



Revista de Estudios
Políticos Contemporáneos

NOVAPOLIS

Nº 8 - ABR 2015



© Novapolis
© Germinal
© CERI
© Arandurã Editorial

NovaPolis - Nueva Serie
Edición No. 8 de abril de 2015
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
Claudia Talavera
Florencia Falabella
Ignacio González Bozzolasco
Leticia Alcaraz

Comité Científico:

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

Revista Novapolis

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

Germinal - Centro de Estudios y Educación Popular

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

Arandurã Editorial

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

Diseño: Cecilia Rivarola
Impreso en Arandurã Editorial

Edición de 600 ejemplares
Junio de 2015
Queda hecho el depósito que establece la ley

ISSN 2077-5172

Sumario

TEMA:

Paraguay como fronteras...

13 Organización campesina. La Unión de Ligas Campesinas Formoseñas y la migración paraguaya (1960-1970)

Cristian Eduardo Vázquez
CONICET/ UNaF- UNGS

31 Agronegocio en Paraguay. Invención de fronteras internas

Gustavo Hernán Torre
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (UBA)

47 Desafiando al orden: la historia de una imagen en el proceso final del stronismo

Edil Caceres
Universidad Nacional General Sarmiento

57 Los movimientos campesinos frente a la dominación y concentración del poder en Paraguay

Nadia Alderete
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. UNLP

ACTUALIDAD:

73 Por su propio bien: Condicionalidad y la imagen de la población pobre en las políticas sociales

Raquel Rojas Scheffer
Centro de Estudios y Educación Popular Germinal

103 Clases sociales y poder político en Paraguay

Ramón Bruno Fogel Pedroso
Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios – CERI

117 Pertenencia partidaria en Paraguay: Un estudio de caso (Ñeembucú, 2013)

Marcello Lachi
Universidad Nacional de Pilar / CEEP Germinal

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.



T e m a

Paraguay como fronteras...



Extranjerías

Los trabajos que reunimos aquí fueron presentados en las II Jornadas de Reflexión «Paraguay como Fronteras»: un evento académico que se realizó en la Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina), los días 11 y 12 de diciembre de 2014, y que se viene realizando con una regularidad anual con el objetivo, el deseo y la necesidad intelectual de reflexión *a través* de Paraguay y de América Latina.

Estos trabajos tienen también otra pertenencia: sus autores –como los de esta presentación– son/somos integrantes del CHIPA/Cultura, Historia, Ideas, Política y Artes del Paraguay: un programa académico-militante que viene funcionando en el Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad Nacional de General Sarmiento desde 2012. Está integrado por profesionales pertenecientes a otras instituciones como la Universidad de Buenos Aires en la declinación del Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina (GESHAL), de la Facultad de Ciencias Sociales. El CHIPA es un espacio indisciplinado –ya que en él convivimos trabajadores provenientes de distintas disciplinas– y en el que confluyen investigación y acciones con la comunidad que buscan promover, para decirlo en términos amplios, la cultura paraguaya y su estudio en la Argentina. Dos razones, quizás, motivan su existencia:

- la necesidad de una integración académico-intelectual a nivel del Cono Sur y la incidencia de la Universidad en ese proceso;
- la idea de que hay un Paraguay –como una Bolivia, un Perú, un Uruguay...– fuera de sus confines nacionales y de hecho tanto la ciudad de Buenos Aires como su provincia cuentan con grandes colectividades de residentes paraguayos que inciden en la vida cotidiana de esa gran territorialidad. Colectividades afincadas históricamente en Capital Federal, como en su provincia, configuradas por viejas migraciones y también por movimientos migratorios más recientes.

Por otra parte, el CHIPA organiza con regularidad anual unas Jornadas de Reflexión con el mismo título, insistente: «Paraguay como Fronteras». Estos encuentros –que tendrán su tercera edición este año– pretenden pensar Paraguay *no* como un lugar de excepcionalidad regional sino problematizarlo desde la «extranjería», traspasando sus fronteras, desde la compleja trama que se está constituyendo en el pensamiento latinoamericano contemporáneo,

en el contexto de la América Latina del siglo XXI, un espacio geo-político-cultural definido por sus procesos de democratización y ampliación de derechos.

En este número de *Novapolis* que con gentileza nos deja habitar sus páginas, aparecen algunas de nuestras reflexiones que, en términos generales, piensan las fronteras menos como límites infranqueables que como porosidades. Implican flujos y reflujos, contrabandos de los buenos, circulaciones, idas y venidas; más que dos países nos insisten sobre una existencia: la de una región; que hay que consolidar. Los cuatro trabajos que interactúan aquí vuelven sobre algunos aspectos claves del presente paraguayo. Están la tierra y sus actores. Los campesinos, el modelo económico del agronegocio, las ligas agrarias. Pero figuran también Estados y gobiernos y lo que pretenden hacer esos actores complejos con las fronteras territoriales. También se insiste en cómo recordar el pasado reciente. El concepto de frontera suele y puede remitir a las separaciones: geográficas, políticas, lingüísticas, disciplinarias. Pero, también, las fronteras crean espacios en los cuales se generan tránsitos sociales, culturales, simbólicos, políticos, mercantiles que deben hacer las cuentas con la existencia de un límite; límite que por cierto puede ser escamoteado, constructo a ser desandado en busca de otros significados.

El texto de Cristian Vázquez pone en foco esa región integrada por Formosa y Paraguay por medio de las Ligas Campesinas. Y de hecho nos cuenta que durante las décadas de 1960 y 1970 en diferentes países de Sudamérica –Argentina, Brasil, Chile y Uruguay; además de Paraguay– emergieron organizaciones rurales conocidas como *Ligas*. Como las Ligas Camponesas en Brasil, las Ligas Agrarias Cristianas en Paraguay o las Ligas Agrarias en el nordeste de la Argentina. Dentro de esta última experiencia, Cristian pone en foco la Unión de Ligas Campesinas Formoseñas (ULICAF). Y nos demuestra dos cosas: el rol que desempeña la migración paraguaya en esta organización campesina y que ésta funciona menos en el entramado de racionalidad argentino que paraguayo.

Luego es el turno de Gustavo Torre. Su trabajo es parte de una investigación mayor en ciernes que polemiza con las interpretaciones dominantes sobre los actores del agronegocio. Lejos de los sentidos comunes establecidos sobre quiénes son los sujetos económicos que obtienen mayor ganancia en la cadena económica de la sojización, Gustavo mira uno de los encadenamientos productivos olvidados por las investigaciones existentes. Las Cooperativas de producción agrícola existentes en la Región Oriental del país, que retienen una parte importante de la producción y la comercialización. En su argumentación desenmascara al menos dos mitos arraigados en las interpretaciones sobre el agronegocio: los campesinos no son más el depositario de la esencia/ identidad nacional –lejos están de ser nacionales o campesinos–. Al mismo tiempo, muestra con datos y argumentos contundentes la forma de apropiación de la renta por parte de los actores locales y nacionales quienes, lejos de haber sido arrasados por las transnacionales, siguen ejerciendo influencia directa en las estructuras políticas de los partidos y el Estado.

Edil Cáceres se detiene en una imagen que tantas veces hemos mirado. Despreocupadamente, quizás. ¿Qué procesos sociales y estilísticos confluyen para que una foto se convierta en un ícono de la resistencia al stronismo? ¿Por qué esa fotografía (y no otra) ocupa un lugar destacado en los imaginarios políticos del pasado reciente? Y por qué puede ser un documento histórico sobre el cual vale la pena detenerse: hay variedades de archivos que funcionan como tales y las visualidades se inscriben sin duda en una dimensión archivística con el agregado de la episteme estética. En esos intersticios ingresa Edil, para reponer los contextos históricos de producción de esa imagen, pero también un análisis técnico de la imagen en sus niveles de denotación y connotación. Lo expuesto y lo oculto, finalmente el recorte del objeto imagen, le permiten sacar conclusiones sobre lo que aún merece ser estudiado: qué ha ocurrido con el conflicto social y los sujetos en el contexto del orden stronista.

Nadia Alderete repone las preguntas recurrentes –pero aún irresueltas– acerca de la tierra y las organizaciones campesinas en la larga historia del conflicto campesino en Paraguay. Un país en el que, paradójicamente, su ruralidad se construyó sobre la exclusión del sujeto que le otorga esa misma identidad: el campesinado. Allí, Nadia recorre con preocupación el destino de las organizaciones en la etapa política luguista, pero principalmente en la actual coyuntura dominada por el regreso del Partido Colorado de la mano del empresario Horacio Cartes. En tal sentido, presenta una cartografía compleja y densa de los movimientos y sus entramados presentes en la lucha por las reivindicaciones que son de larga data, pero también de nuevos derechos que el agronegocio impuso sobre la agenda y lógica movimentista.

En definitiva: algunos focos o emergentes de un pensamiento inquieto, situado *aquí* pero deseoso de *allí*. Y que nos dice con cierta insistencia que son menos las variables que nos separan que las que nos ponen en estado de Comunidad.

Rocco Carbone (UNGS) y Lorena Soler (UBA)
-Editores-

Organización campesina

La Unión de Ligas Campesinas Formoseñas y la migración paraguaya (1960–1970)

Fecha de recepción: 15 de marzo de 2015

Fecha de aprobación: 18 de mayo de 2015

Resumen: Durante las décadas de 1960 y 1970 en diferentes países de Sudamérica (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) emergieron organizaciones rurales que en la mayoría de los casos se autodenominaron *Ligas*, como es el caso de las *Ligas Camponesas* en Brasil o las Ligas Agrarias Cristianas en Paraguay y las Ligas Agrarias en el nordeste de la Argentina. Dentro de esta última experiencia se encontraba la Unión de Ligas Campesinas Formoseñas (ULICAF), es precisamente esta experiencia la que analizaremos centrándonos, sobre todo, en los antecedentes, la reivindicación por la tierra y el rol que desempeña la migración paraguaya en la organización campesina.

Palabras clave: Campesinos, Unión de Ligas Campesinas Formoseñas (ULICAF), Paraguay, migración, latifundio y minifundio.

Abstract: During the 1960's and 1970's, various southamerican countries (Argentina, Brasil, Paraguay and Uruguay) witnessed the appearance of rural organizations that, in most cases, called themselves *Ligas* –that's the case with the brazilian *Ligas Camponesas*, the paraguayan Ligas Agrarias Cristianas and the Ligas Agrarias in the argentinean northeast. The latter included the Unión de Ligas Campesinas Formoseñas (ULICAF), the experience of which we'll analyze. This text will focus, above all, in the precedents of the organization, it's vindication of land and the role that paraguayan immigration played in it's development.

Cristian Eduardo Vázquez

Profesor de Historia por la Universidad Nacional de Formosa. En la actualidad es doctorando en el programa de posgrado de la Universidad Nacional de General Sarmiento y el Instituto de Desarrollo Económico y Social. Becario doctoral de CONICET. Integrante del Programa de estudios paraguayos CHIPA/ Cultura, Historia, Ideas, Política y Artes del Paraguay radicado en la Universidad Nacional de General Sarmiento.

© Cristian Eduardo Vázquez. Publicado en Revista Novapolis. Nº 8, Abr 2015, pp. 13-29. Asunción: Arandurá Editorial. ISSN 2077-5172.

Keywords: Peasants, Unión de Ligas Campesinas Formoseñas (ULICAF), Paraguay, migration, latifundium and minifundium



Introducción

El 11 de diciembre de 1971 en el Segundo Congreso Campesino, realizado en la ciudad de Formosa, se decidió la creación de la Unión de Ligas Campesinas Formoseñas y se designó también la Comisión Coordinadora Central. De esa manera se configuró el proceso de organización y politización del sector campesino de la provincia. La emergencia del proceso liguista en general y la conformación de la ULICAF en particular, abrió un conjunto de debates e interrogantes, hasta hoy vigentes, tanto en el ámbito académico como en las estructuras de gobierno. En el primero de los casos nos referimos a las discusiones en torno a la existencia o no del campesinado en un país como la Argentina, considerado moderno y, en el segundo caso, abordaremos la problemática por el acceso a la tierra. Partiendo de estos dos grandes núcleos de discusión organizaremos el trabajo. En la primera parte nos ocuparemos de campesinado y para tal fin observaremos las posturas de diferentes autores que se abocaron a la temática. En la segunda parte, analizaremos el proceso de distribución y tenencia de la tierra que dará como resultado la existencia de los extremos fundiarios en la provincia, ya que alrededor de esta problemática se van a cristalizar las demandas de la ULICAF. Paralelamente, analizaremos las características étnicas, sociales y económicas de los pobladores rurales provinciales; y en este punto es central tener presente la corriente migratoria paraguaya¹.

Nuestros campesinos²

En el Segundo Congreso Campesino, una de las decisiones relevantes fue designar a la organización que se estaba constituyendo con el nombre de Unión de Ligas Campesinas Formoseñas (Ferrara 1973). Con ese acto se plasma todo un proceso de visibilización de un actor social inexistente hasta ese momento. Esto se podría explicar debido a la escasa atención que recibieron los estudios campesinos en la Argentina, a diferencia de

1 El espacio geográfico que comprende la investigación es exclusivamente la región este de la provincia de Formosa que está constituida por los departamentos de Formosa, Pilcomayo, Laishí, Pirané, Pilagás y el este de Patiño. Esta región tiene una triple característica: es la zona donde se desarrolló la experiencia de las ligas campesinas, es el área de mayor migración paraguaya, es donde prevalece el minifundio y la práctica agrícola.

2 Archetti y Stölen (1975, p. 14) en la introducción de su trabajo sostienen que «desde la aparición de las Ligas Agrarias en la historia del país, 1971, parecía que los argentinos finalmente habíamos descubierto a «nuestros campesinos»».

lo que ocurrió en otros países de América Latina. De hecho, la discusión campesinistas-descampesinistas es casi inexistente hasta mediados de la década de 1970. Uno de los motivos lo podemos encontrar en la notable preponderancia pampeana, que hizo perder de vista al agro del resto del país (Posada 1993). Además, podemos agregar que el campesinado se encuentra localizado geo-políticamente en regiones económicamente marginales e políticamente poco significativas (Forni y Benencia 1989); y epistemológicamente fue construido en torno a la nominación de pequeño productor o minifundista³.

Partiendo de esta contextualización, podemos decir que los campesinos pobres no existían en la representación intelectual del país (ni como sujetos políticos ni como sujetos sociales) hasta la crisis de los cultivos regionales de la última parte de la década de 1960, cuando en la zona del nordeste «aparecen las Ligas Agrarias» (Forni 1989). Con posterioridad, la idea de la Argentina como país sin campesinos se vuelve dominante, tal como lo manifiesta el trabajo de Borón y Pegoraro a la hora de afirmar que la particularidad del país es «la conspicua ausencia de una «clase campesina» que desempeñase un papel económico o político de alguna significación a lo largo del último siglo»⁴. En este punto es interesante volver nuevamente sobre la elección del nombre en el caso de la organización rural de la provincia de Formosa, que fue la única que se autodefinió como *campesina*. Ninguna de las otras ligas provinciales se autodenominaron como tales. En el caso del Chaco, por ejemplo, se definieron Ligas Agrarias Chaqueñas; en Corrientes, Ligas Agrarias Correntinas; en el norte de Santa Fe, Unión de Ligas Agrarias Santafesinas; y, en Misiones, Movimiento Agrario Misionero⁵. Sin embargo, no queremos caer en el simplismo de considerar que la mera enunciación del término campesino define a priori a un actor social; pero tampoco consideramos que la elección del nombre responda a una cuestión azarosa. Es por esto que consideramos necesario

3 Eduardo Azcuy Ameghino (2004) discute la hipótesis de la inexistencia del campesino en la pampa húmeda durante el siglo XX. El autor afirma que la persistencia del campesinado en las economías capitalistas más avanzadas da cuenta de la desigualdad del desarrollo del capital en la agricultura.

Según el *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas* (2004, p. 67): «En países como la Argentina suele utilizarse también el término minifundista como sinónimo de campesino».

4 Borón, Atilio y Pegoraro, Juan, «Las luchas sociales en el agro argentino». En: P. González Casanova (comp.), *Historia política de los campesinos latinoamericanos*. Siglo XXI, México, 1985, p. 194.

5 A fines del año 1974, a causa de disputas intestinas en el Movimiento Agrario Misionero, se produce una fractura. Se constituyen entonces las Ligas Agrarias Misioneras, organización integrada por los sectores más combativos y comprometidos con el peronismo (Bartolomé 1982; Hendel 2007; Rodríguez, 2009).

un análisis étnico, social y económico de estos hombres y mujeres que integraban la ULICAF.

Dentro de los estudios de las Ligas Agrarias, hay dos obras de fundamental importancia: el trabajo de Francisco Ferrara (1973, 2007) y el de Jorge Próspero Roze (1993-4, 2011). El primero es su clásico *Qué son las ligas agrarias* (1973). Éste englobó a todas las ligas como parte de «un movimiento campesino de orientación revolucionaria», con una fuerte homogeneidad ideológica y de acción, «lanzado definitivamente hacia el combate revolucionario»⁶. Por su parte, Roze, desde una visión opuesta y crítica, hace hincapié en el carácter heterogéneo de las organizaciones rurales. Y planteaba que las Ligas Agrarias se encontraban conformadas por una diversidad relativamente amplia de productores: desde campesinos minifundistas pauperizados, pasando por chacareros medianos, hasta productores capitalizados. Contemporáneo de la labor de Roze, pero desde la antropología social⁷ y con estudios puntuales, diferentes autores comenzaron a abonar la hipótesis de la heterogeneidad de las bases sociales de las ligas agrarias. Así, Archetti y Stölen (1975) destacan el rol de las explotaciones familiares en la acumulación de capital. Con un significativo aporte conceptual, este trabajo fue uno de los primeros en marcar para Argentina la existencia de otros actores sociales con posibilidades de acumulación capitalista: en este caso, colonos santafesinos claramente diferenciados de los terratenientes pampeanos. Los autores identifican un modelo de agricultura familiar, «calco» del *farmer* norteamericano, para el caso de los colonos algodoneros del norte de la provincia de Santa Fe; un tipo de productor «ni campesino ni capitalista». En este sentido, Archetti (1988), en cuanto a las Ligas Agrarias del norte de Santa Fe, sostiene que: «No se trata de un grupo de campesinos tradicionales sino, sustancialmente, de empresas familiares (...) Sus problemas económicos no eran los de un campesinado que lucha por la subsistencia o que tiene hambre de tierra»⁸.

En esta misma línea interpretativa, el antropólogo Leopoldo Bartolomé en su estudio sobre el Movimiento Agrario Misionero caracteriza dicha orga-

6 Ferrara, Francisco, *Qué son las ligas agrarias. Historia y documentos de la organización campesina del nordeste argentino*, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 478.

7 La antropología social se gesta en la Argentina desde mediados de la década del sesenta, con la primera camada de graduados en antropología. Sus integrantes asumen una opción disciplinaria orientada por premisas políticas y sus trabajos de campo demostraban el compromiso de sus practicantes con los sujetos de estudio. Algunos de sus referentes tendrán un rol importante en los grupos de protesta rural en el país, en las décadas de 1960-1970. La relación entre ligas agrarias y los académicos o intelectuales es uno de los temas poco explorados en los estudios sobre el tema. Para un examen más detenido sobre la antropología social, Guber (2010).

8 Archetti, Eduardo, «Ideología y organización sindical: las Ligas Agrarias del norte de Santa Fe». En *Desarrollo Económico*, vol, 28, N° 111, octubre-diciembre 1988, p. 455.

nización situándola el contexto de los populismos agrarios desarrollados por productores «medios» en EE.UU. a fines del siglo XIX. En uno de sus artículos, expresa:

«Con muy contadas excepciones, la mayor parte de los agricultores argentinos no se corresponden con este tipo de campesinado y llamarlos campesinos solo puede conducir a crear mayor confusión. De allí que hablo de movimientos agrarios y no de movimientos campesinos, y de «colonos» (término de uso corriente en la Argentina) para referirme a un tipo social similar al denotado por el inglés *farmer*⁹. (...) El desarrollo posterior de los acontecimientos ha puesto en evidencia lo erróneo de tal apreciación, basada en el desconocimiento de las características reales de aquellos a quienes se insistía en considerar «campesinos», así como de la naturaleza de sus reivindicaciones (...) Quizás el ejemplo más definido de este tipo de interpretación para estos movimientos se encuentre en el trabajo que les dedicará Ferrara, quien los ubica dentro del contexto de las revoluciones campesinas de México, Rusia, China, Vietnam, Argelia y Cuba»¹⁰.

Tanto los antropólogos sociales como Roze concordaban en que las ligas no estaban compuestas de campesinos tradicionales o puros sino, sustancialmente, de productores capitalizados definidos como *farmer* en el norte de Santa Fe (Archetti y Stölen 1975; Archetti 1988), colonos en Misiones (Bartolomé 1975 y 1982), y productores mercantiles en Chaco (Roze, 1993-4). De todos modos, los autores dejan abierta la posibilidad de la existencia del campesino, en «contadas excepciones», como refiere Bartolomé. Y es precisamente dentro de estas excepciones que podemos situar el caso de Formosa y Corrientes. Partiendo de esta interpretación, Bidaseca (2006) diferencia, grosso modo, aquellas Ligas de colonos/as y agricultores medianos (Chaco, Misiones y Santa fe) y las Ligas Campesinas (Corrientes y Formosa)¹¹.

Llegado el momento debemos proporcionar una definición de «campesino» o una primera aproximación a ella. No nos interesa definir una cate-

9 Bartolomé, Leopoldo, «Base social e Ideología en las movilizaciones agraristas en Misiones entre 1971 y 1975. Emergencia de un populismo agrario». En: *Desarrollo Económico*, vol. 22, N° 85, abril-junio 1982, p. 26.

10 Bartolomé, Leopoldo, «Base social e Ideología en las movilizaciones agraristas en Misiones entre 1971 y 1975. Emergencia de un populismo agrario». En: *Desarrollo Económico*, vol. 22, N° 85, abril-junio 1982, pp. 26-28.

11 Si bien la autora formula una diferenciación entre las distintas ligas, se ocupa de analizar las de colonos. En este punto, es importante destacar que las ligas de los productores capitalizados han recibido mayor atención que la de las ligas campesinas. Además, son escasos los trabajos que se ocupan del caso de Formosa (Galafassi 2006 y Servetto 2010) y Corrientes (Buzzella, Percíncula y Somma, 2008). Consideramos que la escasa atención que ha recibido el caso de las ligas campesinas tiene que ver con el exiguuo desarrollo historiográfico de las provincias donde se desarrolló la experiencia.

goría general, ya que partimos de la idea que no existen categorías históricas universales y toda categoría histórica tiene su tiempo y su espacio. En este sentido, adoptamos una definición de campesino específico, inmerso históricamente en una sociedad concreta. Dicho esto, entendemos al campesinado como la población que para su existencia se dedica a las labores agrícolas: empleando mano de obra familiar (aunque transitoriamente podía comprar y vender fuerza de trabajo), baja dotación de tecnología y cuya producción está destinada a la subsistencia¹². El acceso, uso y derecho sobre la tierra tienen formas muy variadas: individuales, colectivos, fiscales o regulados por la comunidad.

El pecado original del territorio

Campesino: subjetividad rural inmersa históricamente en una sociedad concreta. Para tomarla en cuenta y analizarla, nos centraremos en dos procesos históricos que son constitutivos del perfil socioeconómico de la provincia de Formosa. La distribución y privatización de tierras que genera la conformación de latifundios. Y la influencia de la migración paraguaya que se asentará en los intersticios dejados por los latifundios. Migración que irá configurando la existencia de minifundios.

A partir de 1879, año de la fundación de Formosa, se concretó la incorporación efectiva del territorio a la economía nacional. Y el epicentro articulaba en dos actividades: la explotación forestal-taninera y el cultivo del algodón. Asimismo, en esta época se desarrollaron los procesos básicos de la estructuración agraria del territorio a través de distintos mecanismos de apropiación de la tierra¹³. En términos generales, se sancionó una batería de leyes sobre tierra con el objeto de fomentar la inmigración europea. El principal medio para motivar la radicación de extranjeros era la transferencia gratuita, o en condiciones muy favorables, de tierra pública.

12 La producción campesina, sea directamente para el consumo o con destino al mercado, tiene como objetivo la subsistencia. Esto lo diferencia de los productores, reconocidos en la literatura especializada como granjeros o *farmers*, que producen con cierto grado de excedente económico y lo reinvierten en la explotación (Wolf 1971; Archetti y Stölen 1975; Bartolomé 1975). Esto nos permite afirmar que el campesinado en Formosa participa en la esfera monetaria y en la circulación de mercancías, pero a nivel de un sistema *mercantil simple*, es decir, un intercambio de valores de uso para obtener los productos esenciales no directamente producidos por ellos, a diferencia del capitalista, que lo hace para obtener un beneficio.

13 Aunque excede ampliamente el tema de esta investigación, creemos necesario referir a que la fundación de Formosa y su reconocimiento como territorio argentino se produce en el contexto de finalización de la «Guerra» fratricida de la Triple Alianza (1865-1870). En el año 1876, mediante el Tratado firmado por Bernardo de Irigoyen y Fernando Machaín, cancilleres de la Argentina y Paraguay respectivamente, el gobierno guaraní renunció a toda pretensión sobre los territorios al sur del río Pilcomayo. Es decir que el tratado se concretó en un momento de extrema debilidad del Estado paraguayo.

Para este fin, se sanciona la Ley 817 (conocida como Ley Avellaneda) de 1876, por la que se creó el Departamento de Inmigraciones y la Oficina de Tierras y Colonias. Mediante la misma se adjudicaban concesiones de 20, 40, 60 y 80 mil hectáreas para alentar la creación de colonias agrícolas. La adjudicación se realizaba por venta directa o en remate público (Slutzky 2011). Por la ley 871 y su complementaria, la 2875 del año 1891, se produjo la privatización de las tierras públicas y lo que pretendía ser un proceso de colonización se convirtió en un mecanismo de especulación y concentración de tierra. Por medio de la legislación vigente, el Estado distribuyó en Formosa 1.377.573 hectáreas (entre catorce concesiones se repartían 936.773 hectáreas). Como contrapartida a la entrega de tierra, la ley tenía un conjunto de cláusulas; entre ellas se destacan: que el otorgamiento en concesión se realizaría en aquellos territorios nacionales que no estuvieran mensurados, con la obligación de mensurarlas, subdividirlas y colonizarlas. Sin embargo, los objetivos buscados no se cumplieron y la gran mayoría (por no decir la totalidad) de las tierras pasaron a dominio privado y ninguna parcela se adjudicó a colonos. En efecto, lo enunciado por la ley, que intentaba poblar los territorios y asentar colonos, quedó desvirtuado y las tierras quedaron sin que en ellas se desarrollara ningún tipo de actividad agrícola, con excepción de algunas extensiones utilizadas para la ganadería o la extracción forestal. Partiendo de esta realidad, el historiador formoseño Antonio Prieto (1990) ha caracterizado este proceso, parafraseando a Marx, como «el pecado original del territorio».

La puesta en marcha de las leyes sobre la tierra no logró iniciar un proceso de colonización productiva, ni tampoco atraer migración ultramarina. La corriente migratoria más importante fue la paraguaya que, según un censo producido en 1872, revelaba que había 744 habitantes, aunque la misma era fluctuante por razones de trabajo. La mayor parte de los pobladores eran de origen paraguayo, luego seguían los argentinos, italianos, españoles, brasileros y suizos. El movimiento de personas desde Paraguay empezó desde la misma fundación de la Gobernación, incluso antes, como lo demuestra el censo. Este proceso migratorio se hizo de forma espontánea y sin el aliciente de los dos Estados involucrados. La mayoría de los recién llegados se asentaron en pequeñas parcelas de tierras para practicar una agricultura de subsistencia –cultivaban principalmente maíz y mandioca– o se empleaban como peones rurales, o como mano de obra en obrajes y aserradero. La evolución de este proceso se cristaliza en los años 1935-36, cuando el 63.1% de las explotaciones están ocupadas por inmigrantes paraguayos, que cultivan en promedio 3,4 hectáreas con algodón. A pesar del carácter minifundista de esta explotación, los migrantes extranjeros provenientes de zonas aún más deprimidas encuentran un aliciente. Por

otra parte, la falta total de control de la Dirección de Tierras para hacer cumplir las obligaciones que la ley imponía a los ocupantes (edificar una habitación en el plazo de dos años y cultivar una cierta proporción del área ocupada), posibilitaba el desmonte y cultivo de un área reducida con la ayuda exclusiva del trabajo familiar y sin grandes recursos complementarios.

En lo que a tierra se refiere, Formosa se rige por la Ley de Tierras N° 4167 hasta 1950. En 1960 se sancionó la Ley Provincial 113¹⁴, que buscó modificar la estructura agraria que, con el paso de los años, se había cristalizado en formas extremadamente asimétricas. Como se refleja en el censo del año 1960, en la provincia existían 39 explotaciones que poseían más de 10.000 hectáreas de extensión y en su conjunto cubrían más de un millón de hectáreas. Por el otro lado, las pequeñas explotaciones hasta 25 hectáreas que eran 6.179 (el 58,8% de las explotaciones en ese momento) representaban la irrisoria suma de 60.573 has. La gran mayoría de estas pequeñas explotaciones se encontraba asentada sobre tierras fiscales y eran explotadas por migrantes paraguayos, que representaban el 21,5% de la población total (ver cuadro 1).

Cuadro: 1. Proporción de la población paraguaya con respecto a la población total, extranjera y la población nativa en Formosa según los censos de 1895, 1914, 1947 y 1960.

Años	Proporción sobre población total	Proporción sobre población extranjera	Relación con población nativa
1895	36,6	72,3	74,0
1914	38,4	83,4	71,0
1947	27,1	92,3	38,4
1960	21,5	95,0	27,8

Cuadro de elaboración propia con datos extraídos de Natale y Cabello 1973.

Los sin tierra que traban la tierra¹⁵

En el artículo 3a) del estatuto de la ULICAF se leía que: «De todos los sectores el único totalmente desorganizado es el sector campesino, al que le faltan los organismos gremiales que lo defiendan, y apoyen sus reivindicaciones». De esta manera, los campesinos en Formosa se daban su primera organización independiente. Pero es relevante señalar que ésta presentaba

14 Por la Ley 14.408 del año 1955, Formosa comienza el proceso de provincialización que, Golpe de Estado de por medio, concluirá en 1958 con la designación del primer gobierno provincial elegido bajo los designios de la flamante Constitución Provincial del año 1957.

15 Título de la tapa del diario *El Campesino*, diciembre de 1971. El diario era el órgano oficial de difusión de la ULICAF.

como principal demanda el acceso a la propiedad de la tierra. Y esto contrasta con los casos de reivindicación agraria de Misiones, Chaco y Santa Fe, en donde los reclamos giraban en torno a la comercialización de los productos agrícolas. Distinción que nos conduce a otro elemento: los productores que integraban las ligas en Santa Fe y Misiones no solo se diferenciaban en poseer la propiedad de la tierra, que en Misiones representaba el 74% de la superficie agrícola explotada (Bartolomé 1982), sino también en la extensión de la misma. En este sentido, en el norte de Santa Fe no existían explotaciones menores a 25 hectáreas y simplemente una menor a 50 hectáreas (Archetti y Stölen 1975)¹⁶, mientras que en Formosa para la misma época el 62,5% de las explotaciones tenían menos de 25 hectáreas y en promedio su extensión era de 10 hectáreas.

Como ya dijimos, estas pequeñas unidades productivas eran explotadas en su mayoría por migrantes paraguayos, que en 1960 representaban el 21,5% de la población provincial. Allí hay otro gran punto de contraste con los otros casos provinciales: en Misiones este grupo representaba solo el 12,9%, y para el caso de Chaco, la cifra desciende por debajo del 2,7%; 0,5% en la provincia de Santa Fe. A esto debe agregarse que estas dos últimas cifras deben suponerse aún inferiores, en la medida que representan la proporción de extranjeros originarios de países limítrofes, sin desagregar el componente paraguayo.

Los productores formoseños, a diferencia de los productores de las provincias vecinas, se encontraban en una situación de gran precariedad donde la cuestión de la tierra era central. En primer lugar, por la situación de ocupantes ilegales, en segundo lugar, por la escasa extensión de la misma y, finalmente, en virtud de la imposibilidad de acceder a préstamos de capital para mejorar la producción o tecnificar el campo. Esta situación se pretendía modificar con la implementación de la Ley Provincial 113, que bajo una lógica desarrollista buscó la conformación de «la unidad económica [que] debe posibilitar, con su solo producido, el mantenimiento, la previsión y el progreso social del productor y su familia» (Art. 20). Sin embargo, nuevamente, la ley fue letra muerta y su aplicación abonó a la

16 Al referirnos al norte de Santa Fe hacemos referencia a los trabajos de Archetti y Stölen realizados en una colonia llamada de forma ficticia Santa Cecilia. Es pertinente resaltar que el libro de autoría conjunta, *Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino* (1975), marcó el camino de la nascente antropología al plantear que «el futuro de la antropología social en la Argentina no debe estar necesariamente vinculado a la existencia de comunidades de indígenas o de campesinos tradicionales, ya que la mayoría de los productores agropecuarios tienen más de poscampesinos que de precampesinos o campesinos a secas» (p. 14). En este sentido, hay que tener presente que la realidad del norte de Santa Fe no era homogénea y para el período analizado existían zonas rurales de extrema pobreza, como lo muestra el largometraje documental de los realizadores santafesinos Patricio Coll y Jorge Goldenberg, *Regreso a Fortín Olmos*.

consolidación del latifundio. Si bien durante toda la década del sesenta los campesinos fueron objetos de un proceso de expoliación, la misma adquirió un ritmo vertiginoso con el comienzo de la dictadura, autodenominada Revolución Argentina, que se inició en 1966 y se extendió hasta 1973. Entre 1960 y 1967 pasaron a manos privadas 66.000 hectáreas, y entre 1968 y 1972 lo hicieron alrededor de dos millones. Del total de tierras entregadas, el 94% fue a parar a un reducido número de personas que recibieron grandes extensiones, mientras que solo el 1,5% de la superficie se adjudicó en explotaciones menores a 100 hectáreas (Slutzki 2011). Pero no solo se entregó la tierra fiscal en grandes extensiones, sino que además este procedimiento dio lugar a desalojos de campesinos instalados en esas mismas tierras. La propia Dirección de Colonización y Tierras Fiscales (Organismo Técnico de aplicación de la Ley 113) reconoce que como resultado de estos estudios (sobre determinación de unidades económicas), quedaron al margen del proceso adjudicatario pequeños productores, los cuales, por razones legales de ocupación, de acuerdo a la Ley de Parvifundios, escasa solvencia material y problemas de radicación, por su nacionalidad (paraguayos), sin adjudicación, hasta tanto se realice un proceso especial de Colonización, aportes presupuestarios que posibiliten la solución integral de estos grupos¹⁷.

Otra cuestión que agravaba la situación es que, en el mismo período, se instalan en Formosa alrededor de 2.500 nuevos productores (lo que significa un aumento del 22,4%), la mayor parte de los cuales pertenecen a la categoría de pequeños productores familiares que se dedicarán a cultivos de subsistencia –maíz, mandioca, etc.– y complementariamente, a cultivos comerciales –algodón, banano, hortalizas, etc.–. Junto a esta migración, que podríamos llamar definitiva, se producía otro movimiento migratorio pero de característica temporaria. Nos referimos a quienes trabajan como braceros en la recolección del algodón o de otros productos agrícolas. Estos migrantes revisten en gran parte el carácter de transitorios, ya que en muchos casos al finalizar las cosechas retornaban a sus lugares de origen. El volumen y el ritmo de estos desplazamientos puede evaluarse solo muy aproximativamente, ya que la mayoría de la población paraguaya «realiza esta operación en forma clandestina, eludiendo (por carencia de documentación necesaria en la mayoría de las veces) los controles de inmigración tanto en el lugar de salida como en el de entrada» (Natale y Cabello 1973). Se considera que el movimiento estacional generó un desplazamiento de entre 10.000 a 20.000 personas que se empleaban para el levantamiento del algodón, tarea que se inicia en los meses de diciembre/enero y se prolonga

¹⁷ Dirección General de Tierras Fiscales, Ministerio de Economía, prov. de Formosa, *Informe*, febrero de 1973.

hasta marzo/abril, con un pico en febrero. Era el propio estado provincial, a través de la Dirección General Agropecuaria, quien fomentaba la llegada de braceros de provincias vecinas como del Paraguay. Al respecto, el diario provincial informó que «Diversas gestiones se venían efectuando en los últimos días, quedaron virtualmente concretados en forma satisfactoria, según informase en la Dirección General de Agropecuaria (sic), respecto de la venida de braceros a Formosa, para trabajar en la recolección del algodón, en la actual cosecha». La nota continúa indicando que las gestiones se realizaron en Salta, Jujuy, Corrientes y en la «vecina República del Paraguay». También, añade «que los gastos y pasajes que demandará el viaje de los mismos estarán a cargo del gobierno formoseño»¹⁸.

Si bien la casi totalidad de las tierras aptas para agricultura para 1960 ya estaban ocupadas, también es cierto que existían todavía tierras marginales libres en los departamentos de Patiño, Pirané y Pilagás. Y los campesinos procedentes de Paraguay se encargaron de ocupar estas tierras. A estos departamentos de reciente colonización espontánea, les debemos sumar los departamentos con más larga trayectoria en la recepción de campesinos, como Formosa, Pilcomayo y Laishí¹⁹ (ver cuadro 2). Fue ahí que se desarrolló la experiencia liguista²⁰.

Cuadro: 2. Distribución departamental de la población paraguaya de Formosa según censo nacional de población 1960.

Departamento	Número	% sobre población total paraguaya	% sobre total población departa.
Bermejo	51	0,1	0,8
Formosa	11.606	30,2	24,2
Laishí	2.508	6,5	24,3
Matacos	108	0,3	4,0
Patiño	3.224	8,4	10,7
Pilagás	3.833	10,0	35,6
Pilcomayo	11.096	28,9	34,6
Pirané	5.974	15,6	16,5
Ramón Lista	2		0,1

Cuadro extraído de Natale y Cabello 1973.

18 *La Mañana*, 10/1/1965.

19 Es interesante destacar que los departamentos señalados, salvo Pirané, son fronterizos con el Paraguay.

20 Este es otro punto de diferencias entre las ligas de las diferentes provincias. En el caso misionero la base social estaba compuesta étnicamente, en su mayoría, por eslavos y germanos (Bartolomé, 1982), mientras que para el caso del norte de Santa Fe se destaca la presencia de italianos del Friuli (Archetti 1988). En nuestro caso, la migración paraguaya tiene una gravitación fundamental.

No existe un problema paraguayo en Formosa sino un problema argentino²¹

En la década de 1960 ingresan a Formosa 2.500 nuevos productores paraguayos y se incrementa la cantidad de explotaciones en 1.600, la mayor parte en el departamento de Pilcomayo y Patiño. Los campesinos y sus explotaciones no difieren en gran medida de las características que poseían en el período anterior. Más de la mitad de las nuevas explotaciones corresponden al estrato de hasta 5 hectáreas, es decir son productores familiares que trabajan para la subsistencia y el mercado con el objetivo de satisfacer sus necesidades básicas.

Buena parte de estos campesinos provenían de Paraguay, país en el que, a la expropiación de tierras, a la destrucción de la agricultura de subsistencia y al empobrecimiento de la masa campesina, se le sumaba el exilio por razones políticas. Estos migrantes no solo traían hambre de tierra, sino que también llegaban con un conjunto de prácticas o conocimientos políticos, sindicales o gremiales. Si bien no podemos aseverar que el conjunto de los migrantes tuviera participación política, sí podemos inferir que traían con ellos información sobre las experiencias que se venían desarrollando en su país. Nos inclinamos a pensar, con Caravias, que las Ligas Agrarias Cristianas que «nacieron en el Paraguay alrededor de 1961 con un marcado acento sindical de inspiración cristiana» (Caravias 1975) fueron un antecedente importante en la conformación de la ULICAF²².

Además de la circulación de personas, prácticas e ideas entre Paraguay y Formosa, también podemos encontrar algunos contactos de índole institucional, como los que se reflejan en el diario *La Mañana*, cuando en 1964, en el marco de actividades programadas por el Club 4-A y Hogar Rural del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), participó «una delegación de estudiantes paraguayos compuesto por 30 alumnos del Colegio Delfín Chamorro de Asunción»²³. En 1966, en el programa de actividades del cursillo de capacitación rural realizado por el Equipo Diocesano del Movimiento Rural²⁴, se propusieron tres actividades: la primera, dirigida a jóvenes campesinos con el objetivo de formar líderes rurales; la segunda, propuesta para maestros con el objetivo de alentar el «intercam-

21 Palabras del gobernador de Formosa, Agustín Sosa Laprida (1966-73), en el marco de las discusiones sobre la «infiltración extranjera» (*La Mañana* 30/12/1966).

22 Caravias, José, *Liberación Campesina. Ligas Agrarias del Paraguay*, Madrid, ZERO, 1975, p. 25.

23 *La Mañana* 17/10/1964.

24 El INTA y el Movimiento Rural de Acción Católica son las dos instituciones más dinámicas del medio rural provincial.

bio de experiencias sobre el desempeño de la docencia en el medio rural»; y finalmente: «una excursión al Paraguay a visitar la capital asuncena»²⁵.

Además es pertinente recordar el Movimiento Internacional de la Juventud Agrícola y Rural Católica (MIJARC), como un órgano articulador entre las diferentes organizaciones rurales de la región y el mundo. El MIJARC fue fundado por Movimientos Nacionales de chicas y chicos de 8 países en 1954. En 1958 fue aprobado y reconocido por la Santa Sede y años después obtuvo la categoría de consultor ante la *Food and Agricultural Organization* (FAO) y la *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO). Su Secretariado General, por entonces, funcionaba en Lovaina (Bélgica). Asimismo, contaba con Secretariados Regionales «quienes son los que mantienen el contacto como puente entre países miembros y Equipo Central. Sus miembros son elegidos también por la Región. En nuestro caso el Secretariado Latino-Americano tiene su sede en Uruguay»²⁶ (Así es el MIJARC, 1968).

A fines de marzo de 1960 se realizó en Lourdes (Francia) el Primer Congreso Mundial de la Juventud Rural Católica y el tema principal que se abordó fue «El hambre en el mundo». El congreso contó con la presencia de 26.000 campesinos que representaban a 61 países²⁷. Un año después, en diciembre de 1961, se llevó a cabo el Primer Encuentro Sud-Americano del MIJARC en Buenos Aires y ahí participaron representantes de Perú, Paraguay, Argentina, Chile, Uruguay y Brasil. En el encuentro se analizó la situación de la juventud rural en cada país y se crearon dos Secretariados itinerantes y un boletín de enlace²⁸. Por otra parte, entre el 26 de julio y el 13 de agosto de 1967 se realizó la VI Asamblea General del MIJARC con sede en Asunción: fue la primera vez que se realizó en América Latina²⁹. En 1969 en el mes de abril se realizó en Uruguay un Seminario del Cono Sur del MIJARC que analizó «la experiencia de aplicación del método de Freire en el medio campesino»³⁰. En las diferentes actividades programadas por el MIJARC

25 *La Mañana* 27/12/66.

26 Pese a la importancia del MIJARC hasta la actualidad no hay trabajos académicos sobre esta organización, por el momento queda como una deuda pendiente.

27 *Siguiendo la huella*, año 3, N° 20 y 21, 4/1960 y 5/1960.

28 MIJARC, 18/6/1962.

29 *Carta de la Extensión y de la Entreeyuda del MIJARC*, 1967. El MIJARC (1967) produjo un breve informe titulado: *La situación de la agricultura y el futuro de los jóvenes*. Pese a congregar a más de 150 delegaciones de los cinco continentes, la Asamblea del MIJARC pasa desapercibida en la bibliografía sobre las Ligas Agrarias Cristianas del Paraguay.

30 Ferrara, Francisco. Op. Cit., p. 27. En estas circunstancias se presentó un escrito sobre la metodología de Paulo Freire editado por el MIJARC (1969): *Education, conscientisation*, mimeo por el Centro Mundial de Juventud Agrario Cristiano. Gustavo Gutiérrez (1971) en su clásico libro *Teología de la liberación* hace referencia a una versión traducida al castellano como *Una experiencia de concientización: con MIJARC en el Cono Sur*.

participaron durante estos años laicos y sacerdotes identificados con la Acción Católica, con compromiso o pertenecientes al ambiente rural.

Otra forma de contacto, menos feliz, se produjo a través de la expulsión de sacerdotes y religiosos del Paraguay durante los primeros años de la década de 1970. Uno de los casos emblemáticos es el sufrido por el jesuita José Luis Caravias, el 5 de mayo de 1972, momento en el que era asesor nacional de las ligas agrarias del Paraguay. Ese mismo año, por pedido del obispo de Sáenz Peña (Chaco, Argentina), monseñor Ítalo Di Stefano comenzó a trabajar con los hacheros en el llamado «Equipo de Monte» (Caravias 2014)³¹. Otro caso fue la expulsión del seminarista Lidio Domínguez en 1972, quien permaneció por un tiempo en Clorinda (Formosa). Podemos aseverar que desde ahí Domínguez continuó teniendo relaciones con las ligas campesinas paraguayas (Fernández 2006) y que tenemos indicios para pensar que entabló contactos con las ligas campesinas formoseñas. Por último: el padre José Luis Bolaños. En este sentido, transcribimos el fragmento de un texto escrito por una persona que participó en las Ligas Agrarias del norte de Santa Fe:

«En 1968 vino del Paraguay el padre José Luis Bolaños, que trabajaba en un paraje enfrente de la provincia de Formosa, muy animador de las ligas agrarias campesinas paraguayas (allí conocí yo la palabra ligas agrarias), en ese entonces trabajaba como extensionista diocesano y lo llevé a visitar grupos rurales de la parroquia de Villa Ocampo, Las Toscas y Florencia. Porque allí recibían los más grandes minifundistas de la diócesis, estuvimos durante dos días compartiendo experiencias, lo que recuerdo es que comentaba con mucho entusiasmo sus trabajos en el Paraguay. No recuerdo cómo se llamaba el paraje, pero como Formosa y Chaco están cerca, seguramente lo visitaban, compartían experiencias, intercambiaban informaciones, etc.»³².

Todas las experiencias referidas tuvieron influencia en la ULICAF, tanto en el momento de su fundación como posteriormente. Del Movimiento Rural de Acción Católica y el INTA salieron la mayoría de los integrantes de la Comisión Coordinadora Central de la ULICAF. También hubo presencia de dirigentes de nacionalidad paraguaya en dicha Comisión. En este sentido, Tranquilino Arzamendia y Manuel de los Santos López, que formaban parte de la Comisión, y Juan Carlos Díaz Roig, el asesor jurídi-

31 José Caravias, en una conversación mantenida con el autor, recordó haber participado en reuniones con las ligas campesinas de Formosa (Asunción 6/5/2014).

32 Sánchez, Alejandro; Amarillo, Mariana; Alegre, Walter y Romero, Nadia (S/F). *Una mirada al movimiento de ligas agrarias en el norte santafesino*. APEFA-ISPI N° 9204 Reconquista: «Centro De Formación De Monitores». Reconquista, p. 18.

co, eran oriundos del Paraguay. Además de la participación de paraguayos dentro de uno de los principales órganos de decisiones de la ULICAF, no hay que olvidar que la base social de las ligas eran en su gran mayoría de origen guaraní. En este sentido, es interesante destacar una faceta, hasta ahora no reconocida o poco explorada, de los migrantes paraguayos como un actor de relevancia en la conformación del campesino como sujeto político movilizadado en Formosa, pero también en el noreste argentino.

A modo de conclusión

A lo largo del trabajo hemos defendido la hipótesis de la existencia del campesinado en el medio rural formoseño, para lo cual presentamos las características que hacen a las formas de explotación agrícola en la provincia. Puede observarse entonces la existencia de un productor minifundista, que produce básicamente para el consumo, utiliza mano de obra familiar y no tiene posibilidades de acumulación capitalista. Sin embargo, como sostiene Giarraca (1990), el término campesino refiere «a un conjunto de aspectos económicos pero también sociales y culturales; un pasado y religión común, historia de luchas sociales que lo haya conformado como grupo»³³. Es en este sentido que creemos necesaria la interrogación sobre la conformación social e histórica de los productores rurales formoseños que se autonominan «campesinos».

El trabajo, además de adentrarse en las discusiones en torno a la factibilidad o no de hablar de campesinos en la Argentina, intentó mostrar las fluidas relaciones entre Formosa y Paraguay. Esto nos invitó a pensar en la posibilidad de englobar entre los antecedentes de la ULICAF, no solamente a las ligas del nordeste argentino, sino, y sobre todo, las Ligas Agrarias Cristianas del Paraguay. Un ejercicio de estas características nos obliga a superar las barreras nacionales y comenzar a pensar dichas experiencias regionalmente.

Bibliografía consultada

- Archetti, Eduardo. (1988). «Ideología y Organización Sindical: Las Ligas Agrarias del norte de Santa Fe». En *Desarrollo Económico*, vol. 28, N° 111 (pp. 448- 461), octubre-diciembre 1988.
- Archetti, Eduardo y Stölen, Kristi (1975), *Explotación familiar y acumulación de capital en el campo argentino*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Azcuy Ameghino, Eduardo (2004), *Trincheras en la historia: historiografía, marxismo y debates*, Buenos Aires, Imago Mundi.

33 Giarraca, Norma (1990), «El campesinado en la Argentina: un debate tardío», *Realidad Económica*, N° 94, (54-65) 3er bimestre de 1990, p. 57.

- Bartolomé, Leopoldo (1975), «Colonos, plantadores y agroindustrias. La explotación agrícola familiar en el sudeste de Misiones», *Desarrollo Económico*, vol, 15, N° 58 (pp. 239-264), julio- septiembre 1975.
- Bartolomé, Leopoldo (1982). «Base social e Ideología en las movilizaciones agraristas en Misiones entre 1971 y 1975. Emergencia de un populismo agrario». *Desarrollo Económico*, vol, 22, N° 85 (pp. 26-56), abril-junio 1982.
- Bidaseca, Karina (2006). *Colonos Insurgentes. Discursos heréticos y acción colectiva por el derecho a la tierra. Argentina 1900-2000*. Tesis Doctoral. Universidad Nacional de Buenos Aires.
- Borón, Atilio y Pegoraro, Juan, Las luchas sociales en el agro argentino. En: P. González Casanova (Comp.) *Historia política de los campesinos latinoamericanos*. Siglo XXI, México, 1985.
- Brodersohn, Víctor y Slutzky, Daniel (1975), *Diagnóstico de la Estructura Social de la región NEA. Formación y desarrollo de las estructuras agrarias regionales: Misiones y Formosa*, Buenos Aires, Consejo Federal de Inversión, Tomo III.
- Buzzella, Natalia; Percíncula, Analía y Somma, Lucila (2008), «Ligas Agrarias Corrientinas: una aproximación a la mirada desde el actor». Ponencia en el Congreso Pre ALAS, Corrientes (paper).
- Calvo, Claudia y Percíncula, Analía (2012), «Ligas agrarias en Chaco y Corrientes. Experiencia de organización campesina en contexto de transformación territorial». De prácticas y discursos/ Universidad Nacional del Nordeste/ Centro de Estudios Sociales, Año 1 número 1.
- Caravias, José (2014), *Dios en mi vida. Sesenta años de jesuita*, Asunción-Paraguay, Montoya.
- Caravias, José (1975), *Liberación Campesina. Ligas Agrarias del Paraguay*, Madrid, ZERO.
- Di Tella, Torcuato... [et al.] (2004), *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*, Buenos Aires, Ariel.
- Fernández, David (2006), *La herejía de seguir a Jesús. Intrahistoria de las Ligas Agrarias Cristianas del Paraguay*, Asunción-Paraguay, Arandurã.
- Ferrara, Francisco (1973), *Qué son las ligas agrarias. Historia y documentos de la organización campesina del Nordeste argentino*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Ferrara, Francisco (2007), *Los de la tierra. De las Ligas Agrarias a los movimientos campesinos*. Buenos Aires, Tinta Limón.
- Forni, Floreal (1989), «Derechos humanos y trabajo de base: La reproducción de una línea en el catolicismo argentino», *Sociedad y Religión*, 7.
- Forni, Floreal y Benencia, Roberto (1989), *Nuevas formas organizacionales entre pequeños productores de la Argentina*, Buenos Aires, Documento de Trabajo N° 22
- Galafassi, Guido (2005), *Rebelión en el campo. Las Ligas Agrarias de la región Chaqueña y la discusión del modelo dominante de desarrollo rural (1970-1976)*, en

- Lázaro, Silvia & Galafassi, Guido (Comp.), *Sujetos, política y representación del mundo rural. Argentina 1930-1975*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Galafassi, Guido (2006), «Conflictos agrarios del norte argentino en la década de los setenta», *Revista Perfiles Latinoamericanos*, N° 28, FLACSO-México.
- Giarraca, Norma (1990), «El campesinado en la Argentina: un debate tardío». *Realidad Económica*, N° 94 (54-65). 3er. bimestre de 1990.
- Guber, Rosana (2010), «La autonomía etnográfica. El trabajo de campo de los antropólogos sociales argentinos entre 1965 y 1975», *Antipodas* N° 11 (pp. 189-213), julio-diciembre de 2010.
- Hendel, Verónica (2007), «Siguiendo la huella. El movimiento Agrario Misionero (1971-1976): Una nueva mirada», Ponencia presentada en las XI° Jornadas Interescuelas/Departamento de Historia, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán, 19, 20, 21 y 22 de septiembre de 2007 (Mesa temática «Las izquierdas argentinas, 1955-1983. Estudios de caso y problemática de abordaje histórico»). La misma publicada en actas de dichas jornadas ISBN 978-950-554-554-7.
- Natale, Oscar y Cabello, Plácido (1973), *Algunos aspectos cuantitativos de la población extranjera originaria de países limítrofes*, Buenos Aires, Consejo Federal de Inversiones.
- Posada, Marcelo (1993), *Sociología Rural Argentina. Estudio en torno al Campesinado*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Prieto, Antonio (1990), *Para Comprender a Formosa. Una aproximación a la historia provincial*, Ministerio de Cultura, Educación y Comunicación Social, Gobierno de la Provincia de Formosa.
- Quijano, Aníbal (1967), El movimiento campesino contemporáneo en América Latina, en Lipset, S. y Solari, A, *Élites y desarrollo en América Latina*, Buenos Aires, Paidós.
- Rodríguez, Laura (2009), «Los radicalizados del sector rural. Los dirigentes del Movimiento Agrario. Misioneros y Montoneros (1971-1976)», *Mundo Agrario*, vol. 10 N° 19, segundo semestre 2009.
- Roze, Jorge (1993-4), *Conflictos agrarios en la Argentina 1 y 2. El proceso liguista*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Roze, Jorge (2011), *Conflictos agrarios en la Argentina, El proceso liguista*. Buenos Aires, RyR.
- Sánchez, Alejandro; Amarillo, Mariana; Alegre, Walter y Romero, Nadia (S/F). Una mirada al movimiento de ligas agrarias en el norte santafesino. APEFA-ISPI N° 9204 Reconquista: «Centro de Formación de Monitores».
- Servetto, Alicia (2010), *73/76: El gobierno peronista contra las «provincias montoneras»*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores.
- Slutzky, Daniel (2011), *Estructura Social Agraria y Agroindustrial del nordeste de la Argentina: desde la incorporación a la economía nacional al actual subdesarrollo concentrador y excluyente*, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).



Gustavo Hernán Torre

Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (Universidad de Buenos Aires)

Agronegocio en Paraguay

Invención de fronteras internas*

Fecha de recepción: 15 de marzo de 2015

Fecha de aprobación: 18 de mayo de 2015

Resumen: Entre los sectores que dominan el agronegocio en Paraguay, los capitales transnacionales tienen un rol principal en la actividad, y son los principales beneficiarios del modelo. Sin embargo, existe un actor que ha sido soslayado en las investigaciones y que ocupa una posición privilegiada dentro del circuito de producción primaria para la exportación: las cooperativas de producción agrícola existentes en la Región Oriental del país. Este sector participa en un 13% en la producción de soja exportable, obteniendo grandes ganancias y compitiendo con las grandes empresas transnacionales. Las cooperativas de producción agrícola funcionan como acopiadoras de grandes volúmenes, ocupándose principalmente de la comercialización de los granos. Tienen representación política tanto en federaciones de cooperativas como en entes gremiales como la UGP (Unión de Gremios de la Producción), incidiendo en las políticas económicas de los gobiernos. Se plantea como estudio de caso la Cooperativa de producción Colonias Unidas, conformada por capitales locales, situada en el departamento de Itapúa y creada en la década de 1950 por inmigrantes de origen alemán. La cooperativa cuenta con un puerto privado, servicios financieros y es el sexto exportador de soja más grande de Paraguay, siendo su estructura similar a las transnacionales.

* Este trabajo refleja una investigación mayor de la tesis «El agronegocio en Paraguay. La incidencia en el Estado de la alianza entre productores locales y capitales transnacionales (1999-2012)», dirigida por la Dra. Lorena Soler en el marco de la Maestría en Estudios Sociales Latinoamericanos, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Gustavo Hernán Torre

Profesor de Historia, miembro de Cultura, Historia, Ideas, Política y Arte del Paraguay (CHIPA-UNGS), forma parte del grupo de investigación sobre violencia rural del Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (Universidad de Buenos Aires), maestrando en Maestría en Estudios Sociales Latinoamericanos.

© Gustavo Hernán Torre. Publicado en Revista Novapolis. Nº 8, Abr 2015, pp. 31-45.
Asunción: Arandurá Editorial. ISSN 2077-5172.

Palabras Claves: Extractivismo-Agronegocio-*brasiguayos*-Cooperativas de Producción-Fecoproduct- Colonias Unidas.

Abstract: Between the sectors that dominate agribusiness in Paraguay, the transnational capitals have a main roll in the activity, being the main beneficiaries of the model. Nevertheless, an actor exists who has been avoided in the investigations and that a position privileged within the circuit of primary production for the export occupies: the existing cooperatives of agricultural production in the Eastern region of the country. This sector participates in a 13% in the production of exportable soybean, obtaining great gains and competing with the great transnational companies. The cooperatives of agricultural production work mainly like hoarders of great volumes, taking care of the commercialization of grains. They as much have political representation in federations of cooperatives as in unions beings like the UGP (Unions of the Production), affecting the economic policies of the governments. One considers as case study the Cooperative of production Colonias Unidas conformed by local capitals, located in the department of Itapúa and created in the decade of 1950 by immigrants of German origin. The cooperative account with a deprived port, financial services and is the sixth exporter of greater soybean of Paraguay, being its structure similar to the transnational companies.

Keywords: Extractivism, Agribusiness, *brasiguayos*, Cooperative of production, Fecoproduct, Colonias Unidas.



Introducción

Eduardo Gudynas define dos modelos de producción primaria implementados en América Latina para la exportación en los últimos años: por un lado el *extractivismo clásico*. Ahí

las empresas transnacionales tienen un rol determinante, el Estado es funcional a esa transnacionalización y existen regulaciones y controles acotados (incluyendo regalías y tributos bajos). Se apuesta a que ese extractivismo genere crecimiento económico y que promueva «derrames» hacia el resto de la sociedad. Al mismo tiempo, se minimizan, niegan o reprimen las protestas ciudadanas por los impactos sociales y ambientales de la explotación (Gudynas, 2012: 132).

Por otro lado, caracteriza al *neoextractivismo*, que se define por la función del Estado en el intento de apropiarse una parte del excedente generado por esas actividades primarias. En el caso de Paraguay, se lo puede situar en una ubicación más cercana al *extractivismo clásico* tal como lo definió el autor. Sin embargo, en este país, si bien las corporaciones transnacionales tienen un rol protagónico en la apropiación de los excedentes, se perfila un empresariado nacional que disputa parte de ese excedente y se posiciona de manera firme e invisibilizada a la vez.

Existe una idea extendida de la estructura agraria paraguaya. Me refiero al hecho de que el avance de la extranjerización de la tierra expulsa a una agricultura familiar «nativa». Esta imagen dual plantea como perpetrado-

res a agentes extranjeros frente a un pequeño campesino local. Entre estos podemos mencionar a las corporaciones transnacionales, los inmigrantes de diferentes regiones (Brasil, Alemania, Japón) y las empresas de carácter mixto (argentino-paraguayas, brasileñas-paraguayas).

En este sentido, entendemos que existe una expulsión de pequeños campesinos paraguayos, que son las principales víctimas del avance del agronegocio. Sin embargo, esa expulsión no se da solo por el avance de la extranjerización sino que también están implicados grandes productores y empresas locales que operan en el agronegocio.

El presente análisis pretende visibilizar y ubicar en la cadena del agronegocio a los actores locales que participan en ella y considerar su incidencia en el poder político en Paraguay.

El agronegocio en Paraguay

En el censo de población de 2002, la relación entre población rural y la urbana era de 43% y 56%, respectivamente, mientras que en el 2013 la población rural se redujo a 41%. Hay que destacar que la industria paraguaya está caracterizada por su debilidad: en el 2010 aportó al PIB solo un 13,5%, mientras que el sector primario participa en un 26,3% (Borda, 2011). Según datos del Censo Agropecuario Nacional (CAN) del 2008, el 2,5% de los propietarios, unos 7 mil, detentan el 85% de las tierras. Además, el sector agropecuario ocupa el 36% de la población económicamente activa (PEA) y aporta el 90% de las divisas (Fassi, 2006). Hacia fines de la década de 1990 comienza a expandirse el agronegocio a partir de la legalización de las semillas genéticamente modificadas, momento en el que se instalan en el país algunas corporaciones transnacionales, al mismo tiempo que se expanden las áreas cultivadas con soja y los niveles de exportación. Estos indicadores continúan aumentando 15 años después.

En el agronegocio es posible observar la presencia de tres actores en el circuito de producción y comercialización: a) los capitales transnacionales, que no intervienen en la producción y se limitan a proveer insumos y maquinarias, acopiar semillas y comercializar la producción; b) los productores extranjeros, ubicados mayoritariamente en la zona oriental del país, entre los cuales se destacan los denominados «brasiguayos»; y c) los productores y comercializadores locales.

Entre los sectores que dominan el agronegocio en Paraguay, los capitales transnacionales tienen un rol principal en la actividad, y son los principales beneficiarios del modelo. Sin embargo, existe un actor que ha sido soslayado en las investigaciones y que ocupa una posición privilegiada dentro del

circuito de producción primaria para la exportación: las cooperativas de producción agrícola existentes en la Región Oriental del país. Este sector participa en un 13% de la producción de soja exportable; obtiene grandes ganancias y compite con las grandes empresas transnacionales.

En primer lugar, analizaremos el funcionamiento de las cooperativas asociadas a una entidad gremial de segundo grado, la Fecoprod, determinando las cantidades producidas, exportadas y los ingresos por estas actividades. En segundo lugar, abordaremos el caso de una cooperativa de producción ubicada en el departamento de Itapúa, formada por capitales locales.

Los actores del agronegocio

1. Empresas transnacionales

Las corporaciones transnacionales que operan en la cadena del agronegocio son ADM Paraguay SAECA, BASF Paraguay S.A., Bayer S.A., Bunge Paraguay S.A., Cargill Agropecuaria SACI, CONTIPARAGUAY S.A., DOW AGROSCIENCIAS Paraguay, Louis Dreyfus Paraguay S.A.

Según el trabajo realizado por Luis Rojas Villagra, las corporaciones transnacionales que operan en Paraguay se insertan en el agronegocio a partir de las actividades de provisión de insumos y maquinarias, acopio y comercialización, industrialización y distribución final (Rojas Villagra, 2009). Es decir, que operan en todas las actividades excepto en la producción, rasgo característico del modelo extractivista caracterizado por Gudynas, quien indica que la atención de las empresas transnacionales «no se enfoca necesariamente en la propiedad de los recursos, sino en asegurarse la capacidad de controlar la extracción y comercialización; son mediadores en la apropiación de la naturaleza, y esos recursos pueden estar en control estatal, privado o mixto» (Gudynas, 2012: 135).

Las grandes ganancias producidas por el agronegocio son retenidas por estas corporaciones transnacionales que se colocan como las grandes beneficiarias del modelo extractivista. Al mismo tiempo, estas corporaciones están exentas del pago de impuesto por exportación. Según Rojas Villagra, «esto se refleja en los impuestos pagados por las corporaciones transnacionales en el país, que en la mayoría de los casos son poco significativos en relación a su actividad» (Rojas Villagra, 2009: 42). Por otra parte, es muy poco significativo el empleo generado por estas corporaciones. Según el mismo autor, ADM y Cargill emplean a 900 personas, un 0,03% de la población económicamente activa del país.

El intento del Estado por apropiarse del excedente generado por las actividades primarias para la exportación es considerado como un rasgo carac-

terístico del neoextractivismo y de los gobiernos que implementan dichas medidas en América Latina (Gudynas, 2012). En Paraguay, claramente no se da ese modelo.

2. Productores extranjeros y «brasiguayos»

El segundo actor lo constituyen los productores de origen extranjero. Entre ellos existe un sector definido por un neologismo: «brasiguayos». Definición ambigua que mezcla inmigrantes brasileños que habitan en Paraguay con descendientes de esos inmigrantes y empresarios de esa nacionalidad que realizan negocios en el país.

Existen grandes productores sojeros en la zona oriental del Paraguay que son considerados «brasiguayos». Según José Albuquerque, el neologismo hace referencia a varios significados del término. Para el autor:

el término «brasiguayo» genéricamente significa los brasileños que viven en Paraguay y que pertenecen a distintas clases sociales y trabajan en varios sectores de la economía. Esta palabra fue creada en 1985 por un diputado brasileño en la ocasión de la vuelta al Brasil del primer grupo organizado de brasileños pobres que vivían en Paraguay. Inicialmente el término estaba dirigido a los brasileros pobres que vivían de la agricultura, víctimas de dos expulsiones, tanto del Brasil como del Paraguay, y que no tenían ni la ciudadanía paraguaya ni brasileña. Debido a esta asociación a los sectores más marginados, a muchos brasileros que viven en Paraguay no les gusta ser llamados «brasiguayos», prefieren ser identificados principalmente como brasileros y algunas veces como paraguayos. En el discurso de los campesinos paraguayos, los «brasiguayos» son los brasileros ricos e inversionistas de multinacionales que están invadiendo el país. Para otros, «brasiguayos» son solamente los hijos de los inmigrantes que ya nacieron en Paraguay y que tienen el registro y ciudadanía paraguaya (Albuquerque, 2005: 150).

En Paraguay existe una construcción identitaria sobre el pequeño campesino relacionado con la nacionalidad paraguaya. En oposición, se construye una categoría ambigua de inmigrantes y descendientes de inmigrantes, en particular brasileños denominados brasiguayos¹. Esta identidad novedosa se conforma a partir de la llegada de inmigrantes brasileños en la década de 1960 en el proceso de colonización del oriente paraguayo (zona limítro-

1 Para el análisis del concepto *brasiguayo*, ver Fabricio Vázquez (2006) *Territorio y Población. Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay*. UNFPA, Asunción; Fogel, Ramón (2005). «Efectos socioambientales del enclave sojero», en Fogel, Ramón y Marcial Riquelme (comp.). *Enclave sojero: merma de soberanía y pobreza*. CERI, Asunción; Torres Figueredo, Oscar A. y Eduardo Ernesto Filippi (2006). La modernización de la agricultura y la dinámica «brasiguaya» en Paraguay. En http://www.fidamerica.org/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_314.pdf.

fe con Brasil), muchos de los cuales son campesinos mecanizados. Estos inmigrantes (y sus descendientes nacidos en Paraguay) son caracterizados como extranjeros, responsables de la concentración de la tierra y del despojo del campesino paraguayo. A este sector de la sociedad se suman las colonias de japoneses y alemanes arribados al país en la primera parte del siglo XX, siendo considerados extranjeros o «semi-paraguayos».

La construcción de la identidad nacional paraguaya relaciona estrechamente al «ser nacional» con el campesino. Esta identidad construida en las primeras décadas del siglo XX y reafirmada en la década de 1960 con la llegada de contingentes brasileños, puede ser entendida como una particularidad del Paraguay al enfrentar dos conflictos bélicos en menos de 70 años. Según señala Lorena Soler, en vísperas del conflicto con Bolivia «se habilitó un relato nacional cuyo foco de positividad estuvo centrado en la guerra contra la Triple Alianza y en los distintos actores relacionados con ese acontecimiento, relato posible para la posterior reconstrucción del Estado y la nación posbélica» (Soler, 2012: 56). La imagen de la amenaza extranjera será parte de ese relato nacional.

De esta manera, el pequeño campesino porta la esencia de la nacionalidad paraguaya mientras que toda amenaza tiende a ser considerada extranjera. Por lo tanto, el campesino se enfrenta a un explotador extranjero, ya sea transnacional, descendiente de japonés, menonita, alemán o «brasiguayo».

3. Los productores locales y las cooperativas de producción

Podemos mencionar dos ejemplos claros de grandes productores locales: el primero es Blas N. Riquelme con sus tierras «malhabidas». Contaba con 50.000 hectáreas en el departamento de Canindeyú². El segundo es el presidente Horacio Cartes, quien en julio de 2013, y en el contexto de la presión por la aprobación del IRAGRO, comentó a la prensa que su coherencia era tal que en el año que decidió sembrar 1.000 hectáreas de soja en campos de su propiedad (en el departamento de Amambay) impulsaba el impuesto a la producción sojera (*Última Hora*, 19/07/2015). Riquelme fue un ex senador del Partido Colorado, mientras que Cartes es el actual

2 «Blas N. Riquelme se adjudicó en forma fraudulenta tierras destinadas para la reforma agraria, por interpósita persona, cuando ya era propietario de tierras rurales. En efecto, por escritura pública N° 675 del 31 de diciembre de 1969, por ante el escribano público Ramón Zubizarreta Recalde, Blas N. Riquelme adquirió para la sociedad CAMPOS MOROMBI S.A.C. Y AGROPECUARIA 50.000 hectáreas de La Industrial Paraguaya S.A., identificada como Finca N° 1.352 del distrito de Hernandarias, aceptada por la Asamblea Ordinaria de la Sociedad Comercial, conforme a la Escritura Pública N° 144 del 29 de junio de 1970, pasada por ante el escribano público Emilio Vallejos Cheng». En <http://ea.com.py/blas-n-riquelme-y-las-tierras-malhabidas-de-curuguay/>.

presidente de la República del Paraguay. No hay ninguna duda sobre la nacionalidad de ambos.

Por otro lado, y más allá de los casos individuales de grandes productores de soja locales, existe un sector con extensa tradición en la producción agroganadera. Las llamadas cooperativas de producción aparecen en las primeras décadas del siglo XX, motorizadas por colonos inmigrantes japoneses y alemanes, entre otros. Entre estas cooperativas podemos nombrar a Chortitzer Komitee Ltda., Colonias Unidas Agropec. Ind. Ltda., Agropecuaria Pindó Ltda., Cooperativa de Producción Agroindustrial Santa María Ltda., entre otras. Según datos del Incoop, en 2011 existían 1.400 cooperativas de crédito y ahorro, producción y servicios. Según datos suministrados por el «I Censo de Cooperativas Asociadas a la Fecoprod», estas entidades forman parte del agronegocio. A continuación se detallan los datos más sobresalientes del censo realizado por la entidad de segundo grado, para luego realizar un análisis en un caso en particular: la Cooperativa Colonias Unidas del departamento de Itapúa.

Con el avance del agronegocio y la producción de soja, a partir de la semilla genéticamente modificada, estas cooperativas integran la cadena de la soja junto a las empresas transnacionales desde fines de la década de 1990. Según datos de la Fecoprod de 2013³, las cooperativas de producción cuentan con 22.651 socios, siendo los socios productores 11.917. La tierra producida por los socios de las cooperativas es de 858.847 hectáreas, lo que representa el 20% de la superficie agrícola del país. Cabe señalar que existen pocas tierras producidas directamente por las cooperativas: 5.309 hectáreas. Los socios productores de las cooperativas han participado en 574.680 toneladas de soja, lo que representa un 13% del total producido en 364.864 hectáreas. Del total de soja producido, las cooperativas han exportado 564.168 toneladas, que se corresponde con el 18% del total de soja exportada, y el 10% del total de las exportaciones. En la campaña 2011-2012, esto significa 285 millones de dólares. A ello se le agrega la comercialización de semillas de soja: 87.549 toneladas (35.870.000 U\$S).

Según el censo de Fecoprod, las exportaciones de soja realizadas de forma directa por las cooperativas representaron 3.000 toneladas, mientras que la exportación indirecta (por medio de la venta de la producción a las empresas exportadoras) fue de 561.168 toneladas. En el caso de la exportación indirecta, las cooperativas asumen el rol de acopiadoras e intermediarias entre los productores y las corporaciones transnacionales; de ahí la alianza entre esos dos actores. De estos datos se desprende que la actividad más

³ Los datos son extraídos del «I Censo de Cooperativas Asociadas a la Fecoprod. Principales Resultados, Agosto de 2013».

lucrativa de las cooperativas es el comercio de la producción acopiada, ya sea por la exportación directa o por la venta a otros exportadores. Según los datos de ingreso por sector de actividad, el 67,5% de los ingresos proviene del comercio realizado por las cooperativas. En este sentido, un primer error es la denominación de estas cooperativas como de «producción», dado que la actividad principal que genera ingresos es el acopio, intermediación y comercialización de la producción. Según el censo de Fecoprod, la producción de soja por los socios y la comercialización por parte de las cooperativas representó 285 millones de dólares en la campaña 2011-2012, mientras que en la campaña siguiente fue de 565 millones. La participación en el PIB del sector agroganadero en el año 2007 por parte de las cooperativas representó el 0,73%, mientras que en el año 2012 fue del 1,28%. Según los datos suministrados por el censo realizado por Fecoprod, el 70% de los socios detentan fincas de hasta 50 hectáreas, es decir que más de dos tercios de los productores asociados a cooperativas son pequeños productores. La federación de cooperativas de la producción extendió sus actividades con la inauguración de un Banco propio (Bancop S.A.), destinado a brindar servicios financieros a sus socios; de igual modo, se creó una empresa de combustibles y de servicios de provisión de insumos, Ecop S.A.

En un trabajo del 1994, Genoveva Ocampos ya observaba la dinámica de funcionamiento y las relaciones en las cooperativas de producción entre pequeños y grandes productores:

La condición de «socio menor» implica que la participación del sector campesino se dé en condiciones particulares, donde la cooperativa es más bien vista como un sustituto del patrón (intermediario), pero no como una organización propia y sujeta al control social de sus miembros. En un diagnóstico realizado a una cooperativa «autóctona» que incluye la problemática de los socios pequeños agricultores con su cooperativa, se mencionan los siguientes problemas: la falta de comprensión sobre las funciones de una cooperativa, una ley muy complicada, el manejo de la cooperativa por parte de socios ricos y/o autoridades políticas, cuotas de ingreso muy elevadas, la no alternancia de los socios en los cargos directivos, acceso a la información y toma de decisiones que excluye a las bases, el endeudamiento creciente (Ocampos, 1994: 32).

Colonias Unidas

La cooperativa Colonias Unidas Agropec. Ind. Ltda. nace en 1953, a partir de la asociación de inmigrantes de origen alemán, ucraniano, japonés, polaco, ruso y brasileño, asentados en el distrito de Obligado en el departamento de Itapúa. En el año 2007 su cultivo más importante fue la soja,

cultivación que ocupó una superficie de 115 mil hectáreas, convirtiendo a Colonias Unidas en el principal productor de la oleaginosa de Paraguay en ese año (Rojas Villagra, 2012). Según las afirmaciones de un dirigente de la cooperativa Colonia Unidas, el 70% de los asociados poseen fincas de 50 hectáreas o menos; un 10% van de 50 a 100 hectáreas, mientras un 20% superan las 100 hectáreas. Estos datos pueden reflejarse en los datos recolectados por el Censo Agrícola Nacional del año 2008, donde se observa que en cuatro departamentos de la Región Oriental (Itapúa, Alto Paraná, Caaguazú y Caazapá), 22.122 fincas pequeñas y medianas produjeron el 8% del total de soja, mientras que el 92% restante fue producido por grandes fincas. Pero al comparar entre departamentos, la participación de pequeñas fincas en extensiones menores a 50 hectáreas, resalta que en Itapúa se duplica la participación de las pequeñas fincas en la producción de soja. Mientras que en Alto Paraná, las fincas entre 1 y 50 hectáreas participaron en la producción total de soja en un 6,9%; en Itapúa se dio en un 11,3%. La diferencia aumenta al comparar Itapúa con el departamento de Caaguazú, en el que la participación es del 3,9% (Censo Agrícola Nacional, 2008). Precisando, el departamento de Itapúa es donde se encuentra la Cooperativa Colonias Unidas y donde producen la mayoría de sus socios.

En el mismo sentido, un análisis del CADEP (Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya) sobre el rendimiento del cultivo de soja en Itapúa, resalta el rendimiento de la producción según tamaño de finca, indicando que el máximo rendimiento en las fincas de entre 1 y 50 hectáreas fluctúa entre 2,1% y 2,3%, mientras que en las fincas de más de 1.000 hectáreas es de 2,6% (Setrini, 2014). En la edición de noviembre de 2013, la revista publicada por la Cooperativa Colonias Unidas festeja la decisión del presidente Horacio Cartes de vetar el impuesto a la exportación de granos:

los dirigentes gremiales expresaron su alegría por la decisión del Poder Ejecutivo de vetar el proyecto de ley que pretendía gravar la exportación de granos en estado natural. Otro aspecto aludido fue el impuesto a la Renta Agropecuaria, IRAGRO, que cuenta con el apoyo del sector productivo, por considerarlo más justo, partiendo de la base de que grava las ganancias del productor (Revista informativa, 2013: 22).

Las ganancias del productor son gravadas, mientras que las ganancias de los comercializadores, no. Es la posición de los directivos de la Cooperativa. Según indica un informe sobre la cadena de valor de la soja, «el rol jugado por el pequeño productor es simplemente proveer tierras para la expansión del cultivo de los grandes y medianos productores de este rubro, quienes tienen mayores capacidades de inversión» (Setrini, 2014: 49).

Esto como primer punto de inflexión. Como segundo, complementario, el autor nos indica que

los pequeños productores no son proveedores competitivos de trigo, soja, y maíz. Dentro del Paraguay, los rendimientos de estos rubros tienen una relación fuerte con el tamaño de la finca. Por su acceso a capital, tecnología e insumos comprados, y las economías de escala de la producción mecanizada, las plantaciones de mayor tamaño demuestran rendimientos muy por encima de los pequeños productores. Además, las empresas procesadoras por lo general mantienen relaciones anónimas o de mercado con sus proveedores, comprando granos de silos al contado que a su vez acopian de grandes productores. En estos mercados los precios se fijan según los costos de producción de los productores más tecnificados y eficientes y en niveles que no son remunerativos a la escala en las cuales operan los pequeños productores (idem, 2014: 152).

En la misma dirección se dirige el análisis realizado por Mariana Fassi: «Este modelo de crecimiento, para ser rentable, se basa en el desarrollo del cultivo a gran escala, lo que implica, por un lado, la expulsión del campesinado de sus tierras y, por el otro, la depredación de montes y bosques, hasta hoy sostenedores de la biodiversidad y del equilibrio ecológico» (Fassi, 2006: 52).

Si existen numerosos pequeños productores de soja (para quienes la producción comparativamente no es rentable), socios de Colonias Unidas, y si los costos de producción son definidos por los productores más tecnificados, entonces, la pregunta que surge es: ¿Por qué los pequeños productores producen soja y no otras producciones más rentables? Ante esta pregunta, un dirigente de Colonias Unidas nos respondió apelando al «costo de oportunidad», entendiendo que el pequeño productor frente a la «alternativa» de producir para la subsistencia o para el mercado, con la opción de quedarse con una pequeña ganancia, opta por el mercado. En este caso, si hay ganancia, por más pequeña que sea, hay rentabilidad. El mismo dirigente nos señaló que el 97% de la superficie sembrada se realiza por medio de la «siembra directa» y la utilización de semillas genéticamente modificadas. La utilización de este tipo de siembra implica que los costos disminuyen en tanto aumenta la extensión de la finca.

Ante estas interpretaciones se podría proponer otra alternativa, girando de 180° los argumentos del estudio coordinado por Setrini y el de Fassi: esas afirmaciones contradicen el análisis realizado por Anino y Mercatante sobre la producción agraria en Argentina: «El trabajo que establece el valor de las mercancías agrarias no es el de la técnica predominante. Es el de la peor tierra que es necesario poner en producción para satisfacer a la demanda en un momento dado» (Anino y Mercatante, 2009). Si las tierras

menos productivas establecen el valor de las mercancías agrarias, implicaría que las tierras más productivas y tecnificadas generarían una mayor ganancia, es decir, lo que Marx definió en el tomo III, capítulo XXXVIII de *El Capital* como «renta diferencial». Por lo tanto, se puede afirmar que en Paraguay existe un sector de productores agrícolas que se apropian de un excedente diferencial: estos son los productores más tecnificados y con mayor tamaño de fincas.

Un problema de caracterización

Existe una dificultad a la hora de caracterizar a los actores del agronegocio, ejemplificado en el caso de los «brasiguayos». Estos productores de origen brasileño o hijos de inmigrantes brasileños son catalogados como extranjeros. Entre los actores del agronegocio, los productores locales de soja han sido solapados en las investigaciones. Esto ha permitido crear una imagen en la que los empresarios extranjeros aparecen como los máximos beneficiarios del circuito de la soja. Entre estos actores extranjeros, encontramos a las corporaciones transnacionales y a grandes productores, principalmente brasileños. Algunos de los investigadores que han trabajado sobre el tema, han propuesto la existencia (o continuidad) de una «economía de enclave», que releva a las industrias extractivas (tanino, yerba mate) desarrolladas desde principios del siglo XX. Además, esos análisis indican que al estar detentado por extranjeros el sector productivo primario, el mercado interno es desatendido y relegado a un segundo lugar al momento de decidir qué producir. Una de estas confusiones en que han caído científicos sociales, es en considerar como extranjeros a ciertas comunidades instaladas en territorio paraguayo desde la década de 1920: un ejemplo es el trabajo de José Albuquerque, que considera que el movimiento campesino paraguayo ocupa tierras no solo de brasileños, «sino también de otros extranjeros que tienen latifundios en Paraguay (alemanes menonitas, suizos, coreanos, chinos y norteamericanos, etc.)» (Albuquerque, 2005: 151). La caracterización de inmigrantes en la primera mitad del siglo XX y de su descendencia como extranjeros (o por lo menos como «no-paraguayos»), utilizando criterios étnicos o religiosos (alemanes, menonitas), impide observar con claridad cómo se constituyen los sectores favorecidos por el agronegocio, la dinámica del capital y el excedente que genera. El caso de Colonias Unidas, si bien la mayoría de socios son descendientes de inmigrantes alemanes, tienen nacionalidad paraguaya, hablan español y guaraní, viven en Paraguay, y principalmente, y más importante, ocupan posiciones en el aparato estatal. Un candidato a vicepresidente, un viceministro de agricultura, jefes departamentales, todos descendientes de

inmigrantes, son evidencias claras del error de considerarlos extranjeros: japoneses, alemanes o menonitas. Al mismo tiempo, podemos observar que los directivos de Colonias Unidas, además de detentar los cargos en las federaciones y asociaciones de cooperativas como la Fecoprod, integran los directorios de las representaciones empresariales, entre ellos la Unión de Gremios de la Producción (UGP), de la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO). Del mismo modo, los más altos cargos directivos de las empresas creadas por Fecoprod están en manos de dirigentes de la cooperativa Colonias Unidas, al igual que la presidencia de la Federación; el director titular de Bancop S.A. y el presidente de Ecop S.A.

Por otro lado, sobre la definición de «brasiguayo», Marta Izabel Schneider Fiorentin, indica que en 2010 medio millón de habitantes en Paraguay son de origen brasileño, 60% de ellos radicados hace más de 30 años y el 90% de sus descendientes han nacido en Paraguay y fueron registrados con esa nacionalidad (Schneider Fiorentin, 2010). Si bien, los aspectos culturales identitarios deben ser analizados profundamente en la sociedad paraguaya, no cabe duda que los habitantes de origen brasileño en Paraguay, moradores permanentes y con nacionalidad paraguaya, deben ser considerados paraguayos.

Por lo tanto, entendemos que existe un sector amplio de paraguayos residentes en Paraguay, con nacionalidad paraguaya, que forman parte de la cadena productiva de la soja en territorio paraguayo, reteniendo una parte importante de las ganancias generadas por el circuito sojero para la exportación. Ese sector intenta disputar una parte del agronegocio a las corporaciones transnacionales, pero al mismo tiempo integran alianzas que consolidan su posición en el sector. Esa alianza se puede observar materializada en la conformación de los cargos directivos en los gremios que representan al sector productivo, comercializador y exportador de la producción agrícola, más específicamente en la conformación de los integrantes de la Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO), donde trabajan a la par Colonias Unidas con CONTIPARAGUAY S.A. y Syngenta Paraguay S.A. La Unión de Gremios de la Producción (UGP) es un ente gremial que defiende los intereses de los sectores vinculados a la producción agropecuaria, donde están representados junto a Fecoprod, la Cámara de Fitosanitarios y Fertilizantes (CAFyF) conformada por Basf, Bayer, DowAgroSciences, Du Pont, Monsanto y Syngenta.

A modo de conclusión

En un análisis realizado por Valeria Hernández, María Eugenia Muzi y María Florencia Fossa Riglos sobre cooperativas de producción agropecuaria en dos agrociudades de la provincia de Buenos Aires en Argentina, se señala que

las consecuencias del cambio de orientación productiva y el avance de la agricultura de commodities transformaron tanto el perfil productivo de las cooperativas como la lógica institucional que las organizaba. Entre estos cambios se observa la ampliación de las actividades como la venta de servicios (fumigación, fertilización, cosecha, acopio, transporte) y de agroinsumos, la comercialización de granos, etc. (Hernández, Muzi y Fossa Riglos, 2013: 152-153).

Entre los *pooles* de siembra y las cooperativas de producción en la provincia de Buenos Aires ya no habría tantas diferencias. El mismo proceso analizado para la provincia de Buenos Aires puede observarse nítidamente en Paraguay, donde las llamadas cooperativas de producción ampliaron un gran abanico de actividades, desde el financiamiento y la provisión de insumos, hasta la comercialización en el exterior, siendo esta última su principal actividad en relación a sus ingresos. Las cooperativas de producción se transformaron en empresas de acopio y comercialización. En este sentido, no tienen nada que envidiarles a las grandes transnacionales.

En Paraguay, las actividades desplegadas por las llamadas cooperativas de producción- comercialización, de forma individual o asociadas, permiten equiparar su funcionamiento con las grandes empresas transnacionales. La expansión en áreas de servicios a partir de la Fecoprod les permite integrar a las cooperativas el agronegocio de manera cada vez más autónoma de las grandes transnacionales, incluyendo servicios financieros (BANCOP S.A.) y la provisión de insumos (ECOP S.A. y AGROLATINA S.A.). El caso de Colonias Unidas es un ejemplo acabado del funcionamiento de las cooperativas de producción-comercialización de productos agrícolas. Disputa una parte nada despreciable del mercado a las grandes empresas transnacionales: la construcción de un puerto propio, por ejemplo, indica que la autonomía de las cooperativas es cada vez mayor⁴. La principal actividad de la cooperativa es el acopio y la comercialización de la producción, y éste es el principal ingreso. En 2014, el diario *La Nación* publicó un artículo sobre los diez principales exportadores en Paraguay y de hecho situó a Colonias Unidas en séptimo lugar⁵. Ese lugar refleja la capacidad

4 Ver <http://www.abc.com.py/edicion-impres/a/economia/cooperativa-prepara-exportacion-1253466.html>.

5 Ver <https://agroparaguay.wordpress.com/2014/10/06/cargill-adm-y-concepcion-en-top-ten-de-exportadores/>

de actores locales que intervienen en el agronegocio para captar una parte importante de los excedentes generados por la producción de soja para el mercado externo, al mismo tiempo que refleja la mayor autonomía con respecto a las corporaciones transnacionales.

Bibliografía

- Albuquerque, José (2005). «Campesinos paraguayos y «brasiguayos» en la frontera este del Paraguay» en: Fogel, Ramón y Marcial Riquelme (comp.). *Enclave sojero: merma de soberanía y pobreza*. CERI, Asunción.
- Anino, Pablo y Mercatante, Esteban (2009), «Renta diferencial y producción agraria en Argentina. Una respuesta a Rolando Astarita», en: http://www.ips.org.ar/wp-content/uploads/2011/04/Anino-y-Mercatante-Renta_diferencial_y_produccion_agraria_en_Argentina.pdf
- Borda, Dionisio (2011). «La economía política del crecimiento, pobreza y desigualdad en el Paraguay (1968 – 2010)» en Abente Brun, Diego y Borda, Dionisio (Editores). *El Reto del Futuro. Asumiendo el legado del bicentenario*. Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay, Asunción.
- Carbone, Rocco y Soler, Lorena (Eds.), (2012). *Franquismo en Paraguay. El golpe*. El 8vo. Loco Ediciones, Buenos Aires.
- Fassi, Mariana (2006). «Paraguay, un territorio en disputa. El avance de la soja transgénica y la resistencia campesina al modelo que implica», en: *Periferias. Revista de Ciencias Sociales*. Año 10, N° 13, Primer semestre de 2006, FISyP, Buenos Aires.
- Fogel, Ramón (2005). «Efectos socioambientales del enclave sojero», en Fogel, Ramón y Marcial Riquelme (comp.). *Enclave sojero: merma de soberanía y pobreza*. CERI, Asunción.
- Galeano, Luis (2011). «La nueva ruralidad: Transformaciones y desafíos del Paraguay rural contemporáneo» en Abente Brun, Diego y Borda, Dionisio (Editores). *El Reto del Futuro. Asumiendo el legado del bicentenario*. Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay, Asunción.
- Glauser, Marcos (2012). *Extranjerización del Territorio Paraguayo*. Base-Investigaciones Sociales, Asunción.
- Gudynas, Eduardo (2012) «Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo latinoamericano», en *Revista Nueva Sociedad* 237, Buenos Aires.
- Hernández, Valeria, Muzi, María Eugenia y Fossa Riglos, María Florencia (2013), «Figuras socioprodutivas de la ruralidad globalizada». En Gras, Carla y Hernández, Valeria (coord.) (2013), *El agro como negocio. Producción, sociedad y territorios en la globalización*. Biblos, Buenos Aires.
- Ocampos, Genoveva (1994), *Programa de modernización para la diversificación agropecuaria. Proyecto 5. Fortalecimiento de organizaciones campesinas*. Antropología y Perspectiva de Género, Asunción.

- Rojas Villagra, Luis (2009). *Actores del agronegocio en Paraguay*. BASE-Investigaciones Sociales/ Diakonía, Asunción.
- Schneider Fiorentin, Marta Izabel (2010), *A experiencia da imigração de agricultores brasileiros no Paraguai (1970-2010)*, UFPR, Curitiba.
- Setrini, Gustavo (coord.) (2014), *Cadenas de valor y pequeña producción agrícola en el Paraguay*, Cadep, Asunción.
- Soler, Lorena (2012), *Paraguay. La larga invención del golpe. El stronismo y el orden político paraguayo*, Imago Mundi, Buenos Aires.
- Torres Figueredo, Oscar A. y Eduardo Ernesto Filippi (2006). «La modernización de la agricultura y la dinámica *«brasiguaya»* en Paraguay». En:http://www.fidamerica.org/admin/docdescargas/centrodoc/centrodoc_314.pdf.
- Vázquez, Fabricio (2005), «Territorio y Población. Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay», en Fogel, Ramón y Marcial Riquelme (comp.). *Enclave sojero: merma de soberanía y pobreza*. CERI, Asunción. UNFPA, Asunción.

Fuentes

- Censo Agrícola Nacional, 2008.
- I Censo de Cooperativas Asociadas a la Fecoprod. Principales Resultados, Agosto de 2013.
- Revista Informativa, Noviembre de 2013, N° 390.
- BANCOP S.A.: <http://www.bancop.com.py/>
- ECOP S.A.: http://www.fecoprod.com.py/index.php?option=com_content&view=article&id=96:ecop&catid=38:eventos-&Itemid=65
- Agrolatina S.A.: <http://www.unicoop.com.py/es/proyectos/agrolatina-s.a>
- Instituto Nacional del Cooperativismo (INCOOP): <http://www.incoop.gov.py/v2/>
- CAPECO: <http://www.tera.com.py/capeco/>
- UGP: ugp.org.py/
- CAFyF: <http://www.cafyf.org/>

Desafiando al orden

La historia de una imagen en el proceso final del stronismo*

Fecha de recepción: 15 de marzo de 2015

Fecha de aprobación: 18 de mayo de 2015

Resumen: En este artículo se trata de analizar el proceso final del stronismo a partir de una imagen fotográfica muy conocida en Paraguay. Se realiza un análisis del contexto histórico y social, como así también del contexto de producción de la foto. Por otro lado se reflexiona sobre la textualidad de la imagen. Finalmente se presentan algunas preguntas que inevitablemente surgen a la hora de pensar la relación de las imágenes con el pasado reciente y en particular con el stronismo.

Palabras clave: Imágenes, Stroessner, Paraguay, orden, resistencia, context, textualidades.

Abstract: This article aims to analyze the final process of stronismo from a photographic image well known in Paraguay. An analysis of the historical and social context, as well as the context of photo production is performed. On the other hand it reflects on textuality image. Finally some questions that inevitably arise when considering the relationship of the images with the recent past and in particular the stronismo are presented.

Keywords: Image, Stroessner, Paraguay, order, resistance, context, textualities.

* Este trabajo se realizó en el marco de la Maestría en Historia Contemporánea. Allí llevo adelante mi tesis sobre el stronismo denominada: «Cumpleaños y política: una forma de legitimación del régimen», dirigida por la Dra. Lorena Soler.

Edil Cáceres

Profesor Universitario en Historia (Universidad Nacional General Sarmiento). Estudiante de la Maestría en Historia Contemporánea (UNGS). Dicta clases en escuelas de Enseñanza Media del Conurbano Bonaerense. Es integrante de CHIPA/Cultura, Historia, Ideas, Política y Artes del Paraguay.



La fotografía, como un fenómeno de la vida moderna, es un medio de expresión de la sociedad y tiene la capacidad de reproducir una determinada realidad social. En este sentido y como lo plantea Gisèle Freund, puede servir como un documento social para poder revisar y pensar determinados contextos históricos y sociales (Freund, 2006). Hoy las imágenes no solamente reflejan, sino que constituyen la centralidad de la experiencia visual en la cultura contemporánea (Uslenghi, 2010), por lo cual puede pensarse como una fuente de material histórico para realizar ciertas interpretaciones sobre el pasado reciente.

Las imágenes proporcionan memoria, nos dicen algo acerca de lo que ocurrió, su naturaleza es muda, pero a medida que realizamos un esfuerzo de interpretación nos pueden suministrar mucha información que debe ser acompañada por una serie de entrecruzamiento de datos (históricos y biográficos), para llegar a una conclusión lo más cercana posible a su momento de nacimiento. La fotografía de prensa que pretendemos analizar, nos dice que esto ha ocurrido, que es parte de la historia reciente del Paraguay.

En este sentido, el trabajo en primer lugar, consistirá en reponer los contextos en los cuales fue sacada la fotografía y luego sí, a partir de esos componentes, analizar el documento-imagen con mayor precisión. En segundo lugar, llevaremos adelante un análisis más técnico de la imagen en sus niveles de denotación y connotación. En tercer lugar, trataremos de responder, teniendo en cuenta lo desarrollado en los puntos anteriores, por qué trascendió esta foto y no otra, tomando un nivel de relevancia y difusión nacional como internacional como pocas, y a su vez ser reapropiadas por organismos e instituciones de difusión y defensa de los derechos humanos como material memorístico de la historia reciente del Paraguay. Finalmente, como último punto, teniendo en cuenta los contextos, los elementos propios de la fotografía, realizaremos una conclusión final.

Contexto histórico y social de la imagen

La imagen aquí analizada, fue sacada el 26 de abril de 1986, es decir en plena dictadura stronista. Recordemos que Alfredo Stroessner asume el poder a partir de un golpe de Estado realizado en 1954 y gobernó Paraguay hasta 1989, es decir un periodo de 35 años, lo cual lo convirtió en el hombre que más tiempo estuvo en el poder en Paraguay, conociéndose también como la dictadura más larga de América Latina.



Foto: Juan Moreno

Una de las características del régimen stronista es que gobernó durante todo el periodo con estado de sitio permanente y solo se levantaba para las elecciones fraudulentas que se realizaban. El uso de este recurso excepcional se volvió un recurso totalmente usual, durante lo que Francisco Delich (1981) ha dado en llamar el «despotismo republicano paraguayo». De ahí que es interesante pensar que la imagen que aquí pretendemos analizar es una muestra de una contestación rebelde a ese estado de sitio permanente que el régimen ha impuesto. Por lo tanto, vemos no solamente persona con actitudes desafiantes en un espacio público, sino también una expresión y un mensaje contrahegemónico a ese orden social que se ha instalado desde 1954.

Existe una periodización que realiza Adrew Nickson (2010), para comprender el largo gobierno de Stroessner a partir de tres etapas o fases. Tener en cuenta esto nos ayudará a contextualizar la fotografía que queremos analizar, permitiéndonos de ese modo entrecruzar proceso histórico e imagen. De esa manera podremos visualizar el sentido y la intencionalidad con la cual fue tomada.

Con respecto a la primera etapa del régimen, este autor la denomina «la fase de consolidación», que va desde 1954 hasta 1967, donde Alfredo Stroessner logra consolidar su figura dentro del Partido Colorado, dentro de las Fuerzas Armadas y del Gobierno, reprimiendo cualquier tipo de oposición. La concentración de estos poderes en la persona de Stroessner es lo que se conoce como la *unidad granítica*.

La segunda fase va desde 1968 hasta 1981, al cual Nickson denomina «fase de expansión». Una de las variables que toma para analizar este periodo es la económica. En ella observa, que la economía del país crecía a partir de los productos derivados del campo, lo cual le permitió en este contexto de prosperidad repartir poder entre sus principales aliados, tanto del Partido Colorado como de las Fuerzas Armadas, en tanto que el descontento social y los movimientos contrainsurgentes que se fueron generando, fueron rápidamente reprimidos y cooptados por el régimen.

La última etapa del stronismo es denominada por el autor como la «fase de descomposición», que va desde 1982 hasta 1989. En efecto, el derrocamiento de Stroessner en 1989 marca claramente el fin de un ciclo político que se comienza a evidenciarse a partir de los conflictos políticos y sociales a inicios de la década del ochenta (Soler, 2012), y esto se manifiesta a partir de varios factores, como el estancamiento económico generado por la baja del precio internacional de la soja y el algodón, principales productos de exportación del Paraguay. Por otro lado, es un periodo de baja en los salarios y devaluación del guaraní.

Además de esto, hay que sumar que durante estos años va a crecer muy fuertemente el descontento social y la crítica permanente y abierta que realizan distintos sectores de la sociedad paraguaya. En este sentido, recordemos que el 1 de mayo de 1985 se funda el Movimiento Intersindical de Trabajadores del Paraguay (MIT-P), el cual va a tener una postura crítica y de resistencia organizada frente al régimen (González, 2014). La represión será la consecuencia de las acciones o manifestaciones que lleven adelante estos grupos.

Por otra parte, hay que tener en cuenta el rol que juega la Iglesia en esta etapa; si bien en los primeros inicios del régimen acompañó al gobierno, es principalmente a partir de la década del '70 y sobre todo del '80, donde se puede visualizar que una importante parte de la Iglesia, más alineada a la visión de los sacerdotes tercermundistas, tiene y expresa una postura de crítica al stronismo y se solidariza con los movimientos que se organizan para expresar su descontento. Por ejemplo, el acto de inauguración del Movimiento Intersindical de Trabajadores del Paraguay en 1985, fue realizado en la parroquia San Cristóbal de la ciudad de Asunción. Al año siguiente, el 1 de mayo, se preparó un acto público para recordar la fundación del movimiento en la plaza Italia, donde se convocó previamente a la celebración de una misa en la iglesia Cristo Rey (González, 2014).

Lo que se puede ver claramente, en este hecho, es que la Iglesia tuvo un rol por lo menos destacado en esta última etapa del régimen, al dar legitimidad a través de sus instituciones a las iniciativas de organizaciones con posturas críticas al stronismo.

A esto hay que sumar también los partidos de oposición, que expresaban su descontento por la permanencia del régimen. Los medios de comunicación, los movimientos estudiantiles y el movimiento campesino, se sumaron a plantear el proceso de democratización de la sociedad paraguaya. Por otra parte, se explicitan fuertes denuncias de violaciones a los derechos humanos cometidas por el régimen. Todos estos elementos dan cuenta de una situación y un panorama de crisis del régimen y agotamiento de un modelo político y económico que ya no se adecuaba a los nuevos tiempos. El régimen stronista había perdido legitimidad política, tanto a nivel local como también a nivel internacional, al perder el apoyo de los EEUU y al darse un nuevo proceso de democratización en la región.

En este sentido, la imagen que se presenta aquí debe entenderse e interpretarse en esa fase de descomposición y fuerte movilización en los distintos espacios públicos que se realizan, sobre todo a partir de 1986. Las denuncias al stronismo realizadas por distintos sectores que habían sido víctimas

del aparato represivo, se enfrentan a ese poder autoritario que quiere seguir ejerciendo sobre las voluntades y los cuerpos su hegemonía.

Contexto de producción de la imagen

Es importante, además de reponer la información del contexto histórico de la imagen, también reponer el contexto de producción y circulación de la fotografía. Esto sería, en términos de Javier Felici (2017), el nivel contextual de una imagen, el cual nos permitirá, a partir de los datos disponibles, realizar una lectura visual más cercana a su sentido «original».

Como se dijo anteriormente, la foto analizada aquí fue sacada el 26 de abril de 1986 (tres años antes de ser derrocado el régimen) por el fotógrafo Juan Moreno, quien trabajaba para el diario Última Hora. La fotografía fue sacada luego de que un grupo de personas saliera de la Catedral de Asunción, en donde se estaba realizando una misa por la liberación de médicos apresados por la Policía de Stroessner. Estos médicos, pertenecientes al Hospital de Clínicas, se habían movilizado de manera continua e intensa, junto a estudiantes de medicina y enfermeras, para reclamar mejores condiciones de salarios y mejoras en la institución de más concurrencia. En ese momento, la Policía con su carro hidrante arroja agua a las personas que estaban en la explanada de la iglesia, para que se dispersen. Sin embargo, muchos se quedan y una mujer domina el centro de la escena. El fotógrafo trata de congelar con su cámara ese momento en el que varias personas y principalmente una mujer desafía al poder del Estado represor.

Es importante tener en cuenta los datos biográficos del autor de la fotografía y el medio en el cual se difunde. Con respecto a lo primero, Juan Moreno nació en Paraguay en 1957 y se especializó en principio en historietas, creando la primera revista de historieta del Paraguay: «QUIMERA». En 1984 hizo nacer junto a otros colegas una revista contestataria al régimen, que se llamó «El Raudal». Por lo tanto, podemos ver que hay realmente una intencionalidad de parte del fotógrafo de lograr una imagen que sea contestataria al régimen represivo. Estos datos biográficos nos permiten encontrar ciertos indicios para suponer cuál fue justamente el sentido originario de la imagen sacada.

Por otro lado, el fotógrafo estaba trabajando en ese momento para un diario con similares posturas al autor y es publicada allí la imagen. El diario Última Hora nace en 1973 y mantiene una postura independiente al régimen, lo cual le vale la censura (una característica común durante todo el stronismo), teniendo que exiliarse su director, Isaac Kostianovsky. Aparece nuevamente en 1979, es suspendido por el Ministerio del Interior por

un mes nuevamente, luego reabre y mantiene su línea crítica al stonismo hasta el fin de la dictadura.

La imagen no solo se difundió por el diario, sino también fue recuperada como una imagen emblemática de la resistencia y es exhibida hoy en día en el museo de las memorias de Asunción y también en el archivo del Terror, ubicado en el interior del Palacio de Justicia.

Sin duda, los contextos (históricos y de producción) nos ayudan a tener un acercamiento más «fiel» a la imagen que pretendemos analizar, y nos permiten leerla e interpretarla como un documento histórico. Como plantea Peter Burke (2005), las imágenes en un sentido no nos dicen nada, porque son irremediamente mudas, pero tienen como objeto comunicar. Aquellos que han creado las imágenes han querido hablarnos de determinada realidad social, sobre todo las fotografías de prensa. Entrecruzar los contextos con la imagen fotográfica es un desafío importante para el historiador, que en muchos casos se mantiene aún reacio a pensar la fotografía como un documento totalmente válido para repensar el pasado.

La textualidad de la imagen

Es realmente importante, reponer la mayor información posible del contexto no solo histórico sino también de producción de una imagen, para tener una mejor interpretación de ella. Sin embargo, una de las dimensiones en la cual no se hace tanto hincapié es en el análisis textual de la fotografía, es decir en sus elementos puramente denotativos o materiales (color, luz, puntos, textura, etc.), que a su vez son claramente connotativos, ya que la fotografía mantiene una relación de analogía con la realidad (Felici, 2007). Por lo tanto, en este último apartado nos ocuparemos de reflexionar sobre los elementos constitutivos a la imagen misma.

En una primera lectura visual, podemos ver que hay un conjunto de personas, pero la que domina la escena es una mujer, identificándose así el punto central de la imagen. La mujer que está con los brazos abiertos y casi como entregando su cuerpo a la situación, se llama Liz Fernández, hija de Ignacio Fernández Casabianca, perseguido durante la dictadura por ser comunista, al igual que su tío Luis Casabianca, también apresado en varios ocasiones.

Además, lo que se puede ver en la imagen son líneas del tipo horizontal en la parte inferior de la fotografía formada por la explanada, que en este caso permite separar dos espacios. En uno de ellos, la mujer junto con el resto de las personas y, en el otro espacio, que no se ve en la fotografía (pero por los testimonios de la época y por las propias declaraciones de Liz Fernán-

dez¹), está la Policía stronista con un carro hidrante, tirando agua hacia la gente y principalmente hacia la mujer. El propio Estado reprimiendo el cuerpo de la mujer.

Es interesante en este punto, que el fotógrafo elige de alguna manera no fotografiar a la Policía, un poder que no está visible en la imagen pero que está actuando.

En esta fotografía hay una *ausencia-presente-actuante*, en el sentido de que los que están reprimiendo están ausentes en la imagen pero al mismo tiempo están presentes y actuando (reprimiendo). La presencia de los actores en la imagen, y sus actitudes manifiestas, es efecto y consecuencia de un orden represivo que signó y operó durante más de tres décadas en la sociedad paraguaya.

Pero tal vez sin buscarlo, la imagen nos revela dos dimensiones para pensar la relación entre dictadura y sociedad. Por un lado, hay un grupo de personas que se quedan en la explanada y le hacen frente a la represión estatal, desafiando al establecimiento de ese orden social que durante tanto tiempo mantuvo disciplinada a la sociedad paraguaya. Sin embargo, también se observa en la fotografía a otras personas que se retiran de la escena dándole la espalda a la situación, al tiempo que algunos de ellos se dan vuelta solo para observar qué pasa. Hay actitudes y comportamientos que podríamos definirlos como de confrontación, de crítica, de inconformismo o de resistencia y, por otro, de desinterés, de conformidad o de complicidad, lo que confirma el alcance del consenso social y político de que gozó el régimen. El conjunto de estrategias que buscó generar adhesiones a las distintas políticas que el stronismo llevó adelante, como así también desalentar por vía de la represión comportamientos disidentes al orden establecido.

Siguiendo con el análisis de la imagen, se observan también líneas verticales proporcionadas por los edificios que forman parte del fondo de la foto, y hay una principal que está detrás de la mujer y de los hombres que se quedan mirando hacia la Policía. Ese edificio es la catedral de Asunción, donde previamente se había realizado una misa por la liberación de médicos apresados por la Policía stronista.

Por otro lado, observamos en la imagen una continuidad entre el edificio iglesia y los brazos abiertos de la mujer, que nos remite culturalmente a la figura del Cristo. El recorrido visual de estos elementos mencionados en la

1 <http://ea.com.py/v2/la-foto-que-recorrio-el-mundo/>

imagen nos plantea, por lo menos, líneas de análisis que forman parte del contexto del stronismo, como por ejemplo el rol de la Iglesia.

Continuando con el análisis visual, notamos que hay una iluminación natural, ya que es de día. Si bien la foto es en blanco y negro, se pueden distinguir tonalidades, por ejemplo en el piso, allí se observa una mancha extensa sobre la cual está parada la mujer como consecuencia del agua arrojada por el carro hidrante. La misma agua está mezclada con una especie de mancha roja, para reconocer luego a los que habían sido reprimidos.

Podemos visualizar que es una fotografía dinámica y su dinamismo está dado por el peso que tiene la mujer en la foto, sus brazos abiertos y la gente alrededor con similares acciones. Podemos encontrar la repetición de los elementos, en este caso la persona y la manera de cómo está estructurada la imagen, nos da la sensación de dinamismo. También encontramos que hay tensión en la imagen proporcionada por las líneas de la explanada, por las de los edificios y los hombres en movimiento, como además las manos levantadas señalando hacia adelante. Estos elementos nos remiten al contexto de conflicto social que se vivía en aquellos años.

Por último, en cuanto a la actitud de los personajes, podemos notar que la mujer se muestra claramente desafiante y a la vez mostrando una actitud de sacrificio, de entrega. Esta imagen puede generar en el espectador un sentimiento de admiración hacia el personaje de la foto.

Conclusión

El análisis de los contextos y de los componentes de textualidad de la fotografía nos remite a los años finales del régimen de Alfredo Stroessner, donde aparecen claros rasgos de resistencia de una parte de la sociedad paraguaya que se animó a impugnar. En este sentido, la imagen adquiere un valor documental realmente importante para poder comprender y echar luz sobre el pasado reciente del Paraguay, campo de análisis aún no consolidado en el país.

Sin duda, como plantea Roland Barthes (2006), percibir el significado de la fotografía no es imposible, pero exige un acto secundario de saber o de reflexión. Estos dos niveles que pudimos analizar, tanto el de los contextos como los de las textualidades de la imagen, son dos dimensiones que necesariamente deben ser miradas complementariamente, en el caso de que la imagen por sí misma se «preste» a hacerlo. En el caso de la fotografía aquí analizada, estas dos dimensiones nos llevaron a tener una mirada diferente de aquellos años finales del stronismo. Esta imagen es representativa y sintomática de aquellos años en que una importante parte de la sociedad

paraguaya se animaba a hacerle frente al proceso más largo conocido en su historia.

Por último, interrogarnos por el pasado reciente de Paraguay, utilizando como fuente una fotografía de prensa, abre otras preguntas y problemas para ser pensados. Como por ejemplo, la relación de los medios con el stronismo en general y el fotoperiodismo en particular. Cuáles han sido las imágenes que se difundieron sobre ese proceso y cuáles se censuraron, cuáles son las imágenes de denuncia y cuáles de aceptación del régimen. Sin duda, el campo de análisis de las imágenes sobre el stronismo está aún sin ser explorado. Esta pequeña reflexión no ha tenido otro propósito más que comenzar con esas inquietudes.

Bibliografía

- Barthes, Roland (2006): *La cámara lucida. Nota sobre la fotografía*. Buenos Aires. Paidós.
- Burke, Peter (2005), Capítulo II: «Iconografía e Iconología», en *Visto y no visto. El uso de la imagen como documento histórico*. Barcelona. Crítica.
- Delich, Francisco, «Estructura agraria y hegemonía en el despotismo republicano paraguayo», *Estudios rurales latinoamericanos*, V. 4. N° 3. Bogotá, Septiembre-Diciembre de 1981, pág. 239-256.
- Felici, Javier Marzal (2007): «Una propuesta metodológica para el análisis de la fotografía» en *Cómo se lee una fotografía. Interpretación de la mirada*. Cátedra. Madrid.
- Freund, Gisèle, (2006): *La fotografía como documento social*. Gustavo Gili, Barcelona.
- González Bozzolasco, Ignacio, «Represión, cooptación y resistencia: El movimiento sindical paraguayo» en Rocco Carbone / Lorena Soler (editores) (2014), *Stronismo asediado 2014-1954. Orden político / sexualidades / cuestión obrera / ritualidades*, Asunción, Novapolis y Arandurá Editorial.
- Nickson, Andrew, «El régimen de Alfredo Stroessner (1954-1989)», en Telesca Ignacio (coord.), *Historia del Paraguay*, Taurus, Paraguay, 2010.
- Soler Lorena, *Paraguay. La larga invención de un golpe. El stronismo y el orden político paraguayo*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2012.
- Uslenghi, Alejandro (comp.), (2010): *Walter Benjamin: Culturas de la imagen*, Buenos Aires, Eterna Cadencia Editorial.

<http://ea.com.py/v2/la-foto-que-recorrio-el-mundo/>



Nadia Alderete

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata

Los movimientos campesinos frente a la dominación y concentración del poder en Paraguay*

Fecha de recepción: 15 de marzo de 2015

Fecha de aprobación: 18 de mayo de 2015

Resumen: El movimiento campesino es un actor histórico y clave en el Paraguay, por su lucha y resistencia frente a la desigualdad e injusticia que caracterizan desde siempre al país. Con la destitución de Fernando Lugo en un juicio por demás arbitrario, asume nuevamente el Partido Colorado de la mano de Horacio Cartes. En este nuevo contexto atravesado por las políticas neoliberales implementadas al inicio del nuevo gobierno y la conflictividad social que fue alimentando, las organizaciones campesinas ensayan nuevas estrategias, como la reconstitución del Congreso Democrático del Pueblo. Partiendo de este escenario, se intentará analizar qué incidencia tienen las organizaciones campesinas en la actual configuración de las relaciones de poder del Paraguay.

Palabras claves: concentración de la tierra – agronegocios – movimiento campesino – Congreso Democrático del Pueblo.

Abstract: The peasant motion is a historical factor in Paraguay. For their fight and resistance tackle inequality and injustice that has always characterized the country. With the dismissal of Fernando Lugo on trial by others arbitrary, assumes again the Colorado party

* Este trabajo se realizó en el marco de la Maestría en Historia Contemporánea. Allí llevo adelante mi tesis sobre el stonismo denominada, «Cumpleaños y política: una forma de legitimación del régimen», dirigida por la Dra. Lorena Soler.

Nadia Alderete

Estudiante avanzada de la carrera de Licenciatura de Sociología, de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata. Buenos Aires. Argentina. Integrante CHIPA. Universidad Nacional de General Sarmiento. Buenos Aires. Argentina. nadiaalderete@yahoo.com.ar

© Nadia Alderete. Publicado en Revista Novapolis. Nº 8, Abr 2015, pp. 57-70. Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2077-5172.

to power of Horacio Cartes. In this new context crossed by the neoliberal policies implemented at the beginning of the new government and the social conflicts that this government was feeding, the peasant organizations test new strategies where the reconstitution of the Democratic People's Congress plays an important role. Starting from this scenario, trying to analyze what incidence have the peasant organizations in the current configuration of power relationships.

Keywords: land accumulation – agrobusiness – farmer organizations – Democratic People's Congress.



Introducción

Paraguay está caracterizado por ser un país altamente desigual, donde la posesión o no de la tierra tiene gran influencia en la estructuración de las relaciones de dominación. Frente a estas condiciones, los movimientos campesinos han resistido históricamente. En el 2008 con Fernando Lugo en la presidencia, se presentó la posibilidad de que los movimientos campesinos tuvieran mayor visibilidad. Sin embargo, este gobierno fue interrumpido por medio de un juicio político al presidente, luego de la masacre ocurrida en Curuguaty que dejó doce campesinos muertos. Con el actual gobierno de Horacio Cartes, las políticas neoliberales están a la orden del día, el avance de los agronegocios es más intenso y la conflictividad social adquiere mayor presencia.

Este trabajo, en el marco del desarrollo de la tesina de la carrera de Licenciatura en Sociología de la Universidad de La Plata (Argentina), intentará comenzar a evaluar la incidencia que tienen las organizaciones campesinas en la actual configuración de las relaciones de poder. Para ello, comienza con una descripción de la estructura económica del país y de la situación de las familias rurales frente al modelo de los agronegocios, continúa con un desarrollo histórico del movimiento campesino junto a una descripción de las principales organizaciones, para finalizar en los años más recientes con la asunción y destitución de Fernando Lugo y la vuelta del Partido Colorado al poder. Para concluir, se desarrollan posibles hipótesis o perspectivas de futuro.

Estructura económica agraria del Paraguay: concentración de la tierra y expulsión campesina

Paraguay es uno de los países más desiguales y con la más alta concentración de la tierra en América Latina. También posee una alta proporción

de población campesina, el 43% del total. Según la Encuesta Integrada de Hogares del 2002, el 29,7% de la población rural no posee tierras, el 60% de la población con menos tierras posee el 6,6% del total de las mismas y el 10% con más tierras posee el 66% del total (CODEHUPY, 2007).

El origen de la estructura latifundista en el Paraguay está asociado a la venta masiva de tierras públicas después de la guerra de la Triple Alianza (1870). En este periodo, la apropiación en manos de particulares adquirió un carácter masivo y extranjerizante, vendiéndose enormes áreas a capitales argentinos, brasileños, ingleses y, en menor medida, paraguayos.

Asimismo, durante la dictadura de Stroessner (1954-1989) se entregaron gran cantidad de hectáreas de tierra fiscal a civiles y militares, a pesar de estar destinadas a la reforma agraria y también se permitió la expansión de grandes productores brasileños. Por otro lado, el presidente impulsó el proceso de modernización agraria gracias al avance de la mecanización, es decir, la incorporación de modernas tecnologías y el uso intensivo de insumos agrícolas. Los grandes productores hicieron uso de estas ventajas y los pequeños propietarios se limitaron a sobrevivir y producir de manera cada vez menos competitiva, acelerándose el desarraigo de la población campesina.

Históricamente el monopolio de la tierra en manos de grandes empresas extractivas de capital extranjero, ha dificultado un desarrollo social y económicamente sustentable y ha expulsado y despojado a las comunidades campesinas e indígenas de forma masiva.

Actualmente, el sistema económico del Paraguay se sostiene principalmente por la producción y exportación agropecuaria. El 80% de las exportaciones se compone de cinco rubros primarios: fibra de algodón, soja en grano, aceites vegetales, carne y madera. Asimismo, una parte importante de la industria se basa en el procesamiento de estos productos.

El modelo agroexportador ha generado grandes beneficios a los sectores vinculados al mismo. Las empresas multinacionales controlan casi la totalidad de la provisión de insumos para la producción y las principales redes del comercio internacional de los rubros de exportación. Los latifundistas, que históricamente han tenido un lugar privilegiado, vieron aumentar su riqueza gracias a la valorización inmobiliaria de las tierras, producto de la expansión de la soja.

Pero este modelo también ha empeorado el nivel de vida de la población de las zonas rurales. Producto de la expansión de la agricultura capitalista, los pequeños productores y productoras son expulsados de sus tierras. Incluso la producción volcada al monocultivo prácticamente elimina la

diversificación productiva que sirve de sustento alimentario para toda la población. Este modelo va produciendo un empobrecimiento de la población campesina, disminuyendo la posibilidad de producirse a sí misma y de manera autónoma para pasar a depender de la economía capitalista para poder sobrevivir (Palau, 2003). Lo que se pone en riesgo aquí es la seguridad y soberanía alimentarias de campesinos y campesinas¹.

Diego Domínguez se refiere a esta problemática en términos de *agriculturas en tensión*, donde por un lado se presenta el avance de la agricultura transgénica y por el otro la resistencia de la agricultura campesina. «Lo que se encuentra de fondo es la lucha por el territorio. Lucha que significa, para los campesinos, la posibilidad de su reproducción individual y colectiva» (Domínguez, 2005:56).

Con el paso del tiempo, el proceso de minifundización se acelera. Si en ciertos períodos se observa un aumento en el número de explotaciones agrícolas, esto se corresponde con un reparto de tierras pero entre las pequeñas propiedades, es decir, que aumenta el número de minifundios y los latifundios permanecen intocables.

Por otro lado, el país se está quedando sin zonas boscosas y sin terrenos aptos para el cultivo. La explotación masiva de la tierra, la expansión del ganado y el avance de la sojización con el uso intensivo de los agrotóxicos erosionan cada vez más los suelos y promueven la deforestación, lo que lleva también a una contaminación y secamiento del agua.

La resistencia a través del tiempo

A comienzos de 1960 se forman las Ligas Agrarias Cristianas (LAC), que frente a la dictadura y la represión, abandonan su matiz religioso y pasan a tomar una forma más contestataria y de carácter reivindicativo, cuestionando la estructura injusta de la sociedad y demandando, entre otras cuestiones, una redistribución equitativa de la tierra. La represión generada por el gobierno de Stroessner (1954-1989), junto a la llamada marcha hacia el este (estrategia de colonización agrícola impulsada por el gobierno, que buscaba descomprimir la población de la zona central) y la creación de fuentes de trabajo provenientes de las obras hidroeléctricas y del sector de la construcción, provocaron una disminución de la lucha campesina y una desarticulación de las LAC. El acceso a la tierra se plantea como el problema central de las organizaciones, dando lugar a las ocupaciones, el

1 La «seguridad alimentaria» es entendida como el derecho de las personas al acceso a alimentos de calidad y cantidad suficientes; mientras que la «soberanía alimentaria» habla del derecho de los pueblos a definir su propia política alimentaria. Domínguez, 2005.

aumento de conflictos y las primeras movilizaciones de protesta masivas. Estas acciones son respondidas por el gobierno autoritario con fuertes represiones. Con la apertura democrática, el conflicto por la tierra se acenúa y el número de ocupaciones de latifundios y tierras malhabidas que estaban en propiedad de militares y políticos aumenta enormemente. Los grandes propietarios reaccionan conformando bandas parapoliciales y el Estado lo hace a través de medidas altamente represivas, dejando un saldo importante de asesinatos campesinos (CODEHUPY, 2007).

Varias son las organizaciones que logran asentarse durante el periodo democrático. En 1991 la Coordinación Nacional de Organizaciones Campesinas (CONAPA), fundada en 1985, pasa a denominarse Federación Nacional Campesina (FNC). La Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC) hace su aparición en el año 1994 aglutinando a una cantidad de organizaciones rurales e indígenas, las más importantes del país, incluida a la FNC. En el año 1998 se produce una ruptura y la FNC se separa de la MCNOC (CODEHUPY, 2007).

Siguiendo a M. Palau (2008), podemos decir que la MCNOC articula a organizaciones regionales y nacionales y sus reivindicaciones se han centrado en la implementación de proyectos productivos y reclamos relacionados con los ejes de salud, tierra y educación. Por su parte, la FNC se ha volcado en los últimos años hacia demandas vinculadas con la producción e industrialización del algodón.

En 1999 se conforma la Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI). Adquiere un papel relevante principalmente a partir del año 2003, cuando demanda por el esclarecimiento de la muerte de un niño (Silvino Talavera, hijo de una dirigente de CONAMURI), producto de las fumigaciones con agrotóxicos. De esta manera logran que la problemática de la soja adquiera mayor importancia y concientización en la opinión pública. Esta cuestión no es vivida de manera aislada, sino que la organización la entiende como un problema que integra el modelo agroexportador.

En el año 2002, durante el gobierno de Luis González Macchi, se intenta llevar adelante una serie de medidas impulsadas por el FMI, como la privatización de empresas estatales, el intento de reforma de la banca pública y la aprobación de un proyecto de ley antiterrorista. Estas son frenadas gracias a la resistencia de un conjunto de organizaciones sociales y políticas que se nuclean bajo el Congreso Democrático del Pueblo. La mayoría de las organizaciones que participaban de este congreso se encontraban articulando en dos espacios: el Frente Nacional de Defensa de los Bienes Públicos y el Patrimonio Nacional, conformado entre otras por la FNC,

la Organización de Trabajadores de la Educación, Central Nacional de Trabajadores y Cambio por la Liberación y la Plenaria Popular Permanente de la que participaba la MCNOC junto a otras organizaciones y partidos políticos (Palau M., 2002). Marielle Palau sostiene que en este periodo las organizaciones campesinas poseían ya un cúmulo de experiencias en la lucha y varias victorias reivindicativas obtenidas, además de la conciencia de la necesidad de unificar fuerzas para lograr la victoria frente al avance de las políticas privatizadoras.

A partir del año 2004 las organizaciones campesinas más importantes redireccionan sus reclamos hacia el modelo sojero agroexportador y el neoliberalismo, superando el análisis coyuntural e intentando centrarse en la discusión de un nuevo modelo de desarrollo de país (Palau M. y Kretschmer, 2004). Ese mismo año se produjeron grandes movilizaciones, ocupaciones de tierras y organizaciones sociales, campesinas, sindicales, de mujeres, indígenas y religiosas conforman el Frente Nacional de Lucha por la Soberanía y la Vida para frenar el avance de la soja.

Perspectivas políticas del movimiento campesino

La sojización de los campos es un punto central en la agenda de los movimientos. El uso de agroquímicos afecta los suelos, el agua y la biodiversidad en general, así como a las poblaciones cercanas a los cultivos. La contaminación que provoca desplaza a las personas de los asentamientos campesinos y de sus lotes, muchas veces de manera intencionada por la compra de lotes cercanos a los territorios que desean obtener, desde donde rocían con agrotóxicos los terrenos lindantes (Palau y Kretschmer, 2004). Frente a esto el Estado no pone ninguna restricción, lo que provoca una gran desprotección frente al peligro de envenenamiento (Codehupy, 2007).

El reclamo por una reforma agraria integral, la resistencia contra el modelo agroexportador excluyente y las políticas neoliberales, así como la importancia de un modelo de desarrollo nacional también están presentes en la agenda de las principales organizaciones: «Para la FNC, la lucha por la tierra es una lucha por el desarrollo nacional y por la soberanía de nuestro país. Para la FNC, conquistar un pedazo de tierra significa «eñemopyrenda» (hacer pie) y pelear desde allí por la transformación de un Estado oligárquico y proimperialista»².

A esto debe sumarse el protagonismo que van adquiriendo las mujeres, ya sea dentro de sus organizaciones o al momento de conformar espacios políticos propios, como por ejemplo el partido político Kuñá Pyrendá

2 Ver al respecto «Marchas Campesinas» <http://www.fnc.org.py/?page_id=190>.

(huella de mujer en guaraní), que se presentó en las últimas elecciones nacionales de 2013 y tiene como una de sus representantes a una dirigente de CONAMURI: Magiorina Balbuena.

Ramón Fogel (2006) analiza la concepción de democracia presente en las organizaciones campesinas y sostiene que conciben la ciudadanía a partir de ciertos derechos indispensables: el acceso a la tierra es el principal medio de goce de esos derechos. Frente a esto y ante la ausencia de políticas favorables a los campesinos y campesinas, las ocupaciones de tierras se presentan como una forma de hacer efectivo y reivindicar el derecho a la tierra. Así participan directamente en el proceso de asignación de derechos y toma de decisiones en conflictos que les competen.

Con el avance cada vez más inhumano del capitalismo sobre las zonas rurales, la concepción de ciudadanía en los movimientos se amplía y se incluyen tanto los derechos económicos, como los políticos y sociales. Esto va marcando la nueva definición de democracia que los campesinos y campesinas van construyendo con sus luchas. En este enfoque, «el retorno a la democracia implica la recuperación de la autonomía para formular políticas, la repolitización de la economía y la renacionalización de la política» (Fogel, 2006:104).

Ida y vuelta del Partido Colorado. De Lugo a Cartes

En el 2008 Fernando Lugo derrotó al Partido Colorado, que permanecía en el poder desde hacía 61 años. Bajo la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) se agruparon pequeñas agrupaciones de izquierda, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), organizaciones del campo popular y organizaciones campesinas que no tuvieron una postura unificada. Entre quienes sí apoyaron la candidatura de Lugo se encontraban la MCNOC, CONAMURI, ONAC (Organización Nacional Campesina), así como dirigentes que formaron parte de las listas electorales a pesar de que su organización no acompañaba la alianza. La FNC llamó al voto protesta (voto en blanco o nulo), posición política adoptada desde años anteriores que intenta cuestionar la práctica electoral como única forma de participación política. Otros movimientos populares apoyaron la candidatura de Lugo pero no formaron parte de la Alianza, porque no estaban de acuerdo en compartir un espacio con sectores que habían aprobado leyes y políticas contra los sectores populares (Palau, M., 2008).

Los movimientos sociales y políticos en general tenían la expectativa de que se cumplieran ciertas demandas como la disminución de la corrupción e impunidad, la recuperación de la soberanía energética, la reforma del

Estado y la reactivación económica. Las organizaciones campesinas en particular planteaban como demandas urgentes la reforma agraria integral, el catastro nacional, políticas productivas y la soberanía alimentaria entre otras.

El Estado, por su parte, estaba comenzando tíbiamente a asumir otro rol, principalmente a través del fortalecimiento de las instituciones y el desarrollo de programas sociales. Había más técnicos y técnicas en los ministerios, se realizaban concursos para el ingreso de funcionarios, el área social tenía otra participación en las políticas públicas, una atención asistencial a la tercera edad y a las poblaciones más vulnerables, etc.

Una cuestión interesante de este período, tal vez sea «el proceso de concientización social» que se profundizó durante su gobierno, mediante el cual algunos sectores sociales comenzaron a incorporarse a «lo político», una especie de «politización» creciente en algunas capas que habían sido excluidas o se habían replegado con un discurso apolítico o anticorrupción, no puede ni debe ser atribuido al luguismo y mucho menos a la figura de Lugo. Tiene que comprenderse en términos de reorganización de los movimientos sociales y de las expectativas de cambio» (López, 2014:132).

El 15 de junio de 2012 unas tierras en litigio conocidas como Marina Kue fueron testigos de una matanza que dejó 17 víctimas (11 campesinos y 6 policías), en medio de un desalojo de las fuerzas policiales. Estas tierras se encontraban ocupadas desde hacía aproximadamente un mes por campesinos y campesinas que pertenecían al Movimiento de los Carperos³. Quien se atribuye la propiedad de las tierras es Blas Riquelme, ex senador del Partido Colorado y uno de los beneficiarios privilegiados de las miles de hectáreas de tierras fiscales que Alfredo Stroessner entregó durante su mandato. Testigos y varias investigaciones sostienen que el uso de la fuerza fue brutal y desproporcional comparado con la situación, donde incluso se reprimió y persiguió una vez que las tierras estuvieron bajo el control de la Policía. Se realizaron detenciones e imputaciones arbitrarias, sin ninguna prueba. Estas imputaciones no fueron levantadas, a pesar de comprobarse las irregularidades y falta de pruebas en los procesos. Hasta el día de hoy este suceso no fue esclarecido y los únicos procesados son campesinos (Boccia Paz, 2012).

3 Este movimiento surge hace unos años, durante el gobierno de Fernando Lugo. Campesinos y campesinas sin tierras que formaban parte de las comisiones vecinales, comenzaron a reunirse y discutir qué podía hacerse con el problema de la tierra. Desde la visión de sus propios integrantes el movimiento surge producto de la desilusión hacia las organizaciones campesinas tradicionales, que no querían presionar al gobierno de Lugo y por lo tanto no respaldaban sus demandas, y frente al mismo gobierno con el que se habían generado expectativas que no estaban siendo satisfechas.

Este hecho llevó a la realización de un juicio político en contra del presidente, bajo la acusación de «mal desempeño de sus funciones». El juicio fue sumamente rápido, el acusado tuvo solo dos horas para preparar su defensa frente a una acusación que carecía de pruebas, pero que sostenía que los hechos eran de público conocimiento. Lo que sí puede afirmarse claramente es que el juicio no respetó las normas constitucionales del debido proceso (CODEHUPY, 2012). Cabe aclarar que el Parlamento estaba compuesto en su mayoría por liberales y colorados. En otras oportunidades en que se quiso llevar adelante un juicio a Lugo los liberales lo frenaron, pero esta vez entregaron a la persona con la que asumieron el poder.

La hipótesis más fuerte en relación a este hecho es que fue premeditado: «Primero, perder el control del aparato del Estado y, segundo, entregar el control de este aparato a un presidente electo que no provenía del estamento político tradicional ni del grupo económico dominante surgido desde fuera de esos ámbitos, fueron hechos no asimilados por la clase política tradicional y por los grupos económicos» (Riquelme, 2014:41). Aunque con este gobierno la estructura socioeconómica permaneció intacta y los intereses dominantes no se tocaron (un ejemplo es la bajísima presión tributaria que sigue poseyendo el país), los grupos de poder sintieron la amenaza ante algunos cambios. Demostraron no estar dispuestos a ceder ni una porción ínfima de su poder, así como tampoco aceptar una integración mínima de los grupos más desfavorecidos.

Una vez destituido Lugo mediante el juicio parlamentario, asume el vicepresidente Federico Franco, del Partido Liberal. El área donde más atacó Franco fue justamente la agraria, allí donde Lugo casi ni intervino. Anunció una ley para permitir la venta de las tierras de la reforma a precio de mercado. El Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) paralizó la mensura judicial de tierras en disputa; también se anunció la no intención de gravar con impuestos el sector de los agronegocios. Sumado a esto se aprobaron sin ningún tipo de control ni cumplimiento de normas legales una variedad de algodón y cuatro tipos de maíz transgénicos.

Con el gobierno anterior se había creado la resolución N° 1660/11, que intentaba reglamentar la Ley N° 3742 de aplicación de agroquímicos en plantaciones de soja. Franco derogó esta resolución y el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal (SENAVE), cuyo presidente en ese momento era accionista de Pacific Agrosciences⁴, anunció una desregulación de las fumigaciones.

4 Empresa dedicada a la venta de agroquímicos.

En abril del año 2013 se llevaron a cabo las elecciones nacionales, que dieron como ganador a Horacio Cartes, del Partido Colorado, quien asumió en agosto. En solo tres meses de asumir el gobierno aprobó tres leyes anti-populares. La primera es la ley 5036/13 de Defensa Nacional y Seguridad interna, que consiste en la intervención de las fuerzas militares sobre asuntos de carácter interno, con el supuesto objetivo de combatir el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). Se trata de la militarización de zonas donde la movilización campesina es más intensa, como los departamentos de Amambay, San Pedro y Concepción, y en la que trabajan de manera conjunta la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas (SERPAJ, 2013).

La segunda ley es la de Alianza Público-Privada (APP), que implica la concesión de bienes, servicios y recursos públicos al sector privado, bajo la justificación de atraer inversiones extranjeras al sector público. De acuerdo a la normativa, la toma de decisiones en torno a las concesiones está a cargo exclusivamente del Poder Ejecutivo, dejando de lado la intervención del Congreso. Se produce una centralización del poder de gobierno, lo que le da mayor libertad de acción a Cartes.

Y por último, la ley de Adecuación Fiscal, que fue aprobada en el 2004 pero entra en vigencia recién el 1 de agosto de 2012. Esta ley reduce el impuesto a la renta de las empresas del 30% al 10%.

Con estas leyes, el gobierno actual deja en claro la dirección neoliberal a la que apunta, lo que conlleva una mayor concentración de la riqueza y el avance ininterrumpido del capitalismo agroindustrial. No puede pensarse la aprobación de la Ley de Alianza Público-Privada, sin la militarización de territorios con una fuerte presencia de organizaciones campesinas consolidadas como la FNC. Incluso de un Plan Sistemático de Ejecuciones de militantes campesinos, que tiene la finalidad política de desplazar a la población campesina de sus territorios a favor de los intereses ligados al agronegocio: «se articula entre terratenientes e intereses corporativos ligados a los agronegocios que, aliados con líderes políticos tradicionales, mantienen capturado al Estado, sirviéndose del mismo y utilizando sus medios de represión para perpetrar esos crímenes y garantizarse su impunidad» (Codehupy 2014:7).

Rearticulación ante la nueva coyuntura

Frente al giro hacia la derecha que conduce el nuevo gobierno y el amplio margen de acción que están teniendo los grupos de poder. ¿Qué rol juega el movimiento campesino?

Ya en octubre de 2013, luego de la aprobación de la ley de APP, entre 60 y 70 mil personas se movilizaron en todo el país. Por otro lado, el 26 de marzo de 2014 se produce la primera huelga general después de 18 años, donde organizaciones sociales, sindicales, estudiantiles, indígenas y campesinas se levantan frente a las políticas privatizadoras y represivas. Se realizan movilizaciones en el interior del país, cortes de ruta en 14 departamentos, un Festival Popular hacia la Huelga General y por la Libertad de los Presos de Curuguaty y más de 21 piquetes en Asunción y el Área Metropolitana. A todo esto, se suma la XXI Marcha del Campesinado Pobre de la FNC en Asunción. Se trató de la primera gran movilización y acción unitaria, desde las movilizaciones de resistencia al golpe parlamentario de 2012. Otra movilización importante fue la de los días 13, 14 y 15 de agosto, también convocada por organizaciones sociales y políticas.

En todas estas acciones participaron, agrupadas ya sea por sectores o afinidad política, el Partido Paraguay Pyahura (PPP), la Federación Nacional Campesina (FNC), la Corriente Sindical Clasista (CSC), la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay Sindicato Nacional (OTEP SN), la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), la Coordinadora Nacional de Mujeres Trabajadoras Rurales e Indígenas (CONAMURI), Kuñá Pyrendá, 15 de Junio, el Frente Patriótico Popular, la Organización de Lucha por la Tierra, el Frente Guasu y otras organizaciones. Recurrentemente pudo observarse en estas movilizaciones que el PPP, la FNC, la CSC y la OTEP SN se movilizaron en conjunto, ya sea en esas marchas como en otras convocadas más recientemente. Por otro lado se encuentra la MCNOC compartiendo los mismos reclamos, pero sin organizar acciones de conjunto.

En este marco, la reciente reconstitución del Congreso Democrático del Pueblo no es un dato menor. En septiembre de 2014 se llevó a cabo la Plenaria Nacional hacia el Congreso Democrático del Pueblo, y en octubre se realizó en Caaguazú una Plenaria Departamental, donde se discutió un plan de lucha para los meses siguientes. El 1 de marzo de 2015 se presentó oficialmente como herramienta para enfrentar las políticas privatizadoras y represivas del nuevo gobierno, participando de este congreso organizaciones políticas y sociales como Partido Paraguay Pyahura (PPP), Federación Nacional Campesina (FNC), Kuñá Pyrendá, Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC), Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay Sindicato Nacional (OTEP SN), Corriente Sindical Clasista (CSC), Frente Guasu, CONAMURI, Frente Patriótico Popular y otras. Otro hecho significativo fue la XXII Marcha del Campesinado Pobre, organizada también en mar-

zo por la FNC como todos los años, que fue apoyada por este congreso y acompañada por algunas organizaciones campesinas como CONAMURI y la Organización de Lucha por la Tierra (OLT).

Ante este nuevo escenario que se les presenta a las organizaciones, es difícil no remontarse a los antecedentes de este Congreso, que durante el año 2002 actuó para frenar las políticas privatizadoras del gobierno de González Macchi. En torno a esto, es interesante tener en cuenta qué circunstancias o factores impidieron que este Congreso perdure en el tiempo, hecho que tal vez hubiera posibilitado intervenir sobre transformaciones más profundas.

Por último, y como parte del análisis de esta coyuntura, se presentan ciertas incógnitas; entre ellas, es importante indagar de qué manera resuelven las diferencias ideológicas al interior del Congreso Democrático del Pueblo dos partidos políticos como el Frente Guasu y el Partido Paraguay Pyahurã o, dicho de otro modo, cómo el Congreso logra contener sus contradicciones. En el mismo sentido, es importante analizar si existe una disputa al interior y en ese caso, de qué características es la misma. Y junto a esto, cuál es el rol que están jugando las organizaciones campesinas. Por otro lado, podríamos preguntarnos si es posible que las organizaciones y partidos pongan en suspenso sus objetivos particulares, de forma que emerjan intereses compartidos en función de unificar fuerzas y pensar estrategias de conjunto.

Perspectivas futuras

Las movilizaciones y acciones llevadas a cabo por las organizaciones en general, denotan una activa oposición al gobierno actual. Más específicamente, varias son las organizaciones campesinas que han salido a la calle a protestar, encontrándose en las mismas jornadas de lucha. Esto permite pensar en la posibilidad de una articulación más permanente que exceda a la movilización, aunque ésta sea una importante herramienta de presión y participación política. De hecho, la conformación del Congreso Democrático del Pueblo es un indicador de la reorganización de fuerzas que están llevando adelante las organizaciones. Ya en otros momentos históricos se encontraron compartiendo espacios de discusión y acción, en contextos que reclamaban la unidad del campo popular. Un eje importante que permite echar luz sobre este contexto político es el grado de madurez en el que podría encontrarse hoy el movimiento campesino.

Otra cuestión a considerar es analizar profundamente a qué poder/es se enfrentan las organizaciones campesinas y qué contrapoder oponen a esto.

En este sentido, caracterizar el gobierno de Cartes es un punto importante, ya que presenta claramente facetas neoliberales, pero puede estar hablándose de un gobierno de nuevo tipo.

Por otro lado, habría que indagar en las causas que hacen a la existencia de varias coordinadoras donde las organizaciones se encuentran dispersas, lo cual se presenta como una desventaja a la hora de oponerse al sistema hegemónico.

Por último, es interesante pensar en los movimientos campesinos partiendo de una potencial disputa al poder dominante, en tanto representan una alternativa al modelo de agricultura industrial capitalista, luchando por la permanencia de un modelo de agricultura familiar donde la relación con el territorio es diferente. Al mismo tiempo, desafían las relaciones de poder vigentes al plantear una estructura de la posesión de la tierra más igualitaria, la importancia de un Estado que tenga como objetivo lograr la soberanía sobre su territorio y plantee un modelo de desarrollo nacional y autónomo. Incluso sostienen un tipo de democracia que define a la ciudadanía en función del goce de una multiplicidad de derechos. Pero también se percibe la intención de construir formas más igualitarias de relaciones entre géneros, ya sea con un mayor protagonismo de las mujeres dentro de las organizaciones como en el campo político en sí. En el espacio público se observa la presencia de varias referentes de las organizaciones, así como espacios conformados exclusivamente por mujeres, como CONAMURI o Kuñá Pyrendá. Quedaría por rastrear si existen otros ámbitos donde los movimientos campesinos apuesten a deconstruir el patriarcado.

Referencias bibliográficas

- Alderete, A. (2005), El problema de la tierra en Paraguay (memo).
- Bareiro Ibarra, M. (2011), La práctica plena de este derecho, una realidad todavía pendiente. En: *Yvypóra Derécho Paraguáipe 2011 – Derechos Humanos en Paraguay*. CODEHUPY, Asunción (pp. 273-282).
- Boccia Paz, A. (2012), Análisis de coyuntura. El año de la ruptura. En: *Yvypóra Derécho Paraguáipe 2012 – Derechos Humanos en Paraguay*. CODEHUPY, Asunción (pp. 21-49).
- Carbone R. y Soto C. (editores, 2014), *Curuguay: pueblo mba'ê*. Arandurã, Asunción.
- CODEHUPY (2007); «Informe Chokokue 1989-2005. Ejecuciones y desapariciones en la lucha por la tierra en el Paraguay».
- CODEHUPY (2014); «Informe Chokokue 1989-2013. El plan sistemático de ejecuciones en la lucha por el territorio campesino».

- Domínguez Diego; Sabatino Pablo (2005), «La muerte que viene en el viento. La problemática de la contaminación por efecto de la agricultura transgénica en Argentina y Paraguay». *Los señores de la soja: la agricultura transgénica en América Latina*. CLACSO. Buenos Aires.
- Fogel R. (2006), «Movimientos campesinos y su orientación democrática en el Paraguay». *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*. Grammont, Hubert. CLACSO. Buenos Aires.
- Fogel, R. (2012), El Movimiento de los Carperos. En: Novapolis. Revista de estudios políticos contemporáneos. Ed. N° 5 ABR-OCT 2012 (pp. 11-30).
- López, M. (2014), ¿Qué más se puede decir de la democracia? Curuguaty bajo el prisma de la crítica democrática. En Carbone R. & Soto C. (Eds.) Curuguaty: Pueblo mba'e (pp. 123-133). Asunción, Paraguay.
- Palau M. y Ortega, G. (2008), Paraguay: el nuevo escenario de disputa de los intereses populares.
- Palau, T. (2003), «Políticas agrarias en el Paraguay. Instrumentos de discriminación». En Novapolis. Revista de estudios políticos contemporáneos, Ed. N° 2. Febrero de 2003.
- Palau, T. (2005), «El movimiento campesino en el Paraguay: conflictos, planteamientos y desafíos». *OSAL, Observatorio Social de América Latina*. CLACSO. N° 16 ENE-ABR 2005.
- Riquelme, Q. (2014), Masacre de Curuguaty, corolario de siglo y medio de lucha por la tierra. En SERPAJ PY (2013), «Resistencia campesina ante los abusos de poder. Informe de allanamientos, detenciones y desalojos en los primeros tres meses de gobierno del presidente Horacio Cartes». Asunción.
- Vera, E., Riquelme, Q. (2011), Cuenta regresiva para Lugo y la reforma agraria. Reforma agraria y desarrollo rural. En: *Yvypóra Derecho Paraguáipe 2011 – Derechos Humanos en Paraguay*. CODEHUPY, Asunción (pp. 265-272).



Actualidad



Por su propio bien

Condicionabilidad y la imagen de la población pobre en las políticas sociales

Fecha de recepción: 8 de abril de 2015

Fecha de aprobación: 11 de mayo de 2015

Resumen: El tema central abordado en estas páginas hace referencia a la imagen de la población pobre que es (re)producida a través de las políticas sociales, y de manera especial, a través de las Transferencias Monetarias Condicionadas, los programas de política social más expandidos en la región latinoamericana. Partiendo del aspecto *condicional* de los programas, la atención se centra en las características que implícitamente se atribuyen a la población pobre a través de la retórica de la condicionabilidad. La hipótesis aquí discutida propone que la implantación de ciertas condiciones para acceder a estos programas va de la mano con un proceso de identificación de la población pobre como *otros* (*othering process*), en cuanto los receptores de las transferencias son presentados como no completamente racionales, es decir, como actores que necesitan la guía del Estado de modo a poder actuar de la manera que más les conviene, como si ellos desconocieran lo que es mejor para sí mismos y/o sus familiares.

Palabras clave: Política social - Transferencias monetarias condicionadas - Otredad - Post-colonialismo.

Abstract: At the center of this research lies the question, how are the poor defined in social policies, specifically in Conditional Cash Transfers, one of the most expansive so-

Raquel Rojas Scheffer

Magíster en Ciencias Sociales por la Universidad Humboldt de Berlín, Especialista en Desarrollo Social por FLACSO-Paraguay y Licenciada en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Asunción.

cial programs in the Latin American region. Considering that the insertion of conditions is what differentiates these programs from other cash transfer schemes, the focus lies on the features that are implicitly attributed to the poor population through the introduction of conditionality. The hypothesis of this research is that through the adoption of conditionality a process of *othering* of the poor takes place, in which the recipients of the transfers are presented as less rational and therefore, in need of state guidance so that they can act in their best interest, assuming that they fail to recognize what is best for themselves and their families.

Keywords: Social Policy - Conditional Cash Transfers - Othering - Postcolonialism.



Introducción

Los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (en adelante, PTMC) surgen en los años noventa, como una solución «innovadora» a la pobreza y creciente desigualdad de América Latina. Hoy, unos 20 años después, programas de este corte están activos, casi sin excepciones, en todos los países de la región. Los PTMC son programas focalizados que proveen un aporte monetario regular a las familias más pobres de un determinado país, siempre que las mismas cumplan con condiciones específicas. Éstas normalmente son la asistencia regular de los niños¹ en edad escolar a los centros educativos y la visita periódica a puestos de salud de embarazadas, niños y adultos mayores para los controles y/o vacunas pertinentes.

El tema central abordado en estas páginas hace referencia a la imagen de la población pobre que es (re)producida por estos programas sociales. Partiendo del aspecto *condicional* de los programas, la atención se centra en las características que implícitamente se atribuyen a la población pobre a través de la retórica de la condicionalidad. La hipótesis aquí discutida propone que la implantación de ciertas condiciones para acceder a los PTMC va de la mano con un proceso de identificación de la población pobre como *otro* (*othering process*), en cuanto los receptores de las transferencias son presentados como no completamente racionales, es decir, como actores que necesitan la guía del Estado de modo a poder actuar de la manera que más les conviene, como si ellos desconocieran lo que es mejor para sí mismos y/o sus familiares.

Es en este contexto que los PTMC se discuten aquí a través del enfoque de las teorías postcoloniales, las cuales encaran críticamente el proceso de

¹ De modo a facilitar la lectura y debido a las características del idioma castellano, se opta por el plural genérico masculino.

la *otredad*. Como se discutirá en la primera sección del texto, las teorías postcoloniales abordan la cuestión del *cómo* es construido un determinado saber sobre los *otros*. La interrelación poder/saber/discurso es el punto neurálgico de los estudios postcoloniales, por lo que también es considerada aquí como un elemento central de análisis.

Cómo es construida la *cuestión social* en un determinado contexto espacio-temporal es también un aspecto fundamental a ser considerado. Los PTMC, como un tipo específico de herramientas sociopolíticas, pueden ser analizados como discurso. Y, como toda clase de discursos, éstos ejercen poder en cuanto producen y reproducen determinados significados, ejerciendo a su vez una importante influencia en las interpretaciones, opiniones o actitudes de la población. Desde este punto de vista, programas sociales como las TMC determinan cuáles son los problemas más importantes de una sociedad, a la par que dictan las medidas que deberían ser adoptadas para superar la problemática identificada. Al mismo tiempo, el rol y la responsabilidad del Estado son definidos y la población-objetivo es construida a través de un proceso de atribución de ciertas características a las personas a quienes la política social está dirigida.

Por ello, el aspecto de la condicionalidad será analizado a través de lentes postcoloniales, de modo a discutir en qué medida la implantación de condicionalidades implica un proceso de marginación de la población pobre al identificarla como un *otro* diferente.

La construcción del *otro* y la mirada postcolonial

Los estudios post-/decoloniales² analizan la convergencia de tres ejes, a saber: las *formas de saber* que definen objetos, conceptos y teorías; el *sistema de poder* que regula las prácticas del saber; y los *regímenes de discurso* y representación que construyen identidades y desde donde, según Escobar, la violencia puede originarse, simbolizarse y manejarse (Escobar 2007: 31). Es a través del discurso que poder y conocimiento se articulan, presentando una determinada visión de la sociedad como «natural», «obvia» o «verdadera». Los discursos producen significados y, al mismo tiempo, crean la realidad social, produciendo a la vez efectos concretos en las prácticas de pensamiento y acción.

2 Post- y decolonial son utilizados en este artículo como términos intercambiables. Si bien no se desconoce una cierta diferencia entre ambos –ya que mientras los estudios postcoloniales tienen como objeto de estudio principalmente al imperio británico y sus colonias; los decoloniales abarcan múltiples contextos coloniales y postcoloniales–, se enfoca aquí su denominador común, es decir, el estudio de las relaciones de poder coloniales y sus consecuencias hasta hoy (Costa/Boatcă 2010:339).

Los procesos de construcción del *otro* como opuesto a uno mismo, es decir, como constitutivos de la identidad, han sido estudiados desde diferentes perspectivas. En este sentido, según Stuart Hall, es imposible escapar de la práctica de la *otredad* (*othering*) porque la identidad es siempre definida en oposición a «otros», ya que la identidad es un concepto relacional que solo tiene lugar debido a su capacidad de excluir, de dejar fuera (Hall 1996:5). La diferencia es entonces constitutiva de la identidad, la que es construida no solo de manera relacional, sino también discursiva (Eriksson 2005:10).

En los discursos coloniales, la oposición entre la identidad del colonizador (*colonizing self*) y el otro colonizado (*colonized other*) es central (ibíd.: 43). Desde una perspectiva histórica, crear diferencias entre los conquistadores y los «indios» fue una estrategia necesaria para establecer y legitimar el ejercicio de poder sobre las tierras y los cuerpos de las poblaciones nativas de América.

El trabajo de Francisco de Vitoria, jurista español del siglo XVI, no solo es considerado el primer texto de derecho internacional (Anghie 2004: 9), sino también el responsable de haber implementado la *diferencia colonial* que «actúa convirtiendo las diferencias en valores y estableciendo una jerarquía de seres humanos, ontológica y epistemológicamente» (Mignolo 2009: 46). Según Anghie, la intención de Vitoria era crear una nueva jurisprudencia que justificara y legitimara la conquista de los españoles sobre los «indios», tarea que llevó a cabo resaltando la *diferencia cultural* que separaba el mundo europeo del no-europeo. Establecer esta diferencia, a su vez, era un paso necesario para llevar adelante la *misión civilizatoria*: ya que las sociedades no-europeas se diferencian de las europeas en tanto son atrasadas y primitivas, se legitiman la conquista y el uso del poder para controlarlas y transformarlas (Anghie 2004: 3).

La lógica colonial del argumento de Vitoria es evidente, y deja en claro cómo el poder y el conocimiento son articulados, generando un concepto particular de racionalidad –la racionalidad europea– declarada como universal. En palabras de Anghie (2004: 29, traducción propia):

...el indio –poseedor de razón universal y pese a ello atrasado, bárbarico, incivilizado– está sujeto a sanciones debido a sus fallas en el cumplimiento con estándares universales. Es precisamente lo que denota al indio como diferente –sus costumbres, sus prácticas, sus rituales– lo que justifica las medidas disciplinarias de la guerra, dirigidas a la eliminación de la identidad india y a su reemplazo por la identidad universal del español.

La creación de dicotomías es una estrategia comúnmente utilizada, hasta hoy, para distinguir grupos y culturas. El concepto de la *dinámica de la*

diferencia hace referencia a esta estrategia, definida como «el proceso sin fin de creación de una brecha entre dos culturas, definiendo una como «universal» y civilizada, y la otra como «particular» e incivilizada» (Anghie 2004: 4, traducción propia). Es esta dinámica la que genera la oposición entre cultura/naturaleza, razón/emoción, racionalidad/irracionalidad, innovación/pasividad, civilización/barbarie, etc., sobre la cual se basa la representación del «otro colonizado», expresando no solo una diferencia, sino también una cierta jerarquía, ya que el carácter normativo de esta dinámica es evidente: no solo crea una brecha entre ambas sociedades, sino que intenta superarla, creando técnicas para normalizar la sociedad «aberrante» (ibíd.).

El trabajo de Vitoria ejemplifica el uso práctico de esta dinámica en los inicios del mundo moderno/colonial³, clasificando seres humanos como superiores o inferiores dependiendo de su pertenencia étnica o racial. Pero, aunque los términos de diferenciación hayan cambiado, la misma lógica permanece hasta hoy. Si las categorías taxonómicas de aquella época –siglo XVI al XIX– eran establecidas en términos de raza, ésta fue luego transformada y pasó a basarse en aspectos culturales o económicos. Como Eriksson apunta en su estudio sobre ayudas al desarrollo en Tanzania, el discurso sobre diferentes «rasgos culturales» entre africanos y europeos puede ser entendido como una especie de «herencia de racismo», considerando que las fronteras de separación racial de épocas anteriores tienden a coincidir con barreras culturales actuales (Eriksson 2005: 47), es decir, la existencia de mayores índices de corrupción, la arraigada impuntualidad, o la falta de racionalidad no es ya hoy día justificada por diferencias raciales, sino por diferencias «culturales», en un intento de brindar un término políticamente correcto a expresiones no pocas veces racistas.

En términos económicos, por su parte, las sociedades son clasificadas como «desarrolladas» y «subdesarrolladas» o económicamente atrasadas. Y es siempre la última la que necesariamente debe cambiar, de modo a alcanzar un nivel de desarrollo más alto: es asumido, por lo tanto, que todas las sociedades aspiran al mismo ideal.

De acuerdo a esta perspectiva, la retórica de la *misión civilizatoria* como parte indispensable del proyecto imperial, todavía puede ser encontrada en el presente. Una distinción fundamental entre sociedades sigue siendo reproducida en el mundo post-colonial, y así mismo, sigue jugando un rol decisivo en relaciones internacionales.

3 El «descubrimiento» de América y el Renacimiento son considerados por autores decoloniales como los hitos que marcan el inicio del mundo colonia/moderno, que llevó a la construcción de una matriz de poder particular: *la matriz colonial del poder*.

Los estudios del postdesarrollo analizan, precisamente, las relaciones de poder establecidas entre estados y organizaciones internacionales, religiosas o de la sociedad civil a través de la implementación de programas de ayuda al desarrollo. En su libro *La invención del Tercer Mundo, Construcción y deconstrucción del desarrollo*⁴, Arturo Escobar identifica al discurso sobre desarrollo como un operador central de las políticas de representación e identidad del tercer mundo⁵ –i.e. Asia, África y América Latina– y con raíces que se hunden en el colonialismo y la modernidad europea (Escobar 2007: 30-31).

El elemento central de los estudios del postdesarrollo es su crítica al concepto de desarrollo, el cual produce ciertos discursos sobre el tercer mundo, discursos que al mismo tiempo construyen los sujetos coloniales/tercermundistas en maneras que permiten el uso de poder sobre ellos (ibíd.: 9). Así, el retraso del tercer mundo es considerado como su principal problema, y éste solo puede ser superado con la ayuda y el conocimiento del mundo desarrollado.

De la misma manera en que en el siglo XVI los «indios» eran considerados como sujetos carentes de racionalidad (Quijano 2010: 27), o al menos, como deficitarios en sus índices de racionalidad o madurez (Mignolo 2011: 87), discursos contemporáneos sobre el desarrollo también identifican a los sujetos de sociedades subdesarrolladas como portadores de «una versión inferior de madurez», así como «un niño y los salvajes» (Eriksson 2005: 52-53). Un determinado conjunto de características es atribuido a esta «subjetividad subdesarrollada», entre ellas, impotencia, pasividad, pobreza, ignorancia y falta de agencia. El sujeto subdesarrollado es representado normalmente «como si estuviera a la espera de una mano occidental (blanca)» (Escobar 2007: 28). En este sentido, en el discurso del desarrollo sobre el tercer mundo no ocurre solo un proceso de *infantilización* –los sujetos subdesarrollados necesitan de la guía de un actor maduro y completamente racional–, sino también, de *salvación* (Nandy 1987, citado por Escobar 2007: 61).

La *violencia epistémica*, un término utilizado por Castro-Gómez, basándose en Gayatri Spivak, es ejercida con la ayuda de las ciencias sociales, sur-

4 Publicado en inglés en 1995, bajo el título *Encountering development. The making and unmaking of the Third World*.

5 El término «tercer mundo» surgió solo luego de la Segunda Guerra Mundial y en el contexto de la Guerra Fría. Considerando que las relaciones coloniales van mucho más atrás en el tiempo, se prefiere en estas páginas el uso del término *sur global* para hacer referencia a las naciones marcadas en otros contextos como «subdesarrolladas», «en vías de desarrollo» o «tercer mundo». De todas maneras, y respetando el lenguaje optado por los autores, serán utilizados los términos por ellos elegidos cuando se haga referencia a sus obras.

gidas en el campo de poder moderno/colonial, conteniendo a su vez el conocimiento ideológico por él creado (Castro-Gómez 2000: 153). Las nociones de «raza» y «cultura», articuladas por las ciencias sociales, crean un cierto «dispositivo taxonómico» (ibíd.) que genera identidades opuestas, permitiendo a su vez «la *invención* del otro» (ibíd.: 148), justificando el ejercicio de poder por el colonizador sobre «el otro de la razón» (ibíd.: 153). Referencias sobre razón/racionalidad son un recurso común en los discursos coloniales. La racionalidad, entonces, es también un aspecto central a la hora de clasificar sociedades y personas, y un principio que construye una jerarquía basada en valores normativos: no se trata solamente de racionalidades diferentes, sino que hay una específica –la europea– que es considerada mejor y reconocida como legítima. Y esto, consecuentemente, se presta a manipulaciones o explotación de aquellos ubicados en los niveles más bajos del continuum construido.

Políticas sociales: definición de la sociedad y construcción de la realidad

Las políticas sociales pueden ser analizadas como un régimen particular de discurso, creado por organizaciones internacionales y reproducidas al interior de estados nacionales. La relación entre conocimiento y poder se hace aún más clara en este contexto, ya que los discursos sobre una sociedad determinada ya no quedan solo en la esfera académica, sino que ahora son parte de intervenciones políticas con repercusiones materiales obvias en la vida cotidiana de las personas.

Los discursos ejercen poder a través de la producción y reproducción de significados. Teniendo en cuenta el alcance de las políticas sociales, esto es, la práctica social y pública de producción de significados (Grassi 2001: 1), queda claro que los discursos de política social tienen un poderoso efecto en la vida de las personas al interior de una determinada sociedad. Además, como cualquier otra clase de discurso, el público/político está basado en intereses particulares. Las políticas de estado pueden entonces entenderse «como condensación de los procesos de hegemonización político-cultural» (ibíd.: 3), ya que determinan la línea de acción del estado con respecto al interés general de la comunidad.

La definición de la cuestión social asigna entonces la función social del estado, orienta sus respuestas hacia los problemas identificados y establece una jerarquía entre los varios problemas encontrados en la sociedad (Soldano/Andrenacci 2006: 7), priorizando algunos en detrimento de otros. A su vez, la regulación de políticas sociales crea un orden político particular, legitimando algunas formas de lucha social bajo ciertas condiciones –de-

finiendo qué es legítimo exigir y por quién– y las condiciones particulares de la intervención del estado en diferentes áreas (ibíd.: 19). Resumiendo, las políticas sociales son:

...un espacio crítico: como políticas de Estado condensan la hegemonía [...] y tienen capacidad de normatizar y normalizar, en tanto el Estado se constituye en un actor (y en un ámbito) en la producción de los problemas sociales, en la delimitación de su propia responsabilidad, en la definición de los sujetos «merecedores» de sus intervenciones y de las condiciones para dicho merecimiento. (Grassi 2001: 5).

Pero, como la cita de arriba lo indica, no son solamente los problemas de una sociedad determinada los que son creados a través de la política social, sino que la población objetivo (*target population*) es también construida en este proceso. Al respecto:

La construcción social de la población objetivo hace referencia a la caracterización cultural o imágenes populares de las personas o grupos cuyo comportamiento y bienestar se ven afectados por políticas públicas. Esta caracterización es normativa y evaluativa, representando a determinados grupos en términos positivos o negativos a través de lenguaje simbólico, metáforas e historias [...]. La política pública envía mensajes acerca de qué el gobierno debería hacer, y qué ciudadanos merecen su acción (y cuáles no). (Schneider/Ingram 1993: 334, traducción propia).

Imágenes y características específicas, basadas en valores morales particulares, son atribuidas a la población objetivo, produciendo «estereotipos sobre grupos particulares de personas» (ibíd.: 335) que son luego absorbidos por la población y tienen efectos materiales en sus acciones y en la de los diseñadores de políticas públicas.

Según la teoría presentada por Schneider/Ingram (1993), se pueden identificar cuatro tipos de población objetivo, a saber: los aventajados, los competidores, los dependientes y los desviantes (*the advantaged, the contenders, the dependents and the deviants*). Los dependientes, categoría normalmente atribuida a receptores de políticas asistenciales, son tratados como impotentes, indefensos, necesitados e incapaces de resolver sus problemas por ellos mismos (ibíd.: 342). Los autores agregan además que normalmente se los considera como personas que reciben ayuda a través de la generosidad de otros, lo que a su vez supone que deben asumir su estado de dependencia, ya que «el gobierno es responsable por ellos solo en cuanto se someten al gobierno y renuncian a poder tomar sus propias decisiones» (ibíd.). Así, no resulta sorprendente que las personas que pertenecen a este grupo sean estigmatizadas, ya que las políticas públicas les atribuyen una imagen negativa.

Se espera además, desde esta perspectiva, un cambio en el comportamiento de la población objetivo. Las políticas públicas son consideradas entonces como intentos para lograr que las personas hagan cosas que de otra manera no hubiesen hecho (Schneider/Ingram 1990: 510). El peligro de este enfoque es que se supone que los sujetos de políticas sociales son libres de decidir cómo actuar: ellos solo necesitarían algún tipo de incentivo para obrar en una manera determinada. Éste no es siempre el caso –podrían haber otras razones para su actuar–, lo que debería ser tenido en cuenta, especialmente cuando la discusión es sobre grupos con importantes limitaciones materiales.

Las TMC en América Latina: de su surgimiento, expansión y afianzamiento en la región

Las transferencias monetarias no son exclusividad de América Latina: programas de este corte están presentes no solo en países del sur global, sino también –y principalmente– en el norte global, donde son parte constitutiva de los programas de protección social. Al respecto, las transferencias monetarias son un método utilizado corrientemente para reducir la desigualdad entre los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), en los cuales estos esquemas comprenden aproximadamente el 11% del PIB (Joumard/Pisu/Bloch 2012: 3).

Pero, tal como Hanlon/Barrientos/Hulme (2010: 126-127) apuntan, hay diferentes tipos de transferencias monetarias: algunas ligadas a la participación en el mercado de trabajo (*workfare*); otras, incondicionales, tales como bonificaciones familiares por hijos, pensiones o seguros de desempleo; un tercer tipo son las transferencias condicionadas, relacionadas con co-responsabilidades relativas a inversiones en educación y salud de los niños; y también existen bonos ofrecidos por cambios en el comportamiento o desempeño, brindados a condición de que los destinatarios logren metas específicas, tales como aprobar exámenes en la escuela o alcanzar cierto peso en los primeros años de vida, etc.

Como es sabido, es el tercer tipo de transferencias monetarias el que puede ser encontrado en prácticamente todos los países latinoamericanos hoy día. Y que sea precisamente éste el tipo de política social más difundido en esta región es consecuente con la manera como la pobreza es definida hoy día, ya que cambios en la concepción de la pobreza acarrear, consecuentemente, cambios en las políticas públicas. Al respecto, cuando la pobreza es definida como falta de *capital humano*, es lógico que los programas destinados a combatirla tengan como principal fin elevar los niveles de inversión en este tipo de capital, lo que en la práctica significa elevar la inversión en

educación y salud infantil. De esta manera, el fundamento lógico de los PTMC es creado.

En el contexto latinoamericano, el papel jugado por instituciones financieras internacionales tales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fue central para la concepción de la pobreza como falta de capital humano y, en consecuencia, para la identificación de los PTMC como la solución. Otras organizaciones internacionales que también apoyan los PTMC son el PNUD, la OIT y la CEPAL, además de cooperantes bilaterales importantes y gobiernos del norte global. Diferentes documentos del BM sobre PTMC brindan referencias sobre la implementación exitosa de estos programas en prácticamente todos los países de América Latina y, actualmente, en otras latitudes también⁶.

Si bien el rol del BM ha sido importante para justificar y legitimar la introducción de PTMC en la región, el BID fue crucial para su soporte económico. Préstamos de este organismo hicieron posible la implementación de estos esquemas en casi todos los países de América Latina. Por ejemplo, en el caso brasilero, el programa *Bolsa Família* –resultado de diferentes programas federales fusionados en uno solo– fue financiado por préstamos de inversión del BID y el BM. En Colombia, en el año 2000, un préstamo del BID hizo posible una reforma amplia de programas sociales, consolidando el programa *Familias en Acción*. La expansión de *Progres/Oportunidades* en México, por su parte, también fue financiada por el BID, en el año 2002. Y lo mismo ocurrió en Honduras, Jamaica y Nicaragua (cf. Handa/Davis 2006: 515). El soporte monetario de esta institución a los programas de TMC entre el año 2000 y 2005 asciende a un total de USD 4,5 billones⁷, período que coincide justamente con el de mayor expansión de los PTMC en América Latina.

Se observa entonces que la implementación de PTMC en países del sur global ha sido –y continúa siendo– promovida por organizaciones internacionales y gobiernos del norte, que proveen no solo apoyo económico para el efecto, sino también justifican discursivamente la necesidad de estos programas. En este sentido, los documentos de evaluación elaborados por

6 Así por ejemplo el sitio web del BM publica numerosos Documentos de trabajo sobre *Redes de seguridad y transferencias (Safety Nets & Transfers)* desde 1999 en adelante, los cuales describen el fundamento teórico y lógico de los PTMC, analizan su diseño y estrategias de implementación y evalúan programas específicos, normalmente resaltando sus éxitos.

7 Véase *Annual report 2005*, disponible en http://www.iadb.org/exr/ar2005/KA_Poverty.cfm?language=En&parid=7&itemlid=2&Detail=Box. Específicamente para el caso de América Latina, el reporte apunta que solo en 2005, el Banco aprobó préstamos totalizando USD 1,2 billones para el programa mexicano Oportunidades; USD 700 millones para el Plan Familias de Argentina y USD 57 millones para Red Solidaria de El Salvador.

instituciones financieras internacionales que resaltan el éxito de los programas más famosos operan no solamente como instrumentos técnicos, sino también como herramientas políticas (Valencia Lomelí 2008: 501), promoviendo la introducción de estos esquemas en más países. El premio por logros destacados en seguridad social (*Award for Outstanding Achievement in Social Security*), de la Asociación de Seguridad Social Internacional (*International Social Security Association*) otorgado al gobierno brasileño en 2013 por el programa Bolsa Família, puede ser también considerado como parte de una poderosa campaña para la legitimación de la propagación de los PTMC. Este premio, conocido como «el premio Nobel social»⁸, es otorgado cada tres años a instituciones o programas que aportan una destacada contribución a la promoción y desarrollo de la seguridad social, tanto a nivel nacional como internacional⁹.

Además, la efectividad de los PTMC es otro aspecto corrientemente invocado cuando se discuten los costos de programas de política social, señalando que gracias al componente de focalización, grandes resultados pueden ser logrados con una inversión menor al 0,4% del PIB (Cecchini/Madariaga 2011:106).

Con tantas publicaciones e intervenciones de diferentes actores que abogan por la implementación de PTMC, no resulta para nada sorprendente que hoy día veinte países de América Latina y el Caribe tengan, en total, 32 PTMC activos (véase Tabla 1). Y en términos de alcance, cada vez más personas participan de los mismos: En el año 2011, 25 millones de familias (alrededor de 113 millones de personas) eran destinatarios de estos programas en la región, lo que representa al 19% de la población total de América Latina y el Caribe (ibíd.: 7).

Tabla 1: PTMC en América Latina y el Caribe

Nº	País	Año inicio - año fin	Nombre de los Programas	Activo
1	Argentina	2009-	Asignación Universal por Hijo para Protección social	sí
2		2005-	Programa de Ciudadanía Porteña	sí
3		2005-2009	Familias por la Inclusión social	no
4		2002-2005	Jefas y Jefes de Hogar Desocupados	no
5	Belice	2001-	Creando oportunidades para nuestra transformación social (Building Opportunities for Our Social Transformation, BOOST)	sí

8 Véase <http://www.brasil.gov.br/governo/2013/10/brasil-recebe-o-201cnobel201d-da-seguri-dade-pelo-bolsa-familia>

9 Véase <https://www.issa.int/-/brazilian-social-security-programme-receives-prestigious-issa-award>

Nº	País	Año inicio - año fin	Nombre de los Programas	Activo
6	Bolivia	2009-	Bono Madre Niña-Niño Juana Azurduy	sí
7		2006-	Bono Juancito Pinto	sí
8	Brasil	2011-	Programa Bolsa Verde	sí
9		2003-	Bolsa Família	sí
10		2003	Cartão Alimentação	no
11		2001-2003	Bolsa Escola	no
12		2001-2003	Bolsa Alimentação	no
13		1997-	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)	sí
14	Chile	2012-	Ingreso Ético Familiar	sí
15		2002-	Chile Solidario	sí
16	Colombia	2011-	Ingreso para la Prosperidad Social	sí
17		2007-	Red Unidos (Ex Red Juntos)	sí
18		2005-	Subsidios Condicionados a la Asistencia Escolar	sí
19		2001-	Familias en Acción	sí
20	Costa Rica	2006-	Avancemos	sí
21		2000-2002	Superémonos	no
22	Ecuador	2011-	Desnutrición Cero	sí
23		2003-	Bono de Desarrollo Humano	sí
24		1998-2003	Bono Solidario	no
25	El Salvador	2005-	Comunidades Solidarias (ex Red Solidaria)	sí
26	Guatemala	2012-	Mi Bono Seguro	sí
27		2008-2011	Mi Familia Progresá	no
28		2007-2008	Protección y Desarrollo de la Niñez y Adolescencia Trabajadora	no
29	Haití	2012-	Ti Manman Cheri	sí
30	Honduras	2010-	Bono 10.000 Educación, Salud y Nutrición	sí
31		2006-2009	PRAF/BID Fase III	no
32		1998-2005	PRAF/BID Fase II	no
33		1990-	Programa de Asignación Familiar (PRAF)	no
34	Jamaica	2001-	Programme of Advancement Through Health and Education (PATH)	sí
35	México	1997-	Oportunidades (Programa de Desarrollo Humano, ex Progresá)	sí
36	Nicaragua	2005-2006	Sistema de Atención a Crisis	no
37		2000-2006	Red de Protección Social	no
38	Panamá	2006-	Red de Oportunidades	sí
39		2005-	Bonos Familiares para la Compra de Alimentos	sí
40	Paraguay	2005-	Abrazo	sí
41		2005-	Tekoporã	sí
42	Perú	2005-	Juntos (Programa Nacional de Apoyo directo a los más pobres)	sí
43	República Dominicana	2005-	Programa Solidaridad	sí

N°	País	Año inicio - año fin	Nombre de los Programas	Activo
44	Trinidad y Tobago	2005-	Targeted Conditional Cash Transfer Program (TCCTP)	sí
45	Uruguay	2008-	Asignaciones Familiares	sí
46		2006-	Tarjeta Uruguay Social (ex Tarjeta Alimentaria)	sí
47		2005-2007	Plan de Atención a la Emergencia Social (PANES)	no

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CEPAL («Non-contributory social protection programmes database, Social Development Division, ECLAC»). Disponible en <http://dds.cepal.org/bdptc/en/>

Características comunes de los PTMC de la región

Pero, ¿en qué medida son los PTMC diferentes a otros programas de política social? Y teniendo en cuenta que estos programas son aplicados en muchos países, por lo que presentan, a su vez, características propias en cada uno de ellos, ¿cuáles son sus similitudes o cuál es la idea básica que los une a todos?

Documentos del Banco Mundial definen a los PTMC como *redes de protección (safety net programs)* (Lin/Phumaphi 2009: xi), que

*...proveen dinero a familias pobres a condición de ciertas acciones verificables, generalmente **inversiones mínimas en el capital humano de los niños**, tales como asistencia regular a las escuelas o cuidados preventivos básicos de salud. Por lo tanto, resultan prometedores en cuanto se dirigen a la **transmisión intergeneracional de la pobreza**, fomentando la inclusión social a través de una **focalización explícita a los pobres, especialmente los niños**, entregando las **transferencias a las mujeres** y cambiando las relaciones de responsabilidad social entre beneficiarios, proveedores de servicios y gobiernos (De la Briere/ Rawlings 2006: 4, traducción propia y negritas añadidas).*

En el párrafo recién citado se encuentran los principios fundamentales de los PTMC, a saber:

- a. Inversión en capital humano como elemento central: a pesar de las diferencias existentes al comparar los PTMC activos en diferentes países, este componente está presente en todos ellos: algunas veces de manera bien explícita; otras, de manera indirecta y reconocible solo a través de las condiciones relacionadas a salud y educación. Lo que es común a todos es que se asume que a través de la acumulación de mayores índices de capital humano, la pobreza será superada.
- b. La transmisión intergeneracional de la pobreza: desde esta perspectiva, padres con bajos niveles educativos tienden a infravalorar la edu-

cación, y por ello, a «transmitir» esta carencia de capital humano (educación u otras capacidades) a sus hijos, creando un «círculo vicioso» (Fiszbein/Schady et al. 2009: 33). El hecho que PTMC tengan como receptores a hogares y no a individuos puede explicarse por la importancia dada a la familia en este proceso de transmisión de pobreza.

- c. Las TMC son programas dirigidos de manera focalizada a un grupo específico, esto es, a los más pobres de una sociedad, con la intención de alcanzar una alta efectividad con bajos costos.
- d. En la mayoría de los casos, la existencia de niños en las familias es un requisito para acceder a los programas, ya que se considera que es en las edades más jóvenes que la inversión en capital humano debe ser efectuada para obtener mayores beneficios. Los PTMC se enfocan en «momentos críticos» del ciclo de vida (Valencia Lomelí 2008: 503), tales como los primeros años de vida –desde el vientre materno hasta los cinco años– en relación a la salud, y los años correspondientes a la educación escolar básica, en lo que a educación respecta.
- e. Las transferencias son normalmente entregadas a las madres, asumiendo «que las mujeres tienden a utilizar mejor los fondos que los hombres» (Fiszbein/Schady et al. 2009: 11) y que son ellas las que tienen en mayor consideración los intereses de los niños dentro de la familia. Defensores de los PTMC también apuntan que entregar el dinero a las mujeres permite el empoderamiento de las mismas, elevando su estatus en el núcleo familiar (Hanlon/Barrientos/Hulme 2010: 35).
- f. Los PTMC esperan producir un cambio de comportamiento en sus destinatarios, promoviendo el uso de servicios públicos como escuelas y centros de salud en los mismos, desarrollando responsabilidad social en las familias.
- g. Estos programas son presentados como innovadores, considerando que buscan alcanzar dos objetivos simultáneamente: transfiriendo efectivo, buscan proveer a los hogares más pobres de la sociedad un nivel de consumo mínimo, de modo a cubrir las necesidades inmediatas; y condicionando las transferencias, buscan estimular inversiones y acumulación de capital humano, lo que –en su lógica– debería llevar a superar la pobreza en el largo plazo.

Brindar una visión general de los estudios sobre los impactos de los PTMC en la reducción de la pobreza, inclusive limitando el análisis a los defensores de los mismos, es una tarea más allá de los objetivos y posibilidades de este artículo. Diferentes organizaciones y autores han estado escribiendo y

publicando sobre estos temas a lo largo de muchos años. Lo que sí puede afirmarse es que un grupo grande de estos estudios –principalmente aquellos desarrollados por el BM, el BID y también por la CEPAL o el PNUD, aunque estos últimos también presentan críticas y resultados ambivalentes– asegura que los PTMC «generalmente han sido exitosos en reducir la pobreza e incentivar a los padres a invertir en la salud y educación de sus hijos» (Lin/Phumaphi 2009: xvi, traducción propia). E inclusive autores que adoptan una posición crítica hacia los PTMC coinciden en que estos esquemas contribuyen a elevar los índices de consumo y asistencia escolar de los niños (Barba Solano/Valencia Lomelí 2011: 216; Valencia Lomelí 2008: 516; Cecchini/Madariaga 2011: 118), aunque permanecen escépticos en lo que a la reducción de la pobreza en el largo plazo se refiere.

Pero, si algo debería quedar claro, es que conclusiones sobre el éxito o el fracaso de los PTMC no pueden ser realizadas de manera *general*. En este sentido, más allá de los diseños similares de estos programas en América Latina, sus efectos en la reducción de la pobreza dependen del sistema de protección social existente en cada país en donde los programas son introducidos (cf. Midaglia/Villarespe/Zicardi 2013: 21). Al respecto, y aunque podría parecer obvio, la cantidad de recursos disponibles es también determinante. El «éxito» de los programas de Brasil y de México, por ejemplo, no debería presuponer resultados similares en otros países con menos recursos o menor desarrollo económico y social (Cecchini/Madariaga 2011: 181).

A pesar de ello, es importante recordar que no es el ánimo de este artículo discutir la efectividad o no de los PTMC en el combate a la pobreza. Es más bien el modelo discursivo de estos programas, específicamente, cómo los pobres son presentados, lo que es analizado en estas páginas. La introducción de la condicionalidad es considerada central en la (re)producción de una determinada imagen de la población pobre.

Condicionar o no condicionar: el debate en torno a las Transferencias Monetarias

Los argumentos para condicionar la asistencia social no son una innovación de políticas públicas liberales o neoliberales: éstos pueden ser encontrados al mirar atrás en la historia de la protección social y distan mucho de ser algo nuevo. La diferenciación entre los «pobres merecedores» (*deserving poor*) y los «no merecedores» (*undeserving poor*) que surgió en Inglaterra en el siglo XIX puede ser considerada como la predecesora de esta lógica. Mientras se asume que los pobres merecedores o dignos están en esta situación por razones ajenas a su voluntad o acción, derivada de enfermedades, accidentes, discapacidad, orfandad, etc.; los pobres no merecedores,

por su parte, son pobres debido a su propia irresponsabilidad y porque no se ocupan de sí mismos. El vínculo con el mercado de trabajo es, aunque no sea mencionado directamente, claro: aquellos que son capaces de trabajar no merecen ser ayudados, y aquellos cuyo valor en el mercado es marginal –como los ancianos, discapacitados, las viudas o los huérfanos– son los sujetos legítimos de la asistencia social (Spicker et al. 2006: 50).

Esta concepción moral de la asistencia, antes que caer en desuso, ha cambiado para introducir el concepto de *workfare*. En esta noción, la pobreza es de nuevo vinculada a características individuales tales como «desajustes individuales» o «déficits personales» (Rizzo 2013: 130). Se asume que adultos maduros y racionales deberían buscar –y obtener– un trabajo que les provea de «autosuficiencia» e «independencia». Fraser y Gordon, en su estudio sobre *La genealogía de la dependencia*, demuestran justamente cómo destinatarios de la asistencia social son estigmatizados como «dependientes», y por consiguiente, son vistos como niños o presentados como personas con una condición patológica (Fraser/Gordon 1994: 325ss). Los destinatarios de la asistencia social también son presentados como si estuviesen recibiendo ayuda «a cambio de nada», por lo que deben ser supeditados a condiciones de modo a probar que realmente «se merecen» la ayuda gubernamental (ibíd.: 321ss).

Los críticos identifican no solo un aspecto moral, sino también disciplinario en esta lógica: la provisión de la ayuda social es condicionada a la participación en el mercado de trabajo, sin tener en cuenta las condiciones precarias del mismo. Esto crea, a la vez, un marcado estigma contra los destinatarios de la ayuda social: el mito de las «reina de la asistencia» o *welfare queen* (en referencia a madres solteras afroamericanas destinatarias de ayuda social gubernamental), utilizado como chivo expiatorio para los recortes en los sistemas de seguridad social en EE.UU., es considerado un caso paradigmático (Fraser 2013; Handler 2005, citado por Rizzo 2013: 131). La lógica es exigir trabajo a cambio del beneficio otorgado, poniendo el énfasis en la obligación antes que en el derecho a tener un trabajo o a recibir ayuda (Lo Vuolo 2008: 15). El derecho a recibir asistencia social es asignado sobre la base de responsabilidades individuales, con lo cual «se corre el riesgo de transformar los condicionamientos sociales en supuestas deficiencias de conducta o culturales» (Rizzo 2013: 133).

En el caso de los PTMC, las condiciones ya no se relacionan, primariamente, con el mercado de trabajo: ellas están más bien vinculadas a la «voluntad de cumplir las responsabilidades sociales», que debe ser demostrada de manera a recibir la asistencia del estado (Spicker et al. 2006: 50). En el caso particular de América Latina, estas responsabilidades sociales

se traducen en el cumplimiento de obligaciones relacionadas a nutrición, salud y educación de los niños. El énfasis en estos aspectos deriva de la definición de pobreza presentada en estos programas: si la principal causa de la pobreza es identificada como una subinversión en el capital humano, la solución será, consiguientemente, mejorar estos niveles de inversión.

Focalización y condicionalidad son dos de las principales características de los PTMC. Como el propio concepto de focalización implica, estos programas no son destinados a toda la población, sino más bien a ciertos grupos que cumplen criterios específicos de elegibilidad, a saber, ser hogares pobres donde la inversión en capital humano es subóptima (Fiszbein/Schady et al. 2009: 11).

Diferentes argumentos son presentados para justificar la condicionalidad, pudiendo clasificarse los principales en dos grupos (ibíd.: 8): por un lado, las condiciones son necesarias y justificadas si es que existe una subinversión en el capital humano de los niños. Y, por el otro, si es que hay poco apoyo para la redistribución «a menos que se considere que está condicionada al «buen comportamiento» de los «pobres meritorios»»(ibíd.). Este segundo tipo de justificación se basa en consideraciones de economía política, que afirman que las condiciones deben ser parte de los programas «cuando es más fácil sostener un presupuesto para un programa si se percibe a las transferencias no como una donación, sino como un *quid pro quo* en el que el gobierno entrega dinero a las familias si –y sólo si– éstas actúan «responsablemente» e invierten en sus hijos» (ibíd.: 44).

Según otros defensores de las condicionalidades, éstas elevarían el orgullo y la responsabilidad de los destinatarios, reduciendo el estigma ligado a recibir transferencias como dádivas a cambio de nada (Janvry/Sadoulet 2006:3). Siguiendo la misma lógica, Brauw/Hoddinott (2007: 2-3) afirman que «la condicionalidad puede ser vista como una parte de un contrato social entre ellos [los beneficiarios] y el estado, y puede legitimar la transferencia, superando el estigma» (traducción propia).

Contrariamente a lo recién expuesto, la hipótesis discutida en estas páginas es que en los PTMC no solo sigue presente el estigma hacia quienes reciben la atención del estado, sino que esta visión moralista y discriminatoria es justificada y reproducida. Volviendo a argumentaciones esgrimidas por investigadores del BM para justificar la condicionalidad de las transferencias, vemos que los mismos afirman que:

...los agentes no siempre se comportan exactamente en la forma en que se esperaría que se comportasen agentes racionales informados plenamente [...] las personas sufren a menudo de problemas de autocontrol y desidia excesiva

[...] estas distorsiones en la toma de decisiones privada ofrecen algún apoyo contemporáneo a la noción tradicional de que el gobierno puede «conocer mejor» lo que es bueno privadamente para los pobres, que los mismos pobres, al menos en algunos dominios (Fiszbein/Schady et al. 2009: 52).

Resulta claro que aquí las personas pobres son presentadas como agentes no completamente racionales que necesitan la guía del gobierno, de modo a tomar decisiones en su propio beneficio. Se asume que si ellas actúan de manera diferente a lo esperado por el gobierno o los diseñadores de políticas públicas, es porque están desinformadas o no pueden reconocer que actuar de otro modo será mejor para ellas. En ningún momento se considera que las personas pobres pueden tener otras (buenas) razones para actuar de la manera que actúan.

Hay diferentes argumentos en contra de las condicionalidades, los cuales critican este componente desde diferentes perspectivas. Entre las críticas más comunes, se argumenta que la lógica subyacente de los PTMC es contraria a un enfoque de derechos, ya que las ayudas prestadas por los programas se tratarían más bien de *recompensas*, teniendo en cuenta que ciertos beneficios se garantizan solo a aquellos que hacen un esfuerzo para cumplir con sus obligaciones. Se asume entonces –y de manera peligrosa– que no hay asimetrías de poder y de información. Consecuentemente se instala una lógica de responsabilidad individual, renovando la legitimación de las desigualdades en términos de diferentes niveles de recompensas de acuerdo a diferentes niveles de esfuerzo individual y trabajo (Lavinás 2013: 8ss, 39). De esta manera, se introduce una «ideología del desempeño»¹⁰ (Kreckel 2004: 98) que crea «discursos de verdad» que «naturalizan la desigualdad» (Álvarez Leguizamón 2011: 261).

Otro aspecto frecuentemente mencionado en las críticas es que la condicionalidad representaría una violación a los derechos humanos: si estos programas están justificados ya que proveen estándares adecuados de vida a los estratos más pobres de la sociedad, no se debería excluir a los pobres «no merecedores», ya que se supone que los derechos humanos son inalienables, esto es, no pueden estar condicionados al cumplimiento de ningún requisito previo (Standing 2007: 6; 2011: 31; 2014: 2; Cecchini/Madariaga 2011: 93, 156; Naciones Unidas 2012: 16; Borghini et al. 2012: 9). De hecho, puede señalarse que existe una tensión entre derechos y responsabilidades en el seno de los PTMC (Hanlon/Barrientos/Hulme 2010:126).

10 El concepto de Kreckel de *Leistungsideologie* (ideología del desempeño) se relaciona con la «triada meritocrática» educación-ocupación-salario que no se limita a promover un desempeño objetivo, sino que al mismo tiempo justifica la desigualdad de oportunidades (Kreckel 2004: 98, traducción propia).

Algunos críticos van inclusive más allá, considerando la introducción de la perspectiva de derechos, muchas veces enunciadas como parte de estos programas, como una mera «estrategia discursiva» (Corsiglia Mura 2013:19).

Los altos costos y las dificultades que se derivan del monitoreo o control del cumplimiento de las condiciones son también criticados ampliamente (Standing 2014: 3; Cecchini/Madariaga 2011: 92; Hanlon/Barrientos/Hulme 2010: 11, 131; Handa/Davis 2006: 523; Schubert/Slater 2006: 575; Braw/Hoddinott 2007: 3). Además se menciona que las condicionalidades suponen un riesgo de corrupción y clientelismo, ya que depende de actores específicos demostrar y confirmar que una familia está cumpliendo con sus obligaciones, esto es, que sigue teniendo o no derecho a continuar en el programa (Standing 2014: 3; Barba Solano/Valencia Lomelí 2011: 206 ff; Hanlon/Barrientos/Hulme 2010: 133).

Al contrario que los defensores de los PTMC, sus críticos consideran que su diseño podría tener efectos negativos en la igualdad de género (Serafini 2012; Rizzo 2013: 121; Borghini et al. 2012: 9), debido a que, por un lado, las madres cargan enteramente con el peso de permanecer en el programa; y además, porque el «confinamiento doméstico» de la mujer se ve reforzado (Standing 2014: 2).

Algunos estudios demuestran además que los hogares que no cumplen con los requisitos son, generalmente, los más pobres entre los pobres. Debido a ello, las familias y los individuos que más asistencia necesitan, son finalmente excluidos (Braw/Hoddinott 2007: 3; Standing 2014: 2).

Otros investigadores consideran a las condicionalidades «mecanismos disciplinarios» de la población pobre (Rizzo 2013: 131) y consecuentemente, una estrategia de control (Spicker et al. 2006: 37). Al respecto, según Álvarez Leguizamón (2011: 278), la condicionalidad «se inscribe dentro de un proceso de disciplinamiento de los territorios y los cuerpos y remozadas formas de moralización y tutela» de los pobres. Así también, José M. Domínguez (2012: 152) apunta que «esto [la introducción de condicionalidades] puede ser visto, evidentemente, como un esquema «disciplinario» foucaultiano desplegado para administrar a los pobres peligrosos y generar disciplina interna» (traducción propia).

Y, como ya fue mencionado, la condicionalidad es también criticada porque presenta a los pobres como si necesitaran ser presionados de modo a tomar las decisiones que más les convienen, como si fuesen incapaces de identificar lo que es mejor para ellos mismos y los suyos (Standing 2014; 2013). En este sentido, la incorporación de condiciones en estos progra-

mas indica que se asume que los pobres no actúan en su propio beneficio y el de sus niños, y que para hacerlo, deben ser presionados (Hanlon/Barrientos/Hulme 2010: 137). El enfoque de los PTMC según el cual las personas necesitan de la guía del estado, lleva a algunos investigadores a identificarlos como medidas *paternalistas* (Standing 2007: 5, 12; 2011: 27, 30; 2014: 2-3; Freeland 2007: 75).

Luego de tantas críticas a la condicionalidad, cabría preguntarse si la introducción de la misma está realmente justificada, aún de cara a sus posibles consecuencias negativas. Llamativamente, no hay una respuesta apropiada para esta interrogante: mientras que algunos investigadores ven a las condiciones como elementos clave para el éxito de los PTMC, otros afirman que, como su efectividad nunca ha sido estudiada de manera separada de la entrega de dinero en sí, no es posible saber si realmente los logros fueron alcanzados simplemente por el efectivo entregado o si establecer condiciones es un elemento indispensable. «Prácticamente no hay evidencias de que las condiciones hacen una diferencia importante», y es más, «simplemente se tiende a asumir que las mismas funcionan» (Hanlon/Barrientos/Hulme 2010: 131, traducción propia). De manera más radical, Mouriño (2013: 49) afirma que el incremento en las tasas de escolaridad no está relacionado, para nada, con el aspecto de la condicionalidad, sino simplemente con el aumento del ingreso de las familias pobres.

Abordando la pregunta desde otra perspectiva, cabe mencionar una experiencia similar a las implementadas en América Latina, pero que se diferencia en un aspecto: las transferencias monetarias son realizadas de manera incondicional. Éste es el caso de un proyecto de SEWA¹¹-UNICEF llevado a cabo en 2011 en la India, donde en ocho pueblos cada persona (hombre, mujer y niño) recibió un pago mensual¹² sin ningún tipo de condición (Standing 2013: 24).

El análisis de los resultados de este proyecto demostró que el dinero, inclusive sin condicionar su entrega, fue utilizado en beneficio de los niños, de la familia y de la comunidad. Por ejemplo, según los resultados, muchos usaron el dinero para mejorar las condiciones de sus viviendas, construir letrinas, paredes y techos; además, las dietas y los niveles nutricionales mejoraron, y consecuentemente, también mejoró la relación peso-edad de los niños pequeños, reduciéndose también la incidencia de enfermedades de temporada; la asistencia a la escuela y el desempeño escolar también mejoraron gracias a las mejoras en salud y porque las familias podían

11 Self-Employed Women Association

12 Hombres y mujeres recibían 300 rupias; y cada niño, 150, pagadas a la madre o a la persona a cargo.

comprar zapatos y realizar gastos de transporte para enviar a los niños a la escuela. El programa tuvo además resultados positivos en la reducción de la desigualdad, teniendo mayor impacto en grupos en mayor desventaja; la producción aumentó gracias a inversiones a pequeña escala (semillas, pequeñas maquinarias); aumentó la participación de las personas en el mercado de trabajo; y las deudas fueron reducidas (Standing 2013: 25-26).

Según analistas de esta experiencia, los hallazgos muestran que «las personas actuaron racionalmente, gastando el dinero en sus propias prioridades, tales como comida para sus hijos y medicinas para ellos y sus hijos» (Jhabvala et al. 2014, citado por Standing 2014: 4, traducción propia). Esto significa que las personas pobres no necesitan que se les diga qué hacer, porque de hecho, ellos ya saben lo que es mejor para sí mismos y sus familiares.

Un punto que cabe resaltar es que en esta experiencia, inicialmente, los índices de asistencia escolar no aumentaron, especialmente entre los adolescentes. Luego de un tiempo, sin embargo, se observó que las familias estaban ahorrando de modo a poder enviar a sus hijas a otras escuelas fuera de sus pueblos (Standing 2014: 4). Esto significa que las familias no estaban reteniendo a sus hijas fuera del sistema educativo porque «no sabían lo que era lo mejor para ellas». En cambio, actuaron así de manera a poder hacer algo mejor por ellas, de modo a poder enviarlas a mejores escuelas. Esto demuestra que la gente pobre en realidad tiene buenas razones para actuar de manera diferente a la esperada por los diseñadores de políticas públicas. Desde esta perspectiva, las palabras de Standing parecen realmente apropiadas, cuando dice que es a través de la entrega de efectivo que las personas aprenden a tomar decisiones, algo que no podrá ocurrir si se les obliga a actuar de cierta manera (ibíd.: 2).

Por su propio bien: Políticas sociales, condicionalidad y crítica postcolonial

Como ya se ha apuntado, las políticas públicas son un discurso sobre la sociedad y los problemas que a ésta aquejan, que ejercen poder en la producción y reproducción de significados. A su vez, siendo el Estado su autor y la esfera pública su campo, estas políticas tienen un fuerte efecto normalizador en la vida social.

Las políticas sociales definen, y a la vez crean, los principales problemas de una sociedad, presentando a la par las estrategias de intervención que deberían ser llevadas a cabo para superar estos problemas. En este proceso, ellas crean una jerarquía de asuntos que deben ser afrontados –dando más

importancia a ciertos aspectos, en detrimento de otros–, definen los roles y las responsabilidades del estado y otros actores, y legitiman ciertas formas de lucha, determinando qué es legítimo exigir, quién puede hacerlo, cuándo y cómo. Esto es, también definen los sujetos de la intervención y las condiciones para ser merecedores de la ayuda gubernamental (Grassi 2001: 5).

En este sentido, las políticas públicas –y las políticas sociales, como parte de ellas– también construyen su población objetivo a través de un proceso en el cual los grupos cuyo comportamiento y bienestar son influenciados por ellas son caracterizados de manera normativa y evaluativa, retratándolos en términos positivos o negativos (Schneider/Ingram 1993: 334). En otras palabras, ellas (re)producen «una serie de visiones y representaciones del mundo sobre los «otros»» (Álvarez Leguizamón, citada por Monge Arias 2013: 124). Es aquí donde el puente hacia el postcolonialismo puede ser tendido, ya que como se ha señalado anteriormente, la manera en la cual el conocimiento sobre *los otros* es producido es la principal preocupación para este cuerpo de teorías (Ziai 2010: 402).

Esta representación de un grupo particular de la población como diferente, como *otros*, no es un fenómeno nuevo: autores postcoloniales han identificado esta práctica desde el inicio de la modernidad, esto es desde el «descubrimiento» de América. Francisco de Vitoria es identificado por diferentes autores (Anghie 2004; Mignolo 2011; Barreto 2013) como el fundador de la *diferencia colonial*, en la cual los españoles basaron la legitimidad de su poder para llevar a cabo la *misión civilizadora*. Los «indios», desde esta perspectiva, eran considerados *otros* con «deficiencias en racionalidad y madurez» (Mignolo 2011: 87), como aún no listos para gobernarse a sí mismos (ibíd.: 279; Barreto 2013: 146).

Una lógica similar puede ser encontrada en las relaciones asimétricas a través de la historia, llegando hasta la actualidad. En este sentido, autores postcoloniales afirman que así como en el siglo XVI los «indios» eran considerados sujetos portadores de un déficit de racionalidad y madurez, discursos contemporáneos sobre el desarrollo también identifican sujetos «subdesarrollados» que tienen «una versión inferior de madurez», tal como «un niño y los salvajes» (Eriksson 2005: 52-53, traducción propia). En el mismo sentido, Escobar (2007: 61) afirma que «la representación del Tercer Mundo como un niño necesitado de dirección adulta» es central para el discurso desarrollista, mientras que Anghie (2004: 204, 209) argumenta que la *dinámica de la diferencia* persiste y sigue siendo replicada hoy día, principalmente al nivel de relaciones internacionales.

Es por ello que en estas páginas se discuten las políticas sociales observándolas a través de lentes postcoloniales, especialmente los PTMC, que

como políticas destinadas a los pobres crean un discurso específico sobre la pobreza que transmite una imagen particular de la población pobre. Considerando la imposición de las condicionalidades como principal característica de los PTMC, las preguntas que surgen son: ¿Qué implican las mismas? ¿Por qué son necesarias? ¿Qué mensaje sobre la población están transmitiendo, qué imagen de los pobres están (re)produciendo?

Si, como antes fue indicado, las políticas sociales son intentos para lograr que las personas hagan cosas que de otra manera no hubieran hecho (Schneider/Ingram 1990: 150), las condicionalidades pueden ser vistas, precisamente, como una herramienta de las políticas sociales para lograr este fin. Y, al considerar qué es lo que los PTMC condicionan (salud, nutrición y escolaridad de los niños), parece claro que se asume que las personas pobres no saben lo que es mejor para ellos y sus familias, y que necesitan de un empujón para actuar de la manera que más les conviene.

Por ello, estos programas transmiten una imagen de la población pobre como no completamente racional, como no tendientes a hacer cosas que les beneficiarían, y por ello, como diferentes, como *otros*. En este sentido es que puede ser argumentado que la *dinámica de la diferencia* permanece hasta hoy: tal como en el siglo XVI Vitoria describió a los «indios» como «infantes», y al hacer esto, justificó su sujeción al tutelaje español (Anghie 2004: 312), la infantilización de los pobres justifica hoy día su sujeción a la tutela del estado.

Volviendo a las palabras de Grosfoguel (2010: 68), según el cual se puede identificar toda una cronología del proceso de la *otredad* a través de la historia, pasando desde una caracterización de la «gente sin historia», a «gente sin desarrollo», y más recientemente, a «gente sin democracia», se puede argumentar que hoy, la etiqueta que está de moda es la de *gente sin capital humano*.

Evidentemente, las relaciones de poder se expresan de una manera mucho más sutil hoy día –la *misión civilizadora* ya no es llevada a cabo a través de la espada–, pero una lógica colonial similar sigue siendo reproducida. Desde esta perspectiva, la mera presencia de condicionalidad implica que las personas pobres están –al menos– bajo sospecha de no poder tomar decisiones adecuadas, es decir, son consideradas incapaces de tomar decisiones «racionales». Como los proyectos desarrollados en India mencionados más arriba denotan, pueden existir buenas razones para que los pobres actúen de manera diferente a la esperada por los diseñadores de políticas sociales. Esta experiencia muestra, justamente, que la desconfianza hacia los pobres no está justificada, y lo que es más, que si ni siquiera una vez se les da la oportunidad de tomar sus propias decisiones, la imagen de irresponsables

o irracionales no cambiará, a pesar de la falta de evidencia que podría sustentar esta opinión.

La interrelación poder/conocimiento/discurso, la base del análisis post-colonial, debería también ser considerada cuando se discute la implementación de PTMC en América Latina y otros países del sur global: Hay determinados actores que construyen y son *dueños* de cierto conocimiento sobre otros –los pobres en esas sociedades–, conocimiento que, a su vez, es articulado a través del discurso –en forma de políticas sociales–, legitimando y reproduciendo un sistema particular de relaciones de poder. Por ello, es importante preguntarse quién realmente define qué es la pobreza, qué la causa y cuáles son las mejores estrategias para combatirla.

A pesar de que organizaciones internacionales como el BM, BID y las NN.UU. y sus agencias especializadas hayan jugado un rol de importancia innegable en la propagación de estos esquemas, también hay que considerar el actuar de los estados nacionales. Si bien los PTMC son diseñados por el BM y el BID, una vez implementados en un país, es el gobierno nacional el actor que le da continuidad, justificando su intervención y reproduciendo una lógica similar de la *otredad* dentro del estado-nación, solo a una escala diferente.

Es importante señalar que esto tampoco significa que los PTMC son «malos» *per se*, que estos programas en realidad tienen intenciones escondidas o que el objetivo explícito de combatir la pobreza es una mera pantalla tras la cual se ocultan otros propósitos. Al respecto, no debe olvidarse que estos programas presentan numerosas ambivalencias: si bien es aceptado, inclusive por voces críticas, que recibir efectivo mejora los niveles de consumo de las familias pobres, no existe evidencia suficiente para justificar la incorporación de las condicionalidades. Se asume, de una manera parcial y no comprobada, que la población pobre no puede siquiera discernir qué es lo mejor para ellos mismos y sus familiares, y que para poder salir de la situación en que se encuentran necesitarían no solo contar con medios económicos que les permitan acceder a mejores niveles de consumo, sino también de la guía de actores racionales que puedan indicarles qué camino tomar. Todo esto recuerda a las palabras de Escobar (2007: 28), quien apunta que programas de desarrollo generalmente van dirigidos hacia una cierta «subjetividad subdesarrollada», la cual está

...dotada con rasgos como la impotencia, la pasividad, la pobreza y la ignorancia, por lo común de gente oscura y carente de protagonismo como si estuviera a la espera de una mano occidental (blanca), y no pocas veces hambrienta, analfabeta, necesitada, oprimida por su propia obstinación, carente de iniciativa y de tradiciones.

Parecería, entonces, que la intención de los PTMC no es tanto combatir la pobreza, sino más bien salvar a los pobres de sí mismos, de su ignorancia y falta de racionalidad.

Si las políticas sociales, en tanto discurso, crean la realidad social y tienen un cierto efecto en la manera en que la población define, interpreta y otorga significado al mundo que le rodea, cabe preguntarse qué efectos podría acarrear la concepción de pobreza presente en los PTMC.

Evidentemente, no es posible hacer afirmaciones causales. No se puede argumentar que es debido a los PTMC que los latinoamericanos tienen cierta imagen de los pobres. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las actitudes hacia la pobreza, especialmente las identificadas como causales de la misma, son altamente similares entre las personas de Latinoamérica y las de los EE.UU., donde causas individuales son vistas como más influyentes que la falta de oportunidades o causas estructurales. Al respecto, 36% de los latinoamericanos piensan que la falta de esfuerzo es una causa muy importante de la pobreza, exactamente el mismo porcentaje que en el caso de los ciudadanos estadounidenses (Graham 2002: 13). En relación a estos datos, se puede afirmar que la lógica de los PTMC refuerza la opinión difundida que diferencia entre los pobres merecedores y no merecedores. Si las personas pobres tienen que demostrar su voluntad de superar su situación a través del cumplimiento de ciertas responsabilidades específicas, de modo a poder recibir asistencia gubernamental, esto significa que aquellos que no pueden superar la pobreza son culpables de su suerte. Esta perspectiva es peligrosa, ya que tiende a legitimar las desigualdades existentes en el sistema social.

Conclusión

Resumiendo, la condicionalidad puede ser considerada un componente ambivalente. Se arguye que su intención es ayudar a la gente pobre a superar su situación incentivándolos a tomar ciertas acciones que serán beneficiosas para ellos. De hecho, no existen argumentos en contra de la idea que las personas pobres –tal como todos los demás– deberían utilizar los servicios públicos de salud y educación. Pero, al mismo tiempo, se asume que solo las personas pobres deben ser controladas, implicando que ellas no pueden discernir qué es lo mejor, lo que puede ser considerado como un elemento discriminatorio de la lógica condicional.

Las condicionalidades, desde este punto de vista, son incorporadas *por el propio bien* de los pobres. ¿Qué implica esto?

La expresión *por tu propio bien* es bien conocida: es normalmente utilizada cuando los padres imponen algo a sus hijos, especialmente cuando se trata de algo que los niños se rehúsan a hacer. La idea detrás es que los adultos saben mejor qué es lo que más conviene a los más jóvenes, y que los padres tienen la experiencia y el conocimiento que les permite ver ciertos aspectos que sus hijos no pueden identificar. *Por su propio bien*, a su vez, es una expresión que se aplica a los PTMC. Es el estado el autor que conoce, que sabe qué es mejor para los pobres, quienes –tal como niños o seres no completamente racionales– no pueden identificar qué es lo mejor para ellos. La condicionalidad, entonces, sujeta a los pobres a un proceso de «infantilización debido a la supervisión» (Fraser/Gordon 1994: 330, traducción propia).

Los pobres, entonces, son igualados a niños, a personas que necesitan la guía de un actor más desarrollado o racional, capaz de guiarlos de modo a que puedan lograr mejores condiciones para sí mismos.

Por ello, los pobres son diferentes a los actores centrales. Ellos son *otros*.

Bibliografía

- Álvarez Leguizamón, Sonia (2011): «Gubernamentalidad neoliberal y focopolítica en América Latina: Los Programas de Transferencias Condicionadas. ¿Políticas de cohesión social con los pobres?». En: Barba Solano, Carlos/Cohen, Néstor (eds.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. Pp. 251-285.
- Anghie, Antony (2004): *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barba Solano, Carlos/Valencia Lomelí, Enrique (2011): «Hipótesis no comprobadas y espejismos de las Transferencias Monetarias Condicionadas». En: Barba Solano, Carlos/Cohen, Néstor (eds.) *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO. Pp. 195-224.
- Barreto, José-Manuel (2013): «Decolonial Strategies and Dialogue in the Human Rights Field». En: Barreto, Jose-Manuel (ed.) *Human Rights from a Third World Perspective: Critique, History and International Law*. Cambridge Scholars Publishing: Newcastle. Pp. 1-43.
- Borghini, Natalia et al. (2012): «La actualidad de la política social. ¿Retorno del estado que no fue o nueva matriz de la asistencia?». En: *La revista del CCC - Centro cultural de la Cooperación Floreal Gorini*, N° 16. Disponible en <http://www.centrocultural.coop/revista/exportarpdf.php?id=348>
- Brau, Alan de/Hoddinott, John (2007): *Must Conditional Cash Transfer Programs be conditioned to be effective? The impact of conditioning transfers on school enrollment in Mexico*. Washington: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

- Castro-Gómez, Santiago (2000): «Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la invención del otro». En: Lander, Edgardo (ed.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO. Pp. 145-161.
- Cecchini, Simone/ Madariaga, Aldo (2011): *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Corsiglia Mura, Lucía (2013): «Estado y políticas sociales en el post-neoliberalismo. Un campo de discursividades en tensión». En: *De Prácticas y discursos* N° 2. Pp. 1-23.
- Costa, Sérgio/Boatcă, Manuela (2010): «La sociología poscolonial. Estado del arte y perspectivas». En: *Estudios Sociológicos* Vol. XXVIII, N° 83. Pp. 335-359.
- Eriksson Baaz, Maria (2005): *The Paternalism of Partnership*. London: Zed Books Ltd.
- Escobar, Arturo (2007): *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial El Perro y La Rana.
- Fiszbein, Ariel/ Schady, Norbert et al. (2009): *Transferencias monetarias condicionadas. Reducción de la pobreza actual y futura*. Washington: Banco Mundial.
- Fraser, Nancy (2013): «Fortunes of Feminism: From State-Managed Capitalism to Neoliberal Crisis». En *At the heart of the higher education debate*. Disponible en <http://www.timeshighereducation.co.uk/books/fortunes-of-feminism-from-state-managed-capitalism-to-neoliberal-crisis-by-nancy-fraser/2006031.article> (acceso 3.09.14)
- Fraser, Nancy/Gordon, Linda (1994): «A Genealogy of Dependency: Tracing a Keyword of the U.S. Welfare State». En *Signs*. Vol. 19, N° 2. Pp. 309-336.
- Freeland, Nicholas (2007): «Superfluous, Pernicious, Atrocious and Abominable? The Case against Conditional Cash Transfers». En: *IDS Bulletin*. Vol. 38, N° 3. Pp. 75-78.
- Graham, Carol (2002): «Public Attitudes Matter: A Conceptual Frame for Accounting for Political Economy in Safety Nets and Social Assistance Policies». En: *Social Protection Discussion Paper Series* N° 233. Washington DC: The World Bank.
- Grassi, Estela (2001): *Cuestión social, cuestión de Estado: lo político de la política social*. En: VI Congreso Internacional CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, 5-9 Noviembre. Disponible en <http://siare.clad.org/fulltext/0042446.pdf>
- Grosfoguel, Ramón (2010): «The Epistemic decolonial turn: beyond political-economy paradigms». En: Mignolo, Walter/Escobar, Arturo (eds.) *Globalization and the Decolonial Option*. Routledge: New York. Pp. 65-77.
- Hall, Stuart (1966): «Who needs Identity?». En Hall, Stuart/du Gay, Paul (eds.) *Questions of Cultural Identity*. London: Sage. Pp. 15-30.
- Handa, Sudhanshu/Davis, Benjamin (2006): «The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean». En: *Development Policy Review* N° 24 (5). Pp. 513-536.
- Hanlon, Joseph/Barrientos, Armando/Hulme, David (2010): *Just give money to the poor. The Development Revolution from the Global South*. Sterling VA: Kumarian Press.

- IDB -Inter American Development Bank (2005): *Annual report 2005*. Disponible en http://www.iadb.org/exr/ar2005/KA_Poverty.cfm?language=En&parid=7&itemid=2&Detail=Box
- Janvry, Alain de/ Sadoulet, Elisabeth (2006): *When to use a CCT versus a CT approach?* Third International Conference on Conditional Cash Transfers. World Bank. Istanbul, July 26-30 2006. Disponible en <https://gspp.berkeley.edu/assets/uploads/research/pdf/CCTvsCT4.pdf>
- Joumard, Isabelle/Pisu, Mauro/Bloch, Debbie (2012): «Tackling income inequality: The role of taxes and transfers» In: *OECD Journal: Economic Studies*, publicación en línea, disponible en <http://www.oecd.org/eco/public-finance/tacklingincomeinequalitytheroleoftaxesandtransfers.pdf>
- Kreckel, Reinhard (2004): *Politische Soziologie der sozialen Ungleichheiten (3ra. Edición)*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Lavinas, Lena (2013): «Latin America: Anti-Poverty Schemes instead of Social Protection». En: *Working Paper Series* Nr. 51. Berlin: desigualdades.net
- Lin, Justin/Phumaphi, Joy (2009): «Foreword». En: Fiszbein/ Schady et al. *Conditional Cash Transfers. Reducing present and future poverty*. Washington DC: The World Bank. Pp. xi-xiii.
- Lo Vuolo, Rubén M. (2008) *Why basic income is better than renewed policy promises for Latin American informal security regimes*. Dublin, 12th BIEN Congress. Disponible en <http://www.basicincome.org/bien/pdf/dublin08/1diilovuoloLabourmarketsinlatinambi.pdf>
- Lo Vuolo, Rubén M. (2010): «Las perspectivas de Ingreso Ciudadano en América Latina. Un análisis en base al «Programa Bolsa Familia» de Brasil y a la «Asignación Universal por Hijo para Protección Social» de Argentina». En: *Documento de Trabajo* N° 76. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas – Ciapp,
- Midaglia, Carmen/Villarespe Reyes, Verónica/Ziccardi, Alicia (2013): «Introducción» En: Midaglia, Carmen/Villarespe Reyes, Verónica/Ziccardi, Alicia (eds.) *Persistencias de la pobreza y esquemas de protección social en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CLACSO. Pp. 15-32.
- Mignolo, Walter (2011): *The darker side of western modernity. Global futures, decolonial options*. Durham/London: Duke University Press.
- Mignolo, Walter (2009): «La colonialidad: La cara oculta de la modernidad». En: *Modernologies. Contemporary Artists Researching Modernity and Modernism*. Barcelona: Museu d'Art Contemporani de Barcelona. Pp. 39-49.
- Monge Arias, Adriana (2013): «La nueva filantropía o la política social a la luz del neoliberalismo. La representación social de la reproducción de la pobreza en Costa Rica». En: Aguirre Salas, Andrea et al. (eds.) *La construcción social de la pobreza en América Latina y el Caribe: perspectivas, alternativas y críticas*. Buenos Aires: CLACSO. Pp. 121-160.
- Mouriño, Carolina (2013): «Derecho a la educación en la Primera Infancia y Asignación Universal por Hijo. Un abordaje desde las perspectivas de los actores en el sur de la Ciudad de Buenos Aires». En: Chávez Molina, Eduardo et al. *Pobreza y protección social universal*. Buenos Aires: CLACSO. Pp. 19-58.

- Naciones Unidas (2012): *Informe de la Relatora especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, sobre su misión al Paraguay* (A/HRC/20/25/Add.2). Disponible en: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=49&m=186
- Quijano, Aníbal (2010): «Coloniality and Modernity/Rationality». En: Mignolo, Walter/Escobar, Arturo (eds.) *Globalization and the Decolonial Option*. Routledge: New York. Pp: 22-32.
- Rizzo, Nadia (2013): «La construcción de los programas sociales. Análisis comparado sobre Transferencias Monetarias Condicionadas, *workfare* y rentas mínimas de inserción». En: Chávez Molina, Eduardo et al. (eds.) *Pobreza y protección social universal*. Buenos Aires: CLACSO. Pp. 107-144.
- Schneider, Anne/Ingram, Helen (1990): «Behavioral Assumptions of Policy Tools». En: *Journal of Politics* Vol. 52, N° 2. Pp. 510-529.
- Schneider, Anne/Ingram, Helen (1993): «Social construction of target populations: implications for politics and policy». En: *American Political Science Review*. Vol. 87, N° 2. Pp. 334-347.
- Schubert, Bernd/Slater, Rachel (2006): «Social Cash Transfers in Low-Income African Countries: Conditional or Unconditional?». En: *Development Policy Review* N° 24(5). Pp. 571-578.
- Serafini, Verónica (2012): *Políticas de combate a la pobreza y su impacto sobre la igualdad de género. Informe Paraguay*. Asunción: CDE.
- Soldano, Daniela/Andrenacci, Luciano (2006): «Aproximaciones a las teorías de política social a partir del caso argentino». En: Andrenacci, Luciano (ed.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS-Editorial Prometeo. Pp. 1-43.
- Spicker, Paul et al. (2006): *Poverty. An International Glossary*. London/New York: CROP/ISSC/Zed Books.
- Standing, Guy (2007): «Social protection». En: *Development in Practice*. Vol 17, N° 4-5. Pp. 511-522.
- Standing, Guy (2011): «Behavioural Conditionality: Why the nudges must be stopped – an opinion piece». En: *Journal of Poverty and Social Justice*. No 19 (1). Pp. 27-38.
- Standing, Guy (2013): «India's Experiment in Basic Income Grants». En: *Global dialogue*. Vol. 3. N° 5. Disponible en <http://isa-global-dialogue.net/indias-great-experiment-the-transformative-potential-of-basic-income-grants/>
- Standing, Guy (2014): *Conditionality and Human Rights*. United Nations Research Institute for Social Development: UN, disponible en <http://www.unrisd.org/sp-hr-standing>
- Valencia Lomelí, Enrique (2008): «Las Transferencias Monetarias Condicionadas como Política Social en América Latina. Un Balance: Aportes, Límites y Debates». En: *The Annual Review of Sociology*. Pp. 499-524.
- Ziai, Aram (2010): «Postkoloniale Perspektiven auf «Entwicklung?»». En: *Peripherie*. N° 120. Pp.399-426.

Clases sociales y poder político en Paraguay

Fecha de recepción: 20 de octubre de 2014

Fecha de aprobación: 24 de noviembre de 2014

Resumen: En este artículo se caracteriza la configuración de la formación social paraguaya y sus transformaciones últimas, de modo a analizar las interrelaciones de las clases sociales con el proceso político; se resalta el surgimiento de nuevos actores de la mano del proceso de sojización. Así mismo se plantea a grosso modo un análisis retrospectivo. En cuanto a la dimensión temporal en la caracterización de las relaciones socio económicas que establecen las clases sociales se enfatizan las últimas tres décadas.

Palabras clave: Estructura social, clases sociales, sojización, procesos políticos.

Abstract: This article characterizes the configuration of the Paraguayan social formation and their transformations in the recent past, in order to analyze the interrelationships of the social classes with the political process; the emergence of new actors in the hands of the soybean production process is highlighted. Likewise raises roughly a retrospective analysis. In as to the temporal dimension in the characterization of socio economic relations which establish social classes it is emphasizes the past three decades.

Key words: Social structure. Social classes, soybean production, political process.

Ramón Bruno Fogel Pedroso

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



La formación social a fines del siglo XX

Se considera pertinente el análisis histórico estructural que tenga en cuenta las peculiaridades de la formación social paraguaya y sus formas de inserción en la economía globalizada; no obstante las limitaciones de espacio obligan a acotar la diacronía a las tres últimas décadas. A principios de la década del 80', la formación social paraguaya tenía los rasgos de una sociedad carente de las articulaciones básicas que le podían dar un empresariado nacional manufacturero y una fuerza obrera progresista que tensionara y contrabalancara a aquella. La estructura social de la época incluía también, tanto capas de asalariados no productivos, que por lo menos parcialmente conformaban la pequeña burguesía, así como categorías sociales ligadas al Estado.

La Población Económicamente Activa (PEA) en industrias manufactureras apenas llegaba al 12% del total en 1982, en contraste con la dedicada a agricultura, que llegaba al 41.4% (Cuadro N° 1); la participación de la fuerza de trabajo en la agricultura había sido aún más importante una década antes. En cambio, en la industria manufacturera esa participación fue ligeramente mayor a principios de la década del 70' del siglo pasado.

Sin una burguesía nacional que planteara algún desarrollo del país y sin el principal actor subalterno, quedaba la oligarquía ganadera como clase dominante, a la que se suma la emergente burguesía financiera especulativa post Itaipú que deviene hegemónica. La comunidad de intereses percibida socialmente por los agrupamientos sociales dominantes no buscaban el desarrollo del mercado interno ni la industrialización del país.

Como actor subalterno progresista quedaba el campesinado, movilizado puntualmente en sus luchas por la tierra o a través de sus organizaciones, planteando propuestas de alcance nacional. Ese campesinado todavía mayoritario demográficamente en aquel momento estaba, como lo está hoy, definido más como estamento que como clase, en tanto son más salientes sus rasgos culturales como colectividad etnocultural guaraní parlante, con agravios y luchas compartidos. Esa identidad se irá fortaleciendo en sus crecientes conflictos en defensa de sus territorios invadidos por brasileros y brasiguayos.

Cuadro N° 1
Distribución de la Población Económicamente Activa (PEA)
por ramas de actividad seleccionadas (1962 – 1982)

RAMAS DE ACTIVIDAD ECONÓMICA	1962 %	1972 %	1982 %
Agricultura	*	47.86	41.44
Ganadería	*	2.54	1.47
Silvicultura, caza y pesca	*	0.55	0.24
Explotación de minas y canteras	0.05	0.13	0.14
Industrias manufactureras	15.05	14.02	12.07
Electricidad, agua, gas y servicios sanitario	0.19	*	*
Construcciones	3.01	3.88	6.77
Comercio	6.71	8.02	7.6
Servicios sociales y personales	*	18.87	18.88
Otros servicios	22.77	8.66	13.39

(*) Sin Datos.

Fuente: Censos de Población y Viviendas 1962, 1972 y 1982.

En esa estructura de clases y grupos sociales, éstos estaban ligados entre sí por relaciones de dominación, articuladas por el poder político dictatorial. A la sombra de ese orden autoritario se forjó «un empresariado de frontera» ligado a la triangulación comercial (Borda, 1993). Este grupo que operaba al margen del orden legal llegó a tener tanta incidencia como el de la burguesía financiera; paradójicamente las ilegalidades que alimentan la constitución y crecimiento de este actor están legitimadas por el propio Estado que hace concesiones como «precio de la paz» (Fogel, 1993). La escisión profunda de la sociedad paraguaya, con partes yuxtapuestas, y con definiciones opuestas del bien y del mal, se manifestaba una vez más en visiones contrapuestas sobre prácticas sociales irregulares, y paradoja de paradojas, el denunciante de ilícitos podía ser imputado penalmente (Fogel, 2010).

Las estrategias de una suerte de desarrollo asociado al Brasil, pergeñadas por la dictadura desde la década del 60' del siglo pasado, dieron sus frutos, a tal punto que las fronteras vivas del Brasil se expandieron rápidamente en el borde del este del país, con la colonización de *facendeiros* que muy pronto ocuparon todas las tierras libres (Birch, 1993).

La sojización y los nuevos actores

Precisamente este desarrollo asociado a la mayor economía de la región determina, en las décadas siguientes, cambios substanciales en la estruc-

tura social, con la sojización de la Región Oriental (Palau y Otros, 2007). El nuevo modelo extractivo responde a la lógica de enclave –el de segunda generación– ligado al Brasil y representa una nueva relación sociedad-naturaleza, en tanto la naturaleza desempeña un papel de proveedor de recursos sin considerar sus límites, ya que la soja transgénica reduce la sustentabilidad de la producción al no reponer, en tierras aptas, ni el 53% de los nutrientes extraídos (Federovisky, 2014). La alarmante deforestación que contribuye con el cambio climático, que castiga más a los pobres, es otra consecuencia de la expansión del cultivo de soja transgénica¹. El cambio del uso del suelo en la Región Occidental aumenta la presión sobre el Chaco para la implantación de pastura para la ganadería, con el consiguiente desmonte. La misma lógica extractiva lleva a la destrucción de los recursos naturales.

Otra consecuencia ambiental es la contaminación que convierte al Paraguay en el país más contaminado de la región, y que lleva a las áreas de recarga del Acuífero Guaraní millones de litros de productos fosforados al año; los agentes más dinámicos de las fronteras vivas del Brasil están deteriorando la calidad de la fuente de agua más importante de aquel país; también en ese caso, algunos actores con tanto poder como el Estado ignoran las políticas ambientales².

La expansión de la superficie cultivada de la soja se duplica en los últimos diez años, llegando a 3.080.000 has y a 9.000.000 de toneladas en la campaña 2012-2013 (Cuadro N° 2); esa intensa sojización tiene consecuencias estructurales, sociales, económicas y ambientales. Entre las consecuencias sociales debe mencionarse el éxodo campesino y los estragos en la salud pública³.

1 El Paraguay en las tres últimas décadas perdió el 50 % de sus bosques, y de hecho solo queda el 13 % de lo que fue el Bosque Atlántico Interior. Guyra Paraguay estima que de cada diez árboles que existían cinco décadas atrás ya han desaparecido nueve. Se estima que el desmonte diario llega a 1.206 hectáreas por día, y la FAO estima en 180.000 hectáreas por año la deforestación. Véanse www.fao.org, 29/03/2014; La Nación 17/06/2014; www.sobrevivencia.org 07/02/2014.

2 Sobre la contaminación véase Palau y otros (2007). El Acuífero Guaraní es compartido además de Brasil, también con Argentina y el Uruguay.

3 En este sentido en un estudio en EEUU, en 3 de cada 10 mujeres analizadas se detectó la presencia de niveles altos de glifosato en la leche materna; así mismo estudios recientes establecieron la presencia promedio de veneno 10 veces superior a Europa en países donde no se cultiva soja transgénica (Federovisky, S., 2014).

Cuadro N° 2
Expansión de la superficie cultivada de soja⁴.

SUPERFICIE DE PRODUCCIÓN	
AÑOS	HECTÁREAS
2002/03	1.474.148
2003/04	1.870.000
2004/05	1.970.000
2005/06	2.200.000
2006/07	2.400.000
2007/08	2.463.510
2008/09	2.570.000
2009/10	2.671.059
2010/11	2.805.467
2011/12	2.920.000
2012/13	3.080.000

Fuente: DCEA/MAG, 2014

En el análisis de los cambios estructurales que trae aparejada la tecnología de la soja transgénica, resulta pertinente resaltar el aumento de necesidades de escalas de producción que asocia la mayor rentabilidad a mayores extensiones de tierra. En efecto, las nuevas tecnologías de producción basadas en el paquete tecnológico de la Monsanto bajan el costo de producción por hectárea y unidad de producto, viabilizando la incorporación de un nuevo equipamiento productivo, atado al aumento de capital que requiere para su amortización la incorporación de mayor superficie de tierra por unidad productiva.

En un país que ya tenía la concentración más alta de tierra del continente, este proceso agudizó el problema con la expulsión masiva de campesinos de sus tierras. La constitución inicial de grandes latifundios se dio con el primer enclave agro industrial de yerba mate y madera que se establece en la pos guerra (Fogel, 2013); el que se desarrolla en los últimos años se da con el enclave de segunda generación, el sojero ligado al Brasil; el nuevo enclave expulsa a los campesinos de sus tierras, pero a diferencia del primer enclave no genera demanda de fuerza de trabajo, ya que requiere un solo trabajador por 1.000 has. de cultivo.

Este acaparamiento de tierra por parte de brasileños es de tal magnitud, que en el departamento de Alto Paraná el 62,5% de las fincas mayores

⁴ Téngase en cuenta que la soja se caracteriza por su alta extracción de nitrógeno, azufre, fósforo y potasio. Véase Federovisky, S., (2014); Scaletta, C., (2014).

a 1.000 has. es de extranjeros, de los cuales el 55% es brasileño; en Canindeyú la proporción de brasileños entre los propietarios de más de mil hectáreas llega al 60%. Vale decir, un rasgo importante del nuevo actor es su nacionalidad⁵; en una estructura social muy peculiar, uno de los actores dominantes es extranjero, que además estigmatiza a la población campesina paraguaya, discriminada en su propio país.

Al debilitamiento sustancial del actor territorial tradicional, la sojización suma otras consecuencias estructurales, ya que la misma está en la base de la constitución de nuevos actores en la formación social paraguaya: los actores extraterritoriales globalizados, liderados por grandes corporaciones biotecnológicas, además del empresariado rural de nuevo cuño; los nuevos actores comprenden a arrendatarios, proveedores de servicios, y los agentes ligados al capital financiero orientado al agronegocio. En relación a los arrendatarios, debe tenerse en cuenta que las fincas menores de 20 has que figuran como sojeras en el Censo Agropecuario del 2008 y que representan el 66 % del total de explotaciones que producen soja, en realidad son fincas de arrendatarios.

El acaparamiento de tierras por sojeros brasileños va estrechamente asociado con la concentración del ingreso; en ese sentido, solo en el primer semestre del 2014 el ingreso que generó el enclave sojero fue aproximadamente de tres mil millones de dólares; conforme al informe del Banco Central del Paraguay, gran parte de este ingreso fue canalizado por los empresarios brasileños⁶, confirmando que la economía agraria liderada por la sojización responde a la lógica de un enclave que opera como una prolongación de la dinámica brasileña.

Desde el punto de vista productivo, los propietarios de unas 300 fincas captan la mayor parte del ingreso generado por la soja; de hecho en el 2008, atendiendo a la participación en la superficie sojera según tamaño de la finca, el 87% del total era producido por fincas de 100 a 1.000 has. y más de 1.000 has⁷. Gran parte de los tres mil millones de dólares que generó la soja en el primer semestre del 2014 representa el excedente social agrario captado por las grandes corporaciones biotecnológicas y por los empresarios sojeros, que con tanto dinero pueden comprar, fuera de los mercados, influencia en distintos ámbitos, y sobre todo impunidad y favores legislativos para no pagar impuestos.

5 Véase MAG. Censo Agropecuario 2008.

6 Véase La Nación 08/08/2014.

7 Ministerio de Agricultura y Ganadería. Censo Agropecuario 2008.

Esta es otra característica que buena parte del sector sojero comparte con otros actores dominantes: salirse del orden jurídico establecido, para proteger las relaciones socioeconómicas propias del capitalismo; estas fracciones de clase o agrupamientos constituyen la base de un modo de producción que no se corresponde estrictamente con el capitalismo maduro regido por reglas de mercado. Se trata más bien de actores de un capitalismo que permanece en embrión, o que evoluciona como un capitalismo de mafia, que incorpora en sus prácticas el soborno y elementos ligados a la coerción física. Resultan ilustrativos los títulos fraudulentos de grandes fincas que son de tal magnitud que el territorio nacional tiene 19,2 millones de hectáreas correspondientes a títulos de propiedad superpuestos⁸.

La sostenida expansión del sector sojero en los últimos diez años se dio ya con las colonias nacionales, donde ilegalmente se incorporó al agronegocio unas dos millones de hectáreas. Esta penetración en las colonias nacionales se dio recurriendo más a elementos compulsivos que a mecanismos de mercado, ya que al uso intensivo de agrotóxicos se suma la intervención de policías antimotines, fiscales y jueces para materializar los desalojos.

En este contexto socio-histórico peculiar, toda la violencia estatal se aplica con los campesinos paraguayos pobres para beneficiar a adinerados sojeros brasileños; paradójicamente, cuando los campesinos denuncian delitos ambientales o adquisición ilegal de parcelas en colonias nacionales, acaban siendo ellos imputados⁹.

Los sojeros no son los únicos que acumulan grandes fortunas, ya que entre los dueños de grandes fortunas, mayores a treinta millones de dólares, que llegan a 175 en el 2014, existen quienes se hicieron de mucho dinero a partir de otra inserción en la estructura socioeconómica; entre éstos se destaca el empresariado que controla el capital financiero y los empresarios de frontera¹⁰. La cantidad de multimillonarios se multiplicó en un 10% en el último año. Estos multimillonarios controlan la quinta parte del PIB del país¹¹.

La clase media es un agrupamiento social particularmente difuso, aunque conforme a la definición del Banco Mundial es el agregado estadístico que llega a un ingreso que oscila entre los diez y los cincuenta dólares per cápita diario, independientemente de factores estructurales que generan desigualdad; el mismo Banco Mundial asegura que esta categoría creció

8 El territorio nacional tiene 40,6 millones de has. Véase ABC 03/08/2014.

9 Véase Estudio de la Consultora CODEHUPY (2014).

10 Wealth X y el Banco Suizo UBS. La Nación 03/08/2014.

11 Según el World Ultra Wealth Report en el Paraguay existen 175 multimillonarios que juntos son dueños del 90% del PIB del país. Véase Borda (2014).

en los últimos diez años en el país elevando a esa categoría a 500.000 personas en ese lapso de tiempo, llegando a representar la cuarta parte de nuestra población¹²; este ascenso social refleja, según la visión de los técnicos del Banco Mundial, las bondades de las políticas públicas neoliberales propuestas por los actores globalizados.

La clase media connota así las ideas de trabajo sistemático y honesto, buena educación y una ocupación adecuada para ascender de las clases bajas y de las categorías vulnerables con ingreso per cápita diario que oscila entre los 4 y los 10 dólares (Adamovsky E., 2013); se sabe también que consumen tal como lo hacen sus pares de los países desarrollados¹³ y que sus estratos superiores se toman vacaciones en el extranjero.

Los que celebran el crecimiento de la clase media nos dicen poco de los rasgos que comparten y las conductas típicas como colectivo de los que comparten esa posición en la estructura social; tampoco se menciona que los ricos son cada vez más ricos y que los que ganan un poco más que antes se alejan más de aquellos (Adamovsky E., 2013). Tampoco se conoce mucho sobre los intereses materiales básicos que tienen en común; como rasgo compartido de quienes comparten la situación de clase media puede señalarse que están cooptados por el consumismo y sus promesas, en avances hacia sociedad de consumidores, que van modelando la cultura, que busca evitar la caducidad con la adquisición de lo novedoso (Bauman Z., 2007). Con la expansión del consumismo se incrementa la cantidad de morosos en el sistema financiero, que ya llegan a 110.000¹⁴.

Con planteos novedosos y categorías tan difusas como las indicadas precedentemente se encara el análisis de los estratos sociales a partir de la desigualdad y sus dimensiones, laboral, educacional, de género y edad. En ese planteo emergente la estratificación queda conformada por estratos en extrema pobreza, pobreza moderada, estratos vulnerables, estratos medios con seguridad económica, y estratos altos (Hardy, 2014). En esta perspectiva en la explicación de las desigualdades y su crecimiento las relaciones de clase pierden significación así como los mecanismos de captación diferencial del excedente social. Como los bienes en la sociedad de consumo, las clases sociales como categorías analíticas se declaran obsoletas, y se presentan como prometedoras las nuevas categorías, que pronto entrarán en caducidad, dando mayor opacidad a los determinantes de la dinámica

12 Banco Mundial Noticias 15/08/2012; ABC 15/11/2012; La Nación 17 /08/2014.

13 El acceso al consumismo lleva a sectores de estas clases medias al endeudamiento, al punto que el sistema financiero tenía 110.000 morosos en el primer semestre del 2014. Véase Última Hora 03/08/2014.

14 Última Hora 03/08/2014.

socioeconómica, que requerirían para captarlos una suerte de juego al «gallo ciego».

Las clases populares se han ido expandiendo con el crecimiento continuo de la economía, que al aumentar la desigualdad dieron más visibilidad al descontento de sectores emergentes: trabajadores precarios, habitantes de asentamientos urbanos espontáneos de expulsados del campo, agrupamientos que salieron de la miseria y de la pobreza extrema, masas de asalariados fragmentados (Etchemendy, 2013; Merklen, 2014).

Los cuentapropistas, que no tienen relaciones de interdependencia entre sí, representan la tercera parte de la población económicamente activa; aunque su importancia porcentual disminuyó en el 2013 a costa del aumento de la categoría empleado/obrero, tanto del sector privado como del sector público; estas categorías fragmentadas de asalariados que totalizan 2.570.731 ocupados, a los que se suman los ocupados en el empleo doméstico, que representa aproximadamente el 7% de la PEA, en su gran mayoría son trabajadores precarios que hacen parte de lo que puede denominarse clases populares (Cuadro N° 3). En efecto, gran parte de los nuevos empleados/obreros en relación de dependencia, que totalizan 747.567 trabajadores, considerando a los que ingresaron al mercado de trabajo en los últimos 10 años, tienen como ingreso menos de un salario mínimo¹⁵.

Los cambios más dramáticos en la estructura de clases afectaron al campesinado, expulsado de sus territorios por la expansión sojera, y sus líderes asesinados o imputados criminalmente.

Cuadro N° 3
Población Económicamente Activa (PEA).
Categorías seleccionadas 2002 – 2013

CATEGORÍAS	Año 2002 %		Año 2013 %	
Población Económicamente Activa	2.532.491	100%	3.446.720	100%
Población Subocupada Total	568.045	22.4%	656.219	19.03%
Empleado Obrero Privado	628.207	24.8%	1.195.308	34.6%
Empleado Obrero Público	183.038	7.2%	363.504	10.5%
Trabajador por Cuenta Propia	865.480	34.1%	1.011.919	29.3%

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

En la expulsión de colectividades enteras, que se intensifican en los últimos años, pesan más los componentes compulsivos que los de mercado,

¹⁵ En el año 2013 el 38% de los empleados/obreros, tanto del sector público como del sector privado, tenían ingresos menores a un salario mínimo. Véase Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.

ya que el proceso se inicia con la utilización intensiva e indiscriminada de agrotóxicos y continúa con el hostigamiento policial y desalojos. El asesinato de los líderes que se oponen a la expansión sojera, al desmonte ilegal así como la utilización de agrotóxicos, es parte de las respuestas de los terratenientes y sojeros y narco ganaderos. El potencial del conflicto ciertamente es mayor cuando las luchas por el territorio enfrentan a colectividades etnoculturales marcadamente diferentes, la de brasileños y brasiguayos, y la de campesinos paraguayos; estos últimos considerados parias en su propio país (Fogel, 2010).

El Informe Chokokue de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) refiere que 115 campesinos fueron asesinados desde 1989 al 2013, y que todos estos casos quedaron impunes; esta violencia estatal, que deviene en terrorismo de Estado contra comunidades campesinas e indígenas, se da en el marco de un plan «sistemático de ejecuciones en la lucha por el territorio campesino», impulsado por un pacto entre terratenientes, sojeros y el sistema político judicial (CODEHUPY, 2014). Las ejecuciones están a cargo de sicarios, bandas parapoliciales, contratados por sojeros, ganaderos y narcotraficantes, así como de policías. El mapa casi invariable de las ejecuciones muestra la expansión sojera, seguido de desalojos violentos, en las mismas áreas y luego los asesinatos¹⁶.

El sicariato es la nueva forma de eliminación de los líderes campesinos y de control de las luchas sociales y se da siempre en los casos de conflictos de tierras y tiene como autores morales a los latifundistas, a los agentes ligados a la mafia narco política, y al avance de la soja con frecuencia en tierras públicas. La protesta social que debió ser el pilar de la democracia es silenciada en muchos casos con el sicariato.

Las comunidades indígenas también hacen parte de la configuración de la estructura social paraguaya, y hasta hace pocas décadas eran los únicos pobladores del Chaco; en la Región Oriental viven indígenas de etnias del tronco guaraní, con notable contribución a la cultura criolla o mestiza (Fogel, 2010). Actualmente son 20 pueblos que totalizan unos 120.000 indígenas, pauperizados en su mayor parte como resultado del abandono por parte de las políticas públicas y el asedio de grupos externos.

Los pueblos originarios de la Región Oriental sufren la invasión de sojeros y de campesinos, una vez que se agotan las tierras disponibles; los mismos campesinos desposeídos de sus tierras presionan sobre los recursos forestales de las comunidades indígenas, que acceden a alguna parcela de tierra.

¹⁶ Véanse E'a Periódico Digital 05/08/2014; HOY 14/08/2013; HOY 17/09/2013; ÚLTIMA HORA 13/03/2014; Ana 20/02/2013

La incidencia política de la estructura social

Como se indicó, la débil vertebración de la sociedad paraguaya, a falta de una burguesía manufacturera nacional progresista y de una clase trabajadora relativamente numerosa con relaciones socioeconómicas con aquella, y una oligarquía terrateniente agroexportadora dominante, se proyecta en una democracia de muy baja calidad; la inserción del país en la economía globalizada a través de la soja transgénica, de la mano de un empresariado rural que solo busca la acumulación, no alteró la situación previa de cara a una democratización substantiva, y con la creciente concentración de recursos y de ingresos más bien la empeoró. Los partidos políticos tradicionales, con vocación clientelista, no logran la legitimidad requerida.

Las clases dominantes, con poder basado en gran medida en el control de tierras, buscan preservar sus privilegios a través de políticas marcadamente conservadoras que implementan a través de un Estado que mantienen cautivo. Cuando desde el gobierno se intentó, aunque sea a nivel de discurso, cuestionar el crecimiento de las desigualdades, estos sectores no dudaron en auspiciar el golpe parlamentario. La oligarquía se sintió más bien irritada por frecuentes referencias a la necesidad de una reforma agraria y de saneamiento de los títulos de propiedad; así, en junio de 2012, luego de una masacre montada por grupos ultraconservadores, deponen al entonces presidente tras un juicio político express (Fogel, 2013).

Con la captura del poder, la alianza de grupos conservadores y ultraconservadores implementaron políticas que favorecieron directamente a las grandes corporaciones biotecnológicas y sus clientes del agronegocio, así como a la oligarquía ganadera. Las primeras medidas incluyeron la liberación de semillas transgénicas, la desregulación de las fumigaciones a sojales y la intensificación de la criminalización de organizaciones campesinas.

Un año después del golpe parlamentario, el empresariado gana acceso directo al gobierno y la protección de sus intereses es más inmediata, ya sin intermediarios. Se invierte la relación con el Parlamento, cuyos miembros provienen de partidos de patronazgo, que ahora es cautivo del Poder Ejecutivo. El Poder Judicial, que ya desde antes no pudo mantener su independencia en relación a intereses corporativos, no interfiere en los planes del gobierno. La funcionalidad de fiscales y jueces al pretendido nuevo rumbo se aprecia en la criminalización creciente de las luchas campesinas; el sicariato que asesina a líderes campesinos que defienden sus territorios queda en la impunidad, y los que denuncian ilícitos de los sojeros quedan imputados. El proyecto territorial de las clases y grupos dominantes es excluir totalmente a campesinos e indígenas, percibidos como los que so-

bran, los que estorban el desarrollo rural, y el ministro de Agricultura, asesor de empresas sojeras, insiste en que la economía campesina no es viable.

La Ley de Alianza Público Privada (APP) constituye un componente central de la política social del gobierno que asumió en el 2013; como parte del paquete neoliberal se trata de transferir al sector privado funciones importantes del Estado. La ley permite privatizar vía concesión construcción de infraestructura y servicios sociales básicos, tales como agua y saneamiento básico, sistema de seguridad (cárceles) y otros que el gobierno decida concesionar. La normativa en cuestión establece que en casos de controversias las mismas serán dirimidas en tribunales extraterritoriales, que normalmente favorecen a las empresas, en arenas en las cuales el Estado paraguayó tendrá escasa incidencia.

Esta Ley de Alianza Público Privada polariza al empresariado que la apoya y a diversos sectores sociales que se oponen y se movilizan pidiendo la derogación de la ley, considerando experiencias negativas, como la concesión del agua en Bolivia, que pudo implicar un aumento sustancial del precio del acceso al agua.

El acceso de la población carenciada a los servicios sociales básicos, también es parte de las estrategias enunciadas por el gobierno; esta propuesta sería de cumplimiento imposible, teniendo en cuenta la muy baja presión tributaria del país, que se proyecta en el limitado gasto per cápita anual en programas sociales, que llega a 133 U\$S, por lo menos diez veces menor que en otros países de la región (CEPAL, 2010). En un gobierno de los empresarios y para los empresarios, la presión fiscal se mantiene alrededor del 12% del PIB, muy por debajo del promedio de América Latina, que llega al 19% (Ramírez, 2014).

Los escenarios posibles

En un ejercicio sobre futuros posibles, uno de los escenarios parte de las tendencias que se observan hoy y se asume que las mismas continuarán sin alteraciones sustanciales. En ese caso, en una economía primarizada, mirando al desarrollo de las fuerzas productivas que predominan hoy en la producción de la soja transgénica, cultivo emblema del modelo de desarrollo, paquetes tecnológicos que incluyen moderno equipamiento productivo, conocimientos y prácticas productivas avanzadas, en el uso cada vez más intensivo de biocidas, tienen consecuencias diferentes según actores, y sus relaciones. Por un aparte, los aumentos de productividad favorecen a las grandes corporaciones y a sus clientes, los sojeros, que cuentan con la complicidad del Estado y hacen realidad la predicción de *Syngenta*, y el

Paraguay se hace parte de las Repúblicas Unidas de la soja. En este escenario, los remanentes de colectividades campesinas paraguayas asentadas en suelos viables, serán expulsados a asentamientos urbanos espontáneos de la región central.

En este escenario, la expansión creciente del agronegocio tendrá que sortear dos problemas: trastornos materiales insalvables, generados por su propia tecnología, tales como la vulnerabilidad al cambio climático y proliferación de malezas resistentes a los herbicidas, y por otra parte, la caída de la demanda resultante de la crisis de la economía globalizada.

En otro escenario, con un Estado efectivamente regulador, y que atiende las necesidades de la población en su conjunto, se alteran las tendencias y los expulsados de sus territorios que continuaron sintiéndose campesinos, se movilizan en la recuperación de sus territorios, y el Paraguay con su identidad redefinida renace, como el ave fénix de sus cenizas, deja de ser simplemente la «mujer bonita y fácil» para el capital extranjero.

Fuentes bibliográficas

Adamovsky, Ezequiel, *Clase media: una categoría fuera de control, Más allá del estereotipo*, Le monde diplomatique, (Ed.) 169, Julio, 2013. (Pp. 8, 9).

Banco Mundial, Comunicado de Prensa (2012). Informe del Banco Mundial revela que la clase media en Paraguay aumentó en la última década., en <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2012/11/14/paraguays-middle-class-grows>

Bauman, Zygmunt. *Vida de consumo*, FCE, México, 2007.

Birch, Melissa. *El legado económico de los años de Stroessner* en Diego Abente (coord.) Paraguay en Transición. Nueva Sociedad, Caracas, 1993.

Borda, Dionisio. *Empresariado y transición a la democracia en Paraguay*. en Diego Abente (coord.) Paraguay en Transición. Nueva Sociedad, Caracas, 1993.

Borda, Dionisio. *Crecimiento económico y bienestar*. en Economía y Sociedad. N° 27. Cadep, Asunción, 2014.

Cepal (2010). Panorama Social de América Latina. Santiago de Chile.

Codehupy, *Informe Chokokue 1989-2013*. Asunción 2014.

Etchemendy, Sebastián, *Clases populares y Kirchnerismo. Los caminos del ascenso social*, Le monde diplomatique, (Ed.) 169, Julio, 2013. (Pp. 10, 11).

Federovisky, Sergio, *El punto de vista de la crítica ambientalista, La soja como problema*, Le monde diplomatique, (Ed.) 179, mayo, 2014. (Pp. 8, 9).

Fernández, F. y otros. *Las clases sociales en América Latina*. Siglo XXI. México. 1977.

- Fogel, Ramón. *La estructura social paraguaya y su incidencia en la transición a la democracia*. en Diego Abente (coord.) Paraguay en Transición. Nueva Sociedad, Caracas, 1993.
- Fogel, Ramón (2010), *Los pueblos Guaraní en la formación de la Nación Paraguaya*. CERI, UNP, FONDEC. Ediciones y Arte. Asunción.
- Fogel, Ramón (2013), *Las Tierras de Ñacunday, Marina Kue y otras calamidades*. Servilibro. Asunción.
- Hardy, Clarissa (2014), *La desigualdad, un reto para la superar la pobreza*. CADEP. Asunción.
- Merklen, Denis. *¿Por qué los pobres vuelven a la calle? Temporalidades sociales*. Le monde diplomatique, (Ed.) 178, abril, 2014. (Pp. 4, 5).
- Palau y otros (2007). *Los refugiados del modelo agroexportador*. Base Is. Asunción.
- Ramírez, J. *Mejorar la cantidad y calidad del gasto social: un desafío clave del nuevo gobierno*. *Economía y sociedad análisis de coyuntura mensual*. 10, 13-15. Asunción 2013.
- Scaletta, Claudio, *Pros y contras del cultivo estrella, ese yuyo*. Le monde diplomatique, (Ed.) 179, mayo, 2014. (Pp. 4, 5, 6).

Pertenencia partidaria en Paraguay

Un estudio de caso sobre el electorado del departamento de Ñeembucú, y su comportamiento en las elecciones de 2013

Fecha de recepción: 11 de febrero de 2015

Fecha de aprobación: 8 de mayo de 2015

Resumen: Los partidos tradicionales en Paraguay continúan, más de cien años después de su fundación, teniendo un rol preponderante en la vida política nacional. La clave de esta presencia dominante se debe principalmente a la gran cantidad de afiliaciones a estos partidos y a la presencia de altos niveles de pertenencia partidaria entre sus afiliados. El estudio que presentamos analiza esta realidad a partir del caso del departamento de Ñeembucú, utilizando para esto tanto los datos de una encuesta como los resultados electorales de las elecciones generales de 2013, y buscando verificar si es que los altos niveles de pertenencia partidaria registrados en los afiliados a la ANR y al PLRA, junto con las diferencias específicas que hay entre éstos, inciden directamente en los resultados electorales en este departamento.

Palabras claves: Pertenencia partidaria, partidos tradicionales, elecciones, Ñeembucú.

Summary: The traditional parties in Paraguay still play, more than one hundred years after their foundation, a leading role in national political life. One of the reasons for their strong presence is the large number of affiliations to these parties and the high levels of *party membership* among their affiliates. Our study analyzes this reality focusing on the case of Ñeembucú (one of the 17 Paraguayan departments), using data obtained from a

Marcello Lachi

Cientista político con maestría en Historia política. Director del Centro de Estudios y Educación Popular Germinal. Fundador y actual director de la revista paraguaya de estudios políticos contemporáneos Novapolis. Docente investigador por la Universidad Nacional de Pilar. Ha sido consultor por BID, Banco Mundial, PNUD, OIT. Ha publicado como compilador "Insurgentes" (2004) y "Perspectivas Constitucionales" (2006), este último en colaboración con Daniel Mendonca. Italiano, reside en Paraguay desde 1997.

© Marcello Lachi. Publicado en Revista Novapolis. Nº 8, Abr 2015, pp. 117-137. Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2077-5172.

survey and the electoral results of the general elections in 2013. The aim is to verify if high levels of *party membership* registered by ANR's and PLRA's affiliates, as well as the specific differences between them, affect the election results in this department.

Keywords: Party membership, traditional parties, elections, Ñeembucú.



1. Introducción

El sistema de partidos del Paraguay, en más de cien años de historia, ha establecido especificidades que lo diferencian sustancialmente de los cercanos países de la región.

Estas especificidades no se refieren tanto a la persistente presencia en el tablero político de partidos tradicionales originados a final del siglo XIX, los que en conjunto, suman más del 60% del voto popular. De hecho, situaciones similares todavía pueden encontrarse en Colombia, Uruguay, Honduras y Panamá, es decir, existen unos cuantos sistemas políticos con condiciones no tan distintas a la realidad paraguaya.

La especificidad paraguaya se debe más bien a la alta tasa de afiliación partidaria que se registra en el país, afiliación que no se da exclusivamente en relación a los partidos tradicionales, ya que según datos proporcionados por la Justicia Electoral en 2013, el 80,4% del electorado estaba afiliado a algún partido político¹.

Para comprender cabalmente la enormidad de este número es suficiente compararlo con la situación de afiliación partidaria de los países vecinos. En Chile, según datos de 2009, frente a 8.285.186 electores, los afiliados a los partidos políticos sumaban 764.023², representando al 9,2% del total. En México, en 2014, frente a 79.454.802 electores, los afiliados a los partidos políticos sumaban 12.831.122³, representando al 16,1% del total. En Argentina, en 2015, frente a 28.867.162 electores, los afiliados a los partidos políticos sumaban 6.874.233⁴, representando el 23,8% del total. Ninguno de los países citados, aunque también registran cantidades im-

1 «Casi 20 por ciento del electorado no tiene afiliación partidaria», Paraguay.com del 10 de marzo de 2013. <<http://www.paraguay.com/nacionales/casi-20-por-ciento-del-electorado-no-tiene-afiliacion-partidaria-92145>>.

2 «Estadística de cantidad de afiliados a partidos políticos al 14/08/2009» en Ciper – Centro de Investigación periodística, de Chile. <<http://ciperchile.cl/wp-content/uploads/Estadistica-de-Cantidad-de-Afiliados-a-Partidos-Politicos-20091.pdf>>

3 «PAN, el partido que menos aliados tiene» en Excelsior del 14 de abril de 2014. <<http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/04/14/953991>>

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

portantes de afiliados a los partidos políticos (algunos de los cuales de larga tradición), siquiera se acerca a la realidad paraguaya, y aunque la lista podría ser más larga, no cabe duda de que la realidad de afiliación paraguaya supera a las demás.

Aunque se podrían citar diferentes factores que han determinado el abultado registro de afiliados a los partidos en Paraguay, tales como presencia de un sistema de internas abiertas masivas; incidencia de una estructura prebendaria y clientelar arraigada en el sistema político nacional, reminiscencias del periodo dictatorial cuando pertenecer al partido de Gobierno (el Partido Colorado) era indispensable para hacer carrera en la función pública; estos no pueden justificar la «anomalía» paraguaya, ya que se presentan también características similares en muchos otros países del continente (hasta con regímenes monopartidistas), donde sin embargo los niveles de afiliación partidaria ni siquiera se acercan a los que se registran en Paraguay.

Independientemente de la necesidad que tienen las ciencias políticas nacionales de ir buscando e identificando las causas efectivas que han determinado esta realidad muy particular del sistema de partidos paraguayo, en la cual seguramente inciden situaciones históricas, sociales, políticas y culturales que se han desarrollado durante todo el siglo XX en el país, lo que concretamente queremos abordar a través de este trabajo es cómo el hecho que un electorado esté casi en su totalidad afiliado a algún partido político incide en el sistema político paraguayo y, más precisamente, en los procesos político-electorales.

De manera específica, nos concentraremos en un aspecto claramente relacionado con la masiva afiliación a los partidos tradicionales en Paraguay⁵, el de «pertenencia» partidaria, es decir, aquellas relaciones de identificación sentimental-afectivas que se instalan en el afiliado con respecto a la acción de su partido y de cómo las mismas inciden en su decisión electoral. En este sentido, lo que buscaremos demostrar es que la pertenencia partidaria es un elemento que ejerce una influencia esencial en la toma de decisiones políticas y electorales de buena parte del electorado paraguayo, que acaba por moverse en el ámbito político-electoral bajo el influjo de este aspecto antes que siguiendo preceptos ideológicos, programáticos o simplemente coyunturales.

5 Los partidos Colorado (ANR) y Liberal (PLRA), ambos fundados en 1887, incorporan respectivamente 1.989.416 y 1.107.687 afiliados sobre un conjunto electoral de 3.954.010 electores. «Padrones inflados de partidos revelan alquiler de electores» en ABC Color del 25 de enero de 2013. <<http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/padrones-inflados-de-partidos-revelan-alquiler-de-electores-531660.html>>

Para ejemplificar lo apuntado, realizaremos un estudio de caso sobre la base de un análisis de la realidad electoral del departamento de Ñeembucú en las últimas elecciones generales de abril de 2013⁶, a partir de una encuesta realizada pocas semanas antes de las elecciones y de los resultados obtenidos por los partidos políticos en esas mismas elecciones.

2. El concepto de pertenencia partidaria

El concepto de pertenencia partidaria está estrechamente ligado al de *identificación*, ya que va más allá de la afiliación formal a un partido político, haciendo referencia más bien a una «identificación psicológica» del ciudadano con éste (Aguilar López 2008: 23). Se trata de un vínculo afectivo desarrollado hacia un determinado partido que permite a los electores «asimilar información y tomar decisiones de manera más sencilla» (ibíd.: 24), ya que, en casos en los que no existe identificación con ninguna agrupación política, los electores deben sopesar mucha más información y escenarios posibles antes de decidir a qué agrupación apoyar.

Martínez y Salcedo (2000: 674-674) tienden un puente entre la identificación partidaria y el concepto de *voto duro*, ya que éste provendría de «militantes y simpatizantes permanentes de un partido político, [...] que lo apoyan en las urnas independientemente de los candidatos y programas que ofrezca al electorado, o de la situación que atraviesa el país, porque tienen una alta identificación con él». Esta actitud hace que el voto por el partido con el cual el elector se identifica se transforme en un deber social para él, y por ende, es asumido sin titubeo y más allá de otras consideraciones.

La identificación partidaria sienta sus bases en el componente psicológico que vincula al individuo con su partido: es un lazo afectivo que va más allá de la afinidad ideológica o programática, generando un sentimiento de apego y pertenencia (Miller y Shanks 1996, citados por Aguilar López 2008: 24).

La pertenencia partidaria, entonces, resulta de la identificación del elector con su partido. Pero es más que un sentimiento individual y subjetivo, ya que requiere a la vez de un componente de participación e interacción con otros miembros del grupo. Al respecto, según Morales Diez (2001: 162), el término pertenencia puede generar confusión, ya que se lo usa indistintamente para referirse a los conceptos en inglés *belonging* y *membership*, que presentan diferentes acepciones: mientras que el término *belonging* no es

6 En las elecciones generales en Paraguay, cada cinco años, se eligen el presidente de la República, los senadores y diputados, los miembros del ParlaSur, el gobernador de cada uno de los 17 departamentos en que se divide el país y sus respectivas Juntas (consejos) departamentales.

explícito en realizar una distinción entre el acto de pertenecer y el sentimiento de pertenencia, *membership* sí implicaría el reconocimiento de los demás miembros del grupo, pero muchas veces es traducido erróneamente, a decir de la autora, como *membresía*.

A su vez, Morales Diez también menciona la importancia de diferenciar entre *afiliación* y *pertenencia*, que ya había sido señalada más arriba. Se aclara que mientras *afiliación* implica un procedimiento formal de inscripción, la *pertenencia* es algo más laxa, ya que algunos grupos políticos tienen una organización menos formalizada, donde una *membresía* formal no es necesaria para que una persona sea considerada parte integrante del grupo. De cara a ello, llama la atención que en el caso estudiado, debido al alto grado de *afiliación* partidaria en Paraguay, *pertenencia* y *afiliación* podrían ser considerados prácticamente términos intercambiables.

Pero, más allá del componente cuantitativo de *afiliación*, para el análisis de la *pertenencia* partidaria en cuanto actitud⁷, Morínigo y Silvero (1986: 108) consideran dos dimensiones: por un lado, las *lealtades afectivas*, que hacen referencia al grado de adhesión a las opiniones o directivas de las instancias jerárquicas del partido; y por el otro, la dimensión de *participación*, que se determina de acuerdo a la realización conjunta de actividades y emprendimientos desarrollados por el partido.

Siguiendo siempre la propuesta teórica de Morínigo y Silvero, el sentimiento de lealtad puede tener diferentes motivaciones. El mismo puede surgir de la identificación y adhesión hacia el programa o la ideología del partido, debido a los intereses económicos afines de acuerdo al grupo social al cual se integra el ciudadano, o bien, la lealtad puede provenir de un sentimiento afectivo, ligado a experiencias emocionales.

A su vez, según su intensidad, la lealtad partidaria puede clasificarse en diferentes categorías. De este modo, se trata de una *lealtad absoluta* cuando la obediencia a la élite partidaria o al partido como institución es incondicional; de *lealtad afectivo-tradicional* cuando existe un sentimiento de identificación con el partido proveniente de la tradición histórica y la obediencia al mismo sigue siendo fuerte, pero de menor intensidad que la categoría anterior; la *lealtad crítica*, por su parte, se da cuando el sentido de identidad no elimina el ejercicio de una actitud crítica ante el partido o sus élites. Por último, cabe mencionar el caso de la *no identidad*, cuando, más allá de ser

7 Al respecto, en el estudio sobre *Opiniones y actitudes políticas en el Paraguay*, Morínigo y Silvero (1986: 108) afirman que la *pertenencia* partidaria «es una actitud porque es una disposición durable del sujeto hacia los componentes estructurales de su grupo político, que le impulsa a obrar de una forma determinada, a partir de un sentimiento de identidad con el mismo».

formalmente afiliado, en realidad no existe ligazón alguna hacia el partido de afiliación.

En cuanto a la participación, en la acepción aquí utilizada, no se trata de un protagonismo activo del elector en la gestión misma del partido, sino más bien de la presencia continua en las actividades que el partido realiza tanto con fines electorales como no electorales, como mítines o las elecciones internas del mismo.

Según los diferentes niveles de lealtad que el elector posee hacia su partido (absoluta, afectiva o crítica) y los diferentes niveles de participación en sus actividades (alta, media o baja), diferente será su disponibilidad a votar de manera irreflexiva. Además, esta disponibilidad podrá clasificarse integrando los dos elementos citados en el concepto unitario de pertenencia del elector hacia su partido, pudiendo identificarse cuatro diferentes categorías:

- a) Pertenencia total: responde a la presencia en el elector de una lealtad absoluta y de un alto nivel de participación en la vida de su partido.
- b) Pertenencia afectiva: se presenta cuando en el elector coexisten una lealtad esencialmente afectiva y una participación moderada en la vida del partido.
- c) Pertenencia crítica: cuando el elector asume una actitud crítica hacia el partido y por esto integra solo marginalmente a las actividades propias del mismo.
- d) Ausencia de pertenencia: en donde el elector pierde toda identificación con el partido de afiliación y no participa en sus actividades.

El diferente grado de pertenencia del elector hacia su partido, que cada una de las citadas categorías identifica, es el elemento que incidirá en mayor medida en la disponibilidad del elector de votar a los candidatos de su partido sin titubear, o si en cambio decidirá condicionar su voto en función de las candidaturas y propuestas.

3. Importancia del concepto de pertenencia en el sistema político paraguayo

Estudios sobre la política partidaria en el país han puesto el acento en este aspecto particular de la realidad paraguaya hace décadas. Al respecto, Byron Nichols, ya en 1968, había afirmado que en Paraguay, los partidos, más que asociaciones de intereses son comunidades que se caracterizan

por la lealtad primordial de sus miembros antes que por la búsqueda de un interés común.

Morínigo (2003: 105) sigue esta línea, ya que al describir las principales características de los partidos políticos en Paraguay, menciona que éstos:

- a. no son asociaciones, sino comunidades fundadas en un relacionamiento afectivo-personal, antes que en un carácter ideológico o programático;
- b. promueven una fuerte lealtad interna en base a la tradición y la afectividad, existiendo un conjunto de símbolos particulares a los que los miembros de cada partido rinden culto; y
- c. el eje de reclutamiento de los partidos es la adscripción, ya que «se nace siendo parte del partido».

Agrega además el autor que «sobre todo en el medio rural, tener partido es una necesidad tan imperiosa como tener religión, o casi igual a tener un apellido» (Morínigo 2003: 106). Al respecto, las cifras de afiliación partidaria en el país parecen confirmar esta afirmación.

4. Metodología aplicada a la investigación

Como se ha señalado, para el desarrollo de esta investigación, se han utilizado los datos recabados por una encuesta de opinión realizada en el departamento de Ñeembucú en marzo de 2013⁸. La misma utilizó un cuestionario de preguntas abiertas y cerradas, destinado a recolectar información acerca de la realidad de los niveles de pertenencia partidaria de la ciudadanía en este departamento⁹.

El cuestionario utilizado estuvo conformado por 35 preguntas de las cuales, para el trabajo aquí realizado, se han utilizado solamente 7: seis para identificar el nivel de pertenencia partidaria de los encuestados, y una para verificar su afiliación política. De esta manera, hemos podido realizar no solamente una evaluación de los niveles de pertenencia partidaria del departamento, sino también segmentar esta realidad en diferentes grupos homogéneos, a fin de poder analizar de manera más pormenorizada el conjunto del electorado de Ñeembucú.

8 Alrededor de 45 días antes de las elecciones generales que fueron el 21 de abril de 2013.

9 Para este estudio se ha utilizado la misma metodología, y el mismo cuestionario elaborado por Morínigo y Silvero (1986: 213-214; 218-219), que en esa ocasión estudiaron por primera vez en el país los efectos de la pertenencia partidaria en la realidad política paraguaya.

El universo de referencia de la encuesta ha sido el conjunto de los ciudadanos habitantes en el departamento del Ñeembucú, inscritos en el Registro Electoral, mayores de 18 años, de ambos sexos, pertenecientes a todos los niveles socioeconómicos, y que residen tanto en las áreas urbanas como en las áreas rurales del departamento.

La muestra se estableció en 400 casos válidos distribuidos en todo el territorio del departamento, siendo la misma elaborada en base a los datos disponibles en la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC).

Para asegurar la representatividad de los diferentes sectores de la sociedad, la distribución de la muestra ha sido realizada en base a la aplicación de un método polietápico, manteniendo en primer lugar la proporcionalidad territorial de los diferentes municipios que componen el territorio departamental, y siendo seleccionados aleatoriamente los barrios y compañías donde fue realizada finalmente la encuesta, así como las manzanas y los hogares a ser entrevistados en las mismas. La selección de las personas a encuestar finalmente ha sido controlada mediante un sistema de cuotas que permitió mantener la proporcionalidad de sexo, edad, nivel socioeconómico y la distribución de la población por zonas urbanas y rurales.

5. La pertenencia partidaria de los electores del departamento de Ñeembucú

Como se ha señalado, el concepto de pertenencia partidaria puede describirse como la identificación sentimental y afectiva que cada elector tiene con «su partido», en términos de lealtad con sus posiciones políticas y de participación en su accionar interior.

A continuación, y a lo largo de las siguientes páginas, buscaremos demostrar cómo en Paraguay las abultadas afiliaciones partidarias, sobre todo a los partidos tradicionales, que se adquieren en gran medida en el seno familiar –transmitidas de padre a hijo– son acompañadas por altos niveles de pertenencia que finalmente inciden directamente en los comportamientos electorales, más allá de propuestas, candidatos y programas de los partidos.

Para eso analizaremos el caso específico del electorado del departamento de Ñeembucú, donde primeramente verificaremos la realidad de la pertenencia partidaria de los afiliados, en sus componentes de lealtad hacia las decisiones del partido y participación en sus actividades, y seguidamente cómo ésta llega a influir directamente en los resultados electorales.

5.1 La lealtad partidaria

Como se ha señalado, uno de los componentes de la pertenencia partidaria es el de la «lealtad» política del elector hacia el partido de afiliación.

Para comprender esta realidad, el cuestionario de la encuesta realizada en marzo de 2013 previó 4 preguntas específicas que fueron realizadas a los electores afiliados a un partido político; las mismas buscaban identificar las actitudes de los electores ñeembuquenses hacia su partido y sus líderes, y específicamente, la dimensión de lealtad hacia los mismos.

Los resultados arrojados por estas preguntas se resumen en el siguiente cuadro.

**Cuadro 1 -
Dimensión de lealtad de los afiliados al partido y sus líderes**

Pregunta	Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	Totalmente de acuerdo	Ns/Nr
Cuando la dirección partidaria emite un juicio sobre economía o política no se suele equivocar	5,6%	52,1%	16,0%	0,3%	26,0%
Un afiliado, aun cuando no esté de acuerdo con el partido, debe permanecer en sus filas	2,7%	33,7%	37,0%	2,7%	24,0%
Más vale partido conocido con sus defectos, que partido por conocer	2,7%	20,4%	46,2%	3,3%	27,5%
Los partidos tradicionales son los más capacitados para resolver los problemas del país	4,1%	20,7%	38,5%	7,4%	29,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Pertenencia partidaria realizada por el autor en marzo de 2013.

A partir de los datos del cuadro se evidencia que, en general, resulta bastante fuerte la tendencia del elector ñeembuquense hacia la lealtad con respecto a la acción del partido de afiliación, dado que frente a preguntas bien precisas referentes a cómo se identifica el afiliado con respecto a la acción partidaria, los niveles de desacuerdo con la misma son en gran medida (excepto en un caso) inferiores a los niveles de acuerdo acrítico.

Los resultados arrojados por las preguntas, aplicados a un esquema de cálculos de los niveles de lealtad partidaria¹⁰, nos permiten construir el

¹⁰ Para identificar los niveles de lealtad hacia el partido de afiliación de cada encuestado, utilizando las respuestas arrojadas en las 4 preguntas del cuestionario, se asigna un determinado puntaje a cada respuesta, a saber: Totalmente de Acuerdo – 4 puntos; De Acuerdo – 3 puntos,

cuadro 2, donde se evidencia que solamente un afiliado de cinco (21%) no presenta un sentimiento efectivo de lealtad hacia su partido, frente a un 79% que sí tiene lealtad, aunque en diferentes grados. Al respecto, es la lealtad crítica la de mayor presencia entre los afiliados a partidos políticos del departamento de Ñeembucú, es decir, una lealtad «condicionada», que no aceptará sin más todo lo que el partido dice y propone, y por ende, más dispuesta a criticar ciertos tipos de acciones que no se consideran conformes a lo que se espera del partido. También es interesante evidenciar que no existe en los electores de Ñeembucú una lealtad absoluta al partido, es decir, totalmente adherente a cualquier acción o idea que el partido proponga.

**Cuadro 2 -
Evaluación de la lealtad partidaria**

	Porcentaje
Ninguna lealtad	21,0%
Lealtad crítica	54,7%
Lealtad afectiva	24,3%
Lealtad absoluta	0,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Pertenencia partidaria realizada por el autor en marzo de 2013.

El dato señalado, empero, no resulta igual para todo el espectro político. En efecto, al desagregarlo según el partido de afiliación¹¹, como puede verse en el cuadro 3, existen importantes diferencias tanto entre los partidos tradicionales y los no tradicionales, como al comparar los partidos tradicionales entre sí. Si entre los partidos no tradicionales es inexistente todo tipo de lealtad absoluta o afectiva, evidenciándose en cambio un alto

En Desacuerdo – 2 puntos; Totalmente en Desacuerdo – 1 punto. Sumando los puntajes de las opiniones elegidas para cada una de las cuatro afirmaciones, se obtiene el puntaje global que identifica el nivel de lealtad del elector encuestado. Los puntajes identifican los diferentes niveles de lealtad según los siguientes rangos: Ninguna identidad afectiva (rango 4-5); Lealtad crítica (rango 6-9); Lealtad afectiva (rango 10-13); Lealtad absoluta (rango 14-16). Morinigo y Silvero (1986: 218).

11 Mientras que la afiliación a los dos partidos tradicionales ANR y PLRA resulta muy amplia tanto en Paraguay como específicamente en el departamento de Ñeembucú, con respecto a los otros partidos, ésta resulta más limitada y repartida entre múltiples organizaciones; por esto se ha preferido agrupar los partidos no tradicionales, a fin de tener una muestra más relevante. Al mismo tiempo se ha decidido no incluir en este grupo a UNACE, que siendo un desprendimiento reciente (menos de 10 años) de la ANR, puede considerarse una suerte de «híbrido» entre un partido tradicional y uno no tradicional.

nivel de lealtad crítica, entre los partidos tradicionales (ANR y PLRA¹², y en parte también UNACE¹³), la situación es bastante diferente, y la lealtad afectiva resulta presente en un porcentaje bastante relevante (cuadro 3).

**Cuadro 3 -
Evaluación de la lealtad partidaria según partido de afiliación**

	ANR	PLRA	Unace	Part. No tradicionales
Ninguna lealtad	21,4%	20,7%	24,0%	15,8%
Lealtad crítica	48,4%	61,5%	36,0%	84,2%
Lealtad afectiva	30,2%	17,8%	40,0%	0,0%
Lealtad absoluta	0,0%	0,0%	0,0	0,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Pertenencia partidaria realizada por el autor en marzo de 2013.

Igualmente, la lealtad afectiva no se presenta de la misma forma en todos los partidos tradicionales, siendo mayormente relevante en la ANR (y en UNACE, que es un desprendimiento de ésta), mientras que en el PLRA solo un 17,8% de los afiliados siente una pertenencia afectiva al partido (es decir, independientemente de las posiciones políticas que asuma el partido o el tipo de dirigencia que lo maneje).

Entonces, mientras que los leales afectivos de la ANR representan el 30,2%, los críticos superan este valor en poco más del 50%, diferencia que resulta menor al considerar que en el caso del PLRA el porcentaje de críticos casi cuadruplica a los afectivos, dándonos a entender que los afiliados a la ANR son mucho más leales que los afiliados al PLRA, que por su parte, parecen tener mayores intenciones de evaluar la acción política de su partido y de su grupo dirigente, y de opinar en contra de ella si la misma no les satisface; un dato esencial para la prosecución de este trabajo.

Importante es también subrayar que la ausencia total de lealtad es mayor en los partidos tradicionales que en aquellos no tradicionales, algo comprensible al considerar que muchos afiliados de los primeros son introducidos a los partidos por «arrastre familiar», y es altamente probable que una parte de ellos finalmente acabe desinteresándose completamente tanto del partido como de su accionar político. Por otro lado, en los partidos no tradicionales, donde la afiliación es generalmente una elección consciente, es presumible que la pérdida de lealtad se dé más bien por desilusiones

12 Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado (ANR) y Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

13 Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), fracción desprendida de la ANR en 2002.

políticas hacia la acción del partido de pertenencia junto con la casi imposibilidad que existe en Paraguay de desafiliarse a un partido después haberse adherido al mismo¹⁴, lo que hace que el elector continúe declarándose afiliado, aunque ya no crea en «su» partido.

5.2 La participación partidaria

Además de la lealtad política, el otro elemento que influye en la pertenencia de un afiliado hacia su partido es su nivel de participación efectiva en la vida interna y en las actividades del mismo. Para poder analizar este elemento, en la encuesta llevada a cabo en marzo de 2013 se previeron 2 preguntas, que nos permiten identificar el nivel de participación en la vida política partidaria de los electores de Ñeembucú.

Las preguntas apuntaban a identificar dos aspectos fundamentales de la participación de los afiliados en la vida partidaria: en primer lugar el nivel de participación en las diferentes actividades organizadas por el partido; y en segundo lugar, el nivel de participación en los procesos de elecciones internas que periódicamente el partido realiza. Los resultados arrojados por estas preguntas se muestran en el siguiente cuadro.

**Cuadro 4 -
Participación de los afiliados en la vida política de los partidos**

	Nunca	En ocasiones especiales	Casi siempre	Ns/Nr
Asiste usted a las actividades políticas organizadas por su partido	9,6%	54,1%	35,5%	0,9%
Participa usted en el proceso de elección interna de su partido	4,7%	45,9%	48,6%	0,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Pertenencia partidaria realizada por el autor en marzo de 2013.

De los datos se evidencia claramente que son muy pocos los electores del departamento de Ñeembucú afiliados a un partido que no participan de ninguna forma en la vida política del mismo, siendo en cambio un sector muy amplio el que participa de manera intensiva en estas actividades.

¹⁴ Legalmente es siempre posible desafiliarse a un partido político presentando una nota de renuncia al Tribunal Electoral Interno del mismo partido. Pero es un procedimiento burocrático y complejo, que casi ningún afiliado quiere realizar. Además, aunque teóricamente las renunciaciones son aceptadas de hecho, sobre todo en el caso de los partidos tradicionales, finalmente nunca sacan los ex afiliados de sus registros electorales en las elecciones internas.

Los resultados presentados en el cuadro anterior, aplicados a un esquema de cálculos de los niveles de participación partidaria¹⁵ de los electores del Ñeembucú, nos permiten evidenciar (cuadro 5) que, entre los electores ñeembuquenses afiliados a un partido, el nivel de participación en la vida política partidaria resulta «alto» para casi el 90% de éstos, es decir para casi la totalidad de los mismos; confirmándonos así la existencia de una cultura participativa en el campo político electoral muy amplia.

**Cuadro 5 -
Evaluación de la participación partidaria**

	Porcentaje
Participación baja	5,0%
Participación media	5,6%
Participación alta	89,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Pertenencia partidaria realizada por el autor en marzo de 2013.

Al desagregar nuevamente este dato según el partido de afiliación (cuadro 6), podemos verificar que, a diferencia de lo que vimos en el caso de la lealtad partidaria, la participación en la vida política del partido de afiliación se mantiene alta tanto para los afiliados a partidos tradicionales como para los afiliados a partidos no tradicionales, sin diferencias apreciables entre ellos.

**Cuadro 6 -
Evaluación de la participación partidaria según partido de afiliación**

	ANR	PLRA	Unace	Part. No tradicionales
Participación baja	5,7%	5,2%	0,0%	5,3%
Participación media	3,8%	7,4%	8,0%	5,3%
Participación alta	90,6%	87,4%	92,0%	89,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Pertenencia partidaria realizada por el autor en marzo de 2013.

Este dato se vuelve aún más interesante si lo comparamos (cuadro 7) con los niveles de lealtad del elector al partido de afiliación que vimos anterior-

¹⁵ Para identificar los niveles de participación en las actividades del partido de afiliación de cada encuestado, utilizando las respuestas arrojadas en las 2 preguntas del cuestionario, se asigna un determinado puntaje a cada respuesta, a saber: Casi siempre – 4 puntos; En ocasiones especiales – 2 puntos; Nunca – 1 punto. Sumando los puntajes de las respuestas elegidas por cada una de las dos preguntas se obtiene el puntaje global, que identifica el nivel de participación en las actividades del partido del elector encuestado. Los puntajes identifican los diferentes niveles de participación según los siguientes rangos: Participación baja (rango 2-3); Participación media (rango 4-5); Participación alta (rango 6-8). Morínigo y Silvero (1986: 218).

mente. Esto nos muestra que hasta los afiliados que declaran carecer de todo tipo de lealtad hacia su partido de afiliación, y que por ende deberían considerarse casi como ajenos al mismo, en un 63% de los casos (casi dos terceras partes) igualmente declaran tener un alto nivel de participación en su vida política. Una situación que demuestra que los lazos de pertenencia partidaria, aunque en una situación de lejanía con respecto a sus propuestas políticas y a su dirigencia (casos de ninguna lealtad), siguen siendo suficientemente fuertes y arraigados, tanto como para impulsar al afiliado a seguir participando de la vida política de «su» partido.

**Cuadro 7 -
Niveles de participación en función de la lealtad partidaria**

	Participación baja	Participación media	Participación alta
Ninguna lealtad	26,8%	10,3%	62,9%
Lealtad crítica	14,5%	3,3%	82,2%
Lealtad afectiva	10,0%	4,4%	85,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Pertenencia partidaria realizada por el autor en marzo de 2013.

5.3 La pertenencia partidaria

Los datos que hemos obtenido acerca de la lealtad partidaria y de los niveles de participación en la vida política del partido de cada elector, nos permiten, a través de un método estadístico de cruzamiento de datos¹⁶, determinar el nivel de pertenencia partidaria existente en los electores del departamento del Ñeembucú. El resultado es apreciable en el siguiente cuadro.

**Cuadro 8 -
Evaluación de la pertenencia partidaria**

	Porcentaje
Ausencia de identidad	12,1%
Pertenencia crítica	39,6%
Pertenencia afectiva	43,2%
Pertenencia absoluta	5,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Pertenencia partidaria realizada por el autor en marzo de 2013.

¹⁶ Para identificar los niveles de pertenencia partidaria de cada encuestado utilizando las respuestas arrojadas en las preguntas referentes tanto a la lealtad como a la participación, hemos sumado los puntos obtenidos en las 6 preguntas señaladas. Los puntajes totales arrojados por cada encuestado identifican los diferentes niveles de pertenencia del mismo según los siguientes rangos: Ausencia de identidad (rango 6-9); Pertenencia crítica (rango 10-14); Pertenencia afectiva (rango 15-19); Pertenencia total (rango 20-24). Morinigo y Silvero (1986: 218-219).

La situación de los niveles de pertenencia partidaria en los electores de Ñeembucú resulta entonces clara: casi un 50% presenta una pertenencia entre la afectiva y la absoluta, es decir, estaría dispuesto a pasar por alto las posiciones partidarias no coincidentes con sus opiniones en nombre de una fidelidad y una adhesión «sentimental» y sustancialmente acrítica hacia su partido y sus actividades; otro 40%, aunque manteniéndose fiel a su partido, lo hace con una visión crítica de sus posturas, y no siempre está de acuerdo con toda acción, posición o actividad partidaria; y finalmente un minoritario 12%, es decir un afiliado de diez, que, en la actualidad, no tiene ningún elemento de identidad con su partido de afiliación.

Se confirma de esta manera nuestra hipótesis de partida: los altos niveles de afiliación partidaria en Paraguay conllevan consigo también un alto nivel de pertenencia partidaria; pero ahora habrá que verificar si esta condición tiene también una incidencia directa en los comportamientos electorales.

Antes de pasar a evaluar este punto, es importante analizar un dato más, es decir, si los niveles de pertenencia partidaria identificados se registran de la misma forma en todo el cuerpo electoral, o si hay diferencias sustanciales según el partido de afiliación. Para esto, en el cuadro 9 hemos desagregado los niveles de pertenencia partidaria según el partido de afiliación.

Cuadro 9
Evaluación de la pertenencia partidaria según partido de afiliación

	ANR	PLRA	Unace	Part. No tradicionales
Ausencia de identidad	11,9%	12,6%	8,0%	15,8%
Pertenencia crítica	33,3%	45,2%	40,0%	52,6%
Pertenencia afectiva	47,2%	38,5%	52,0%	31,6%
Pertenencia absoluta	7,5%	3,7%	0,0%	0,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta de Pertenencia partidaria realizada por el autor en marzo de 2013.

Analizando el cuadro es posible apreciar que efectivamente existen importantes diferencias en los niveles de pertenencia de los afiliados, según su partido político de afiliación. Entre los afiliados a partidos no tradicionales la mayoría tiene una pertenencia crítica, siendo también alto el nivel de los que no tienen pertenencia alguna. Solo un minoritario 31% demuestra pertenencia afectiva, es decir, exclusivamente sentimental, a su partido de afiliación.

En el caso de los partidos tradicionales (incluyendo entre éstos al UNACE), en cambio, los resultados son muy diferentes: mientras que la ANR y

UNACE presentan niveles de pertenencia afectiva y absoluta que superan ampliamente el 50%, en el PLRA, en cambio, la que prima es la pertenencia crítica, frente a una pertenencia afectiva-absoluta que queda alrededor del 40%.

Esta diferencia de actitud hacia su partido que presentan los afiliados a la ANR y al PLRA, que son las dos fuerzas mayoritarias del departamento, aunque no parezca a primera vista muy relevante, en realidad acaba por serlo, y en medida suficientemente importante como para incidir en los resultados electorales de ambas formaciones.

6. Incidencia de la pertenencia partidaria en las elecciones de 2013 en el departamento de Ñeembucú

Hasta aquí hemos evaluado los niveles de pertenencia partidaria existentes en el electorado ñeembuquense, ahora verificaremos su efectiva incidencia en los resultados electorales, específicamente en aquellos obtenidos por los partidos tradicionales en el departamento de Ñeembucú en las elecciones generales de 2013 en los diferentes cargos en pugna, a saber: Parlasur, Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Gobernación y Junta Departamental¹⁷.

En el cuadro 10 presentamos los resultados obtenidos por los dos partidos tradicionales (ANR y PLRA) en los casos señalados, el promedio de votos conseguidos, y la desviación estándar de los resultados con respecto a la media; además se indican la cantidad de afiliados que cada uno de esos dos partidos tenía en el departamento a la fecha del voto y el porcentaje de votos conseguidos (utilizando el promedio) con respecto a sus afiliaciones.

Los datos presentados en el cuadro parecen confirmar la existencia de una correlación entre los niveles de pertenencia partidaria y los resultados electorales obtenidos por los partidos políticos tradicionales (ANR y PLRA), indicándonos además que esta incidencia puede acarrear diferentes consecuencias, dependiendo de las características específicas de los niveles de pertenencia partidaria de los dos partidos, algo que justamente registramos en el capítulo anterior.

¹⁷ No se tendrán en consideración los resultados de las elecciones para el cargo de Presidente de la República, en cuanto el PLRA no se presentó solo, sino que estuvo incluido en una Alianza llamada Paraguay Alegre, junto a otros partidos tales como el PDP, el PEN y otras formaciones menores, y que tuvo además el apoyo externo de UNACE.

Cuadro 10 - Cantidad de votos y afiliaciones de ANR y PLRA en el departamento de Ñeembucú en las Elecciones Generales de 2013

	ANR	PLRA
Parlasur	16.836	9.758
Cámara de Senadores	19.722	10.458
Cámara de Diputados (*)	18.042	16.492
Gobernador (*)	17.811	19.745
Junta Departamental	16.339	9.264
PROMEDIO	17.750	9.827
AFILIADOS ¹⁸	26.585	13.364
PORC. PROMEDIO S/ AFILIADOS	66,8%	73,5%
Desviación estándar	1304,2	599,9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las Elecciones generales de 2013 publicados por la Justicia Electoral paraguaya.

(*) Datos sobre votos obtenidos por el PLRA para la Cámara de Diputados y Gobernador no se incluyen en los cálculos del promedio y desviación estándar, ya que superan la cantidad de afiliados al partido. A continuación del cuadro se brinda una explicación más detallada.

En primer lugar se visualiza claramente que el índice de votos de los afiliados a su partido se mantiene en un porcentaje bastante similar al nivel de participación electoral registrado en 2013 en el departamento del Ñeembucú, que fue del 70,6%; esto demostraría que los partidos tradicionales consiguen mantener la gran parte del voto de sus afiliados, ya que el nivel de participación de los mismos es también del orden del 70%, igual al nivel de participación general en las elecciones.

Otro elemento que demuestra cómo incide en la decisión electoral la alta pertenencia partidaria anteriormente registrada es la desviación estándar de los resultados registrados para los diferentes cargos en pugna de cada partido, que se mantiene en ambos casos bastante reducida.

Resumiendo, parece bastante claro que, en su gran mayoría, el afiliado a los partidos tradicionales (ANR y PLRA), debido al alto nivel de pertenencia que mantiene hacia su partido, al momento de ejercer su voto prima su apego a éste, independientemente de cualquier otra evaluación programática, ideológica o de candidatura. De esta manera se confirma que el ejercicio del voto, para los afiliados a estos dos sectores políticos que representan conjuntamente una parte relevante del electorado¹⁸, está en gran

¹⁸ En el departamento del Ñeembucú estaban registrados para votar en las elecciones generales de 2013, 57.862 electores, siendo los afiliados a la ANR y PLRA conjuntamente el 69% del total de los electores.

medida desligado de la coyuntura política y estructurado con referencia exclusiva a elementos afectivos y de identidad social y cultural.

Pero en el cuadro 10 también puede observarse una situación que, aunque parezca ir en contradicción con lo señalado hasta ahora, en realidad es una confirmación ulterior de los conceptos expresados hasta el momento; ayudándonos además a interpretar las diferencias en los niveles de pertenencia afectiva y crítica que registramos en el capítulo anterior entre los afiliados ñeembuquenses a la ANR y el PLRA.

Estamos refiriéndonos a los resultados obtenidos por el PLRA en las elecciones para la Cámara de Diputados y para el cargo de Gobernador, que resultan en total contratendencia (y por esto no los calculamos en el promedio de los resultados del PLRA, ni en su desviación estándar) con los obtenidos no solo por el PLRA, sino hasta por la ANR. Esto porque a diferencia de los otros cargos en juego, los resultados obtenidos por el PLRA en estos dos casos, en vez de representar una fracción (aunque muy alta) de los afiliados a este partido, presentan una cantidad de votos que supera ampliamente la totalidad de éstos. Así, en el caso de los votos del PLRA para la Cámara de Diputados, éstos superan en un 35% a la cantidad de sus afiliados, y para el cargo de Gobernador, superan en un 62% a esa cantidad.

Para comprender mejor lo que estamos señalando, es importante realizar una digresión histórica acerca de las características del voto que se ha registrado en el departamento de Ñeembucú desde la vuelta de la democracia en el Paraguay en 1989. En Ñeembucú, desde ese año y hasta 2008, nunca el PLRA pudo elegir Diputados, habiendo sido éstos siempre elegidos por la ANR¹⁹; tampoco hasta el 2006 pudo elegir el intendente de la capital departamental Pilar y nunca hasta el 2013 pudo elegir el Gobernador del departamento.

Pero hay más: las únicas dos veces que el PLRA pudo elegir Diputados en Ñeembucú desde 1989 hasta hoy (en 2008 y 2013), el elegido fue la misma persona, el Dr. Víctor Ríos; mientras que la única vez que pudo elegir el intendente de Pilar (2006) y el gobernador del departamento (2013), también el elegido fue la misma persona, el Lic. Carlos Silva.

¿Se contradicen entonces estos dos últimos datos con lo que vimos anteriormente acerca del voto de identificación sentimental-afectiva de los afiliados a la ANR y PLRA? No, porque esos dos candidatos consiguen

¹⁹ En Paraguay los diputados son elegidos con base departamental sobre base proporcional aplicando el método D'Hont, y su cantidad depende de las cantidades de electores presentes en el departamento. El departamento de Ñeembucú elige solamente 2 Diputados.

muchos más votos que la cantidad de los afiliados al PLRA. Entonces, ¿es puramente casual y coyuntural el hecho que aparezcan dos candidatos que pueden conseguir votos más allá del conjunto de afiliados liberales? Tampoco, porque el hecho que estos dos líderes políticos liberales consigan ganar las elecciones internas²⁰ y representar al PLRA en las elecciones generales, no es casual ni está solamente determinado por sus personalidades, sino más bien encuentra su principal causal en la pertenencia más crítica que afectiva que verificamos existe entre los afiliados al PLRA, a diferencia de lo que ocurre entre los afiliados de la ANR, que registran por su parte una pertenencia más afectiva que crítica.

Es decir, es justamente el perfil mayormente crítico de la pertenencia partidaria de los afiliados al PLRA el que les permite dar espacio en su elección interna a líderes no totalmente identificados con el partido como estructura psicológica-afectiva y con perfiles que atraen también voto no afiliado en las elecciones generales; y en cambio, el excesivo nivel de pertenencia afectiva existente en la ANR empuja a sus afiliados a elegir solamente líderes con su mismo perfil de alta identificación psicológica-afectiva con el partido, y que debido a ello, difícilmente pueden atraer electores no afiliados en las elecciones generales.

El resultado de esta situación es que la ANR, aunque mantenga un alto porcentaje de fidelidad de sus afiliados al momento de ejercer el voto debido a sus altos niveles de afinidad afectiva, finalmente no consigue seleccionar una clase dirigente que no sea también altamente afectiva e identificada con el partido, por lo que no puede ir más allá de los votos de sus afiliados. Por el contrario, el PLRA, gracias a la mayor criticidad de sus afiliados, consigue seleccionar internamente (al menos en parte) a una clase dirigente más abierta y menos ensimismada en la identidad partidaria, por lo que consigue relacionarse y atraer también votos que van más allá de sus mismos afiliados.

De esta forma la pertenencia partidaria de los afiliados a los dos partidos tradicionales no solamente incide de manera directa en los resultados electorales de ambos partidos, permitiéndoles conservar constantemente una presencia decisiva en el espectro político nacional y local, sino que también repercute en la selección de su clase dirigente interna, influyendo de esta manera en los resultados electorales hasta más allá de sus propios horizontes organizacionales, como de hecho ha ocurrido en estos últimos años con el PLRA ñeembuquense.

²⁰ En Paraguay rige el sistema de elecciones internas obligatorias para la selección de las candidaturas.

7. Conclusiones

La realidad electoral paraguaya en general, y específicamente la del departamento de Ñeembucú que hemos evaluado en este trabajo, nos muestra que una gran cantidad de afiliados a los partidos políticos, sobre todo a los partidos tradicionales, es parte integrante de un sistema político donde los altos niveles de pertenencia partidaria de sus afiliados inciden decididamente tanto en los resultados electorales como en la selección de la clase dirigente.

Más allá de las afinidades ideológicas, de los programas de gobierno, de las situaciones coyunturales, y en buena parte, también de las candidaturas, lo que realmente incide en los resultados electorales es el nivel de identificación y afectividad que una parte relevante del electorado tiene con su partido de afiliación, siendo éste un elemento central en la decisión electoral.

La identificación de esta realidad sustancial del sistema político paraguayo no solamente explica su continuidad e inmutabilidad frente a los cambios importantes que ha atravesado el espectro social y político de América Latina en esta última década, sino que también nos permite comprender por qué difícilmente se producirán cambios decisivos en esta misma realidad en los próximos años.

El sistema de identificación afectiva de la gran mayoría de los electores paraguayos con su partido de afiliación es tan sólido actualmente, que será muy difícil que en los próximos años pueda ser modificado de manera suficientemente importante para poner en crisis el sistema político mismo, y al contrario, resulta altamente previsible que los dos partidos tradicionales, así como la estructura afectiva de buena parte del voto que en ambos se expresa, continúe incidiendo directamente y de manera importante tanto en la selección de la clase dirigente como en la elección de los caminos que el país tomará en un futuro próximo.

Bibliografía

- Aguilar López, Jesús (2008): «Identificación partidaria: apuntes teóricos para su estudio». *POLIS* Vol. 4, N° 2. Pp. 15-46. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20082/art/art2.pdf>
- Lachi, Marcello (2005): «Recolección de fondos y gastos electorales en las elecciones municipales», Asunción: Germinal – Documentos de Trabajo N° 1/Junio 2009. Disponible en: http://www.germinal.pyglobal.com/pdf/documento_trabajo_1.pdf

- Martínez Silva, Mario/ Salcedo Aquino, Roberto (2000): *Diccionario Electoral 2000*. México: Instituto Nacional de Estudios Políticos.
- Morales Diez de Ulzurrun, Laura (2001): «Participación política y pertenencia a grupos políticos: los límites de las explicaciones individuales y la necesidad de considerar el contexto político». *Reis - Revista Española de Investigaciones Sociológicas* N° 94. Pp. 153-184. Disponible en <<http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=1592&autor=LAURA+MORALES+D%C3%93CDEZ+DE+ULZURRUN>>
- Morínigo, José N./ Silvero, Ilde (1986): *Opiniones y actitudes políticas en el Paraguay. Resultados de una encuesta de opinión*. Asunción: Editorial Histórica.
- Morínigo, José N. (2003): «La práctica del *orekueté* como matriz de la discriminación política» en Bareiro, Line (comp.): *Discriminaciones y Medidas Antidiscriminatorias. Debate Teórico Paraguayo y Legislación Comparada*. Asunción: CDE/ Honorable Cámara de Senadores/ UNFPA. Pp-97-110.
- Nichols, Byron A. (1968): «Las expectativas de los partidos políticos en el Paraguay». *Revista Paraguaya de Sociología* No. 13. Asunción: CPES.

Instrucciones para la presentación de los trabajos a publicarse en la Revista NOVAPOLIS

1. Los artículos deberán estar escritos en idioma español.
2. Los artículos deberán ser enviados por vía electrónica a: marcellolachi@gmail.com, dirigidos al Director: Dr. Marcello Lachi.
3. Todos los trabajos serán puestos a consideración del Consejo de Redacción de la Revista NOVAPOLIS, que tiene la facultad exclusiva de determinar qué material será publicado y cuándo.
4. Realizada la selección por el Consejo de Redacción los artículos serán enviados a los miembros del Comité Científico (según su sector disciplinario de referencia de los temas específicos abordados en cada artículo), los cuales evaluarán y arbitrarán los mismos, poniéndose en contacto con los autores para indicarles los cambios a realizarse previos a la publicación. Solo los artículos aprobados por el Comité Científico serán efectivamente publicados en la Revista.
5. El material enviado deberá ser original e inédito. En caso haya sido publicada una versión anterior del mismo artículo en otra revista habrá que señalarlo claramente en la primera página del material enviado. El editor no será responsable por el daño o la pérdida de los artículos que le sean enviados.
6. A pesar de la publicación realizada en la Revista NOVAPOLIS los derechos de autor de los artículos quedan de propiedad exclusiva del autor mismo. NOVAPOLIS se reserva exclusivamente los derechos sobre la publicación realizada y la posibilidad de reeditar la misma por tiempo ilimitado sin necesidad de pedir nuevamente autorización al autor.
7. Los artículos deberán ser enviados a la Revista NOVAPOLIS de acuerdo con las siguientes pautas:
 - Extensión mínima: 5.000 palabras; extensión máxima: 12.000 palabras.
 - Tamaño de hoja: A4.
 - Márgenes superior e inferior: 3,0; márgenes izquierdo y derecho: 2,0.
 - Interlineado: simple.

- Tipografía: Times New Roman; cuerpo: 12.
- Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva. Títulos y subtítulos, deberán estar marginados a la izquierda de la página.
- La página 1 deberá contener la siguiente información:
 - Título del artículo.
 - Nombre del autor.
 - Institución a la que pertenece.
 - Resumen en español de no menos de 100 y no más de 250 palabras.
 - Palabras claves del texto (no menos de 3 y no más de 10).
 - Versión en inglés tanto del resumen como de las palabras claves.
 - La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto del origen del texto, será presentada por medio de un asterisco (*) al lado del nombre del autor que remita a una nota a pie de página.
- Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos y serán colocadas al pie de página.
- La tipografía utilizada para las notas deberá ser Arial, cuerpo 10. El interlineado deberá ser simple.
- Las tablas y esquemas (que incluye gráficos y diagramas) deberán estar insertadas en el texto en el lugar donde se considera deberán ser publicadas. Copia de las mismas deberán ser entregadas en archivo aparte, especialmente si utilizan formatos diferentes del Word (Excel, imágenes, etc.).
- Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar solo el apellido y el año de publicación del trabajo, entre paréntesis. Por ejemplo: (Habermas 1982). En caso se quiera citar específicamente la página del trabajo, eso se hará en nota al pie de página. La referencia bibliográfica completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.
- Bibliografía: dicho listado deberá ser elaborado en orden alfabético por apellido del autor. Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:
 - Para artículos en revistas:
González Casanova, Pablo. (1972). «El aparato de dominación en América Latina (Su funcionamiento y las formas posibles de su fin)». En *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 34. No. 3/4. (pp. 381-409). México, UNAM, Julio– Diciembre de 1972.
 - Para Libros:

Hirschman, Albert O. (1982) *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*. Princeton: Princeton University Press.

- Para Libros de compilación:

Karl, Terry Lynn. (2003). The Vicious Cycle of Inequality in Latin America. En S. E. Eckstein & T. P. Wickham-Crowley (Eds.) *What Justice? Whose Justice?: Fighting for Fairness in Latin America* (pp. 133-157). Berkeley: University of California Press.

8. Los autores deberán enviar, junto con su material, un CV abreviado de no más de 120 palabras que será incluido en la publicación.
9. Es atribución del Consejo de Redacción de la Revista NOVAPOLIS realizar la corrección de ortografía, gramática, sintaxis y estilo que los artículos requieran previamente para su publicación.

Se terminó de imprimir en junio de 2015.

Arandurã Editorial

Tte. Fariña 1028

Teléfono: (595 21) 214 295

e-mail: arandura@hotmail.com

www.arandura.pyglobal.com