



Revista Paraguaya de Estudios
Políticos Contemporáneos

NOVAPOLIS

Nº 9 - OCT 2015



© Novapolis
© Germinal
© CERI
© Arandurã Editorial

NovaPolis - Nueva Serie
Edición No. 9 de octubre 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
Enero de 2016
Queda hecho el depósito que establece la ley

ISSN 2077-5172

Sumario

TEMA:

Conceptos para el debate político en Paraguay

- 13 La querrela sobre el «populismo latinoamericano»**
Javier A. Biardeau R.
Departamento de Estudios Latinoamericanos. Universidad Central de Venezuela
- 51 El discurso sobre la democracia en Paraguay**
Francisco Javier Giménez Duarte y Víctor Ríos Ojeda
Universidad Nacional de Pilar
- 77 Interpretando el «Nuevo Rumbo»**
Marcello Lachi y Raquel Rojas Scheffer
Universidad Nacional de Pilar y Centro de Estudios y Educación Popular Germinal
- 109 La voluntad como fundamento ontológico de lo político. Una lectura latinoamericana de Spinoza**
Cristian Andino
*Centro de Investigaciones en Filosofía y Ciencias Humanas CIF/
Instituto Superior de Estudios Humanísticos y Filosóficos ISEHF*

ACTUALIDAD:

- 127 La participación brasileña en el desarrollo del agronegocio en el Paraguay: un análisis crítico**
Sara María Costa Garay
Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI)
- 151 ¿Existe acaso una forma más generosa y terrible del don? Mujeres post guerra guasu**
Rocco Carbone
Universidad Nacional de General Sarmiento/CONICET
- 169 La descentralización en Paraguay: análisis desde los estudios recientes a nivel regional y nacional**
Ignacio González Bozzolasco
ID - Investigación para el Desarrollo

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.

A large black L-shaped graphic element that frames the top and left sides of the word 'Tema'.

T e m a

**Conceptos para el debate
político en Paraguay**



Presentación

El pobre nivel del debate político que se desarrolla en Paraguay y que tiene como protagonistas a las diferentes organizaciones políticas y sociales, y en parte también al mundo académico, es probablemente consecuencia de décadas de dictadura militar opresiva que ha impedido por mucho tiempo la libre circulación de ideas, sofocando toda posibilidad de impulsar y debatir nuevos conceptos y perspectivas.

La vuelta a la democracia en 1989 no ha sido suficiente para revertir esta realidad, y después de un cuarto de siglo todavía sufrimos la endémica ausencia de un debate político “serio”, que vaya más allá de la conquista del poder o la simple lucha electoral, ayudando en cambio a estructurar una agenda pública que se ocupe concretamente de las múltiples problemáticas que afectan tanto la sociedad como la economía paraguaya.

Por el contrario, el debate público nacional sigue siendo prisionero de un esquema de frases hechas y conceptos simplistas que, en vez de examinar cuidadosamente la realidad para poder interpretarla correctamente, se basa en pre-conceptos y elementos triviales fundados en el sentido común. De esta manera los temas debatidos públicamente, lejos de ayudar a identificar las políticas más aptas y coherentes de modo a impulsar el bien común, terminan imposibilitando la correcta interpretación de los problemas y nada aportan para la construcción de una verdadera democracia en el país.

La realidad recién descrita envuelve como camisa de fuerza al debate político nacional, determinando la difusión de un sinfín de conceptos elementales e ideas confusas en el ámbito político, cultural y social, e inclusive en el mismo ámbito académico. Esta situación genera un ambiente cultural e intelectual lleno de preconceptos y simplificaciones, trasformando de esta manera todo debate sociopolítico en una confusa amalgama de conceptos reduccionistas y casi triviales, que de nada sirven para interpretar la realidad que nos rodea y encontrar soluciones a los problemas comunes, lo que al fin y al cabo es la función principal del “hacer política”.

Conceptos complejos como democracia, populismo o neoliberalismo se ven de esta manera vaciados de contenido y reducidos a meros símbolos, palabras vacías que impiden llegar a sus verdaderos significados, y que son general-

mente utilizadas de manera simplista, repercutiendo a su vez en la calidad del debate público.

Es justamente partiendo de estas consideraciones - bastante pesimistas por cierto - que nace la idea de realizar este número de Novapolis, que consideramos oportuno y necesario para empezar a echar algunas luces sobre la confusa realidad del debate público paraguayo, sobre todo en lo que se refiere a la correcta utilización de los conceptos recién mencionados.

A través del valioso aporte de cuatro artículos de particular relevancia y contenido se pretende aportar suficiente respaldo intelectual para que aclarar, de manera más formal y académica, los contenidos sobre los cuales se basan los conceptos que señalamos, de manera así a contribuir para una correcta utilización de los mismos en el debate político y social.

En el primer artículo, de autoría de Javier Biardeau, se explora y conceptualiza el populismo latinoamericano. El artículo brinda una visión menos “naif” de la imperante en el medio paraguayo, discutiendo cómo el populismo surge frente a la crisis de representación política tradicional que está atravesando desde hace más de una década el continente americano (al igual que otros). Se analiza además la nueva realidad cambiante de la cuestión social, a la cual las ideologías clásicas no consiguen dar respuestas adecuadas, y que empujan al populismo a tomar el papel como protagonista del debate político actual.

El segundo artículo, de Francisco Giménez y Víctor Ríos Ojeda, busca conceptualizar “democracia”, utilizando como referencia el pensamiento de Michel Foucault, y centrándose en el “discurso” sobre el cual se ha estructurado y se estructura actualmente en Paraguay el concepto de democracia. Se discute cómo a través de la interpretación discursiva de los diferentes actores nacionales el concepto de democracia se moldea y adapta a la realidad que vivimos.

En el tercer artículo, Marcello Lachi y Raquel Rojas Scheffer presentan una interpretación del “Nuevo Rumbo”, es decir, del proyecto político y económico del Presidente Horacio Cartes. Ayudan así, por un lado, a precisar un concepto usado generalmente de manera muy simplista, el de “neoliberalismo”; y por otro, a identificar elementos de análisis que permiten interpretar de manera más profunda cómo ciertos conceptos políticos, aunque hagan referencia a ideas generales, se adaptan a cada realidad local (en este caso la paraguaya), desarrollándose de distinta manera en función del contexto específico.

Finalmente, en el cuarto y último artículo, Cristian Andino analiza, utilizando como referencia a Spinoza, el fundamento de lo político desde la distinción del poder como potencia y potestas, de cara al desarrollo de la *política de la liberación* del filósofo Enrique Dussel; impulsando de esta manera una crítica de la teoría del contrato y del poder político de los representantes que pone bajo una nueva luz el mismo concepto de política.

Claramente un tema tan complejo como el que intentamos examinar en esta edición de la Revista Novapolis, que con una cierta presunción intelectual decidimos titular “Conceptos para el debate político en Paraguay”, no se puede resolver y cerrar solamente mediante la publicación de unos pocos artículos, por más valiosos e interesantes que éstos sean. A pesar de ello creemos que con esta publicación estamos proporcionando un interesante y valioso aporte para que las reflexiones sobre los conceptos relacionados con la política, normalmente utilizados en el país, puedan subir de nivel, abandonando las simplificaciones reduccionistas que han caracterizado el debate público en el pasado reciente, y ayudándonos a profundizar el análisis de la realidad política y social que nos rodea.

Marcello Lachi
Director Novapolis

Javier A. Biardeau R.

Departamento de Estudios Latinoamericanos. Universidad Central de Venezuela

La querrela sobre el «populismo latinoamericano» Entre la crisis de la representación política y la metamorfosis de la cuestión social

Fecha de recepción: 22 de octubre de 2015

Fecha de aprobación: 21 de diciembre de 2015

Resumen: El presente trabajo explora como hipótesis la re-emergencia de los fenómenos nacional-populares en América Latina como efecto del entrelazamiento de la problemática de la exclusión y desigualdad (Cuestión Social) y la crisis de la representación política de los actores tradicionales en el continente, luego de una larga aplicación de políticas neoliberales. En el mismo se hace una revisión de los debates clásicos y contemporáneos sobre el «populismo latinoamericano», repensando las exigencias de un proyecto de «democracia participativa con inclusión social», para superar las limitaciones de los arreglos político-institucionales que han intentado integrar verticalmente las movilizaciones populares del nuevo ciclo de demandas por la justicia social en la región. Se propone un análisis crítico de la relación entre las interpelaciones populares y ciudadanas bajo la presión de las narrativas que reducen los derechos de ciudadanía a cuestiones civiles y políticas, invisibilizando los derechos sociales, económicos, culturales, ambientales y de los pueblos originarios. Finalmente se plantea la necesidad de superar las concepciones peyorativas dominantes del análisis del «populismo latinoamericano» para comprender las dimensiones de inclusión social y sus potenciales de democratización.

Palabras clave: Populismo latinoamericano – Cuestión social – Representación política – Democracia participativa.

Javier A. Biardeau R.

Venezolano. Licenciado en Sociología y Magíster en Planificación del Desarrollo. Estudios Urbanos y Regionales por la Universidad Central de Venezuela; desde 1994 ha realizado varias investigaciones sobre Sociología Política y Planificación Estratégica en la formulación y seguimiento de políticas públicas. Profesor de estudios sociales y políticos sobre América Latina, es Jefe del Departamento de Estudios Latinoamericanos. Universidad Central de Venezuela, Caracas-Venezuela.

© Javier A. Biardeau R. Publicado en Revista Novapolis. Nº 9, Oct 2015, pp. 13-50. Asunción: Arandurá Editorial. ISSN 2077-5172.

Abstract: This paper explores the hypothesis of the re-emergence of national-popular phenomena in Latin America as a result of an entanglement of exclusion and inequality (Social Question) and the political representation's crisis of traditional actors in the continent, after many years of neoliberal policies. A review of the classical and contemporary debates on the «Latin American populism» is presented; rethinking the requirements for a «participatory democracy with social inclusion». A critical analysis of the relation between popular and citizen inquiries is presented, considering the narratives that reduce citizenship rights to civil and political issues, making invisible social, economic, cultural, and environmental rights of indigenous peoples. Finally there is a need to overcome the prevailing pejorative conceptions of the «Latin American populism», in order to understand its dimensions of social inclusion and its democratization's potential.

Keywords: Latin American populism, Social question, Political representation, participatory democracy.



«Los intelectuales de Europa o de los Estados Unidos no tenían naciones más adelantadas a las cuales imitar en los siglos XVIII o XIX (mientras que los intelectuales latinoamericanos están tan acostumbrados a encontrar su alimento espiritual en el extranjero), que el método persiste aun cuando haya reacciones antiimperialistas.»

(Gino Germani)

«(...) Cuando alguien dice de un partido o una personalidad política que es populista es porque no le gusta. Es un término casi insultante y por eso no puede ser un concepto analítico. (...) Sirve para cubrir nuestra ignorancia (...) cuando los regímenes parecen complejos (...) y no corresponden a los esquemas tradicionales, entonces son populistas.»

(Alan Rouquié)

I. Introducción

El presente trabajo pretende ser una contribución a la comprensión de los vectores explicativos de la emergencia reciente de los sistemas de movilización «nacional-popular» en América Latina, descalificados usualmente como «populismos», explorando para tal fin la hipótesis del entrelazamiento de vectores que inciden en la Cuestión Social (Castel, 1997, 2010), por una parte, y los vectores que operan con eficacia en la «crisis de la representación política» (Dos Santos, 1992; Przeworski, 1997), en el contexto del proceso más amplio de transformación y «metamorfosis de la representación política» (Manin, 1992).

En este contexto cabe explorar cuáles han sido y serán las respuestas político-institucionales (y para el *diseño de arreglos institucionales*) a las exigentes «Dimensiones Sociales del Desarrollo y de la Integración regional en Mercosur», región cuya historia es paradigmática en reflexiones y experiencias sobre el «Populismo Latinoamericano».

El *debate clásico sobre el populismo* (Germani, Di Tella, Ianni, Weffort) y la más reciente *literatura polémica sobre populismo y neo-populismo* (Burbano, Weyland, De la Torre, Panizza, Laclau, Ardití, Bartra, Borón, Vilas, Dussel, Werz, Hermet, Savarino, Aboy Carles, Retamozo, Magrini, Quiroga), se reactivan en América Latina a partir de la legitimidad que viene adquiriendo el modo de intervención sobre la dimensión social del desarrollo (la clásica «cuestión social»), dada la prioridad y urgencia de abordar los problemas de desigualdad, pobreza, vulnerabilidad y exclusión (CEPAL, 2007, 2014).

Así mismo, el debate tiene vinculaciones directas con los cambios del panorama político-institucional en la región, marcados por el llamado «Giro a la izquierda» y el «ciclo de gobiernos progresistas»¹ (Zibechi; 2014, Borón; 2016, Katz; 2016), con sus posicionamientos favorables y sus detractores (Paramio; 2006; Touraine; 2006, Laclau; 2006).

Por otra parte, en el texto exploramos la reactivación de viejos temores y retóricas frente al cambio social y político (Hirschman ante las «retóricas reaccionarias»), basadas en una aproximación sesgadamente peyorativa de las experiencias históricas «populistas»², sin dar cuenta de los estrechos vínculos de estas experiencias históricas con los avances en materia de «ciudadanía» y en materia de «cuestión social» (Quijano, 1998; Vilas, 1988).

La encrucijada sobre la superación definitiva o no del cuadro de políticas orientadas por el «Consenso de Washington» sigue estando presente en la región, sobremano luego del declive de los Gobiernos Kirchnerista en Argentina y Chavista en Venezuela. Allí cabe re-plantear el importante texto de la CEPAL: Pactos por la igualdad (2014) para abordar con rigor el debate sobre las políticas para promover en América Latina y desde América Latina «regímenes político-sociales» de Bienestar (Pérez Baltodano, 1997; Esping-Anderson, 2000; Martínez del Pisón, 1998); bajo la *premisa de apalancar la ampliación y profundización de la ciudadanía política y social, reconociendo los derechos y garantías institucionales expresamente establecidos en arreglos político-institucionales que permitan reinventar el Proyecto del Estado Democrático y Social de Derecho* (García-Pelayo; 1977; Combellas, 1990).

Sin embargo es un déficit institucional recurrente, además de un elemento de denuncia presente en las «movilizaciones nacional-populares»; que una

1 <http://notas.org.ar/2014/11/04/raul-zibechi-ciclo-progresista-sudamerica-terminado/>; <http://www.contrainjerencia.com/?p=113828>; <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=208177>

2 Entre los ejes de exploración teórica e histórica más importantes sobre las experiencias «populistas» latinoamericanas, nos encontramos con el logro de importantes conquistas en materia de derechos sociales y de incorporación política de sectores populares anteriormente excluidos.

cosa es plantear lo que está establecido en los textos legales que enmarcarían las políticas públicas, como las Constituciones y leyes (reconociendo la más avanzada legislación social); pero otra es la aplicación y vigencia efectiva de la cultura política e institucional que aseguran el ejercicio de derechos para la ciudadanía política, social y cultural.

De modo, que proponemos mantener abierta una mirada doble sobre las llamadas experiencias clásicas o históricas del «Populismo»: reconociendo tanto sus conquistas sociales, para analizar sus problemas, debilidades y falencias; sobremanera para la consolidación de «regímenes democráticos» (O'Donnell, 1996, 1998; Dahl, 1988; Held, 1992; Lander, 1996), sin que esto signifique renunciar a una idea de *democratización del poder* que postule entre sus dimensiones, la de luchar por una «*democracia participativa y socialmente incluyente*»³.

Revisitar el debate sobre las «experiencias nacional-populares» en América Latina conduce a plantear la necesidad no solo de fortalecer y consolidar la democracia política, en sus aspectos de «reglas de juego» y de «ampliación de la participación política», sino además, de la necesidad urgente de construir enfoques, perspectivas y paradigmas de «democracia participativa y socialmente incluyente» para la región; en especial, para el grupo de países que impulsan esquemas o bloques de integración, como lo son los países del Mercosur.

A contracorriente de las políticas *neoliberales* (Bustelo, 1998; Lander, 1996c, Dávalos, 2011), las experiencias nacional-populares muestran que las vías de movilización del «pueblo» como *sujeto político nacional-popular* avanzaron más en materia de derechos sociales y de democratización del poder, que el recetario modernizador del «Consenso de Washington». Dicho en palabras de la corta pero significativa frase de Ernesto Laclau: «Si hay un peligro para la democracia latinoamericana, viene del neoliberalismo y no del populismo»⁴ (Laclau, 2006).

El populismo histórico latinoamericano (a diferencia de las variantes populistas de derecha en Europa) avanzó en materia de justicia social y debe

3 La convergencia y coordinación de políticas públicas en materia de «democracia socialmente incluyente» pueden ofrecer medidas de protección para impulsar el avance necesario en materia de ejercicio de la ciudadanía en todas las generaciones de derechos y garantías. El efecto negativo de las políticas neoliberales sobre estos derechos y garantías, expone a las sociedades a procesos de vulnerabilidad, precarización laboral y exclusión social.

4 Esta afirmación abre las puertas a una inevitable y fecunda controversia, pues el sentido común que se intenta sedimentar es el inverso: si hay un peligro para la democracia no es el neoliberalismo (ahora bajo el eufemismo de una macro-economía responsable), sino el populismo.

ser deslastrado de una visión marcadamente peyorativa⁵. Es preciso estudiarlo a fondo, mirarlo cara a cara, contextualizarlo, cuestionar sus falencias, encontrar sus dificultades a la hora de abordar el difícil camino de construcción de democracias políticas con mayores espacios de justicia social (Mate, 2011), de re-distribución material y re-conocimiento político y cultural hacia los sectores populares, y en especial, hacia las poblaciones sometidas a procesos de negación cultural, como los pueblos indígenas y afro-mestizos en nuestra región (Fraser, 2006; Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1987).

Por tanto, hay que partir de la premisa que señala que las interpretaciones del «populismo» lo hacen como un «objeto socialmente construido» desde conceptos controversiales⁶, cargados con fuertes acentos y posicionamientos, pasionales e ideológicos. Además, las operaciones teóricas no están completamente desembarazadas de vastas *operaciones hegemónicas* en el campo social y político; y esto da cuenta de sus tensiones y ambigüedades, que hace que sus «sus referentes y atributos» se relacionen simultáneamente con: movimientos políticos, dispositivos ideológico-discursivos, estilos de liderazgo, estructuras organizativas, cultura política, modalidades de régimen o visiones de la macroeconomía que condiciona una particular política pública (Roberts, 2004).

La polémica se apuntala si constatamos la divergencia entre aquellos enfoques que enfatizan *la autonomía de lo político* frente a la esfera económica (Weyland, 2004; De la Torre, 2004); es decir, de los enfoques que enfatizan el análisis de estructura social o los patrones de acumulación, crecimiento y distribución en sistemas socio-económicos (Ianni, 1973; Vilas, 2005). También es posible identificar enfoques con preeminencia de *las interpelaciones e identificaciones discursivas* (Panizza, 2009; Laclau, 2005)

5 La noción de «populismo» sigue siendo utilizada como un estereotipo marcado por acentos descalificadores: «Se trata de caracterizar a políticos que buscan congraciarse con su «público», lo cual hace difícil distinguirlo de los demagogos que hacen todo tipo de promesas, no importa cuán factibles sean de cumplir, con tal de avanzar en sus carreras e impulsar sus proyectos, y que manipulan descaradamente los procedimientos legales y los arreglos institucionales para adaptarlos a sus necesidades» (Arditi, 2011).

6 Reconocemos que la literatura sobre el «populismo» latinoamericano es vasta, laberíntica y compleja (Germani, Di Tella, Ianni, Laclau, De la Torre, Burbano, Novaro), pero esto no impide otorgarle cierta coherencia a la historicidad de sus tradiciones teóricas (sociología de la modernización, materialismo histórico, teoría de la dependencia, teoría del sistema mundo, institucionalismo, teoría de los movimientos sociales, economía del desarrollo). También cabe analizar las contribuciones para el debate sobre el «populismo» elaboradas desde las disciplinas pertenecientes a la rejilla clasificatoria de las Ciencias Sociales e Históricas Modernas Europeas, tal como se han institucionalizado en el siglo XX (Wallerstein; 1999). Este último aspecto cobra relevancia en la medida en que las representaciones autorizadas y legítimas sobre el «populismo» ponen en disputa a comunidades académicas e intelectuales que intentan trazar fronteras con implicaciones político-normativas, tanto en las regiones centrales, semi-periféricas o periféricas del sistema histórico mundial.

o aquellos que se centran en *aspectos organizativos o de liderazgo* (Roberts, 2006), en prácticas políticas y arreglos institucionales del Estado (Weffort en Mackinnonn, 1998; Portantiero, 1981; Aboy Carles, 2010).

Finalmente encontramos aquellos enfoques que cuestionan que se soslaye el *encuadramiento histórico-estructural*; es decir, que se desdibujen el fenómeno nacional-popular de su relación con niveles y modalidades de desarrollo histórico de la economía en su modo de articulación a la división internacional del trabajo y el sistema histórico capitalista (Vilas, 2005; Quijano, 1998, 2000).

Por otra parte, para dar cuenta de las representaciones en conflicto sobre el «populismo latinoamericano», es necesario reconocer de entrada los «lugares de enunciación» de las elaboraciones conceptuales propias del campo intelectual; comprender cómo se entrecruzan descripciones, explicaciones, estereotipos y juicios político-normativos, si queremos comprender las relaciones del *campo intelectual* con el *campo político* y con el *terreno de actuación de los movimientos sociales*, con la forma cómo se disponen *arreglos político-institucionales* predominantes y con las *políticas públicas* directamente implicadas en la tarea de afrontar los problemas asociados a la «Cuestión Social».

Los «lugares de enunciación» que aquí planteamos solo son instancias de referencia⁷ sobre la «cuestión social» en el campo de:

- Las instituciones supranacionales, agencias multilaterales y de promoción de «Políticas de Desarrollo»,
- Los órganos de la administración de políticas públicas, hacedores de política,
- Las organizaciones político-partidistas,
- Los «grupos de presión», especialmente los actores económicos y los dispositivos mediáticos,
- Las organizaciones del campo académico-universitario,
- Los movimientos sociales, populares y asociaciones civiles.

Tampoco conviene soslayar que los «lugares de enunciación» se relacionan, directa o indirectamente, con el espacio de disputa entre proyectos

⁷ Los agentes estatales y político-partidistas no son los únicos actores existentes en los circuitos y niveles de la política, lo cual genera mayor complejidad en los procesos de decisión, representación, mediación, agregación, articulación e inter-locución social, económica, política y cultural. Todo esto lleva a identificar con precisión la malla de actores sociales y políticos involucrados en la construcción de discursos y representaciones sociales con influencia determinante sobre las «políticas públicas».

políticos hegemónicos. Allí podemos abordar las principales objeciones al llamado «populismo», no sin antes dar un rodeo sobre el lugar del «pueblo» en lo que denomina Hirschmann (1991) el despliegue de la «retórica reaccionaria».

II. Pueblo y ciudadanía: el despliegue de una retórica reaccionaria

Plantea Margaret Canovan: *«La democracia populista es hostil a la democracia representativa y busca retener la mayor cantidad de poder posible en las manos del pueblo»*. (Margaret Canovan, 1996).

Conviene retener esta idea para comprender la función que ocupa aquí el análisis de Albert Hirschman, quien elaboró un texto que considero paradigmático en el ambiente triunfalista del proyecto neoliberal/ neoconservador de los años ochenta del siglo XX (Lander, 1996c).

El contacto intelectual de Hirschman con el ensayo de T. H. Marshall sobre la *ciudadanía moderna* constituye el punto de arranque de sus argumentos, redescubriendo así una *retórica reaccionaria* que giraría desde hace doscientos años (1789-1989, para el momento en que escribió su artículo), alrededor de tres motivos:

a) la perversidad de toda revolución o cambio radical; b) la futilidad de todo cambio, sea reformas o revoluciones; y c) el peligro o riesgo inaceptable que las transformaciones sociales involucran.

Estas tres tesis (perversidad, futilidad y peligro) vendrían a justificar la desconfianza y el temor de los actores, movimientos o sectores conservadores, cuando un movimiento social y político pretende transformar el ritmo y la dirección histórica de los acontecimientos, introduciendo la posibilidad misma de virajes, rupturas o bifurcaciones sociales, políticas o económicas.

La tesis del peligro señala que cualquier «revolución» o incluso una «nueva reforma» pueden poner en peligro algún logro previo considerado valioso. La tesis de la futilidad afirma que los intentos que hacen los seres humanos para cambiar un orden de cosas vigentes, están condenados al fracaso, no se adecuan a las «leyes de hierro» de la vida social. La tesis del efecto perverso⁸ señala que las consecuencias no intencionales de la acción colectiva

⁸ Tomando como arquetipo de la activación paradigmática de la retórica reaccionaria hacia la Revolución Francesa, Hirschman puso el acento en los llamados efectos «perversos» de cualquier «mutación precipitada». A cierto plazo la Revolución habría traído consigo nefastas consecuencias: guerras, tiranía personal, colonialismo, etc., temas que incluso abominaron los actores revolucionarios en su estado naciente.

son más probables que ocurran que las «buenas intenciones» de los agentes de cambio. El resultado de asumir la validez de estas tesis es simplemente *llamar a conformarse con lo existente*.

Es obvio el efecto paralizante de la asunción de tal retórica con su ethos consecuente. Lo sintomático de la misma es que reaparece en algunos motivos de la *crítica institucional y neo-modernizadora al «populismo latinoamericano»*, ya sea como evocación del populismo histórico (Cárdenas, Vargas, Perón, Velasco Ibarra, etc.) o como reacción a procesos de movilización y puesta en discurso de planteamientos con alguna resonancia con aquel «populismo de otrora» (las experiencias de Chávez y Morales pasaron a ser los ejemplos más citados).

Desde el punto de vista de los sectores conservadores, la *movilización nacional, popular y democrática* sería la puerta de entrada de una «fantasía ideológico-política» que lesionaría finalmente los atributos naturales de la «condición humana», del «progreso» y de la «libertad». También el «riesgo» que evoca esta retórica alude al «anacronismo» de reinventar o renovar el Proyecto del Estado democrático y social, así como la expansión de la ciudadanía civil, política, económica, social, cultural y ambiental que, más allá de su benévola intención para combatir la miseria y las pobrezas, más bien multiplicarían las miserias y coacciones, ahogando a la «sociedad civil» en el «camino de servidumbre» (Hayek, 1944).

De modo que la tentativa de empujar a la sociedad en determinada dirección del cambio favorable a las demandas populares resultará, en efecto, un movimiento pero en la dirección opuesta. Las ideas de Burke, Joseph de Maistre o Gustave le Bon se reactivan para contener cualquier desbordamiento que intente ir más allá de la «democracia gobernable»⁹.

De manera que la conclusión de la retórica reaccionaria es bloquear frontalmente la posibilidad de construir «políticas públicas» que favorezcan *democracias sociales incluyentes, igualitarias y justas*, basadas en una amplia participación y en el reconocimiento de un *modelo agonístico de acción política*, además de incorporar las dimensiones creativas del conflictivo, reconoce un terreno social plural y deliberante.

⁹ Si existió un tiempo en donde se luchó a favor del sufragio universal, la retórica reaccionaria plantea que es hora ya de reconocer que la democracia de masas demuestra que esto carece de sabiduría, de ajustada medida, y posee una mentalidad de niños dependientes o de mujeres históricas (como Gustave Le Bon dirá más tarde). Peor aún, es insensato y contra-productivo hacer participar a todas las clases sociales en la elaboración y aprobación de políticas públicas; ya que son coto exclusivo del saber experto. Los principios democráticos son fútiles, triviales, pues ignoran que el talento político es una virtud de pocos. Entramos en el terreno de la pos-democracia (Crouch; 2004).

Bajo la retórica reaccionaria obturadora del cambio social, se bloquea la necesidad de «regímenes de justicia y bienestar social» y son descalificados como «prácticas populistas».

Hirschman muestra cómo la retórica reaccionaria sería el terreno desde donde se construya la más frontal oposición a la legitimidad del «Estado Democrático y Social» y a su correlato económico y social: las «Políticas de Bienestar» como «políticas universalistas», de ciudadanía amplia, e incluso de combate de la exclusión de carácter compensatorio con «políticas particularistas» (guiadas por criterios de focalización y compensación, acotadas a políticas para combatir la «pobreza extrema»: hambre, indigencia y miseria).

De modo que uno de los temas abiertos frente al «populismo» es precisamente la descalificación de «las movilizaciones popular-democráticas», pues a juicio de los sectores conservadores, sus demandas desbordarían la capacidad de gobierno y de los sistemas político-administrativos para procesarlas; lo cual conlleva como contramedida imponer una «deflación de expectativas» asociadas a la ampliación de espacios de justicia social. Quien hable de «pueblo» y de «justicia social» invocaría el retorno del fantasma, el fantasma del populismo.

III. ¿Existe una definición «mínima» de populismo?

La historia del concepto «populismo» podría condensarse en dos adjetivaciones: *impreciso y ambivalente*. Uno de los temas recurrentes del análisis remite al reconocimiento de la falta de acuerdo sobre su definición.

La investigadora Margaret Canovan (1996, 646) lamenta que: «El populismo es uno de los términos menos preciso del vocabulario de las ciencias políticas». No es extraño que sobre el concepto de «populismo» se haya dicho, en un texto de referencia obligatoria para los analistas del fenómeno, que su definición está rodeada de una «penumbra de significados» (Peter Worsley en Ionescu-Gellner, 1970). O como señalan en el mismo texto: «(...) no puede haber duda alguna respecto de la importancia del «populismo», pero en cambio nadie sabe exactamente qué es». (Ionescu-Gellner, 1970).

Ernesto Laclau¹⁰, quien puede considerarse uno de los mejores analistas del fenómeno del populismo, llegó a afirmar que la claridad analítica está visiblemente ausente (2005, 15). Carlos Vilas ha escrito que el populismo

10 Laclau ha dicho del populismo que se trata de «una parcialidad que quiera funcionar como la totalidad de la comunidad».

como concepto ha perdido valor, se ha reducido a una simple adjetivación, generalmente peyorativa¹¹ (1988, 233).

Asociado a este déficit, se llama a la necesidad de contar con un «campo conceptual mínimo»; es decir, precisar una «definición clara» y «compartida de la comunidad académica» sobre el populismo, que delimite la extensión, la consistencia de contenido y la ubicación sistemática de la misma en una jerarquía de conceptos (Weyland, 2004)¹².

Desde una acera distinta, otras interpretaciones plantean que los contornos conceptuales del término siguen siendo borrosos y problemáticos; que su estatuto teórico sigue siendo un objeto de disputa hegemónica en el campo académico y político (Laclau, 2005; Arditi, 2011; Follari, 2010; Burbano, 1998); llegando a resignificarse en el marco de ambiciosa elaboración de la teoría sobre la política y lo político, todo un programa para concebir una ontología de la vida social (Mouffe, 2007; Laclau, 2008; Marchard, 2009).

Así mismo, también hay quienes insisten en llamar a precisar la «especificidad histórica» del populismo latinoamericano, diferenciando tales experiencias de una aproximación teóricamente generalizadora (llamándolos «movimientos» y «régimenes» nacional-populares), partiendo del diálogo entre teoría e historia, en una reconstrucción de sus condiciones históricas de posibilidad, sin olvidar sus determinaciones políticas, culturales e ideológicas, ni la importancia de determinaciones económicas estructurales, tanto internacionales como nacionales¹³ (Burbano, 1998).

En especial, interesa destacar en la búsqueda de definición, la posición de Benjamín Arditi en su texto: «El populismo como periferia interna de la democracia» (2011, 124), quien ha venido planteando que el fenómeno populista podría abordarse reconociendo desplazamiento histórico de sus

11 Es conocida la afirmación que el populismo puede ser considerado como la enfermedad de los sistemas democráticos, con un potencial tiránico y disruptivo de los derechos individuales por una parte, pero también se ha señalado que su radicalización de los principios de soberanía popular exhibe una de las formas más puras del orden democrático.

12 Como vemos, la clasificación utilizada por Kurt Weyland de definiciones acumulativas, aditivas o radiales, y de los conceptos clásicos, quizás no funcione finalmente para construir una definición precisa y universalmente aceptada, pero permite realizar una taxonomía de interpretaciones teóricas frente al «fenómeno populista».

13 Se plantea analizar el movimiento populista en el trasfondo de modificaciones de las estructuras sociales y las relaciones de clases, grupos, sectores y bloques sociales, de momentos de transición del modelo de acumulación capitalista y de la especificidad de la producción de las experiencias nacional-populares (Quijano, Vilas) en el contexto de las relaciones con el sistema-mundo capitalista. Tampoco debemos olvidar una cierta apropiación positiva de la experiencia populista por sectores intelectuales de izquierda ante la crisis teórica de las familias ideológicas del «marxismo revolucionario» (Raby, Ellner). Para los marxistas, el debate entre Haya de la Torre, Julio A. Mella y José C. Mariátegui es fundante de la confrontación entre populismo y marxismo latinoamericano.

contornos, superando la oposición entre objetos, que puede delimitarse a partir de oposiciones entre lo «exacto» y lo «inexacto», aunque esto no implique necesariamente dejar de lado aproximaciones rigurosas hacia un objeto que quizás podría aproximarse a la cualidad de lo «an-exacto»¹⁴.

Este primer punto de controversia sobre las definiciones pondría en juego cuestiones epistemológicas y ontológicas, en el marco más abarcador de la teoría y la filosofía política, con profundas consecuencias en el modo hegemónico de comprensión de la democracia como una forma de gobierno consensual, institucional y procedimental (Kelsen, Sartori, Dahl, Held, Bobbio, O'Donnell)¹⁵:

«En lugar de intentar diseñar instituciones que mediante procedimientos supuestamente «imparciales», reconciliarían todos los valores e intereses en conflicto, la tarea de los teóricos y políticos democráticos debería consistir en la creación de una esfera pública vibrante de lucha «agonista», donde puedan confrontarse diferentes proyectos políticos hegemónicos» (Mouffe, 2007).

En este orden de ideas, también conviene colocar sobre la mesa la imagen de Margaret Canovan¹⁶ acerca del populismo como «sombra de la democracia», en la brecha entre la faz «pragmática» y la faz «redentora» de la democracia como tal.

En este contrapunto, quizás cabe explorar la complejidad de las diferentes figuras del populismo, pues no todas sus manifestaciones se reducen a considerarlo ni siquiera en su fase de *sistema de integración y acomodación política* («Estado de compromiso») como un régimen autoritario, análogo al fascismo, emparentado con el militarismo, pues una de las fronteras más importantes sigue siendo la distinción de Octavio Ianni entre diversas figuras del populismo: el populismo «de los de arriba» y el populismo «de las propias masas», cuestión que implica identificar con precisión las «relaciones de clase» en el movimiento nacional-popular, y si se aseguran o no los «derechos de las mayorías» (Worsley, 1970, 302).

14 Desde un término reactivado por Deleuze y Guattari de la obra de Husserl de acuerdo a Arditi.

15 Términos como «democracia dialógica», «buena gobernanza», «gobernanza multinivel», «poliarquía», «democracia sin partisanos», «sociedad civil global», muestran las dificultades para comprender precisamente la dimensión del antagonismo constitutiva de «lo político» (Mouffe), reduciéndola a la política procedimental (Lander, Boron, Stolicz); en fin, a formatos de negociación competitiva en el «mercado político» o a procedimientos tecnocráticos de gestión de decisiones y de políticas públicas.

16 Canovan (1999) dice: «The reason is that the sources of populism lie not only in the social context that supplies the grievances of any particular movement, but are to be found in tensions at the heart of democracy. I shall suggest that democracy as we know it has two faces – a redemptive' and a 'pragmatic' face- and that their coexistence is a constant spur to populist mobilization. My conclusion will be that instead of being a symptom of 'backwardness' that might be outgrown, populism is a shadow cast by democracy itself».

Gino Germani, por otra parte, ha planteado el carácter híbrido del populismo, vale decir, situado en una «zona gris» entre un régimen autoritario y uno democrático (Germani, 1965, 336). Y el debate más reciente sobre el populismo en sus relaciones con la democracia ha intentado ubicarlo en la tensión entre un modelo de democracia liberal y un modelo de democracia radical (Arditi, 2005).

Cabe preguntarse: ¿Es realmente el populismo la sombra proyectada por la democracia, la desmesura de su «faz redentora», el exceso de una «política de la fe»? ¿No podría ser más bien analizado como la «sombra proyectada», la figura del «objeto malo» con connotaciones psicoanalíticas, desde otro lugar de enunciación cuyo polo se encuentra en el liberalismo político, actualizando una suerte de «autoridad pedagógica», que habla en nombre de una política racional, calculadora y pragmática (Orozco; 2001)?

Ciertamente, las preguntas encierran la seducción de construir el campo político y académico como un espectro binario («redentores» que practican una política profética o pragmáticos que justifican un «sano escepticismo»)¹⁷.

Cualquier ataque maniqueo a la comprensión de la democracia como procedimiento institucional, tiene su correlato de una defensa del «populismo», asumiendo la democracia como un proceso conflictivo que altera significativamente las relaciones de poder; es decir, que coloca el acento en la democratización, más que en la estabilidad de las «reglas de juego» propias del paradigma liberal-democrático (Lander, 1996b; Gallardo, 2007). En este contexto, Aboy Carles (2010) plantea una suerte «dos caras de Jano» en la compleja tensión y relación entre populismo y las instituciones políticas.

En este último sentido, Aboy Carles señala que en las experiencias del yrigoyenismo y del peronismo las identidades populistas emergen como la reivindicación de una parte olvidada de la comunidad que no alcanzaba la luz de la representación pública. En este sentido, tendría razón Laclau en identificar al populismo con una ruptura o escisión entre Pueblo y Bloque de Poder. Laclau reconoce algo así como una «doble faz del populismo»: «subversivo del estado de cosas existente» y «punto de partida de una reconstrucción más o menos radical de un nuevo orden una vez que el anterior se ha debilitado» (Laclau, 2005).

Sin embargo, como ha plantado Panizza (2008), el énfasis en el momento de ruptura de las movilizaciones nacional-populares ignora sus aspira-

¹⁷ Se trata de una simplificación que debemos sostener con cierta evocación a aquella «vigilancia epistemológica», para interrogar, ahora de modo crítico-hermenéutico, cuál es el proyecto en el cual se inscriben las distintas reflexiones sobre el populismo.

ciones fundacionales. Obviar el momento de institucionalización no nos permite entender la transición del populismo como el movimiento en las calles que llega a convertirse en régimen oficial (Panizza, 2008, p. 86).

Es cuando se busca instituir un nuevo orden político que se hacen evidentes las fisuras entre populismo y democracia. Porque la construcción del orden en que la «plebe» se convierte en «demos» es un proceso de transición de ser un desposeído a representar a toda la comunidad. Este proceso plantea al populismo las cuestiones esenciales de la democracia, a saber: quiénes son los miembros legítimos del demos, cómo se ejerce la soberanía y cuál es el afuera constitutivo del nuevo orden (Panizza, 2008, p. 86).

Sobre esta tensión agrega Aboy Carles que:

«Esto supone que en el populismo, los límites del demos legítimo serán inestables. Dicho de otra forma, las instituciones poliárquicas estarán en el populismo atravesadas por esta tensión irresoluble que hace a la definición misma del demos. Creemos que este es el marco en el que deben abordarse los estudios sobre la relación entre el populismo y las instituciones poliárquicas, teniendo en claro que el suponer instituciones en tensión no nos habla sin más de una incompatibilidad entre ambos» (Aboy Carles, 2010, 36).

De modo que la relación entre democracia y populismo no se salda necesariamente con una descalificación en bloque del «populismo» ni del «liberalismo político democrático», sino quizás con el mantenimiento de una apertura del horizonte constitutivo de la idea de democracia y de la soberanía popular, incluso más allá de los estuches institucionales de la política instituida, es decir, aquella que la ha compactado en demasía a los límites del imaginario de una «democracia gobernable» (Stolowicz, 2009). Justamente allí, podría darse cuenta de una suerte de topología del espacio político de las modernidades, que tensiona a tres puntos nodales de la política: a) los ordenamientos constitucionales, b) las declaraciones de derechos humanos y c) el ejercicio efectivo de la soberanía popular donde aparecen los contornos de democracias agonísticas.

IV. ¿Por qué seguir revisitando los contornos clásicos del populismo latinoamericano?

La sociología política latinoamericana¹⁸ de la segunda mitad del siglo pasado puso el acento en concebir el populismo como una expresión de la

¹⁸ El término «populismo» ha sido empleado en el campo académico-intelectual en los países del Norte y del Sur global para nominar fenómenos sociopolíticos disímiles, incluso muy distantes en el espacio y en el tiempo, como el «populismo» ruso», la democracia jackosiana norteamer-

crisis del capitalismo primario exportador, del sistema de dominación oligárquico y de la sociedad que éste había producido¹⁹.

Se trata de una *articulación política inestable y heterogénea* entre ciertos sectores de la burguesía urbano-industrial, de los sectores medios técnico-profesionales, y de las clases dominadas (obreros y campesinos principalmente), en la casi totalidad de los países latinoamericanos, que estuvieron, por lo general, bajo el comando político-ideológico de los nuevos «sectores medios urbanos» anti-oligárquicos emergentes (cuando se trataba de la fase «movimentista»), pero cuando se trata de sistemas de acomodación o de regímenes políticos efectivos (la fase «institucionalista»), su control real estuvo en manos de sectores de la propia burguesía urbano-industrial. No es casual que en este tipo de comprensión y explicación histórica, uno de los más citados textos se denomine: «El Populismo y las contradicciones de clase» (Ianni dixit).

Aun aceptando que el núcleo esencial del populismo es la movilización de «las masas» por parte de «líderes carismáticos» que buscan desafiar a las «elites establecidas», el análisis histórico permite identificar un gran número de *variantes organizativas* (Roberts; 2010), con programas ideológicos incluso contrapuestos, que se estructuran entre dos tipos de un continuum constituidos por:

- Líderes populistas que optan por una relación directa, no institucionalizada ni mediada, con seguidores no organizados.
- Líderes populistas que han forjado formidables organizaciones partidarias para encuadrar y disciplinar a sus adeptos, al mismo tiempo considerables energías al desarrollo de agrupaciones sociales como sindicatos de obreros y/o campesinos.

Tal como lo han planteado Frei y Rovira, existen además tres momentos en la historia conceptual del populismo²⁰, tal como aparecen en el siguiente cuadro descriptivo. Sin embargo, hemos eliminado la definición del mismo, pues no hay acuerdos mínimos básicos que permitan construir criterios unificadores:

ricana, el fascismo italiano, el maoísmo chino, el cardenismo mexicano, el varguismo brasileño o el peronismo argentino.

19 Crisis que se manifestaba, entre otros aspectos, en las crecientes contradicciones de las distintas clases, grupos, sectores, de fracciones de empresarios y entre éstas, con las capas medias y las clases trabajadoras (asalariados urbanos y rurales, campesinos, artesanos, trabajadores por cuenta propia y otros).

20 Frei y Rovira citan a Conniff en los siguientes términos: Conniff (2003, 32) también describe tres fases del populismo: a) el populismo temprano o proto-populismo en las primeras décadas del siglo XX; b) el populismo clásico que va desde 1940 a 1960; y c) el resurgimiento del populismo en 1980 y la consecuente discusión en torno a la aparición de un neopopulismo hacia 1990.

Cuadro 2: Fases del Populismo

	<i>Primera fase: el populismo como movimiento que bloquea «políticas de Modernización».</i>	<i>Segunda fase: el populismo como etapa de la modernización latinoamericana</i>	<i>Tercera fase: el Neo-populismo estatal (NE) y el Neo-populismo de mercado (NM) como lógicas de acción política</i>
Época	Entre fines del siglo XIX y comienzos del XX	Entre la crisis económica de 1929 y la irrupción del neoliberalismo.	Entre 1989 y el emergente debate actual sobre la democracia en el orden global.
Ejemplos	Nardoniki en la Rusia zarista y el People Party norteamericano	Cárdenas (1934-1940), Perón (1946-1955), Vargas (1945-54)	NE: Chávez (1989-2005) NM: Menem (1989-1999) Fujimori (1990-2000)

Cabe mencionar también en este contexto, la tipología de Kennet Roberts sobre los *subtipos organizativos del populismo*, para prestarle así atención a los aspectos relacionados con las *formas variables de organización de la política populista*, pues lo que hace que el populismo sea tan difícil de encasillar, conceptual y empíricamente es, en parte, su *maleabilidad organizativa*.

También Roberts ha resaltado los *lazos corporativistas* con sectores clasistas organizados horizontalmente, mientras que en otras experiencias populistas, han prevalecido redes de patronazgo, prebenda y clientelismo organizadas verticalmente, llegando incluso a combinarse en el seno del mismo movimiento o partido al no ser excluyentes.

Otro de los aportes de Roberts es que permite diferenciar a las experiencias populistas de las neo-populistas desde el punto de vista organizativo, cuando señala que:

«(...) las estructuras coyunturales tanto políticas como socioeconómicas han modelado y restringido los modelos de movilización populista, creando una propensión hacia la densidad organizativa durante la era de la ISI (Industrialización Sustitutiva de Importaciones), y hacia un electoralismo atomizado durante el actual período de liberalismo de mercado» (Roberts; 2006).

En tanto que el movimiento populista depende de la ligadura y constitución de las «agregaciones de masa» con la acción y discurso de liderazgos carismáticos con personalidades dominantes, las inclinaciones y diferencias de los líderes políticos influyen, junto a factores coyunturales, tanto políticos como económicos, en las decisiones en cuanto a implementar o no estrategias de construcción de agrupaciones basadas en la densidad organizativa, estables y crecientes o en lo que califica como «electoralismo atomizado». De acuerdo a Roberts:

Cuadro 1: Subtipos organizativos de movilización populista

	Alta organización partidaria	Baja organización partidaria
Alta organización de la sociedad	Populismo orgánico (Presidencia de Cárdenas en México)	Populismo Obrero (Peronismo)
Baja organización de la sociedad	Populismo partidario (APRA-TRIENIO AD)	Populismo electoral (Velasco Ibarra, Fujimori)

Fuente: «Populism, Political Conflict, and Grass-Roots Organization in Latin America», © Comparative Politics 38:2, 2006.

Así mismo, una invariante de los liderazgos carismáticos es la expresión manifiesta de compromiso con los sectores más pobres de la sociedad (y de acuerdo a las particularidades de las composiciones sociales y étnicas) incluyendo a «sectores indígenas», pueblos secularmente excluidos y negados por la expansión de una política colonial euro-centrada en la Modernidad liberal. Por tal razón, conviene dejar abiertas las controversias sobre definiciones, pues es posible que la modificación de los contornos esté vinculada además a la emergencia de nuevas *experiencias nacional-populares* (Zavaleta Mercado dixit).

Los especialistas clásicos en «populismo»: argentinos y brasileños (Germani²¹, Di Tella, Ianni, Weffort) utilizaron el término para designar «*experiencias nacionalistas con una base de apoyo calificada como «heterogénea de masas»*, mayoritariamente urbanas, favorable al desarrollo industrial, activadora de sistemas de movilización populares, a favor de *distribuir las ventajas de la modernidad equitativamente para todo el «pueblo»*.

En la medida en que el populismo se enfrentaba a regímenes oligárquicos, social y políticamente excluyentes, conviene recordar la existencia histórica de mecanismos institucionales de bloqueo, sean jurídicos o fácticos, que construyeron verdaderas murallas de: a) exclusión política (sufragio censitario y restringido, tanto activo como pasivo, ilegalización de partidos, ilegalidad de organizaciones sociales de defensa de intereses), b) exclusión económica (campesinos sin tierra, obreros de origen rural subempleados o sub-pagados, etc.), c) exclusión social y cultural (inercias de discriminación).

21 En especial Germani adaptó del término «populismo» al área latinoamericana, justamente porque, al haber huido de Italia recientemente, tenía fuertes razones para ver en el régimen peronista la reencarnación del fascismo. Sin embargo, tuvo la fuerza para no confundir término a término las experiencias del fascismo con el populismo. Su horizonte político es claramente antiperonista; anhela un modelo democrático para las sociedades latinoamericanas o, más exactamente, un modelo socialdemócrata.

nes estamentales, privilegios derivados del linaje familiar, étnico-culturales o derivadas del género, la edad, etc.)²².

Así mismo, Gino Germani llegó a plantear un argumento sobre el «peronismo» con plena actualidad ante la disyuntiva que se maneja frente al populismo: ¿Democracia o autoritarismo?:

«Que el dictador hizo demagogia es un hecho, pero no en lo que respecta a las ventajas materiales. Los trabajadores que apoyaban la dictadura, lejos de sentirse despojados de la libertad, estaban convencidos de haberla conquistado. La libertad que habían perdido era, en realidad, una libertad que nunca habían tenido. La que creían haber ganado era una libertad concreta, inmediata, la de afirmar sus derechos contra los patrones y los capataces, la de elegir sus delegados, la de ganar litigios en los tribunales del trabajo, la de sentirse un señor en su casa». (Germani en: repertorio político latinoamericano, 2007).

Germani, aunque detractor del populismo, partió siempre de su idea sobre la «simultaneidad de lo no contemporáneo» en América Latina, sobre la asincronía de las sociedades en transición en la experiencia de la puesta en contacto de los mundos de vida heterogéneos y conflictivos, que además podían llegar a combinarse y fusionarse: «En Brasil se puede pasar, en pocas horas de avión, de la época nuclear a la edad de piedra», decía Germani, evidenciando además sus premisas evolucionistas unilineales de los enfoques modernizadores hegemónicos.

En esta especificidad del «Nuevo Mundo» latinoamericano, la originalidad de los «régimenes nacionales y populares» de América Latina residió, precisamente, en la naturaleza de la participación política de amplios sectores populares que no eran «calcos y copias» de las categorías analíticas de las clases populares y subalternas europeas y de sus lógicas de acción colectiva²³.

Para el caso del populismo, y a pesar de sus sesgos euro-céntricos, esta *sensibilidad por las singularidades históricas* le permitió a Germani señalar que, a pesar que la participación en el populismo no se encauzaba por los *moldes de la democracia representativa*, tampoco se trataba de la *«participación*

22 Justamente en el debate sobre el populismo se omite la consideración sobre la «cuestión social», sobre antiguos o novedosos procesos de empobrecimiento, de vulnerabilidad social, de desafiliación y exclusión, que afectan a los sectores que componen lo que los analistas clásicos del populismo denominan «masa disponible».

23 La composición étnico-cultural, social y de clases de cada una de las sociedades nacionales latinoamericanas y caribeñas muestra que hay que partir de una adecuada sensibilidad por las singularidades, particularidades y especificidades histórico-culturales, sin perder de vista la unidad del proceso histórico-estructural de incorporación dependiente y subordinada de las mismas a los procesos de expansión de la economía mundo capitalista y el sistema internacional.

regimentada y burocratizada de los regímenes totalitarios europeos, fascistas o comunistas».

Adicionalmente, fue Torcuato Di Tella, un alumno de Germani, quien intentó explicar que el subdesarrollo no era el único factor que produce las figuras de movilización populista, sino también «el efecto demostración o de deslumbramiento»²⁴. Citando a Germani, quien señala:

«Los intelectuales de Europa o de los Estados Unidos no tenían naciones más adelantadas a las cuales imitar en los siglos XVIII o XIX, [mientras que los intelectuales latinoamericanos] están tan acostumbrados a encontrar su alimento espiritual en el extranjero, que el método persiste aun cuando haya reacciones antiimperialistas». (Germani en: Repertorio político latinoamericano, 2007).

Di Tella planteó que *el populismo era un movimiento político que tenía un gran respaldo popular, una ideología «anti statu quo» y que era dirigido por sectores de clase no obrera*. Los elementos que componían a esos movimientos serían:

- una elite situada en los sectores medios y altos de la estratificación social y dotada de motivaciones anti-statu quo;
- una masa movilizada por una «revolución de las aspiraciones»;
- una ideología con fuerte contenido emocional que favorecía la comunicación directa entre masa y líder.

Otro aporte clásico fueron los trabajos de los brasileños Octavio Ianni²⁵ y Francisco Weffort, destacando el primero por clarificar las relaciones de clase de los «movimientos de masas» calificados como «populistas», así como las contradicciones de clase que se traducen en una modalidad concreta de régimen político y de Estado, en el contexto de la transformación de las economías dependientes:

24 Las «regiones pobres» del planeta están en la periferia de las «regiones ricas y centrales». Esos «centros de intensidad luminosa», los Estados Unidos, Inglaterra, Francia o la Unión Soviética, deformaban la mirada de las elites intelectuales de los países de la periferia y les impedían encontrar respuestas adecuadas a los problemas de sus países. ¿Cómo calificar este sorprendente texto en un teórico de la modernización? ¿Acaso era un alegato contra el arraigado «colonialismo intelectual» que persiste aun en los debates entre «modernizadores» y quienes buscan alternativas al «desarrollo capitalista» (Devés Valdéz; Quijano)?

25 O. Ianni logró distinguir entre los populismos de las clases dominantes, de las capas medias y el populismo de las propias masas, diferenciando un modo de organización distinto de acuerdo a la composición social de las coaliciones heterogéneas. Este aspecto es de suma importancia para los debates actuales, donde se han desdibujado casi por completo los análisis de correlación entre los movimientos sociales y los regímenes políticos y los cambios de las estructuras sociales de las sociedades latinoamericanas.

«El populismo corresponde a una modalidad particular de organización y desarrollo de las relaciones y contradicciones de clase en América latina. Esto es, en los movimientos, partidos, gobiernos y regímenes populistas parecen ocurrir modalidades peculiares de relación, coalición o antagonismo entre clases subalternas y clases sociales hegemónicas» (Ianni, 1975, 19).

Por su parte, Weffort partió desde una aproximación teórica de tipo gramsciano, elaborando la idea del «Estado de compromiso nacional-popular» para referirse a un Estado en equilibrio inestable que trata de arbitrar entre los grupos dominantes y los sectores populares precisamente un pacto de dominación y de hegemonía. El «Estilo de gobierno y las políticas de masas» son descritos como núcleos centrales del populismo, dando lugar a un análisis muy fino de los mutuos condicionamientos entre el «Estilo de Gobierno» y su «base de masas»²⁶.

El control del Estado sobre las masas sería también una manera de tomar en cuenta sus demandas reales²⁷. También Weffort rechaza la utilización del paradigma de la clase obrera europea para evaluar las elecciones y decisiones políticas de las masas brasileñas, pues el acento está puesto en la «experiencia» de esos sectores, su sentimiento de participación política y social, su incorporación a la ciudadanía».

La originalidad de este populismo residiría en la articulación entre la manipulación de las clases populares y los medios de expresión de las inquietudes de esas masas. El populismo sería una forma de organización del poder por los grupos dominantes, pero a la vez sería la principal forma de expresión política del ascenso popular en el proceso de desarrollo industrial y urbano: «*Mecanismo por el cual los grupos dominantes ejercían su dominación y, también, herramienta para amenazar potencialmente a esa dominación*». (Weffort en: repertorio político latinoamericano, 2007).

El *nacionalismo popular latinoamericano*, como podemos ver, tiene un rostro bifronte y una doble fuente de inspiración; está atravesado tanto por conexiones de sentido y significado que pueden atribuirse a la «izquierda» como a otras atribuidas a la «derecha». Esta es la función ambivalente del Nacionalismo en su relación con la idea de participación popular (aunque limitada) en América latina: la de ser el populismo movilizador y estatista, promover la politización y en muchas ocasiones, degradarla en circuitos institucionales regulados por formas de clientelismo-corporativismo, por

26 En cuanto a la permanente denuncia por sectores liberales y marxistas ortodoxos de la manida tesis de la «manipulación de las masas por un líder carismático», Weffort plantearía que esa manipulación no tendría carácter unívoco.

27 Este elemento ha sido también destacado por Emilio de Ipola bajo la idea de recepción y metabolización popular del discurso del líder en el caso del peronismo.

conjugar lo «arcaico» y «moderno», combinar aspectos autoritarios y democratizadores²⁸.

Las experiencias populistas desafiaron (y desafían) los marcos de sentido y guiones tanto del liberalismo democrático, la socialdemocracia, el socialcristianismo, como las familias doctrinarias e ideológicas del marxismo ortodoxo²⁹. Ahora bien: ¿Por qué el populismo retorna como problema, se reactiva como inquietud en el análisis de las formas contemporáneas de la política y de lo político?

El llamado «giro a la izquierda» en América Latina (que para algunas voces críticas puede correr el riesgo de ser, es más que un espejismo³⁰ de un neo-desarrollismo con rostro social, ha reactivado una polémica en la que se valora positivamente el «populismo de izquierda», o «de las clases dominadas» en la terminología de O. Ianni, pues corrientes de izquierda tradicionales albergan la esperanza que pueden llegar a ser «movimientos revolucionarios», que incluso puedan crear las condiciones de figuras renovadas de socialismo³¹ (Raby, 2008; Dussel, 2001, 2007, 2009)³².

28 En los análisis iniciales de E. Laclau: «El populismo consiste en la presentación de las interrelaciones popular-democráticas como conjunto sintético-antagónico respecto de la ideología dominante». El discurso populista –o «popular democrático»– consiste en un conjunto de contenidos discursivos que despliegan el antagonismo «pueblo-bloque en el poder» (o esquemáticamente, Estado-masas).

29 Muchas de las piezas del rompecabezas «nacional-popular» no encajan en la «gestalt» conceptual de las corrientes anteriormente mencionadas. Más que definiciones precisas sobre un núcleo lógico-semántico, sobre el populismo debe operar una lógica teórica que circunscriba la movilidad de sus contornos, que logre articular conceptualmente la dinámica de sus expansiones y retracciones en la historia de sus constituciones efectivas. Se considera en el movimiento marxista a un movimiento populista como aquel, en el que similar al APRISMO, es prominente la apelación carismática; en el que existe un fuerte elemento de personalismo y culto al liderazgo; en el que la falta de estructura organizativa va de la mano con una base social heterogénea de apoyo; y en el que la ideología se encuentra poco definida, e incluso puede ser internamente contradictoria, pero en la práctica funciona como una forma específica de dominio burgués basado en la manipulación demagógica: reformista en el mejor de los casos, y muchas veces bastante reaccionario, desvía las energías populares de la senda revolucionaria, canalizándola hacia el nacionalismo.

30 Petras (2009).

31 El populismo «de izquierda» es visto como un movimiento singularmente flexible y dinámico que puede llevar adelante, en sustitución de un partido marxista leninista débil o no existente, una revolución democrático-popular que desemboque en la instauración de un «Estado de los trabajadores». El ejemplo que se aduce es el caso cubano y en algunos casos el de Nicaragua (Raby, 2008). Esta tesis tiene un atractivo intrínseco para quienes se muestran sensibles al potencial revolucionario de la cultura popular, y que aprecian el carácter explosivo de la movilización de masas generada por los movimientos populistas (Dussel, 2007). De modo que la izquierda anti-sistémica ha clasificado los «populismos» en reaccionarios, reformistas y revolucionarios.

32 Como vemos, al igual que las fases de crisis de los regímenes populistas clásicos de los años 40 y 50, también los sectores de izquierda más ligados a las tradiciones marxistas, esperan no la conjunción entre populismo y democracia liberal; sino la conjunción entre populismo y revolución.

El populismo como «práctica política» ha sido una «estrategia política» adoptada para establecer una relación directa entre un liderazgo carismático y «el pueblo», utilizando un discurso que enfatiza el nacionalismo, el crecimiento económico y la distribución progresiva del ingreso³³.

Estas coaliciones terminaron en los años 60, siendo desplazadas violentamente por nuevas coaliciones tecno-burócratas-capitalistas que excluían y reprimieron a los trabajadores y los sectores populares, dando origen a lo que O'Donnell llamó «regímenes burocrático-autoritarios»³⁴. Allí se cierra el ciclo de los populismos clásicos; y posteriormente, cuando aparece la conexión entre procesos de transición y la consolidación democrática en la región, reaparece un debate sobre el neo-populismo, ahora marcado por su inédita afinidad a «políticas de mercado» (Ajustes Estructurales); es decir, que no resulta prudente comparar patrones de politización muy disímiles del «populismo clásico» con los «neo-populismos» favorables al «Consenso de Washington».

Aceptar los términos de la conversación sobre el neo-populismo, implica necesariamente amputar casi por completo al «cuerpo» del populismo histórico. El debate ha generado dos posiciones:

- Los enfoques que descartan hablar de neo-populismo, mientras existan orientaciones favorables a «política de mercado neoliberales».
- Los enfoques que consideran que la definición del populismo es de carácter política o ideológico-discursiva, excluyendo las determinaciones histórico-estructurales.

Allí entraríamos en el debate actual sobre el «populismo de ahora» en su contraste con los «populismos de otrora». Sin embargo, ha aparecido un nuevo espectro en la escena: los nuevos populismos «que se parecen demasiado a los de antaño»: ¿Se trata de un revival de los viejos populismos?

33 Desde los años 30 a los 60, la industrialización por sustitución de importaciones fue generalmente llevada adelante a través del liderazgo de políticos populistas. Formaban así «pactos populistas» que implicaban un «pacto fiscal redistributivo»: amplias coaliciones de industriales, trabajadores urbanos, militares y tecno-burócratas civiles, y sectores de la antigua oligarquía agraria que promovían el crecimiento y prometían la distribución del ingreso a través de la intervención estatal y la sustitución de importaciones.

34 Dando lugar a una fuerte polémica sobre las posibilidades del fascismo en América latina y los llamados regímenes de seguridad nacional (Dos Santos, Vasconi, Garretón, Cardoso, O'Donnell).

V. Los debates y controversias sobre el retorno del populismo en el contexto del giro a la izquierda en América latina

«(...) la clave de las experiencias de Juan Perón y Getulio Vargas en aquellos años era la crisis del sistema de representación y la existencia de amplios grupos sociales que se sentían excluidos económicamente y no encontraban una vía para que sus necesidades fueran atendidas por los gobiernos. Esas dos condiciones se han vuelto a dar a comienzos del nuevo siglo en algunos países, y no es demasiado sorprendente, por tanto, que se haya repetido la emergencia de liderazgos populistas» (Paramio, 2006).

La estrecha relación entre construcción de ciudadanía social y las estrategias nacional-populares es tan marcada, que hace imposible separar tajantemente las dimensiones sociales, económicas, políticas de estos fenómenos.

Conviene comprender entonces las modificaciones de dos vectores que correlacionados definen, a nuestro juicio, las condiciones históricas de posibilidad del populismo:

- En primer lugar, una «crisis de representación política»³⁵.
- En segundo lugar una «crisis de la cuestión social» interpretada en clave de «crisis orgánica de hegemonía».

Fue el extraordinario auge de masas de las primeras décadas del siglo XX, cuyas expresiones más patentes ocurren en México y Argentina (aunque es posible encontrar casos comparables en otros países), las que trastocaron el formato de representación oligárquica.

Generalmente la respuesta a estas primeras oleadas de movilización nacional-populares fueron los intentos por imponer sangrientas dictaduras, algunos con lamentable éxito. Pero lo extraordinario del momento fue la notable efervescencia por la constitución de partidos políticos modernos; y la apertura a una Modernidad política que llegó con una severa a-sincronía, si tomamos solo como ejemplo la conquista del sufragio universal, directo y secreto.

Fue Torcuato Di Tella³⁶ quien delimitó el debate organizativo de los tipos de partidos en los *movimientos nacional-populares*. La existencia de Partidos

³⁵ Resulta necesario profundizar en el debate sobre la representación política en el contexto de América latina a partir de los trabajos de Bernard Manin. La representación propiamente liberal europea, la representación parlamentaria, fue trasladada institucionalmente para ordenar la constitución de los Estados nacientes latinoamericanos. Los regímenes oligárquicos utilizaron los parlamentos derivados de sistemas electorales censitarios para legitimar un «régimen político de participación restringida» en el cual predominaron «partidos de notables» y formas políticas patrimoniales.

³⁶ En su texto: «Populismo y reformismo».

integrativos poli-clasistas (PRI mexicano), de Partidos *reformistas militaristas* (Rojas Pinilla en Colombia), de los Partidos «*Apristas*» y de los Partidos *social-revolucionarios* es complejizada hasta llegar al «Peronismo» como un *movimiento reformista* que construyó su pilar de sostenimiento en el «*sindicalismo de masas*».

Como ha señalado Roberts, la densidad organizativa, tanto política como social, de la coalición heterogénea de masas que es liderada por una figura carismática, es fundamental para comprender sus «formatos de representación del liderazgo populista».

La actual crisis de representación deriva de un aumento cada vez mayor de un «electorado atomizado» con baja implicación en organizaciones sociales y políticas, que no cuentan con una red densa de afiliación, sino que eligen como «votantes» bajo un formato de «*democracia de audiencias*»³⁷, que canaliza su «participación política» en «segmentos de opinión» y «agenda temática». Más que ciudadanía política, comienza a entronizarse un debate sobre la des-ciudadanización de la política por la vía de la tele-política³⁸.

El *Neo-populismo* con políticas de mercado neoliberales refuerza la tesis del «*carisma manufacturado mediáticamente*»³⁹. Y esta condición corroe las conquistas históricas por una ampliación de la ciudadanía y la participación política en los escenarios de calle, en las plazas, en las asambleas barriales, en los lugares de trabajo, espacios que han sido cada vez más silenciados como constituyentes de la esfera pública.

A diferencia de esta suerte de «Neo-populismo con marketing político del carisma», el giro a la izquierda ha obligado a una renovación del liderazgo con bases populares, de estructuras partidarias aparentemente anacrónicas, con la densificación de las redes, movimientos y organizaciones sociales, para apuntalar una re-democratización popular y ciudadana. Y esto conjuntamente con una reapropiación de la «democracia de audiencias», que implica fuertes confrontaciones con los actores sociales que controlan históricamente los dispositivos mediáticos⁴⁰ y la industria cultural masiva.

37 Esta metamorfosis de la representación (Manin, 1992) remite al pasaje de una democracia de partidos a una democracia de audiencia, caracterizada por el debilitamiento de las identidades políticas tradicionales, la fluctuación electoral y la influencia de los medios de comunicación en la dinámica política.

38 A diferencia de las grandes movilizaciones y concentraciones de masas del populismo clásico, la «democracia de audiencias» ha dispuesto una suerte de sustituto fallido: la «concentración del rating de atención de una audiencia atomizada».

39 Nos referimos a aquellos liderazgos sostenidos en un vínculo que no está mediado por organizaciones partidarias (o lo está solo parcialmente) y que se basa fundamentalmente en un lazo entre el líder y la opinión, en un contexto de democracia de medios masivos de comunicación.

40 ¿Quién controla la hegemonía en la «democracia de audiencias»? Este es un fortísimo debate, pues la atomización individual de las audiencias es perfectamente funcional a la conversión de

Sin embargo, debemos reconocer que la metamorfosis de la representación política, planteada por Bernard Manin, no implica su crisis. Para Manin hay un re-acomodamiento o reajuste. Ciertamente, en la democracia de audiencias, el vínculo de representación adquiere un formato personalizado, estableciéndose un vínculo volátil entre el liderazgo y el electorado, y transformado en audiencia expresada a través de los sondeos de opinión (Manin: 1998). Esto no indica una crisis como tal.

Sin embargo, consideramos que la pérdida de representatividad de los partidos políticos, la despolitización del electorado, el desinterés por la esfera pública política, conjuntamente con la intensificación de los procesos de desigualdad, empobrecimiento, vulnerabilidad y exclusión, generan condiciones necesarias para una nueva modalidad de «masa disponible».

Como ha constatado el estudio de LATINOBARÓMETRO (2013), aunque la región experimenta un momento de disminución de la pobreza, aumento de la educación, aumento del crecimiento económico, que ha proporcionado el mayor nivel de satisfacción de vida desde 1995, sin embargo una parte sustantiva de la región en determinados países sigue pensando que es posible tener democracia sin Congreso y sin Partidos.

En otras palabras, si bien la democracia ha hecho avances en estos 30 años, éstos no han logrado dismantelar los conceptos no democráticos en toda la población. También señala Latino-barómetro:

«Si un ciudadano está o ha estado en situación de exclusión social, y económica, las instituciones como los partidos y el parlamento no han hecho mucho por él, entonces el valor que le otorga a esas instituciones es bajo. La democracia se tiende a juzgar por sus resultados en esta primera generación de ciudadanos expuestos a ella. Son solo los que tienen mayores niveles de educación los que pueden señalar un concepto más abstracto de la democracia y sus funciones» (2007, 2).

VI. A modo de conclusión

Es en el entrecruzamiento de la «cuestión social» y de la «representación política», donde la actualidad del «populismo» adquiere vigencia, pues el devenir de las opciones neo-liberales y pos-neoliberales abren una coyuntura que presiona, con extraordinario poder de dislocación social y política, para que nuevas condiciones que afectan al «mundo del trabajo», crecientemente fracturado y precarizado, construyan un terreno semejante

la «ciudadanía» en simples «consumidores» y «espectadores» (Martin Barbero; García Canclini; Ranciere).

a las experimentadas por las sociedades latinoamericanas cada vez que tuvieron que reorganizar su modo de articulación a la economía mundial, producto de las mutaciones estructurales de las economías latinoamericanas y del sistema internacional⁴¹.

En este marco, cabe analizar las presuposiciones de determinadas gramáticas de enunciación sobre liderazgos con apoyo popular emergentes, pues se plantea la tesis de su «amenaza latente»:

«La crisis de la representación política es una condición necesaria pero no una condición suficiente del «populismo». Para completar el cuadro de situación es preciso introducir otro factor: una «crisis en las alturas» a través de la que emerge y gana protagonismo un liderazgo que se postula eficazmente como un liderazgo alternativo y ajeno a la clase política existente. Es él quien, en definitiva, explota las virtualidades de la crisis de representación y lo hace articulando las demandas insatisfechas, el resentimiento político, los sentimientos de marginación, con un discurso que los unifica y llama al rescate de la soberanía popular expropiada por el establishment partidario para movilizarla contra un enemigo cuyo perfil concreto, si bien varía según el momento histórico —«la oligarquía», «la plutocracia», «los extranjeros»— siempre remite a quienes son construidos como responsables del malestar social y político que experimenta «el pueblo». En su versión más completa, el «populismo» comporta entonces una operación de sutura de la crisis de representación por medio de un cambio en los términos del discurso, la constitución de nuevas identidades y el reordenamiento del espacio político con la introducción de una escisión extra-institucional» (Cardoso, 2006).

Una definición provisional plantea que el populismo constituye una estrategia de articulación política de un movimiento de agregación popular-democrático⁴², que actuando bajo un liderazgo de tipo carismático, y

41 Cabe entonces ser suspicaces y plantear una ruta de análisis que vaya desentrañando paso a paso el modo histórico de constitución del concepto y sus múltiples objetos sociales de inscripción, sus complejos contextos históricos, sociales y culturales de emergencia, así como los presupuestos e implicaciones que están en juego a la hora de abordar sus potenciales definiciones.

42 Aquí cabe recordar que desde la sociología de modernización, previamente al proceso de movilización nacional-popular, ocurre un «efecto de desplazamiento», de abandono de las pautas tradicionales de comportamiento, lo que sería característico de las masas migrantes de origen rural, recientemente incorporadas a la vida urbana y presionando por su acceso al trabajo industrial, así como un «efecto de disponibilidad», provocado por la falta de vehículos institucionales de integración, especialmente de una tradición obrera legitimada, de un mercado de trabajo industrial en expansión y un sistema político abierto. Las «masas populares en proceso de urbanización» quedan así disponibles para el liderazgo de las «élites emergentes», que a su turno están sometidas también a efectos de incongruencia de status según Di Tella y de disponibilidad; vale decir, no integradas adecuadamente al sistema institucional predominante. De modo que se trata de un fenómeno de movilización social no regulado institucionalmente, que descansa, por lo tanto, en la fusión entre un liderazgo carismático y masas desorganizadas o dislocadas en sus pautas de valor por los «efectos de la transición».

dentro de un complejo de tensiones que vehiculizan demandas no procesadas institucionalmente, constituye una totalización de operaciones de equivalencia de demandas que se sintetizan dinámicamente en un campo de antagonismos dirigidos en contra del «statu quo» o de un «bloque de poder»⁴³.

Son evidentes los fundamentos aportados por Laclau para tal definición. Sin embargo, esta tentativa de definición da cuenta de lo que se ha denominado su «momento de movilización», pero, ¿qué ocurre en su momento de institucionalización o de acomodación política?

En su «*momento de integración político-institucional*», los regímenes nacional-populares han constituido «Estados de compromiso», basados en un «pacto de conciliación populista»⁴⁴. Esta brecha entre la constitución de un conjunto popular sintético-antagónico a un bloque de poder y la constitución de un «pacto de conciliación», es el nudo crítico del «Estilo de Gobierno» de los regímenes nacional-populares. ¿Cómo se articulan los pesos específicos de los factores que conforman las coaliciones heterogéneas, que son a la vez bases del pacto de conciliación?

Una *política de compromisos, acomodaciones y concesiones* da lugar a nuevos patrones de politización, de incorporación e inclusión de carácter progresivo, siempre y cuando sean los *sectores populares* los protagonistas que controlen la gobernanza del pacto de transacción. O mejor planteado: ¿Quién gobierna el pacto populista, quién gobierna el pacto fiscal, quién gobierna la distribución de oportunidades económicas, sociales o culturales?

De no ser así, es posible que se amplifique una brecha entre el momento de movilización y el momento de integración-acomodación institucional, generando un proceso transformista de retraimiento de la base de masas del populismo; y a la vez, de posible embestida de los sectores anti-populares sobre los arreglos institucionales conquistados. La tensión entre la vía transformista y la ruptura popular en los fenómenos nacional-populares ha sido también planteada por Laclau a la hora de abordar las relaciones entre Populismo y Socialismo. Sin embargo, la mayor parte de los análisis del fenómeno, se han referido más al momento de la movilización

43 Más recientemente Laclau insistió (antes de su lamentable fallecimiento) en la importancia de los significantes vacíos para comprender las lógicas diferenciales y de equivalencias, colocando el acento en los procesos de nominación retroactiva y en los puntos de condensación de demandas que totalizan la conformación de los antagonismos..

44 Existe un pacto inestable en la medida que exista debilidad en los sectores empresariales industriales de resolver por su cuenta la crisis de dominación oligárquica, lo que obliga a constituir un compromiso amplio y heterogéneo entre las clases, grupos y sectores sociales.

del pueblo que a las tensiones derivadas en el momento de la integración político-institucional:

«El populismo sería una forma específica de ruptura de la institucionalidad vigente, a través del planteamiento de un conflicto por la inclusión de una parte irrepresentable dentro de esa institucionalidad» (Barros, 2006).

Esta dimensión de permanente disputa por la inclusión genera el espectro de la «potencial ruptura» de cualquier figura de institucionalidad, sobremanera si permanece activa y cada vez con demandas más radicalizadas la fase de movilización. Además permite comprender posicionamientos «favorables» y «desfavorables» de espacios, organizaciones y agentes «institucionales» y de espacios, organizaciones y agentes «movimentistas» ante los marcos colectivos que caracterizan la «movilización nacional-popular»⁴⁵.

La clave reside precisamente en poner a prueba a la institucionalidad frente a esa parte irrepresentable que exige inclusión; en fin, reinventar la institucionalidad. Una democratización de las relaciones de poder muestra hasta qué punto se gestionan políticamente las tensiones entre el «movimentismo» y el «institucionalismo» con relación a lo nacional-popular.

Allí opera la posibilidad de un cambio de régimen y una reestructuración del espacio público. En este caso, la «lógica de la equivalencia», de acuerdo a la terminología de Laclau, implica que demandas que permanecen insatisfechas comienzan a conectarse entre sí estableciendo una relación de solidaridad y de condensación:

«Todas ellas empiezan entonces a ser vistas como eslabones de una identidad popular común que está dada por la falla de su satisfacción individual, administrativa, dentro del sistema institucional existente. Esta pluralidad de demandas comienza entonces a plasmarse en símbolos comunes y, en un cierto momento, algunos líderes comienzan a interpelar a estas masas frustradas por fuera del sistema vigente y contra él. Éste es el momento en que el populismo emerge, asociando entre sí estas tres dimensiones: la equivalencia entre las demandas insatisfechas, la cristalización de todas ellas en torno de ciertos símbolos comunes y la emergencia de un líder cuya palabra encarna este proceso de identificación popular» (Laclau, 2006).

Es precisamente la oposición entre un sistema de movilización de demandas anti-statu quo y un inadecuado arreglo institucional el mayor riesgo de una potencial ruptura populista. Dice Laclau: *«No es casual que uno de los blancos de la crítica de los defensores del statu quo haya sido siempre el populismo,*

45 Ni todos los actores «institucionales» son refractarios a las demandas de una política nacional-popular ni todos los actores «movimentistas» son permeables a la misma.

dado que lo que ellos más temen es la politización de las demandas sociales. Su ideal es el de una esfera pública enteramente dominada por la tecnocracia».

Es decir, predominio de la política como administración técnica de la polis, y no de lo político, como constitución ontológica del campo social, como ejercicio instituyente del poder-hacer social con base a operaciones hegemónicas. Cuando la crisis de representación política se agudiza, por la sustitución de una visión democrática de lo político por una visión tecnocrática de la política, es previsible que se combinen tanto una crisis de las instituciones que aseguran la resolución diferencial de las demandas sociales. Una proliferación de estas últimas en movimientos horizontales de protesta que no se integran verticalmente al sistema político; es decir, la imposibilidad de incluir demandas diferenciales es reemplazada por un proceso de movilización y politización creciente de demandas de nuevos grupos de presión y opinión, de movimientos sociales y políticos, que van conformando un complejo sintético-antagónico al régimen dominante y sus arreglos institucionales⁴⁶.

Si los fenómenos populistas son una forma particular de articulación hegemónica que pone en juego la inclusión radical de una heterogeneidad social respecto del espacio común de representación, es preciso detenerse a fijar los parámetros de inclusión/exclusión que se entrecruzan a la construcción de prácticas hegemónicas. De allí, la importancia de relacionar las dinámicas de crisis de la *Representación Política* con las mutaciones de la *Cuestión Social*, pues el terreno de constitución de las demandas democráticas y populares es un terreno de dislocaciones, tensiones y malestares.

La promesa de una democracia, en clave de redención social (en los términos de Canovan), es la conquista de la «democracia socialmente incluyente»; es decir, de una democracia con justicia social, que combate a fondo las desigualdades, vulnerabilidades y exclusiones, hasta el punto de suturar la idea de ciudadanía social con criterios explícitos de justicia, redistribución y reconocimiento⁴⁷.

46 Existe posibilidad de ruptura populista; es decir de activación de un sistema de movilización «anti statu quo» cuando se combinan un conjunto de condiciones: una movilización de equivalencias de demandas de masas; la constitución de un «pueblo» con identidad de proyecto y de lucha, expandiendo hacia cada vez extensas áreas sociales sus símbolos ideológicos alrededor de los cuales se plasma esta identidad colectiva; y finalmente, la centralidad del liderazgo, generalmente encarnado en un estilo de liderazgo carismático que funge como factor aglutinante de una coalición heterogénea de fuerzas sociales.

47 El viejo temor liberal a la movilización igualitarista de las «clases peligrosas» y a la «tiranía de la mayoría» es un síndrome inverso que se reactiva ante las promesas de redención social y política de la «democracia de masas».

De allí, que la operación de reducir el concepto de populismo a su dimensión de representación en el ámbito político es propia de sectores conservadores, comporta una estrategia de evitación y racionalización del necesario abordaje de la Cuestión Social, para responder a los desafíos de la exclusión/inclusión social.

Kurt Weyland, quien es un autor clave para comprender el intento de superación de los conceptos difusos de «populismo», a partir de una estrategia de descarte de las «definiciones por acumulación» y las «definiciones por adición», terminó definiendo al populismo en su autonomía política como: «una estrategia política a través de la cual los líderes personalistas buscan o ejercitan el poder de gobierno basados en el apoyo directo, no mediado ni institucionalizado, de un gran número de seguidores que son principalmente desorganizados» (Weyland, 2004).

Weyland nos ha dejado así con un concepto vacío de determinaciones socio-estructurales, vacío de cuestión social, aspecto fundamental para abordar la crisis de representación social para luego arribar a una conclusión que dejaría perplejos a Germani, Di Tella, Ianni o Weffort: existiría una *«frecuente convergencia de políticas populistas y medidas económicas neoliberales»*.

En consecuencia, es preciso analizar las estrategias de evitación de la cuestión social, cuando alrededor de la misma se constituye una intensificación de las dislocaciones, tensiones, desigualdades, la ampliación de las vulnerabilidades sociales o un proceso cada vez más apuntalado de exclusión: ¿Cuál es el trasfondo de aquello que F.H. Cardoso denomina *«demandas insatisfechas, resentimiento político, sentimientos de marginación, del malestar social y político que experimenta el pueblo»*?

Los desafíos institucionales residen justamente allí: en las respuestas oportunas, efectivas, políticamente relevantes para abordar la cuestión social, o si se prefiere, la acuciante tarea de la inclusión social:

«El hecho mismo de que sea capaz de perturbar la política democrática nos obliga a indagar acerca de las posibilidades más oscuras que pueden venir de la mano del populismo. Como práctica política que tiene lugar en sus márgenes más turbulentos, podemos concebir al populismo como un espejo en el cual la democracia puede examinar sus rasgos más desagradables, y como una experiencia que puede convertirse (o no) en su reverso» (Arditi, 2009, 127).

¿No será acaso la Cuestión Social lo que remite a los márgenes más turbulentos de la democracia liberal? Mouffe ha planteado reiteradamente que «cuando no existen canales a través de los cuales los conflictos puedan

adoptar una forma «agonista», esos conflictos tienden a adoptar un modo antagónico».

La tarea de la democracia, asumiéndola en su formato agonista y no reductivamente liberal-racionalista, no es confrontar de manera antagónica al llamado «populismo», sino lograr construir y consolidar un espacio simbólico compartido de asociación política, estableciendo instituciones y prácticas a través de las cuales el antagonismo potencial pueda desplegarse de «modo agonista» (lucha democrática entre proyectos con pretensiones hegemónicas), sin destruir necesaria e inevitablemente las bases de existencia de la asociación política.

Esto no implica, sin embargo, un terreno neutral donde los diferentes grupos compiten para ocupar las posiciones de poder (competencia entre élites) sin modificar las relaciones de poder. De modo que el posicionamiento ante cualquier movilización nacional-popular implica no su descalificación a priori, sino desentrañar sus lógicas de acción política:

«El corolario es que, desde mi punto de vista, la categoría de populismo no implica necesariamente una evaluación peyorativa, lo que no significa, desde luego, que todo populismo sea, por definición, bueno. Si los contenidos políticos más diversos son susceptibles de una articulación populista, nuestro apoyo o no a un movimiento populista concreto dependerá de nuestra evaluación de esos contenidos y no tan solo de la forma populista de su discurso». (Laclau, 2006, 57).

No basta dar cabida a las aspiraciones de las masas, es preciso prefigurar los *estilos políticos de gobierno*, los *arreglos institucionales* y los *espacios de participación* en que los mismos sectores populares puedan contribuir a ampliar esferas de inclusión y de profundización de la ciudadanía sin necesidad de quebrar ciertos derechos y garantías de la asociación política. En eso consiste, para Laclau, un movimiento convergente entre las aspiraciones nacionales, democráticas y populares, junto con la afirmación de los derechos humanos, el pluralismo político y el control institucional en la distribución de los poderes del Estado.

Sin embargo, las críticas más inclinadas hacia el institucionalismo de carácter procedimental han señalado: *«El nuevo discurso populista no sería más que una edición actualizada de lo que Guillermo O'Donnell llamó «democracia delegativa».* En nombre de los intereses populares, el gobernante reclama poderes excepcionales y trata de escapar al control de las «viejas» instituciones» (Paramio; 2006).

Sin embargo, en los enfoques meramente institucionalistas, todo apunta no a *transformar relaciones de fuerza y sentidos* asociados a macro-políticas

como el «Consenso de Washington» o el llamado «liberalismo de mercado», sino más bien a reforzar su prioridad, su desregulación sobre las «demandas populares» bajo eufemismos macroeconómicos como el de «responsabilidad fiscal».

De modo que cabe ser muy cuidadoso con el institucionalismo de ciertas corrientes frente a la exigente cuestión social latinoamericana. Las tareas por reinventar y ampliar las tareas del Estado Democrático y Social, junto con las políticas de bienestar, implican no una retórica sutil o cruda de corte reaccionario, sino de avance en la conquista de nuevos y más amplios espacios de igualdad, inclusión, justicia y libertad.

Referencias bibliográficas

- ABOY CARLES, Gerardo (2010): «Las dos caras de Jano: acerca de la compleja relación entre populismo e instituciones políticas». Disponible en: <http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/07/02.pdf>
- ANDERSON, Perry (1996): «Balance del neoliberalismo: lecciones para la izquierda». En VV.AA.: *La izquierda ante el fin del milenio*. Santiago de Chile, Cuadernos ARCIS-LOM, N° 4, pp. 5-28.
- ARDITI, Benjamin (2005): *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*. Editorial Anthropos. Barcelona.
- ARDITI, Benjamín (2011): *La política en los bordes del liberalismo. Diferencia, populismo, revolución, emancipación*. Editorial Gedisa. Barcelona.
- BARROS, Sebastián (2006): «Inclusión radical y conflicto en la constitución del pueblo populista». *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, División de Humanidades y Ciencias Sociales, Instituto Tecnológico de Monterrey, México*, núm. 3, enero, 2006.
- BARTRA, Roger (2007): *Populismo y democracia en América Latina*. Publicación de la Fundación Friedrich Ebert en México. Disponible en:
- BURBANO DE LARA, Felipe (1998): «A modo de introducción: el impertinente «populismo»» en Felipe Burbano de Lara (Ed.), *El fantasma del «populismo»*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 9-24.
- BURBANO DE LARA, Felipe (Ed.): *El fantasma del «populismo»*, Nueva Sociedad, Caracas,
- BUSTELO, Eduardo y Alberto MINUJIN (Edit.) (1998). *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Editorial Santillana-UNICEF, Bogotá.
- CALDERÓN, Fernando (2002): *La reforma de la política*. Editorial Nueva Sociedad, La Paz, Bolivia.
- CANOVAN, Margaret (1996). «Populism», en: A. Kuper y J. Kuper (ed.), *The Social Sciences Encyclopedia*, Londres, Routledge, pp. 646-648.
- CANOVAN, Margaret (1999). «Trust the people! Populism an the two faces of democracy», *Political Studies*, Vol. 47, N° 1, pp. 2-16.

- CARDOSO F. H. y Enzo FALETTO (1969). Dependencia y Desarrollo en América Latina. Editorial Siglo XXI. México.
- CARDOSO, Fernando Henrique (2006). «El populismo amenaza con regresar a América Latina»; en Clarín, Buenos Aires.
- CASTEL, Robert (1997): La metamorfosis de la cuestión social. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- CASTEL, Robert (2010): El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, el estatuto del individuo. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- CASULLO, Nicolás (2007): Las cuestiones. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- CAVAROZZI, Marcelo (1993): «Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea». Ponencia presentada en el XIX Congreso Latinoamericano de Sociología de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS). Caracas.
- CEPAL (2007): COHESIÓN SOCIAL. Inclusión y sentido de pertenencia en América latina y el Caribe. CEPAL-Agencia Española de Cooperación Internacional. Santiago de Chile.
- CEPAL (2014): Pactos por la igualdad. Hacia un futuro sostenible. Disponible en: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/52307/2014-SES35_Pactos_para_la_igualdad.pdf
- COMBELLAS, Ricardo (1990): Estado de derecho. Crisis y Renovación. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas.
- CONTRERAS NATERA, Miguel A. (2004). Ciudadanía, Estado y democracia en la era neoliberal: dilemas y desafíos para la sociedad venezolana. en Daniel Mato (coord.) Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas, FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 111-132, disponible en www.globalcult.org.ve/pub/Rocky/Libro2/Contreras.pdf
- CONTRERAS, Carlos (1994). El desarrollo social. Tarea de todos. Comisión Sudamericana de Paz, seguridad y democracia. Santiago de Chile.
- DAHL, Robert A. (1988). Un Prefacio a la Teoría Democrática, Caracas, Universidad Central de Venezuela. Ediciones de la Biblioteca.
- DÁVALOS, Pablo (2011). La democracia disciplinaria. El proyecto pos neoliberal para América Latina. Ediciones desde abajo, Bogotá.
- DE IPOLA, Emilio (1982). Ideología y discurso populista. Folio Editores, México.
- DE LA TORRE, Carlos (1998). «Populismo», cultura política y vida cotidiana en Ecuador. en Felipe Burbano de Lara (Ed.), El fantasma del «populismo», Nueva Sociedad, Caracas, pp. 131-148.
- DE LA TORRE, Carlos (2007). «El populismo latinoamericano, entre la democratización y el autoritarismo». Disponible en:
- DE LA TORRE, Carlos (2013). «El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo». Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad No 247, septiembre-octubre de 2013, ISSN: 0251-3552, <www.nuso.org>. Disponible en:

- DEVÉS VALDÉS, Eduardo (2003). El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Tomo II. Desde la CEPAL al Neoliberalismo (1950-1990). Ediciones Biblos Politeia, Buenos Aires.
- DI TELLA Torcuato (1973): «Populismo y reformismo» en Populismo y Contradicciones de clase en Latinoamérica. Gino Germani, Torcuato di Tella y Octavio Ianni. Ediciones Era, México.
- DI TELLA, Torcuato (2007). Repertorio político latinoamericano / Torcuato S. Di Tella; con colaboración de: Patricia Mónica Chomnalez - 1a. ed. - Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2007. v. 4, 776 p.
- BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (1998) Diccionario de Política. Redactores de la edición en español José Aricó, Martí Soler y Jorge Tula. 10 ed. rev. y amp. México Siglo Veintiuno, MEXICO.
- DORNBUSH Rudiger y Sebastián Edwards (1992). Macroeconomía del populismo en la América Latina. México: Fondo de Cultura Económica.
- DUSSEL, Enrique (2001). Hacia una Filosofía política crítica. Editorial Desclee de Brouwer, Bilbao.
- ELLNER, Steve (2003): Venezuela imprevisible. Populismo radical y globalización. Revista Nueva sociedad, N° 183. Disponible en:
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (2000). Fundamentos sociales de las economías postindustriales. Editorial Ariel, Barcelona.
- FOLLARI, Roberto (2010). La alternativa Neo-populista. El reto latinoamericano al republicanismo liberal. Homo Sapiens Ediciones. Santa Fe, Argentina.
- FRASER, Nancy (2006). ¿Re-distribución o reconocimiento? Un debate con A. Honneth. Ediciones Morata, Madrid.
- GALLARDO, Helio (2007). Democratización y democracia en América Latina. Ediciones desde abajo. Bogotá.
- GARCIA-PELAYO, Manuel (1977). La transformación del Estado Contemporáneo. Alianza Universidad, Madrid.
- GERMANI Gino (1973). «Democracia Representativa y Clases Populares» en: Populismo y Contradicciones de clase en Latinoamérica. Gino Germani, Torcuato di Tella y Octavio Ianni. 1973. Ediciones Era, México.
- GERMANI, Gino. (1965). Democracia representativa y clases populares, en: Di Tella T., Germani G. y Ianni O. Populismo y contradicciones de clases. Editorial ERA, México D.F.
- GRACIARENA, Jorge (1990). «Estado periférico y economía capitalista: Transiciones y crisis». En GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (Coord.): El estado en América Latina. México, Siglo XXI Eds., 1990, pp. 40-69.
- HAYA DE LA TORRE, Víctor (1974): El Antiimperialismo y el APRA. Ediciones Centauro. Caracas, Venezuela.
- HELD, David (1992). Modelos de democracia. Alianza Editorial, Madrid.

- HENNESY, Alistair (1969). América Latina, en: Ghita Ionescu y Ernest Séller (comp.) «Populismo»: sus significados y características nacionales, Amorrortu, Buenos Aires, pp. 39-80.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1991): «200 años de retórica reaccionaria. El caso del efecto perverso» en: Capitalismo, Democracia y Reformas. N. Lechner, Editor. FLACSO. Santiago de Chile.
- IANNI, Octavio (1973). «Populismo y relaciones de clase» en Populismo y Contradicciones de clase en Latinoamérica. Gino Germani, Torcuato di Tella y Octavio Ianni. Ediciones Era, México.
- IANNI, Octavio (1975). La formación del Estado populista en América Latina. Serie Popular Era, México, 1975.
- INCISA DI CAMERANA, Ludovico (1997). «Populismo»: una radiografía teórica, Disenso, 13, Primavera 1997, Buenos Aires, pp. 21-27.
- IONESCU & GELLNER, Comp. (1970). Populismo. Editorial Amorrortu. Buenos Aires.
- JOBERT, Bruno (2004). Estado, Sociedad, Políticas Públicas. Ediciones LOM, Santiago de Chile.
- KARSZ, Saúl (Coord.) (2004). La exclusión: Bordeando sus fronteras. Editorial Gedisa. Barcelona.
- LACLAU, Ernesto (1980). Política e ideología en la teoría marxista. Siglo XXI.
- LACLAU, Ernesto (2005). La razón populista. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- LACLAU, Ernesto (2006). Consideraciones sobre el populismo latinoamericano. Revista: Cuadernos del CENDES 2006 23 (62). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=40306207>
- LACLAU, Ernesto (2006). La deriva populista y la centro izquierda latinoamericana, en Nueva Sociedad, N° 205, Buenos Aires, sept-oct 2006. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3381_1.pdf
- LACLAU, Ernesto (2008). Debates y combates. Por un nuevo horizonte de la política. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- LATINOBARÓMETRO (2013) Disponible en: http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf
- LANDER, Edgardo (1995): «Democracia liberal, modernización y utopía». En Neoliberalismo, Sociedad Civil y Democracia. Ensayos sobre América Latina y Venezuela. Caracas, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Universidad Central de Venezuela, 1995, pp. 169-189.
- LANDER, Edgardo (1995): Neoliberalismo, sociedad civil y democracia. Ensayos sobre América Latina y Venezuela. Caracas, UCV, Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, 1995, Cap. V, pp. 151-168.
- LANDER, Edgardo (1996a). Las democracias en las ciencias sociales latinoamericanas contemporáneas, Caracas, Serie Bibliográfica FOBAL-CS N° 2.

- LANDER, Edgardo (1996b): «¿Tiene la teoría democrática algo que aportar al futuro de América Latina?». En *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*. Caracas, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, N° 1, enero-marzo, pp. 38-59.
- LANDER, Edgardo (1996c): «Proyecto neoliberal/neoconservador, reforma del Estado y democracia». En LANDER, Edgardo: *La democracia en las ciencias sociales latinoamericanas contemporáneas*. Caracas, Ediciones FACES-UCV/ BIBLIOTECA NACIONAL, 1996, Primera Parte, pp. 17-73.
- LANDER, Edgardo (2004): «Izquierda y populismo. Alternativas al neoliberalismo en Venezuela». En: RODRÍGUEZ GARAVITO, César, Patrick BARRET y Daniel CHÁVEZ (2004). *La nueva izquierda en América latina. Sus orígenes y trayectoria futura*. Grupo editorial Norma. Bogotá pp. 97-145.
- LEFORT, Claude (1992). *La Representación no Agota la Democracia*, en: Mario R. Dos Santos (coord.) *¿Qué Queda de la Representación Política?* 139-145, Caracas: CLACSO-Nueva Sociedad.
- LOZANO Wilfredo. *La izquierda latinoamericana en el Poder*. En *Revista Nueva Sociedad*. N° 197. Pág. 129 – 145.
- MACKINNON, María M. y PETRONE, Mario A. (1998): *Populismo y neopopulismo en América Latina*. El problema de la cenicienta. Buenos Aires, EUDEBA.
- MALAMUD, Carlos: *Perón y su vigencia en los populismos latinoamericanos actuales*, en revista de Occidente, núm. 305, Madrid, octubre de 2006. P. 44.
- MANIN, Bernard (1992): «Metamorfosis de la representación». En *¿Qué queda de la representación política?*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1992, pp.
- MARCHART, Oliver (2009). *El pensamiento político posfundacional*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- MÁRQUEZ RESTREPO Martha Lucía, Eduardo PASTRANA BUELVAS, Guillermo HOYOS VÁSQUEZ (2012). *El eterno retorno del populismo en América latina y el Caribe*. Clacso-Goethe-Institut-Pontificia Universidad Javeriana- Instituto de Bioética- Instituto de Estudios Sociales Pensar. Bogotá. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20121122111456/El eterno retorno del populismo.pdf>
- MARTÍNEZ DEL PISÓN, José (1998). *Políticas de Bienestar*. Editorial Técnos. Madrid.
- MATE, Reyes (2011). *Tratado de la injusticia*. Editorial Anthropos, Barcelona.
- MOIRA MACKINNON, María y Mario Alberto PETRONE (1998). *Populismo y Neopopulismo en América latina*. El problema de la Cenicienta. Editorial EUDEBA, Buenos Aires.
- MONTAGUT, Teresa (2000). *Política Social*. Editorial Ariel. Barcelona.
- MOUFFE, Chantal (2007). *En torno a lo político*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

- NOVARO, Marcos (1998). «Populismo» y gobierno. Las transformaciones en el peronismo y la consolidación democrática en Argentina, en: Felipe Burbano de Lara (Ed.), *El fantasma del «populismo»*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 25-48.
- NUN, José (1998). «Populismo», representación y menemismo, en: Felipe Burbano de Lara (Ed.), *El fantasma del «populismo»*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 49-79.
- O'DONNELL, Guillermo (1996). Ilusiones sobre la consolidación. Nueva Sociedad, 144, Caracas, pp. 70-89.
- O'DONNELL, Guillermo (1998). Estado, democracia y globalización. *Tareas* 98, Panamá, pp. 5-21.
- O'DONNELL, Guillermo (1996) «Ilusiones sobre la consolidación». En Nueva Sociedad. Caracas, N° 144, julio-agosto 1996, pp. 70-89.
- O'DONNELL, Guillermo y SCHMITTER, Philippe C. (1994). Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas, 4. Barcelona, Ediciones Paidós, 1994, Caps. 1 y 2, pp. 15-29.
- OROZCO, José Luis (2001). *De Teólogos, Pragmáticos y Geopolíticos. Aproximaciones al globalismo norteamericano*. UNAM/Gedisa, México.
- PANIZZA, Francisco (2008): *Fisuras entre populismo y democracia en América Latina*. *Stockholm Review of Latin American Studies*, Stockholm, N° 3, dic.
- PANIZZA, Francisco (2009): *El populismo como espejo de la democracia*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- PARAMIO, Ludolfo (2006). Giro a la izquierda y retorno del populismo. En revista Nueva Sociedad. N° 205. Disponible: http://www.nuso.org/upload/articulos/3382_1.pdf
- PENNACCHI, Laura (1999). *Las razones de la equidad. Principios y políticas para el futuro del Estado Social*. Editorial Losada, Buenos Aires.
- PÉREZ BALTODANO, Andrés (Edit.) (1997). *Globalización, Ciudadanía y Política Social en América Latina. Tensiones y contradicciones*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- PETRAS, James y Henry VELTMEYER (2009). *Espejismos de la izquierda*. Editorial Lumen, México.
- PLAZAS VEGA, Mauricio (2007) . *La cuestión social y la nueva izquierda en América latina*. Editorial Temis, Bogotá.
- PNUD (2004) *La democracia en América Latina*. Editorial Alfaguara-Altea-Aguilar-Taurus, Buenos Aires.
- PORTANTIERO Juan C y Emilio DE IPOLA (1981). Lo nacional popular y los populismos realmente existentes. *Revista Nueva Sociedad* N° 54, mayo-junio 1981, pp. 7-18.
- PRZEWORSKI, Adam (1997). «Democracia y Representación». Documento presentado en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Margarita, Venezuela, del 15 al 18 de octubre de 1997.
- PUIGGRÓS, Rodolfo (1972): *El peronismo, sus causas*. Ediciones CEPE.

- QUIJANO, Aníbal (1998). «Populismo y Fujimorismo». En: Felipe BURBANO DE LARA (Ed.), *El fantasma del «populismo»*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 171-205.
- QUIJANO, Aníbal (2000): «Globalización, colonialidad del poder y democracia». Caracas, Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos «Pedro Gual», Foro «Tendencias Básicas de Nuestra Época», 13 y 14 de junio de 2000.
- RABY, Diane (2008). *Democracia y Revolución: América Latina y el socialismo hoy*. Monte Ávila editores latinoamericana, Caracas.
- REY, Juan Carlos: «Ideología y Cultura política. El caso del Populismo latinoamericano» en: *Problemas sociopolíticos de América Latina*. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. 1998. P. 103-131.
- ROBERTS, K (2006). «Populism, Political Conflict, and Grass-Roots Organization in Latin America», *Comparative Politics* 38: 2.
- ROBERTS, K. (2000): *Populism and Democracy in Latin America*. Ponencia presentada en el seminario: «Threats to Democracy in Latin America», Institute of International relations, University of British Columbia (Vancouver).
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César, Patrick BARRET y Daniel CHÁVEZ (2004). *La nueva izquierda en América latina. Sus orígenes y trayectoria futura*. Grupo editorial Norma. Bogotá.
- ROITMAN, Marcos: «Teoría y práctica de la democracia en América Latina». En *Democracia y política en América Latina*. Caracas, CENDES, 1993, pp. 115-199.
- ROJAS ARAVENA, Francisco: «El Nuevo mapa político latinoamericano». En *Revista Nueva Sociedad*. Buenos Aires, N° 205, 2006, pp. 114 – 130.
- ROUQUIÉ, Alain (2007). *Argentina, su pasado la condena*. En *Revista Ñ*, N° 178, Buenos Aires, 24 de febrero.
- SÁNCHEZ PARGA, José (1998). «Encubrimientos sociopolíticos del populismo». En: Felipe BURBANO DE LARA (Ed.), *El fantasma del «populismo»*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 149-169.
- SANTAMARÍA BARROS, Israel (2007). *Entre dos siglos. Globalización y pensamiento único*. Editorial AKAL, Madrid.
- SANTAMARÍA VERGARA, Orlando (2007). *¿Neopopulismo o Neoliberalismo?* Universidad Francisco José de Caldas, Bogotá.
- SOLARI Aldo E., Rolando FRANCO y Joel JUTKOWITZ (1976). *Teoría, acción social y desarrollo*. Editorial Siglo XXI-IIPES, México.
- SONNTAG, Heinz R., Miguel A. CONTRERAS, Javier BIARDEAU y Gerardo FERNÁNDEZ (2000): «Modernidad, desarrollo y modernización». *Revista «Pensamiento Propio»*, Managua, Nicaragua. # 11, Enero-Junio 2000/ Año 5. Disponible en: http://www.cries.org/documentos_cries_old/11.pdf
- STOLOWICZ Beatriz (2012). *A contracorriente de la hegemonía conservadora*. Espacio Crítico Ediciones- Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, Bogotá.

- SUNKEL, Osvaldo: «Auge, crisis y renovación del Estado: Una perspectiva de largo plazo». En LANDER, Luis E. y SONNTAG, Heinz (Editores): *Universalismo y desarrollo*. Caracas, UNESCO/Rectorado U.C.V./Editorial Nueva Sociedad, 1991, pp. 151-170.
- TEZANOS, José Félix (2002). «Populismo y neo-bonapartismo» en: TEZANOS, José Félix: *La Democracia Incompleta. El futuro de la democracia post-liberal*. Editorial Biblioteca Nueva, Madrid.
- TOURAINÉ, Alain (1993). América Latina: del «populismo» a la socialdemocracia, en: Menno Vellinga (coord.) *Democracia y política en América Latina, Siglo XXI*, México, pp. 415-431.
- TOURAINÉ, Alain. Entre Bachelet y Morales. ¿Existe una izquierda en América Latina? Pág. 46 – 55. En *Rev. Nueva Sociedad*. N° 205.
- VEGA, Juan E. (1992). Ideal Democrático y Democracia Real en América Latina, en: Mario R. Dos Santos (coord.) *¿Qué Queda de la Representación Política?* CLACSO-Nueva Sociedad, Caracas.
- VILAS, C. (1988): El populismo latinoamericano: un enfoque estructural. En: *Desarrollo Económico*, Vol. 28, N° 111, pp. 323-352.
- VILAS, Carlos (2005). La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares *Revista Nueva Sociedad* N° 197 Mayo/Junio 2005. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3261_1.pdf
- WALLERSTEIN, Immanuel (1995): «La agonía del liberalismo». En *Leviatán*, Madrid, N° 60, pp. 109-122.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1996): *Abrir las ciencias sociales*. Ediciones Siglo XXI, México.
- WEFFORT, Francisco (1973). *Populismo, marginalización y dependencia: ensayos de interpretación sociológica*. San José. Editorial Universitaria Centroamericana.
- WEYLAND Kurt, DE LA TORRE Carlos et. al. (2004). *Releer los populismos*. Ediciones Centro Andino de Acción Popular, Quito.
- WILES, Peter (1970). Un Síndrome, no una Doctrina: Algunas Tesis Elementales sobre el «populismo», en: Ghita Ionescu y Ernest Gellner (Comp.) «Populismo»: *Sus Significados y Características*. Amorrortu, Buenos Aires, pp. 203-220.
- ZIBECCHI, Raúl (2010). *América latina: Contrainsurgencia y Pobreza*. Ediciones desde abajo, Bogotá.
- ZIMERMAN Héctor y Álvaro MONZÓN WYNGAARD (2005). «La evaluación crítica de la representación política y el déficit en el control institucional». X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

Francisco Javier Giménez Duarte y

Víctor Ríos Ojeda

Universidad Nacional de Pilar

El discurso sobre la democracia en Paraguay

Desde la perspectiva de la episteme y el orden del discurso de Michel Foucault

Fecha de recepción: 5 de agosto de 2015

Fecha de aprobación: 10 de setiembre de 2015

Resumen: El artículo analiza cinco discursos en torno de la democracia en el Paraguay, desde las categorías conceptuales del *orden del discurso*, sustentado y legitimado en el concepto de la *episteme* del filósofo y pensador francés Michel Foucault. El trabajo es un intento por entender por qué en determinados periodos se construye un solo discurso sobre la democracia con una caracterización y fundamentación, que no permite ni admite una concepción distinta a la *episteme* discursiva que rige, disciplina la reflexión, ordena y legitima los distintos discursos que se construyeron.

Palabras claves: discurso – episteme – democracia – orden del discurso – periodos epistémicos – democracia paraguaya.

Francisco Javier Giménez Duarte

Doctor en Filosofía y Licenciado en Filosofía por la Universidad Católica Nuestra Señora de Asunción. Magíster en Competencias y Tecnologías Emergentes para el Aprendizaje y Trabajo en Red: e-Profesor por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria – España. Postgraduado en Reforma Universitaria por la Universidad de Buenos Aires - Argentina. Investigador activo categorizado por el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT) de Paraguay.

Víctor Ríos Ojeda

Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Nacional de Pilar. Postgraduado en el nivel de especialización en Derecho Penal por la Universidad Nacional del Nordeste – Argentina y Abogado por esta misma Universidad. Docente de la cátedra de Derecho Penal - Parte Especial en la carrera de Derecho de la Universidad Nacional de Pilar. Hasta la fecha ha publicado seis libros.

© Francisco Javier Giménez Duarte. © Víctor Ríos Ojeda. Publicado en Revista Novapolis. Nº 9, Oct 2015, pp. 51-75. Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2077-5172.

Abstract: The article analyzes five discourses about democracy in Paraguay, departing from the conceptual categories presented in *the order of discourse*, supported and legitimized by Michel Foucault's concept of episteme. This paper is an attempt to understand why, in certain periods, only one discourse about democracy with a specific characterization and foundation is constructed, not allowing a different conception of the discursive *episteme* that rules and disciplines reflection, and orders and legitimizes the various discourses.

Keywords: discourse - episteme - democracy - order of discourse - epistemic periods - Paraguayan democracy.



Introducción

Uno de los puntos de inflexión de la política en el Paraguay de 1989 a 2015, estuvo vinculado con la democracia. Cuando en la era de la dictadura stronista la democracia representaba una utopía que debíamos alcanzar, durante estos veintiséis años de la era democrática, el desencanto que ha generado, sobre todo, en una buena parte de la ciudadanía no ha dejado de sumar adeptos. Cuando los analistas políticos, los intelectuales, la clase política, los columnistas de medios de comunicación durante la asunción al mando del presidente de la República Fernando Lugo en el año 2008, presagiaban que la democracia iba consolidándose, durante su mismo periodo de gestión, se produce una de las crisis más importantes y significativas de la democracia paraguaya desde la perspectiva internacional, dejando la sensación que aún no se ha recorrido lo necesario y suficiente para que nuestro sistema político sea evaluado y calificado como democrático.

La crisis de nuestra democracia ha sido una constante. Nueve años después del golpe de Estado de 1989, algunos jefes de altos mandos militares aún ejercían una gran influencia en las decisiones de los tres poderes del Estado. Las crisis que consideramos tuvieron mayor impacto en nuestro sistema democrático fueron: a) el fraude electoral en las elecciones internas de la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado) en contra de Luis María Argaña en diciembre de 1992, b) el pase a retiro del general Lino Oviedo en abril de 1996, c) las dos insubordinaciones (1996) y (2000) de un grupo de oficiales militares de alto rango que quisieron sublevarse a través de golpes de Estado que, finalmente, no se concretaron, d) el magnicidio del vicepresidente de la República Luis María Argaña en marzo de 1999, e) el asesinato de los 7 (siete) jóvenes en la plaza del Congreso Nacional, conocido como el marzo paraguayo (una semana después del asesinato de Argaña), f) la masacre durante el desalojo de campesinos en Curuguaty, el 15 de junio de 2012, cuyo resultado arrojó diecisiete asesina-

tos: 11 (once) campesinos y 6 (seis) policías, g) la destitución de Fernando Lugo vía juicio político exprés de la Presidencia de la República el 22 de junio de 2012, y h) la suspensión el 29 de junio de 2012 de Paraguay en su participación de las instancias del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) hasta el año 2013.

Los acontecimientos que generaron, no solamente, crisis en nuestra democracia sino amenazaron, seriamente, su vigencia en nuestro sistema político, despertaron nuestro interés y curiosidad intelectual acerca de esa cuestión llamada democracia. Decidimos analizar el fenómeno de la democracia en Paraguay, desde lo que se dice de ella, a través del discurso. Nos llamó la atención que los criterios de los discursos que se construían en torno a la democracia sostenían argumentos que estaban, directamente, relacionados con las coyunturas y contextos que caracterizaban el escenario político de cada momento o periodo que hemos identificado y son desarrollados a continuación.

Para llevar adelante nuestra búsqueda de fundamentación que explicara los criterios y las variaciones argumentativas de los distintos discursos contruidos sobre nuestra democracia, hemos decidido adoptar como categoría conceptual y sustento teórico, el concepto de la *episteme* y el análisis del *orden del discurso* de Michel Foucault.

El concepto de episteme Foucaultiano:

«En una cultura y en un momento dados, solo hay siempre una episteme que define las condiciones de posibilidad de todo saber, sea que se manifieste en una teoría o que quede silenciosamente investida en una práctica». Michel Foucault.

El término *episteme* fue acuñado por el filósofo francés Michel Foucault para referirse, básicamente, a la organización que sustenta y, al mismo tiempo, demarca el campo del conocimiento, como así también la manera de cómo son percibidos los objetos, los criterios para asociarlos y la definición de los mismos¹. La *episteme* no debe ser comprendida como una teoría científica sino como aquello que describe la normativa que rige de manera interna las distintas actividades que guiaron las condiciones de posibilidad de la ciencia, su desarrollo y su práctica.

Si nos detenemos a pensar: ¿por qué el mundo, siendo en principio único, es visto de manera tan diferente en distintas épocas y en momentos culturales determinados? Sobre todo, porque a veces se trata de la misma lengua, los mismos criterios lógicos y la misma cultura. ¿Cuál es la razón

¹ Ver Ferrater Mora, J. *Diccionario de Filosofía*, tomo II (E – J), Ariel, Barcelona, 1994, p. 1039.

que explicaría que el ordenamiento de las cosas es diferente y las teorías que sustentan ese orden son también diferentes?

«Según Foucault entre el orden empírico de las cosas y las teorías que explican este orden existe una región intermedia, existen los códigos fundamentales de una cultura o de una época y son estos los que rigen tanto el orden de las empiricidades cuanto el orden de las teorías. El objeto de la arqueología, la episteme, es esta región intermedia, el orden que ordena los órdenes empíricos y los órdenes teóricos, que rige tanto los esquemas perceptivos cuanto el lenguaje, tanto las palabras cuanto las cosas»².

Ahora bien, ¿cuál es el papel del sujeto en este «orden de las cosas» en cuanto ser pensante que produce teorías? El sujeto se pronuncia y elabora teorías a través del discurso. El discurso es la capacidad de representar las representaciones e instituye el vínculo entre el pensamiento y las cosas, crea la posibilidad de reconstruir a través de las percepciones de los sentidos y la propia imaginación una ordenación de identidades y diferencias. Por tanto, podemos afirmar que la actividad del sujeto (elaboración del discurso) frente al mundo es reproducir su orden y no producir el orden.

«El discurso, tal como es analizado por la arqueología, es decir en el nivel de su positividad, no es una conciencia que habita su proyecto en la forma extrema del lenguaje: no es una lengua más un sujeto para hablarla»³.

La arqueología no es una demostración de procedimientos argumentativos, más bien indica violencias entre lo discursivo y no discursivo. En este desfase, se generan las problematizaciones de las que emergerán los efectos de verdad. Foucault en su obra *Arqueología del Saber* aclara que la arqueología no es un procedimiento metodológico que pretenda orientar la actividad intelectual, más bien es una técnica de análisis de algunos supuestos. Explica algunos puntos claves que configuran la arqueología: enunciados, formaciones discursivas, reglas de transformación, acontecimientos, monumentos, formación de objetos, conceptos, estrategias, rareza, archivo, historia del pensamiento.

Atendiendo al objetivo de este artículo, que es el análisis de los discursos sobre la democracia en nuestro país, nos interesan las formaciones discursivas. Foucault denomina formaciones discursivas a las ciencias, la ideología y las teorías. Estas construyen su corpus con base en determinadas *reglas de formación*, que a su vez, responden a un *sistema de formación*. La elaboración de los discursos dependerá de cómo se «*forman*», esto es, si se

2 Castro, E. *Pensar a Foucault. Interrogantes Filosóficos de La Arqueología del Saber*, Biblos, Buenos Aires, 1995, p. 40.

3 Foucault, M. *La arqueología del Saber*, Siglo Veintiuno, Madrid, 1977, p. 220.

ajustaron a las *reglas de formación y sistemas de formación* establecidos, para que el discurso tenga o no credibilidad en una época determinada.

Si el discurso como teoría, bajo la figura de las formaciones discursivas, se construye y obedece, fundamentalmente, a reglas de formación y sistemas de formación, ¿cuál es entonces el alcance y el límite para entender un discurso? Más aún cuando que, el mismo Foucault, define el discurso como: «... una práctica que tiene sus propias formas de encadenamiento y de sucesión»⁴. Se debe admitir que nuestro autor de referencia, atribuyó varios significados al concepto de discurso, sin embargo, estableció un criterio que permea todo tipo de discursos, entendido como teoría: nos referimos a la *episteme*. El mismo afirma: «La *episteme*... es el conjunto de relaciones que se puede descubrir, para una época dada, entre las ciencias cuando se las analiza en el nivel de las regularidades discursivas»⁵. El intento para entender un discurso pasa, necesariamente, por la *episteme* que la sustenta y argumenta.

El criterio para realizar el análisis de los argumentos de los distintos discursos que se construyeron en torno de la democracia en Paraguay, será la *episteme*. Esta nos permitirá, de algún modo, acercarnos a la comprensión de por qué se optó por determinados elementos y características, en épocas determinadas, para definir cómo es o debiera ser la democracia en Paraguay.

Boaventura de Sousa Santos sostiene que la interpretación es una necesidad, pues los datos en sí, no existen, el mismo dato ya es una interpretación. Y como afirma Pichon Rivieri: «Una interpretación no es un delirio, es un intento de explicación de lo que sucede en un determinado momento y debe basarse en lo observable»⁶. La positividad es nuestro punto de partida en esta aventura interpretativa que busca entender los discursos sobre la democracia en Paraguay desde la *episteme*, sobre todo, porque:

*«Una episteme condiciona tanto las preguntas como el modo de formularlas; en consecuencia, una episteme posibilita o no posibilita la aparición de una cierta clase de saberes, de ciertas tecnologías, de cierto tipo de prácticas cotidianas y, finalmente, de un cierto tipo de hombre. Así pues, según esta línea de pensamiento en el marco de una episteme que se generan las preguntas, los problemas y las condiciones de posibilidad de las teorías y de los saberes»*⁷.

4 *Ibid.*, p. 221.

5 *Ibid.*, p. 250.

6 Pichon Rivieri, E. *Vectores Como Invertido*, p. 4. Disponible en: www.scribd.com/doc/7105834/Vectores-Del-Cono-Invertido

7 Gómez Marín, R. *De las nociones de paradigma episteme y obstáculo epistemológico*, en la Revista *Co-herencia* Vol. 7, N° 12, Enero - Junio 2010, Medellín, pp. 229-255.

Los periodos epistémicos del discurso sobre la democracia en el Paraguay

A lo largo del proceso de la instauración de la democracia en el Paraguay, desde el año 1989 hasta el 2015 hemos identificado varios periodos, en los cuales se construyeron los discursos sobre la democracia, a partir y con base en criterios epistemológicos que provenían de la literatura de las ciencias políticas y, particularmente, de las teorías sobre la democracia.

Las fundamentaciones que sustentaban los distintos discursos que se sucedieron tuvieron como principio normativo argumental *la episteme*, en tanto y en cuanto, categoría conceptual explicativa como único criterio de verdad y ejercicio del poder. Desde la *episteme* que se construía en torno de la democracia: se definía, se interpretaba, se dilucidaba, se desarrollaba, se describía, se justificaba y hasta se enseñaba como única explicación posible acerca de esa cuestión llamada democracia.

Los periodos que identificamos de los discursos que se construyeron adoptando el criterio de análisis de la *episteme foucaultiana* sobre la democracia, básicamente, son cinco: a) el discurso del presidente general Andrés Rodríguez, que data del golpe del 02 y 03 de febrero de 1989, transitando por las elecciones generales convocadas en el año 1990 hasta el 19 de junio de 1992, b) la promulgación de la Constitución Nacional que se realizó el 20 de junio de 1992, c) la transición a la democracia, que algunos que fungen de analistas políticos utilizaron la expresión, incluso inmediatamente, después del golpe de Estado del año 1989 y, unos pocos siguen calificando al actual contexto de nuestra democracia, como de transición, d) el esencialismo democrático que refiere a aquellos discursos que sustentan un solo criterio como explicación suficiente y convincente respecto de lo que es y debe ser la democracia, y e) la consolidación de la democracia como búsqueda de las caracterizaciones y procesos que fortalezcan, reafirmen y robustezcan el sistema democrático.

El concepto de la democracia en el discurso del presidente Andrés Rodríguez

El nuevo contexto social que se pretendía instaurar debía responder a unas características muy bien definidas, en tanto sistema político: la democracia. Este contexto exigía construir un discurso con base en un encuadre cuyo paradigma fue la dimensión electoral y política, como criterio fundamental. El contenido de los discursos pronunciados sobre lo que es la democracia provenía de la producción literaria de la ciencia política y no

de un análisis e interpretación de los nuevos acontecimientos sociales que emergían en la convivencia social.

Dentro del criterio paradigmático electoral y político, identificamos como una de las características de la *episteme* democrática del discurso, la libertad de expresión. En este contexto, una de las grandes autoridades epistémicas fue el pensamiento de Robert Dahl, quien afirmó que:

«Además de todos los derechos, libertades y oportunidades que son estrictamente necesarios para que un gobierno sea democrático, los ciudadanos de una democracia tienen la seguridad de gozar de una colección de libertades aún más extensa. Como todos los demás derechos esenciales para el proceso democrático, la libertad de expresión posee su propio valor porque es instrumental para la autonomía moral, el juicio moral y la vida buena. La democracia no sobrevivirá durante mucho tiempo a menos que sus ciudadanos fueran capaces de crear y mantener una cultura política de apoyo, una cultura general que efectivamente sustentará estas prácticas e ideales»⁸.

El presidente general Andrés Rodríguez incorpora los *criterios epistémicos* de la libertad de expresión en su discurso, como uno de los elementos característicos de su gobierno que buscaba ser calificado como democrático.

«Inmediatamente y sin dictar ninguna medida de excepción, en el ordenamiento político y jurídico vigente, se procedió a construir en el mayor ritmo y en la medida de lo posible, el andamiaje de la democracia por la cual va transitando en estos momentos la República del Paraguay con el apoyo máximo de todas las corrientes políticas y de las Fuerzas Armadas de la Nación».

«Se levantaron todas las restricciones que pesaban sobre los medios de prensa y de radiodifusión que habían sido clausurados y ese mismo día 3 de febrero recuperaron el derecho constitucional de volver a informar a la opinión pública paraguaya».

«Al iniciar el periodo constitucional el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional procedieron a derogar las leyes que se consideraban represivas y restrictivas de las libertades políticas de sus ciudadanos»⁹.

Otro de los *discursos* considerados *epistémicos* de la democracia son los derechos de los individuos. Si los derechos de los individuos no están vigentes y garantizados, se sostiene que no existe posibilidad alguna de lograr la democracia. *«La democracia no es únicamente un procedimiento de gobierno. Dado*

8 Dahl, R. *La democracia – Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Buenos Aires, 1999, p. 62.

9 Rodríguez, A. *Presidente de la República del Paraguay. Mensajes y Discursos 1989 / 1993*, Dirección de Informaciones y Cultura de la Presidencia de la República, Asunción, 1993, p. 106.

que los derechos son elementos necesarios de las políticas democráticas, la democracia es también intrínsecamente un sistema de derechos. Los derechos se encuentran entre los pilares esenciales de un proceso de gobierno democrático»¹⁰.

El presidente Rodríguez había prometido en su proclama durante el desarrollo del golpe de Estado del año 1989, el respeto a los derechos humanos. En su discurso ante el vicepresidente de los Estados Unidos Dan Quayle, el día 12 de marzo de 1990 se refería a los derechos de los individuos en los siguientes términos:

«Vuestra llegada Señor Vicepresidente, coincide con un periodo de gran significación para la vida institucional del Paraguay. Después del 3 de febrero de 1989, se inició en mi país un proceso de restauración de los principios democráticos y de plena vigencia de los derechos humanos, luego de un largo periodo de cercenamiento de esos valores fundamentales»¹¹.

«Los derechos humanos y la libertad de expresión y de organización tienen, como nunca, vigencia en todos los ámbitos de nuestra sociedad»¹².

Uno de los *criterios epistémicos* del discurso sobre la democracia en aquel entonces, fue el concepto de la economía. Según el argumento epistemológico, la economía debía regirse en un sistema democrático por el denominado libre mercado, además se asociaba la prosperidad económica con un régimen democrático.

«...la experiencia de los siglos XIX y XX demostraron que las democracias eran prósperas y los países no democráticos eran pobres... la afinidad entre democracia representativa y una economía de mercado en la que los mercados no están por lo general altamente regulados, los trabajadores son libres de moverse de un lugar o trabajo a otro, las empresas de propiedad privada compiten por ventas y recursos y los consumidores pueden elegir entre bienes y servicios ofrecidos por proveedores en competencia. Dado que todos los países democráticos modernos tienen economías de mercado y un país con una economía de mercado tiende a prosperar, un país democrático moderno probablemente sea también un país rico»¹³.

El discurso del Presidente de la República se adhería a la *ecuación epistémica democrática*: la exigencia para un país que pretende ser democrático es igual a la implementación de la economía de mercado, donde la libertad de competencia logrará la prosperidad y la riqueza.

10 Dahl, R. op.cit., p. 60.

11 Rodríguez, A. *Presidente de la República del Paraguay. Mensajes y Discursos 1989 / 1993*, Dirección de Informaciones y Cultura de la Presidencia de la República, Asunción, 1993, p. 138.

12 *Ibid.*, p. 212.

13 Dahl, R. *La democracia – Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Buenos Aires, 1999, pp. 70 - 71.

«La democracia constituye para mi gobierno el principal sustento de la libertad económica, sobre cuyos valores y principios fundamentales operan el libre comercio, la libertad de cambios, el libre juego de la oferta y la demanda, como principal mecanismo para la formación de los precios, la orientación de las inversiones y la utilización más racional de los recursos que dispone el país».

«Se ha dictado una amplia y flexible ley de fomento a las inversiones, con el propósito de que se constituya en el eje principal del desarrollo económico del país. Esta ley determina una liberación fiscal total para las inversiones, cuya aplicación descansa en el principio de igualdad de oportunidades, tanto para inversionistas nacionales como extranjeros»¹⁴.

También se identifica como *discurso epistémico* de la democracia, al sufragio en el sistema de los partidos políticos. La igualdad de los votos de todos los ciudadanos y la garantía de la libre asociación en partidos políticos era sinónimo de democracia.

«...si aceptamos la conveniencia de la igualdad política, entonces todo ciudadano debe tener una oportunidad igual y efectiva de votar y todos los votos deben contarse como iguales. Si ha de realizarse la igualdad de voto, la consecuencia es que las elecciones deben ser libres e imparciales»¹⁵.

Probablemente ninguna institución política conforma tanto el paisaje político de un país democrático como su sistema electoral y sus partidos políticos»¹⁶.

El discurso presidencial incorporaba la libertad del sufragio y el sistema de partidos políticos como *episteme* de la democracia, sustentados en un corpus legal.

«Contribuimos a la legalización de los partidos, cuya regulación depende hoy de la ley y no del capricho arbitrario de algún déspota. De ahí también la regulación y la aplicación del nuevo Código Electoral, marco jurídico que garantiza el libre ejercicio de la soberanía popular»¹⁷.

La Constitución como Ley Suprema de una Nación o República representaba uno de los *discursos epistémicos* más significativos e importantes, en cuanto normativa y procedimiento formal-jurídico de una democracia.

14 Rodríguez, A. *Presidente de la República del Paraguay. Mensajes y Discursos 1989 / 1993*, Dirección de Informaciones y Cultura de la Presidencia de la República, Asunción, 1993, p. 174.

15 Dahl, R. op.cit., p. 110.

16 Dahl, R. op.cit., p. 151.

17 Rodríguez, A. *Presidente de la República del Paraguay. Mensajes y Discursos 1989 / 1993*, Dirección de Informaciones y Cultura de la Presidencia de la República, Asunción, 1993, p. 218.

«Una Constitución debería proporcionar estabilidad a las instituciones políticas democráticas básicas. No solo puede establecer un marco democrático de gobierno sino asegurar también todos los derechos y garantías necesarios que requieren las instituciones políticas básicas. Una Constitución debe proteger los derechos de las mayorías y las minorías»¹⁸.

«Una Constitución bien diseñada puede ayudar a que sobrevivan las instituciones democráticas»¹⁹.

Andrés Rodríguez, presidente de la República del Paraguay, adoptaba la Constitución Nacional como *criterio epistémico* en su discurso sobre la democracia, en los siguientes términos: *«El Paraguay necesita del instrumento jurídico hábil para llegar a una ejemplar democracia y consolidarla para las generaciones futuras. Esa herramienta, absolutamente imprescindible, se llama Constitución Nacional»²⁰.*

El concepto de la democracia en la Constitución Nacional

En nuestra Ley Fundamental se adopta para el Paraguay el modelo de la democracia como forma de gobierno, con la siguiente caracterización: *representativa, participativa y pluralista.*

Cuando nos preguntamos acerca de los criterios y las condiciones que se deben reunir para que un gobierno se califique como democrático, existen varias respuestas dependiendo de las distintas aristas, desde dónde se formula la interrogante. Nosotros nos apoyaremos en los *criterios epistémicos*, es decir, *«la episteme»* que reglaba las condiciones que debiera reunir un gobierno para ser democrático y que debiera plasmarse en su Constitución para otorgarle formalidad jurídica.

«Dentro de la enorme y a menudo impenetrable maleza de ideas que existen sobre la democracia, ¿es posible identificar algunos criterios que deban ser satisfechos por el proceso de gobierno de una asociación para cumplir la exigencia de que sus miembros tienen el mismo derecho a participar en las decisiones políticas de la asociación? Hay, creo, al menos cinco de esos criterios:

Participación efectiva. Antes de que se adopte una política por la asociación, todos los miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros.

18 Dahl, R. *La democracia – Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Buenos Aires, 199, pp. 144 - 145.

19 *Ibid.*, p. 148.

20 Rodríguez, A. *Presidente de la República del Paraguay. Mensajes y Discursos 1989 / 1993*, Dirección de Informaciones y Cultura de la Presidencia de la República, Asunción, 1993, p. 219.

Igualdad de voto. Cuando se llegue al momento en el que sea adoptada finalmente la decisión sobre la política, todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales.

Comprensión ilustrada. Dentro de los límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles.

Control de la agenda. Los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda. De esta forma, el proceso democrático exigido por los tres criterios precedentes no se cierra nunca.

Inclusión de los adultos. Todos o, al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los cuatro criterios anteriores»²¹.

Teniendo en cuenta los cinco criterios planteados por Robert Dahl, como condiciones sobre las cuales se sustenta la democracia como forma de gobierno, nuestra Constitución Nacional incorporó los citados *criterios epistémicos* a través de las figuras de los cargos públicos electivos, elecciones libres, imparciales y frecuentes, libertad de expresión, frecuentes alternativas de información, autonomía de las asociaciones y ciudadanía inclusiva y fueron preceptuados en varios artículos de la Constitución²².

Veinte preceptos constitucionales²³ demuestran que se adoptaron los criterios, las condiciones y las principales características de la *episteme* respecto de la teoría sobre la democracia, para ser redactados. Entre las *autoridades epistémicas* no solamente, se ha considerado el planteamiento de Robert Dahl sino también de otros grandes teóricos de la democracia, cuales: Giovanni Sartori, Norberto Bobbio y David Held.

En el caso del primer autor citado, caracteriza *epistémicamente* la democracia:

«... como sistemas en los que el poder sobre los cargos públicos está ampliamente repartido a través de un grado de control relativamente acentuado del ciudadano normal sobre los gobernantes. Ahora bien, si los ciudadanos controlan a sus gobernantes cabe suponer que estos últimos son (tienen que ser) responsables ante aquellos»²⁴.

21 Dahl, R. *La democracia – Una guía para los ciudadanos*, Taurus, Buenos Aires, 1999, pp. 47 - 48.

22 Ver en Daniel Mendonca, *Apuntes Constitucionales. Una guía para el ciudadano*, Intercontinental, Asunción, 2012, pp. 55 - 56.

23 Ver, Constitución Nacional. Artículos 161 - 167 - 182 - 230 - 118 - 119 - 273 - 26 - 27 - 28 - 29 - 30 - 31 - 42 - 124 - 125 - 117 - 120 - 152 y 153.

24 Sartori, G. *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Alianza, Madrid, 2007, pp. 26 - 27.

En tanto que, el reconocido filósofo y jurista contemporáneo de origen italiano, muy versado en el tema de la democracia, afirma que:

«Hago la advertencia de que la única manera de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto contrapuesta a todas las formas de gobierno autoritario, es considerar la caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establece quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.

Por lo que respecta a la modalidad de la decisión, la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y por tanto obligatorias para todo el grupo las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben tomar la decisión. Si es válida una decisión tomada por la mayoría, con mayor razón es válida una decisión tomada por unanimidad.

... para una definición mínima de democracia ...no basta ni la atribución del derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones colectivas para un número muy alto de ciudadanos ni la existencia de reglas procesales como la de mayoría (o en el caso extremo de unanimidad). Es necesaria una tercera condición: es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra. Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que a quienes deciden le sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de expresión de la propia opinión, de reunión, de asociación... del Estado que no solo ejerce el poder sino que lo ejerce dentro de los límites derivados del reconocimiento constitucional de los llamados derechos inviolables del individuo. Cualquiera que sea el fundamento filosófico de estos derechos, ellos son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentalmente procesales que caracterizan un régimen democrático. Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego»²⁵.

Mientras que, el Profesor de Política y Sociología de la Open University afirma que:

«Quien elija la democracia elige operacionalizar un sistema estructural de derechos y obligaciones habilitantes, pues dicho sistema constituye los espacios interrelacionados en que se puede cumplir —y hacer efectivo— el principio de la autonomía.

25 Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012, pp. 25 – 26.

Generalmente se acepta que la democracia implica ciertos bienes sustantivos en la forma de derechos civiles y políticos primarios. Ellos hacen referencia a todos aquellos derechos –desde la libertad de la palabra, expresión y reunión hasta el derecho de votar en elecciones libres y regulares y de formar partidos políticos opositores– que son necesarios para que los ciudadanos puedan gobernarse a sí mismos. Forman el haz de derechos que se derivan del derecho al gobierno democrático.

Las baterías de derechos y obligaciones que corresponden a cada una de las esferas de poder deben ser consideradas integrales al proceso democrático. Si alguna de estas esferas no rige, el proceso democrático será unidimensional, quedará incompleto o estará distorsionado. Si alguna de ellas no está sancionada o es omitida, el interés en el principio de la autonomía que todas las personas tienen por igual no quedará adecuadamente protegido. De ahí no se sigue, es importante destacarlo, que la democracia sea una cuestión de todo o nada ... la democracia debe ser entendida como un continuum a lo largo del cual los derechos particulares dentro de cada batería estarán más o menos sancionados y las diferentes baterías de derechos estarán más o menos consolidadas.

Siete baterías de derechos son por lo tanto necesarias para que las personas puedan participar con igual libertad en la regulación de sus propias asociaciones: derechos de la salud, sociales, culturales, cívicos, económicos, pacíficos y políticos.

La separación del derecho público democrático de las condiciones específicas de su concreción crea un marco guía para la actividad política que se mantiene sensible a las tradiciones, los valores y los niveles de desarrollo de las sociedades particulares. Deja espacio a la delimitación mutua de los principios y las prácticas democráticas, al mismo tiempo que reconoce que los principios democráticos proporcionan un conjunto no negociable de orientaciones para la práctica política. Pues, sin este reconocimiento, los derechos democráticos serían mera retórica, y la política democrática carecería de su núcleo constitutivo, del componente que la define como tal»²⁶.

Nuestro diseño constitucional contempla, tal como puede deducirse al comparar los veinte artículos de nuestra carta magna que hemos seleccionado como referencia en este trabajo, las caracterizaciones, significaciones, fundamentos y principios rectores de la *episteme* que regía el modelo de gobierno democrático, con base en el *discurso epistémico* de los cuatro

26 Held, D. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Paidós, Buenos Aires, 1997, pp. 232 – 233 – 244.

teóricos más influyentes a nivel mundial que describen y explican acerca de los alcances y límites sobre la teoría democrática.

El concepto de la transición a la democracia en Paraguay

Algunos de los intelectuales paraguayos, analistas políticos, medios de comunicación social, clase política, la academia, el sistema cultural y educativo adoptaron el *discurso epistémico* construido por los intelectuales latinoamericanos con respecto a la definición y las características de la transición a la democracia y el ámbito en el cual se circunscribe el discurso, que es la democracia política.

Analicemos algunas de las categorías de los *criterios epistémicos* de la transición a la democracia que aparecen en los análisis respecto de la transición a la democracia en el Paraguay.

Uno de los *discursos epistémicos* fue la comprensión y la mirada de la transición a la democracia, solo desde el ámbito de la política, que se evidenció en el periodo de febrero de 1989 a diciembre de 1991, lapso en el cual se realizaron tres elecciones: a) las elecciones generales del 1 de mayo de 1989, b) las elecciones municipales del 26 de mayo de 1991, y c) las elecciones constituyentes del 1 de diciembre de 1991.

Otro de los *discursos epistémicos* que demostró que la democracia se agotó solo en la política, fue la sanción y promulgación de la primera ley del gobierno electo después del golpe de Estado del 2 y 3 de febrero de 1989. Nos referimos a la Ley N° 01 que lleva por título «Código Electoral», que fuera promulgada el 02 de marzo de 1990. Si tuviéramos que definir la democracia con base en el contenido de esta ley, diríamos que la democracia es y se agota en el sistema de partidos. Algunos analistas consideraron esta disposición legal como un hito histórico que:

«Marcó una profunda ruptura con la legislación anterior. Se estableció la posibilidad de formar alianzas, se incluyó la representación proporcional, se facilitó la formación de partidos, se incorporó un boletín único para cada tipo de candidaturas y se decidió que el único documento válido para la inscripción y el ejercicio del derecho del sufragio era la cédula de identidad. Se reconoció por primera vez la posibilidad de presentación de candidaturas independientes. El flamante Código Electoral también exigió que las autoridades de los partidos y los candidatos a cargos electivos sean electos por el voto directo de sus afiliados»²⁷.

27 Martini, C. *Una Mirada Política a la Transición*, p. 179, en Vial, A. (Coordinador). *Cultura Política, Sociedad Civil y Participación Ciudadana. El Caso paraguayo*, Cird – Usaid, Asunción, 2003.

En los dos estudios²⁸, que consideramos desde nuestra perspectiva, son los mejores que fueron realizados respecto de la transición a la democracia en el Paraguay, quedaron plasmados los *discursos epistémicos* de los grandes teóricos sobre el concepto de la transición a la democracia, con el agregado que en el análisis y en la construcción del discurso fueron consideradas las coyunturas sociopolíticas del momento y las características propias de la cultura política paraguaya, con algunas insinuaciones de los aspectos sociales, económicos y culturales que debían ser considerados en la reflexión sobre la democracia.

Decimos insinuaciones porque en estos dos estudios no hubo propuestas, reflexiones, producciones intelectuales que plantearan una democracia social, una democracia económica y una democracia cultural como demanda de la realidad paraguaya. El fundamento que explica, desde nuestro parecer, porque ha quedado en un nivel de insinuaciones, es porque la *episteme* como discurso sobre la transición a la democracia, no contemplaba ese tipo de democracia.

Si consideramos los títulos del capítulo que se denomina «Balance de la Transición Democrática en Paraguay»²⁹ elaborado por Edwin Brítez y publicado en el material intitulado «Transición en Paraguay – Cultura Política y Valores Democráticos», podemos afirmar, sin equívocos, que la transición a la democracia fue analizada y comprendida como democracia política, por el *discurso epistémico* del momento, sin una mirada por fuera del espectro político.

28 Nos referimos al material que lleva por título «Transición en Paraguay – Cultura Política y Valores Democráticos», estudio que fuera encargado por el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), financiado por el Comité Paraguay – Kansas (USAID) y publicado en el mes de junio de 1998. El otro estudio al cual nos referimos se denomina «Cultura Política, Sociedad Civil y Participación Ciudadana - El Caso Paraguayo» cuya organización del material estuvo a cargo de la Fundación CIRD y financió USAID.

29 I. BALANCE DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN PARAGUAY. 1. Breve caracterización de la dictadura de Stroessner (1954-89). 1.1. El poder como resultado de la violencia política. 1.2. El sustento social de la dictadura. 1.3. La resistencia y los intentos de derrumbar a la dictadura. 1.4. La corrupción o el «precio de la paz» como sistema. 2. Breve caracterización de la caída y la forma de inicio de la transición democrática. 3. Definición de la categoría «transición democrática» y análisis de los principales rasgos de la transición democrática. 3.1. Aspectos conceptuales. 3.2. Formas de transición. 3.3. Principales rasgos. 4. Revisión de las principales reformas impulsadas. 4.1. La reforma constitucional. 4.2. Reforma electoral. 4.3. Reforma del Estado. 4.4. La descentralización. 5. Evaluación de los principales eventos electorales realizados en la transición. 5.1. Elecciones del 1 de mayo de 1989. 5.2. Elecciones municipales. 5.3. Elecciones constituyentes. 5.4. Elecciones generales de 1993. 5.5. Elecciones municipales de 1996. 6. Relaciones del Poder Ejecutivo con el Legislativo. 6.1. Parlamento de transición. 7. Balance de lo alcanzado y pendiente en la transición democrática. 7.1. Lo alcanzado. a) Libertades públicas. b) Administración de justicia. c) Pluralismo político y participación ciudadana. d) Sistema electoral. 7.2. Lo pendiente. b) Impunidad y corrupción. b) Militarismo.

En el capítulo II del material «Cultura Política, Sociedad Civil y Participación Ciudadana – El Caso Paraguayo» realizó un análisis Carlos Martini, que tituló «Una Mirada Política a la Transición». En este trabajo se evidencia, claramente, los *discursos epistémicos* referidos al término transición a la democracia. El autor mencionado, explica la transición a la democracia en el Paraguay a la luz de la *episteme* que configura su significación como democracia política. Veamos algunos de esos conceptos:

«Un abordaje que puede considerarse clásico es el que asume la transición como el intervalo que se extiende entre un régimen político y otro. Las transiciones están delimitadas, de un lado, por el inicio del proceso de disolución del régimen autoritario y del otro, por el establecimiento de una forma de democracia, el regreso de algún tipo de régimen autoritario, el retorno o el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Lo característico de la transición es que en su transcurso las reglas del juego político no están definidas»³⁰.

*«Es el régimen político el epicentro del enfoque teórico y analítico de una transición. La fase que transcurre entre el final de una dictadura y otro momento, que puede ser democrático o no, es el camino que una transición transita. El sociólogo paraguayo Marcial Antonio Riquelme plantea tres condiciones como una divisoria de aguas, que marca el final de la transición y el principio de un régimen democrático. Esas condiciones son: *Posibilidad real de alternancia en el poder. *Capacidad de reversión de políticas como consecuencia de esa alternancia. *Efectivo control civil sobre las Fuerzas Armadas»³¹.*

*«De acuerdo al enfoque centrado en las modificaciones al sistema político, una transición a la democracia estaría terminada una vez que dicho sistema acceda, por lo menos, a las condiciones que el politólogo estadounidense Robert Dahl denomina poliarquía. Sus atributos son los siguientes: *Autoridades públicas electas. *Elecciones libres y limpias. *Sufragio universal. *Derecho a competir por los cargos públicos. *Libertad de expresión. *Información alternativa. *Libertad de asociación»³².*

En estas citas se nota, con claridad meridiana, que para el análisis de la transición a la democracia en el Paraguay, se parte del concepto de cambio de régimen político, de autoritario a democrático, posibilidad de alternancia en el poder, cambio del sistema político siendo lo deseable la democracia, las Fuerzas Armadas sometidas a la autoridad civil, elección de autoridades en comicios libres y limpios, posibilidades igualitarias para acceder

30 Guillermo O Donnell y Schmitter Philippe. *Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, p. 20, ver Martini, C. *Una Mirada Política a la Transición*, p. 175, en Vial, A. (Coordinador). *Cultura Política, Sociedad Civil y Participación Ciudadana. El Caso paraguayo*, Cird – Usaid, Asunción, 2003.

31 *Ibid.*, p. 175.

32 *Ibid.*, p. 175.

a los cargos públicos, el derecho a sufragar y que se respete y considere ese voto y la garantía del ejercicio de las libertades consideradas públicas.

La selección de estos dos estudios y estos dos autores, solo fue a modo de ejemplo, para demostrar que sus análisis se enmarcaron dentro de la *episteme* sobre la transición a la democracia. En esta misma línea y perspectiva, con algún u otro matiz, se ubican los que realizan análisis político de la realidad paraguaya, sobre todo, los discursos emitidos por la clase política, la formación de opinión política que realizan los medios masivos de comunicación social y la producción literaria sobre la política en Paraguay.

Todo lo desarrollado acerca de la significación y caracterización de la transición a la democracia, explica por qué no se puede determinar con exactitud, si ya culminó o no la transición hacia la democracia en el Paraguay y además por qué la democracia es entendida y comprendida, en varios círculos, solamente, como una incumbencia de la política.

Crterios epistémicos del discurso esencialista sobre la democracia en Paraguay

Los *criterios epistémicos* del esencialismo democrático en los discursos elaborados respecto de la democracia en Paraguay identificamos en la Constitución Nacional como su principal fuente.

Ha sido una constante, sobre todo, en los periodos de crisis política en nuestro país, donde lo que establece la Constitución Nacional fue considerado como prescripción democrática única y respuesta definitiva última de los acontecimientos sociales y políticos que ponían en riesgo el sistema democrático, sobre todo, lo referente al sufragio, considerado como la expresión máxima de la democracia, en cuanto que el soberano ejerce su poder ciudadano a través del acto de votar.

Una de las primeras crisis políticas desde que se instauró la democracia en Paraguay desde el año 1989, fueron las elecciones internas de la Asociación Nacional Republicana – Partido Colorado, que se llevaron a cabo en el mes de diciembre de 1992. En aquel entonces, pugnaban electoralmente por la candidatura para la presidencia de la República por la ANR Luis María Argaña y Juan Carlos Wasmosy. El ganador legítimo de las elecciones fue Luis María Argaña, sin embargo, se realizaron maniobras fraudulentas para que, finalmente, se proclamara como candidato oficial del Partido Colorado a Juan Carlos Wasmosy. Burlaron la voluntad de la mayoría de los ciudadanos colorados, quienes a través del sufragio eligieron a Luis María Argaña, sin embargo, autoridades políticas y militares impusieron el otro candidato.

Hay que recordar que desde el 20 de junio de 1992, entraban en plena vigencia las disposiciones de la Constitución Nacional, que en su artículo 2° afirma: «*En la República del Paraguay la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce conforme con lo dispuesto en esta Constitución*». Con esta prescripción no cabe la menor duda que el pueblo es soberano, es el que tiene el poder. Y se aclara de qué manera el pueblo ejerce el poder, en el artículo 3°: «*El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio*».

Se construyó el discurso que representa la esencia de la democracia paraguaya a través de los politólogos, sociólogos, políticos, medios de comunicación, entre otros actores sociales, sobre la base de la *episteme* de que «*El poder reside en el pueblo y lo ejerce por medio del sufragio*», como la razón primera, última, convincente y suficiente de la democracia. Violentar este *criterio epistémico*, que presentaron como la razón única esencial de la democracia, era negar y rechazar el sistema democrático.

Fue una constante en la historia política democrática de nuestro país, la *episteme* del ejercicio del poder del pueblo a través del sufragio, como la esencia de la democracia. A modo de ejemplo, podemos mencionar la crisis desatada en marzo del año 1999, cuando algunos partidarios del coloradismo defendían al presidente Raúl Cubas. El dirigente colorado Ángel Roberto Seifart, en la sala de prensa del Palacio de Gobierno declaraba: «*el pueblo colorado no permitirá ser desalojado del poder por otro camino que no sea el de las urnas, ni toleraremos como resultado de un complot que se quiera torcer la expresión de la soberanía popular para endilgarnos un gobierno postizo, producto de una conspiración en la que ... están gravemente complicados componentes y representantes del Poder Legislativo y el Poder Judicial*»³³.

Durante la crisis del 22 de junio de 2012 donde se destituyó por medio del juicio político al presidente de la República, Fernando Lugo, aparece nuevamente la *episteme* de que «*El poder reside en el pueblo y lo ejerce por medio del sufragio*», como la única razón que sostiene el sistema democrático. Los que sostuvieron este *criterio epistémico* se sustentaron en el artículo 230° de la Constitución Nacional que preceptúa: «*El Presidente de la República y el Vicepresidente serán elegidos conjunta y directamente por el pueblo, por mayoría simple de votos, en comicios generales que se realizarán entre noventa y ciento veinte días antes de expirar el periodo constitucional vigente*».

Los que sostuvieron la *episteme* del ejercicio del poder del pueblo a través del sufragio, no desconocieron la figura del juicio político como mecanismo constitucional del diseño democrático, como atribución del Congreso

33 Rivarola, M. *El Fascismo Abortado. Formación, Desarrollo y Actuación del Proyecto Ovidista de UNA-CE*, Comisión Bicameral de Investigación. Congreso Nacional, Asunción, 1999, pp. 31 – 32.

Nacional para destituir al Presidente de la República sino más bien, argumentaron que no representaba la esencia de la democracia.

«... el juicio político del 22 de junio derogó la última cláusula del Contrato de 1992. La más valiosa para la percepción de la gente: el presidente no llega al poder por golpes de Estado, reelecciones amañadas, maniobras de minorías ni sucesiones monárquicas, sino por el voto popular. Un campesino lo expresó con simplicidad y dolor en una entrevista radial: ¿por qué no venderían ahora su voto –la lección repetida hace veinte años por sus dirigentes– si esa papeleta ya no valía nada? Si ahora sabían que la voluntad mayoritaria podía ser robada impunemente por 39 personas, en menos de 24 horas»³⁴.

El otro discurso sobre la democracia en Paraguay donde identificamos los *criterios epistémicos* del rasgo esencialista democrático, es el argumento que sostiene que las autoridades electas representan el *súmmum*, es decir, el grado máximo de la democracia. Particularmente, los miembros del Congreso Nacional. Se deduce este rasgo esencialista en cuanto que, la Constitución Nacional prescribe que el pueblo es el soberano, el que tiene el poder. Este poder ejerce a través del sufragio. Por medio del sufragio el pueblo renuncia en gran medida a su poder, otorgando este poder a su representante. Y como en el artículo 1º, segundo párrafo de nuestra carta magna, se afirma que: «*La República del Paraguay adopta para su forma de gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana*», se sostiene como fundamento que los representantes del pueblo, esto es, los congresistas nacionales son los que poseen el poder soberano de la democracia y, por ende, sobre la democracia en el Paraguay. Dos situaciones evidenciaron este rasgo esencialista.

La primera situación fue cuando se instaló el debate entre la democracia representativa y la democracia participativa. Fernando Lugo, durante el proceso de construcción de su liderazgo político, en un discurso pronunciado en el Ecuador sostenía: «*La gran interrogante es ¿cómo acumular este poder necesario y suficiente para volcar al mundo?, ¿cómo convertir masas populares en capacidad gobernante? Las razones son: mediante proyectos históricos, un nuevo proyecto histórico, construido por nuestras mismas comunidades. Su contenido: la democracia participativa. Ha llegado el momento histórico para construir e implementar un nuevo proyecto socialista, es decir, la democracia real participativa*»³⁵.

Después de asumir la Presidencia de la República, su gobierno instaló el debate entre la democracia participativa frente a la democracia repre-

34 Rivarola, M. *La rescisión del contrato social*, p. 142 en Camacho, E. (Compilador). *Golpe Parlamentario en Paraguay. Una aproximación Jurídica*, Arandura, Asunción, 2012.

35 Discurso de Fernando Lugo en Ecuador. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edición-impresión/política/definición-ideologica-de-fernando-lugo-en-su-discurso-en-ecuador-1009080.html>

sentativa. Este modelo de democracia tenía sus férreos defensores entre los parlamentarios, a tal punto que, el que fungiera de presidente del Congreso Nacional, senador Miguel Carrizosa impulsó lo que se denominó Compromiso Democrático y que pretendía que firmaran el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, Partidos Políticos y representantes del Poder Judicial.

«... estaba visto que el documento presentado por el congresista, además de reiterar conceptos ya incluidos en la Constitución del país, y por lo tanto redundantes, tenía una pequeña trampa: hacer que el presidente renunciara a toda iniciativa de consulta popular.

La exigencia se parecía demasiado al planteo del Congreso de Honduras con el que se justificó el golpe de Estado de ese país. El presidente Zelaya había convocado a una consulta no vinculante a la ciudadanía, y eso sirvió para que los golpistas lo desplazaran del poder. La iniciativa planteada por Carrizosa deja bien claro que la participación ciudadana en la democracia se limita al sufragio, y que serán después las autoridades de los partidos y sus representantes en el parlamento, los que tomen las decisiones.

En su contradocumento, el Ejecutivo reclamó la exigencia de que ambos poderes fortalezcan los canales políticos y sociales de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. Con ese planteo, Lugo estaba siendo fiel a lo expresado tanto en la campaña electoral que lo llevó al poder, como después de haber asumido la presidencia, es decir, que la participación ciudadana no se limita al solo hecho de votar.

Lugo contestaba a través de una nota al presidente del Congreso Nacional con relación al Compromiso Democrático afirmando que: «El contenido del documento propuesto no condice con nuestra mirada esencial del concepto democrático, que no se debe basar solamente en la representatividad como medio y fin, sino en el ideal de la participación de la ciudadanía como protagonista y beneficiaria de un compromiso democrático»³⁶.

Lo que se instaló y fundamentó como *episteme* (verdad última) es que la participación de la ciudadanía podía darse, únicamente, a través de los representantes, es decir, los congresistas nacionales. Los partidarios de esta *episteme* argumentaban que la propia Constitución Nacional es muy clara en su redacción al sostener que «*La República del Paraguay adopta para su forma de gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana*». Claridad, decían en cuanto que

36 Ricardo Daher. Solo la democracia representativa es válida para los partidos políticos en el parlamento del Paraguay – La derecha paraguaya quiere convertir a Lugo en otro Zelaya, pp. 2 – 3. Disponible en: <http://alainet.org/active/32487&lang:ehhttp://alainet.org/active/32487&lang:es>

al adoptar el modelo de gobierno democrático, en la redacción constitucional aparece la secuencialidad, en tanto que refiere primeramente a la representatividad y luego a la participación y la pluralidad.

Si la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, según la *episteme discursiva* construida, puede darse solamente a través de los representantes, cómo deberíamos entender el artículo 117° de la Constitución Nacional que prescribe: «Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma en que determinen esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas». Una explicación posible es que este artículo constitucional, sencillamente, no forma parte del discurso, en tanto y en cuanto *episteme* como expresión de la voluntad de verdad y del ejercicio del poder en la construcción y difusión del discurso, en ese momento coyuntural.

La segunda situación fue cuando los congresistas nacionales decidieron destituir al presidente Fernando Lugo de la primera magistratura de la Nación. La *episteme* que construyeron como discurso es que la Constitución Nacional es la expresión esencial de la democracia. Por tanto, hacer cumplir lo que establece la Carta Magna es observar y respetar de manera irrestricta lo que es la democracia, por ende, como Congresistas Nacionales, si la Ley Fundamental de la República les atribuye a destituir al Presidente del Poder Ejecutivo, con base en lo que preceptúa la Constitución Nacional, según sostenía el *discurso epistémico*, se actúa no solamente en el marco de la democracia sino para defender la democracia. Como todos sabemos, este discurso se impuso a nivel nacional, aunque la comunidad internacional regional (MERCOSUR y UNASUR) y otros organismos internacionales hayan decidido suspendernos de participar en ciertos espacios integracionistas de decisión política, por haber quebrado los Congresistas Nacionales el sistema democrático.

Los criterios epistémicos para calificar la democracia paraguaya como consolidada

Los analistas políticos en el Paraguay han considerado distintos *criterios epistémicos* para referirse a la consolidación de la democracia en nuestro país. Algunos, en vez de utilizar el concepto de consolidación, prefieren el de calidad.

Es el caso de Diego Abente Brun, quien conceptúa a la democracia paraguaya como de baja calidad, debido al resultado del funcionamiento de un Estado que no ha sido capaz de revertir la estructura socioeconómica del

país, porque el clientelismo practicado por los partidos políticos en función del poder de gobierno, ha sido la constante que impidió las reformas institucionales. Afirma que, en tanto no se supere la práctica de la cultura política del clientelismo, no se podrá lograr consolidar la democracia en el Paraguay³⁷.

Otros autores determinan como inicio de la consolidación de la democracia, la alternancia en la titularidad de quien ocupa el Poder Ejecutivo. El cambio cualitativo, entendido como alternancia de un partido político a otro, que modifica la historia del proceso político, está conceptualizado como el *discurso epistémico* para determinar la consolidación democrática.

Para este *discurso epistémico*, las elecciones generales del año 2008 representaron el inicio de la consolidación de la democracia, al plantearse la alternancia en el poder de un signo político a otro dentro de los mecanismos democráticos establecidos.

«La asunción de Fernando Lugo al gobierno el 15 de agosto de 2008 tiene muchos significados, y uno de ellos es el inicio de la consolidación democrática, porque sus orígenes son los que más acercan la práctica de la realidad política con las ideas que sustentan la teoría democrática y que representan, como conjunto, un cambio cualitativo en la historia de los procesos políticos de Paraguay, entre los que vale destacar que: En primer lugar tiene como antecedente la tarea exitosa para la conformación de una amplia alianza civil integrada por partidos, organizaciones políticas y grupos ciudadanos. En segundo lugar, se destaca la actuación de los líderes y miembros del partido hegemónico (ANR) en el inmediato reconocimiento de su derrota, el respeto a los resultados electorales y la facilitación de la transmisión pacífica del gobierno a los vencedores. En tercer lugar, la recuperación del proyecto democrático pluralista y participativo así como la promesa de profundizar el modelo de Estado social de derecho consagrado en la Constitución de 1992»³⁸.

El discurso como *episteme* sobre la consolidación de la democracia en nuestro país, ha girado en todos los casos, en torno del concepto de democracia político-electoral, en cuanto a la posibilidad de la alternancia en el poder como *súmmum* para el fortalecimiento y robustecimiento de la democracia.

«A pesar de las múltiples debilidades que caracterizan a la democracia paraguaya, la alternancia obtenida al frente del Poder Ejecutivo en 2008 implicó

37 Cfr. Analistas advierten sobre la debilidad democrática en nuestro país. Disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/analistas-advierten-sobre-la-debilidad-democratica-en-nuestro-pais-84259>

38 Luis Fretes. La consolidación democrática en Paraguay. Disponible en: http://revistas.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/article/view/8974/9222

un paso importante en la consolidación de la praxis democrática, al menos en lo que respecta a la atención a las reglas del juego de la competencia política; la entrega pacífica del poder por parte de la ANR a un candidato de concertación representaba una novedad en la historia política del país, que vino a reforzar la conquista de libertades civiles y políticas alcanzadas desde la caída de la dictadura»³⁹.

Como puede notarse en las dos citas, el *discurso epistémico*, en el cual, convergen para la interpretación, valoración y calificación de la consolidación de nuestra democracia, es el concepto y la caracterización de la poliarquía, tal como explica O'Donnell. El mejor resumen del *discurso epistémico* argumentado en el concepto de la poliarquía para la calificación de la consolidación de la democracia paraguaya, se evidencia en la siguiente cita:

«El continuo y libre ejercicio de los derechos civiles y políticos, la regularidad de los procesos electorales así como la creciente instauración de normas e instituciones más participativas y la disminución de la influencia de las Fuerzas Armadas en el gobierno de Paraguay, pueden ser interpretados como expresiones de la consolidación del sistema político democrático en el país»⁴⁰.

A manera de epílogo

El análisis del discurso como ejercicio del poder e imposición de la verdad sobre la democracia en Paraguay, ha demostrado que la significación atribuida a la democracia paraguaya, en los distintos periodos, se enmarca dentro de un orden y una práctica considerada como propia del discurso desde la perspectiva foucaultiana, vinculados a la producción de la palabra que responde a unos criterios procedimentales donde el control, la selección y la distribución (de la palabra) juegan un rol preponderante en la sociedad. En otras palabras, controlar que el discurso elaborado sobre la democracia paraguaya tenga, solamente, el significado que quieren aquellos que ejercen el poder e imponen la verdad.

39 Liliana Duarte. Paraguay: Interrupción al proceso de consolidación de la democracia. Disponible en: <http://www.revistacienciapolitica.cl/2013/articulos/paraguay-interrupcion-al-proceso-de-consolidacion-de-la-democracia/>

40 Luis Fretes. La consolidación democrática en Paraguay. Disponible en: http://revistas.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/article/view/8974/9222

Bibliografía

- AA.VV. (1998). *Transición en Paraguay. Cultura Política y Valores Democráticos*, CIRD, Asunción.
- De Sousa Santos, B. *¿Por qué las epistemologías del sur?*, disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=WVtMzklvr7c>
- Bobbio, N. (2012). *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Camacho, E. -Compilador- (2012). *Golpe Parlamentario en Paraguay. Una Aproximación Jurídica*, Arandurá, Asunción.
- Castro, E. (1995). *Pensar a Foucault. Interrogantes Filosóficos de La Arqueología del Saber*, Biblos, Buenos Aires.
- Daher, R. *Solo la Democracia Representativa es válida para los Partidos Políticos en el Parlamento del Paraguay. La Derecha Paraguaya quiere convertir a Lugo en otro Zelaya*, disponible en: <http://alainet.org/active/32487&lang:ehhttp://alainet.org/active/32487&lang:es>
- Dahl, R. (1999). *La Democracia. Una Guía para los Ciudadanos*, Taurus, Buenos Aires.
- _____ (1987). *Un Prefacio a la Teoría Democrática*, Gernika, México.
- _____ (1997). *La Poliarquía*, Tecnos, Madrid.
- Díaz, E. (1993). *Michel Foucault. Los Modos de Subjetivación*, Amagesto, Buenos Aires.
- _____ (1995). *La filosofía de Michel Foucault*, Biblos, Buenos Aires.
- Duarte, L. (2013). *Interrupción al proceso de consolidación de la democracia*, disponible en: <http://www.revistacienciapolitica.cl/2013/articulos/paraguay-interrupcion-al-proceso-de-consolidacion-de-la-democracia/>
- Fretes, L. *La consolidación democrática en Paraguay*, disponible en: http://revistas.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/article/view/8974/9222
- Ferrater Mora, J. (1994). *Diccionario de Filosofía*, tomo II (E – J), Ariel, Barcelona.
- Foucault, M. (1996). *El orden del Discurso*, La Piqueta, Madrid.
- _____ (1992). *Microfísica del poder*, La Piqueta, Madrid.
- _____ (2009). *Una lectura de Kant. Introducción a la Antropología en sentido pragmático*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires.
- _____ (1997). *El Nacimiento de la Clínica – Una Arqueología de la Mirada Médica*, Siglo Veintiuno, Madrid.
- _____ (1992). *Raymond Rousset*, Siglo Veintiuno, Madrid.
- _____ (1996). *De Lenguaje y Literatura*, Paidós, Buenos Aires.
- _____ (1994). *Un Diálogo sobre el Poder*, Altaya, Barcelona.
- _____ (2007). *Seguridad, Territorio, Población*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- _____ (1998). *Vigilar y Castigar – Nacimiento de la Prisión*, Siglo Veintiuno, Madrid.

- _____ (1999). *Estética, Ética y Hermenéutica*, Paidós, Buenos Aires.
- _____ (1987). *Hermenéutica del Sujeto*, La Piqueta, Madrid.
- _____ (1997). *La Arqueología del Saber*, Siglo Veintiuno, Madrid.
- _____ (1996). *¿Qué es la Ilustración?*, La Piqueta, Madrid.
- _____ (1998). *Las Palabras y las Cosas*, Siglo Veintiuno, Madrid.
- Foucault, M. y Gilles, D. (1995). *Theatrum Philosophicum seguido de Repetición y Diferencia*, Anagrama, Barcelona.
- Gómez Marín, R. (2010). *De las Nociones de Paradigma. Episteme y Obstáculo Epistemológico*, en la Revista *Co-herencia* Vol. 7, N° 12 Enero - Junio 2010, pp. 229-255. Medellín, Colombia (ISSN 1794-5887).
- Held, D. (1997). *La Democracia y el Orden Global. Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*, Paidós, Buenos Aires.
- Lesgart, C. (2003). *Usos de la Transición a la Democracia. Ensayo, Ciencia y Política en la década del 80*, Homo Sapiens, Santa Fe.
- Lugo, F. *Discurso en Ecuador*, disponible en: <http://www.abc.com.py/edición-impressa/política/definición-ideologica-de-fernando-lugo-en-su-discurso-en-ecuador-1009080.html>
- Mendonca, D. (2012). *Apuntes Constitucionales. Una Guía para el Ciudadano*, Intercontinental, Asunción.
- O'Donnell, Guillermo (1996). «Ilusiones sobre la Consolidación». Nueva Sociedad Nro. 144, Julio – Agosto 1996, 70 – 89.
- Pichon Rivieri, E. *Vectores Cono Invertido*, disponible en: www.scribd.com/doc/7105834/Vectores-Del-Cono-Invertido
- Rivarola, M. (1999). *El Fascismo Abortado. Formación, Desarrollo y Actuación del Proyecto Ovidista de UNACE*, CBI, Asunción.
- Rodríguez, A. (1993). *Presidente de la República. Mensajes y Discursos 1989 / 1993*, Dirección de Informaciones y Cultura de la Presidencia de la República, Asunción.
- Rosanvallon, P. (2009). *La Legitimidad Democrática. Imparcialidad, Reflexividad, Proximidad*, Manantial, Buenos Aires.
- Ruiz Soroa (2010). J.M. *El Esencialismo Democrático*, Trotta, Madrid.
- Sartori, G. (2007). *Teoría de la Democracia. Tomo 1. El Debate Contemporáneo. Tomo 2. Los Problemas Clásicos*, Alianza, Madrid.
- Selingson, M. (1998), *Transición en Paraguay*, CIRD – USAID, Asunción.
- Vial, A. -Coordinador- (2003). *Cultura Política, Sociedad Civil y Participación Ciudadana. El Caso Paraguay*, CIRD, Asunción.

Interpretando el «Nuevo Rumbo»

Elementos para evaluar el proceso de reestructuración del modelo socioeconómico paraguayo impulsado por el Gobierno de Horacio Cartes.

Fecha de recepción: 21 de agosto de 2015

Fecha de aprobación: 18 de diciembre de 2015

Resumen: En este artículo se presenta el «Nuevo Rumbo» impulsado por Horacio Cartes desde su victoria en las elecciones presidenciales del Paraguay en 2013, pero no como un simple slogan político, sino más bien como un proyecto de reestructuración del modelo socioeconómico paraguayo. Partiendo de una breve discusión sobre el neoliberalismo y las experiencias por él signadas en América Latina, se presenta luego una interpretación del «Nuevo Rumbo» como una estrategia para reestructurar la economía paraguaya e insertarla de manera protagónica en el sistema económico mundial globalizado, permitiendo a su vez la supervivencia de la burguesía nacional frente a la embestida del capital extranjero. Con la experiencia chilena como telón de fondo, se identifican diferentes fases de acción que el «Nuevo Rumbo» se propone transitar de modo a lograr sus objetivos. Se concluye con un análisis de los riesgos internos y externos que atentan contra el éxito del proyecto cartista.

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.

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.

Palabras clave: Neoliberalismo – Horacio Cartes – Alianza Público Privada – Inversión Extranjera.

Abstract: This article analyzes «el Nuevo Rumbo» (the new course), the program introduced by Horacio Cartes after his victory in Paraguay's presidential elections. Starting from a brief discussion about neoliberalism and the experiences under its sign Latin America, the «Nuevo Rumbo» is then analyzed as a strategy to restructure the Paraguayan economy and insert it in the globalized world economic system, allowing the survival of the national bourgeoisie and resisting the onslaught of foreign capital. With the Chilean experience as a backdrop, different phases of action that the «Nuevo Rumbo» has to transit in order to achieve its objectives are identified. The article concludes with an analysis of the internal and external risks that threaten the success of Cartes' project.

Keywords: Neoliberalism – Horacio Cartes- Public-private Partnership – Foreign Investment



Introducción

El 20 de abril de 2013 Horacio Cartes, mega-empresario y candidato a presidente de la República por el Partido Colorado, ganaba las elecciones con 1.104.169 votos (la mayor cantidad obtenida en elecciones presidenciales en la historia del país)¹ convirtiéndose así en el octavo jefe de gobierno (el sexto por elección)² de la corta historia democrática del Paraguay.

Con su llegada al sillón presidencial, y más allá de no tener experiencia política previa, Horacio Cartes demostró tener ideas claras acerca de cuáles serían sus aspiraciones como primer mandatario, presentando inmediatamente un plan de gobierno claro y preciso, con objetivos de corto y mediano plazo bien definidos, que él mismo denominó «Nuevo Rumbo». Y a pesar de que este «Nuevo Rumbo» inicialmente fue considerado nada más que un novedoso *slogan* de marketing político, enseguida demostró ser un programa concreto y detallado de reestructuración del modelo socioeconómico paraguayo.

Aunque existen diversos análisis sobre el «Nuevo Rumbo» cartista, consideramos que la mayoría consiste en interpretaciones un poco simplistas, esto es, presentan el proyecto de gobierno de Cartes como una suerte de neo-liberalismo tardío superado por la historia y que llega a Paraguay con 20 años de retraso. En este artículo, por el contrario, sostenemos la hipótesis que en realidad el mismo se inserta perfectamente en los procesos

1 Datos oficiales de la Justicia Electoral. Véase www.tsje.gov.py

2 Luís González Macchi (1999-2003) y Federico Franco (2012-2013) asumieron la presidencia como resultado de juicios políticos que separaron del cargo a los presidentes electos que los antecedieron, Raúl Cubas (1998-1999) y Fernando Lugo (2008-2012), respectivamente.

económicos y sociales que se están dando a nivel mundial. Entendemos aquí al neo-liberalismo como un modelo en plena expansión, que desde su punto de origen en Chile - a finales de los años 70 del siglo XX - difunde su doctrina hacia México, Perú, y muchos países asiáticos, hasta llegar al mismo corazón de Europa, siendo todos estos países donde las relaciones económicas entre capital y trabajo que impone el modelo neo-liberal están hoy presentes y en total auge.

Con este trabajo intentaremos, a partir de lo señalado, realizar un análisis pormenorizado de los procesos que están detrás del Plan del «Nuevo Rumbo» cartista, a fin de identificar claramente sus elementos específicos, los cambios de paradigma en el campo social y económico que está buscando impulsar en el país, a la vez de señalar cómo el mismo se integra perfectamente con el modelo económico y social neo-liberal que se está afianzando en buena parte del planeta.

Neoliberalismo: Desde Hayek hasta... Cartes, pasando por Chile

Desde los años ochenta del siglo pasado, después del Consenso de Washington y la «experiencia piloto» del Chile de Pinochet, las prácticas neoliberales se han difundido en toda América Latina, pero con consecuencias muy diferentes.

En la teoría, el Estado neoliberal, aunque abocado principalmente al incremento de la productividad, debería mejorar los niveles de vida de toda la sociedad. La premisa del *goteo o chorreo* se refiere precisamente a esto, ya que «la teoría neoliberal sostiene que el mejor modo de asegurar la eliminación de la pobreza [...] es a través de los mercados libres y del libre comercio» (Harvey 2007: 72).

En el caso chileno y en el Brasil de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), esta premisa, en cierta medida, pudo concretarse. Así por ejemplo, la pobreza en Chile ha ido reduciéndose sostenidamente desde 1987; en forma acelerada hasta 1998, y con un poco menos de rapidez pero manteniendo la tendencia a la baja hasta 2006 (Ruiz Encina 2013: 45; Ffrench-Davis 2003: 79). También en Brasil se redujo la incidencia de la pobreza en el transcurso de la década de los noventa, pasando de 41% en sus inicios a 30% al final de la misma. Igualmente la indigencia se redujo en este período del 18% al 10% (Turner Barragán 2011: 14). De todas maneras, estos cambios en la estructura social no significan una mejoría del panorama social en términos generales, ya que pese a la disminución de la pobreza en términos absolutos, lo que se ha producido es un aumento del índice

de desigualdad. Sobre el caso chileno dice la OCDE en su informe de 2010 que «mientras la pobreza e indigencia han disminuido ostensiblemente desde 1990 a 2011, el decil más rico de la población chilena detentó ingresos que se empinaban hasta 29 veces el tamaño de aquellos correspondientes al 10 por ciento de los más desfavorecidos» (Ruiz Encina 2013: 45). Esto, a su vez, ha acarreado un exceso de precariado, y por ende, una inestabilidad social cuyo efecto se puede observar en el crecimiento de las protestas estudiantiles en Chile en la última década.

Pero no en todos los países de la región la receta neoliberal fue aplicada tal como lo dictó el Consejo de Washington. En algunos se aplicó un neoliberalismo *a la criolla*, es decir «dirigido por élites económicas rentistas, adversas a la competencia de mercado y acostumbradas a la manipulación de las políticas públicas, que esquilmaron al Estado» (Falconí/ Oleas 2011: 38). Tal fue el caso de Argentina, Colombia y Bolivia³, entre otros, donde si bien se produjeron los procesos de privatización previstos por el neoliberalismo, éstos no respetaron las leyes del mercado (estando más bien dirigidos a beneficiar a los «amigos» o adjudicándose a través coimas), lo que finalmente impidió un efectivo desarrollo de las empresas privatizadas. Así también, la adopción de ciertas medidas financieras (paridad cambiaria) terminó determinando burbujas especulativas en los mercados, acabando por desatar crisis productivas destructivas.

El neoliberalismo es una práctica que apunta a atraer capitales externos en el país para impulsar el desarrollo y fortalecer el capital productivo nacional a fin de transnacionalizarlo, pero, en los casos recientemente citados, lo que ocurrió más bien fue que las medidas adoptadas determinaron la concentración de la riqueza en manos rapiñeras, que no aportaron desarrollo alguno al país, determinando más bien hondas crisis. Crisis no debidas directamente al neoliberalismo, sino más bien a una versión saqueadora de este modelo.

3 Como casos emblemáticos podrían citarse: la privatización de la Empresa de Agua de Cochabamba (Bolivia) en 1999, signada por la corrupción y relaciones encubiertas entre el gobierno y los compradores; la privatización del Correo Argentino, cuya mala gestión obligó en 2003 a su re-estatización; y la privatización del servicio de salud en Colombia que determinó una serie infinita de estafas por sobrecostos en detrimento del erario público. Al respecto pueden verse: Sanz Galindo, Camilo (2006). «Una fallida privatización del agua en Bolivia: el estado, la corrupción y el efecto neoliberal», en Revista Colombiana de Antropología. vol.42 Disponible en: http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0486-65252006000100011&script=sci_arttext; Wiszniacki, Mariano (2007) «La privatización y regulación del Correo oficial argentino en perspectiva», en Revista *Questión* n. 13 Disponible en: <http://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/352>; Martínez Helda (2011) Tras la privatización, la corrupción en el Sistema de salud colombiano. *Periodismo Humano*, Bogotá. Disponible en: <http://periodismohumano.com/sociedad/salud/tras-la-privatizacion-la-corrupcion-en-el-sistema-de-salud-colombiano.html>.

Es entonces a partir de esta caracterización que debemos analizar cómo el presidente Cartes, desde su llegada al gobierno del país, ha decidido implementar su propuesta neoliberal de «Nuevo Rumbo».

Como se ha señalado, en sus formulaciones teóricas, el neoliberalismo es un sistema que busca impulsar un desarrollo generalizado, pero apuntando a fortalecer el capital, concentrando la riqueza producida como elemento clave de la sostenibilidad del proceso a futuro. No se trata de «quitar a los pobres para dar a los ricos», sino más bien de impulsar incrementos en la productividad que a su vez beneficiarán a capas menos favorecidas, reduciendo de esta manera la cantidad de pobres y transformándolos en nuevos consumidores. Pero este proceso, a su vez, promueve que gran parte de la nueva riqueza producida se concentre en pocas manos, fortaleciendo el capital nacional (hasta un nivel que permita su transnacionalización), apuntando a que de esta forma el mismo mantenga el proceso de crecimiento permanentemente activo.

Todo esto se consigue generalmente impulsando diferentes medidas, entre las cuales las más importantes son: reducción de los derechos laborales y precarización del trabajo de manera a bajar su costo; apertura sin límites al capital extranjero tanto hacia el sector privado como hacia el sector público, para fortalecer los negocios; reducción de los impuestos a la renta y eventual sustitución con impuestos indirectos (IVA, combustibles, productos de lujo, etc.), para aumentar la renta del capital; reducción de la acción del Estado en los campos de su directa competencia (salud, educación) y transformación de estos servicios en mercancía comerciable, para ampliar cada vez más los mercados; reducción de subsidios y ayudas a los sectores pobres o traslado de los mismos directamente a las empresas que cubrirán el servicio anteriormente subsidiado (becas, seguros sociales pagados a empresas privadas, etc.), para aumentar la rentabilidad de los negocios privatizados de servicios públicos; así como el impulso de legislaciones a favor de las inversiones, principalmente extranjeras, para garantizar su rentabilidad reduciendo y hasta anulando - donde sea posible - los riesgos.

Hay que subrayar que muchas de estas medidas necesarias para impulsar políticas económicas neoliberales ya estaban presentes en Paraguay antes de la llegada de Cartes a la presidencia de la República, ya sea por inaplicación permanente de la legislación vigente (como en el caso de la precarización del trabajo) o sencillamente debido a las características intrínsecas del Estado paraguayo post-dictadura que prevén baja presión impositiva, servicios públicos de salud y educación extremadamente deficientes y sin cobertura universal e incentivos a la inversión extranjera garantizada por ley hace más de dos décadas (ley 60 de 1990). Todas condiciones que los

dos gobiernos de corte post-keynesiano que precedieron al de Cartes, los Gobiernos Duarte Frutos y Lugo, no pudieron modificar ni siquiera a un nivel superficial.

La situación descrita resultaba altamente positiva para que el «Nuevo Rumbo» cartista pudiera empezar a desarrollar su «proyecto país» sobre bases sólidas y arraigadas, que facilitarían mucho el trabajo planeado. Además, para conseguir aún más fácilmente los objetivos que se había propuesto, el presidente Cartes confió en utilizar, como hoja de ruta primaria, el proceso neoliberal más exitoso del continente - el modelo chileno - no solamente buscando repetir su implementación, sino inclusive apoyándose en asesores procedentes de esa misma experiencia.⁴

De esta manera el presidente Cartes dio pasos adelante inclusive antes de asumir el cargo, pocas semanas después de su victoria electoral, impulsando medidas que marcarían un efectivo «Nuevo Rumbo» económico y social para el Paraguay. Con ellas buscaba no solamente aplicar una nueva doctrina económica y medidas de gobierno coherentes con ella, sino más bien apuntaba a determinar cambios estructurales en el mismo sistema económico y social del país.

El «Nuevo Rumbo» cartista no significa solamente dejar de lado las políticas post-keynesianas de los Gobiernos que lo antecedieron para impulsar políticas neoliberales al estilo de Friedrich von Hayek; más bien significa sentar bases concretas y duraderas para una modificación estructural de las mismas relaciones económicas y de poder existentes en el Paraguay, trasladando el eje del desarrollo desde el sector agrario al sector comercial-industrial, y reduciendo paulatinamente el poder de los viejos actores políticos (potentados de los partidos tradicionales, especialmente de la ANR) y económicos (ganaderos y latifundistas agrarios en general), a favor de una nueva oligarquía conformada por empresarios de la industria, del comercio, y de las comunicaciones, y sostenida por una amplia franja de profesionales de alto nivel gerencial, que pudiera integrarse exitosamente al sistema económico mundial globalizado y transnacional.

El «Nuevo Rumbo» entonces se presenta como modelo de reestructuración integral del capitalismo paraguayo, instrumento necesario para integrar el país y su alta burguesía empresarial al sistema económico mundial transnacional en desarrollo. Para ello se propone superar definitivamente el modelo económico prebendario y clientelar de origen stronista todavía

4 Entre ellos, el que más se destaca es sin duda Francisco Cuadra, quien fuera Ministro y Vocero del Gral Pinochet durante su Gobierno de facto en Chile. Véase Última Hora del 14 de Noviembre de 2011, disponible en: <http://www.ultimahora.com/exvocero-pinochet-asesorahoracio-cartes-n480628.html>.

vigente en el país, el cual, con su acción de saqueo permanente de las arcas del Estado a fin de mantener una clase político-empresarial fundamentalmente parasitaria⁵, lleva al país a una posición totalmente marginal en la economía globalizada, y a su burguesía nacional hacia su definitivo perecimiento.

Frente a estos riesgos mortales para el capitalismo nacional, el «Nuevo Rumbo» cartista se fijó dos objetivos claros, aunque sin duda complejos: por un lado modernizar la economía y el sistema financiero-industrial-comercial paraguayo para que el capital local pudiera fortalecerse, crecer y perdurar frente a los nuevos desafíos de la globalización mundial, que de una manera u otra ya estaban afectando al sistema capitalista nacional; y por otro lado garantizar, mediante este proceso, la supervivencia de la parte más relevante y moderna de la burguesía paraguaya, para que no fuera absorbida por el capital de los países limítrofes hasta su definitiva desaparición.

Objetivos éstos a concretarse mediante una acción de Gobierno firme y decidida que, como ya señalamos, buscaría reorganizar y reestructurar desde sus fundaciones el conjunto del sistema económico, político y social de Paraguay, utilizando como modelo el neoliberalismo y como horizonte la supervivencia del capitalismo paraguayo y su transnacionalización.

El «Nuevo Rumbo» cartista en su 5 fases de desarrollo

Teniendo bien claros los objetivos del «Nuevo Rumbo», Horacio Cartes, desde el inicio de su acción de gobierno, estableció un plan de acciones adecuadas y coherentes mediante las cuales se llegaría, de manera eficaz y efectiva, a los resultados esperados. Estas acciones fueron implementándose según diferentes fases de desarrollo, cuyos contenidos vamos a reconstruir a continuación.

Fase 1: Recuperar el liderazgo presidencial

Más allá de que Paraguay sea una República presidencial, la Constitución Nacional de 1992 ha limitado radicalmente las atribuciones del Jefe de Estado con respecto al periodo constitucional anterior (iniciado con la reforma de 1967), dominado por la figura todopoderosa del Presidente Stroessner.

5 En este sentido, Masi (2006: 21) identifica a una élite político-empresarial-rentista que surge y se afianza durante el régimen stronista, la cual se maneja de manera discrecional, no a través de reglas o normas sino a partir de cánones informales derivados de favores al régimen. En esta misma línea, y de cara a los procesos delictivos a través de los cuales esta élite fue enriqueciéndose (contrabando, evasión impositiva, apropiación indebida de tierras fiscales, coimas, etc.) Palau (1992: 361) ha denominado a estos actores como *lumpen-empresariado*.

A partir del nuevo diseño constitucional gran parte del poder decisorio referente a las políticas de Estado ha pasado del Poder Ejecutivo al Legislativo, siendo considerado este último, por su integración proporcional, como el real representante de la voluntad popular (Morínigo 2006: 72).

Esta condición ha vaciado el rol del Presidente de la República, impidiendo en varios periodos de gobierno el impulso de las políticas por las cuales el Presidente había sido elegido, debido a la imposibilidad de construir mayorías de apoyo en el Parlamento; situación que en los últimos quince años ha llegado a producir tres juicios políticos a Presidentes de la República en función, dos de los cuales han acabado con la destitución del presidente en cargo, habiendo desde 1998 sólo un Presidente de la República (Nicanor Duarte Frutos) podido cerrar regularmente su mandato constitucional de 5 años.⁶

Es justamente teniendo en consideración esta condición actual del sistema político nacional que las primeras acciones llevadas a cabo por el Presidente Cartes han apuntado expresamente a intentar revertir el desequilibrio de poderes consagrado en la Constitución, buscando fortalecer en los hechos, donde no era posible en lo legal, la figura del titular del Ejecutivo como tomador de decisiones y articulador político principal de la República.

La primera de estas acciones, llevada a cabo apenas asumida la primera magistratura, fue la reforma de la Ley de defensa nacional, garantizando al Presidente de la República la posibilidad de movilizar tropas en función a la seguridad interna, sin previo acuerdo del parlamento (aunque debiendo informar al Congreso dentro de las 48 horas, pudiendo éste decidir la cesación de la intervención militar), con la excusa que de esta manera se haría más eficiente la acción militar contra el Ejército del Pueblo Paraguayo⁷.

Con esta medida se buscaba dar a la sociedad entera un mensaje de gran efecto psicológico: el Presidente de la República se reapropiaba de las Fuerzas Armadas, de las cuales hasta el momento era sólo «formalmente» Comandante en Jefe⁸, pero que desde ahora resultaba nuevamente vinculada de manera directa al cargo presidencial. Un mensaje claro de

6 Como ya señalamos, en 1999 fue destituido por Juicio político el Presidente Raúl Cubas, electo en 1998; y en 2012 fue destituido de la misma forma el presidente Fernando Lugo, electo en 2008. En 2002 fue llevado a Juicio político el Presidente González Macchi, quien había sustituido Cubas después de su destitución. Este Juicio, a diferencia de los otros dos, tuvo un final favorable para el presidente en función, que fue declarado no culpable por la Cámara de Senadores el 22 de enero de 2003.

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

8 Como establece el Art. 238, apartado 9) de la Constitución Nacional de 1992.

reconstrucción de la autoridad presidencial, sobre todo después de la debilidad intrínseca del cargo demostrada durante la gestión del presidente Fernando Lugo, que raras veces pudo ejercer una clara autoridad desde ese espacio de poder.

La segunda acción fue dirigida expresamente hacia el poder económico históricamente dominante en el Paraguay, el del agro, que desde 1989 ha incidido de manera importante en la toma de decisiones políticas del país. El agro, debido a esta condición de poder, nunca había pagado impuestos acordes al nivel de renta producida, estando en buena medida exento de esta obligación, o recurriendo simplemente a altos niveles de evasión impositiva.⁹ A fin de aclarar a este sector el nuevo rol de autoridad del cargo presidencial, en los meses previos a su asunción al cargo (que se dio en agosto de 2013), Cartes empezó un proceso de apoyo a acciones parlamentarias que buscaban aumentar los niveles impositivos en el sector agrícola.

Inicialmente Cartes decidió apoyar la propuesta legislativa que establecía el IRAGRO (Impuesto a la Renta sobre las Actividades Agropecuarias) y modificaba la aplicación del IVA al sector agrícola, pero después que un lobby parlamentario de los grandes empresarios agro-ganaderos intentó vaciar los contenidos de este proyecto de ley, decidió apoyar una ley aún más dura, que preveía un impuesto a la exportación de granos en bruto. La acción decidida del presidente Cartes en esta ocasión hizo retroceder a los empresarios agro-ganaderos que finalmente accedieron a que la ley que establecía el IRAGRO fuera aprobada en su forma original¹⁰, y a su vez, Cartes accedió a vetar la ley de impuesto a la exportación de granos¹¹.

La tercera acción fue dirigida expresamente hacia el Parlamento, que como señalábamos, en los últimos quince años ya había demostrado su poderío destituyendo a dos presidentes electos. En este caso Cartes buscó desarrollar una acción más sutil pero que demostraría que el rol Presidencial, como jefe del Ejecutivo, podía imponerse sobre la superioridad constitucional del parlamento.

El recurso utilizado para cumplir esta acción fue la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal¹², que establecía un tope al endeudamiento

9 En 2012 el Agro paraguayo, aunque participaba en el PIB nacional en el orden de casi el 30%, sólo aportaba al Fisco el 0,5% del total de sus ingresos. Fuente: Ministerio de Hacienda.

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

11 ABC Color, 11 de octubre de 2013, disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/economia/cartes-ratifica-veto-de-ley-que-crea-impuesto-a-exportacion-de-granos-627218.html>.

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

público y al déficit que podía registrarse en el presupuesto general anual (fijado al 1,5%). A través de esta acción, Cartes consiguió que el mismo parlamento se auto-impusiera limitaciones a sus facultades constitucionales irrestrictas de modificar las propuestas de Presupuesto General anual procedentes del Ejecutivo¹³. Una ley de escasa efectividad, ya que debido a la ausencia de niveles de prelación entre las leyes aprobadas en el parlamento en Paraguay, esas mismas disposiciones pueden ser dejadas de lado por parte de cada nueva ley de presupuesto general (que se aprueba al final de cada año). Pero que tuvo el efecto de hacer asumir a los mismos parlamentarios, y a todo el país, que el Parlamento se doblegaba a la nueva autoridad presidencial.

Con estas tres acciones, entonces, el presidente Cartes llegó en pocos meses a imponer una nueva imagen pública del rol del Ejecutivo, reforzando la posición del mismo en la arquitectura institucional. Cabe aquí resaltar que esto fue logrado sin hacer ninguna compleja modificación constitucional, sino más bien actuando desde un plano psicológico, cuya finalidad era hacer comprender a todos los actores políticos, sociales, económicos e institucionales que el país estaba entrando en una nueva «era» político-institucional, en la cual el Presidente de la República ya no era más una figura impotente, sino activa y proactiva, el primer impulsor y protagonista del «Nuevo Rumbo» que él mismo había diseñado para el país.

Fase 2: Fijar las condiciones para atraer capital desde el exterior

Habiendo recuperado el Presidente de la República su rol de líder de los procesos políticos y económicos del país, la fase siguiente del proyecto cartista preveía la instalación de las condiciones legales, técnicas y financieras necesarias para garantizar el elemento central del proceso de desarrollo de la economía paraguaya según el modelo neoliberal, es decir, la apertura de los mercados internos al capital extranjero.

Para ello, en los primeros meses de su gobierno, el presidente Cartes puso en marcha algunas acciones concretas, tanto en campo legislativo como organizacional y económico, a fin de poder lograr este resultado.

El primer paso fue la ya citada Ley de responsabilidad fiscal, que además de tener la función «política» que ya señalamos, también tiene una importancia relevante a nivel económico y financiero. En este sentido, la misma indica claramente a los mercados internacionales la voluntad del Gobierno de limitar el gasto público, y por ende los ingresos fiscales, elemento

¹³ Como establece el Art. 216 de la Constitución Nacional de 1992.

esencial para la construcción de aquel «ambiente de negocios favorable» que tanto gusta al capital financiero internacional.

El segundo paso fue otra medida legislativa altamente relevante para atraer capital del exterior al país, es decir, la ley de Alianza Público-Privada (APP)¹⁴. Con ella se definía un marco óptimo para que, a través de la utilización de los bienes públicos, se garantizara al capital que ingresaba al país márgenes relevantes de ganancias, en parte debido al perfil mismo del las alianzas propuestas (infraestructuras, gestión de servicios públicos relevantes, explotación de campos dejados libres por el estado, etc.) y en parte por las garantías que la misma ley consignaba.

El tercer paso consistió en un mensaje clave dirigido a demostrar que el Paraguay estaba cambiando su forma de trabajar a nivel de instituciones públicas gracias al «Nuevo Rumbo», convirtiéndose en un país mucho más confiable para recibir inversiones. Específicamente lo que hizo el presidente Cartes fue dar un perfil eminentemente tecnocrático a su gabinete (Duarte Recalde 2014: 45). Eso se concretó mediante el nombramiento en la esfera ministerial de técnicos reconocidos procedentes de organismos privados y multinacionales¹⁵ y que en su mayoría no tenían ninguna relación con la dirigencia política tradicional, y mucho menos con la militancia de base del Partido Colorado. Claramente esta elección del presidente Cartes no solamente apuntaba a demostrar que el clientelismo político no tenía cabida en su gobierno, sino también a garantizar a los posibles inversores que el «Nuevo Rumbo» antes que todo apuntaba a la eficiencia de la gestión pública, condición *sine qua non* para la eficiencia administrativa y el crecimiento económico.

Un último paso, pero que no pudo concretarse hasta noviembre de 2015, ha sido la aprobación de una nueva ley de garantías para las inversiones que permite reducir ampliamente impuestos para toda nueva inversión productiva en el país. Inclusive se garantiza que nuevos impuestos o incremento de tributos existentes no afectarán las inversiones concretadas al amparo de esta ley¹⁶. Pese a que la ley de garantías para las inversiones fue aprobada solamente llegando casi a la mitad del mandato del presidente Cartes - debido al complejo debate parlamentario en que la misma se vio envuelta - esto no afectó en gran medida los planes del «Nuevo Rumbo». Recordemos que desde 1990 existe ya en Paraguay una ley (específicamen-

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

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

16 La Nación, 27 de Noviembre de 2015, disponible en <http://www.lanacion.com.py/2015/11/27/sancionan-la-ley-de-garantias-a-las-inversiones-y-generacion-de-empleo/>

te la ley 60) que garantiza las inversiones adecuándose a los intereses de los inversores extranjeros, previendo baja presión fiscal y posibilidad de salida del país sin límites de las ganancias realizadas para toda inversión extranjera productiva que ingrese a Paraguay en el marco de esta legislación.

Fase 3 - Eliminar la Pobreza para impulsar el consumo

Una de las características del modelo neoliberal es la transformación de cada bien y servicio en una mercancía, en un producto a adquirir en el mercado. Desde esta perspectiva, entonces, «se presume que en principio todo puede ser tratado como mercancía» (Harvey 2007: 172). Para mantener un crecimiento económico sostenido y permanente, condición indispensable para dar sostenibilidad al modelo, estas mercancías deben ser adquiridas constantemente por los consumidores, situación que hace indispensable que el número de éstos se amplíe lo más posible. Por ello una de las políticas del neoliberalismo es la reducción de la pobreza, para así poder ampliar de manera sostenida la base de los consumidores. En palabras de un representante del Fondo Monetario Internacional: «no existe economía vibrante sin consumidores» (Lavinias 2013: 12).

Desde esta perspectiva, los mecanismos para reducir la pobreza que adopta el neoliberalismo se diferencian de manera sustancial de aquéllos impulsados por las políticas de corte keynesiano; ya que mientras estas últimas apuntan a brindar esquemas de seguridad social amplios, con participación del Estado como mediador en la relación capital/trabajo (Harvey 2007: 17-18), el modelo neoliberal prefiere dar libertad al mercado para regularse autónomamente, también en lo que a la oferta de trabajo se refiere. En este sentido la pobreza se elimina, en primer lugar, a través de la participación en el mercado de trabajo, incluyendo cada vez a más personas en él (por ejemplo, mujeres y jóvenes). Ahora, el buscar aumentar la oferta de trabajo no significa automáticamente impulsar un trabajo decente para todos, con garantías de un ingreso mínimo y seguridad social; al contrario, como ya señalamos, la precariedad y la desregulación del trabajo son prácticas inherentes al modelo neoliberal (Bourdieu: 1998).

En esta línea, otra característica intrínseca del modelo neoliberal la necesidad que todos tengan un trabajo, por más precario que éste sea, de manera así a poder sostenerse económicamente, a salir de la pobreza y a transformarse en consumidores que utilizan el salario para la adquisición de bienes y servicios. Según la teoría neoliberal, el desempleo es siempre voluntario. De acuerdo a sus postulados, el trabajo «tiene un 'precio mínimo' por debajo del cual se prefiere no trabajar. El desempleo aparece porque el precio mínimo del trabajo es demasiado alto», precisamente de-

bido a la intervención del Estado de Bienestar (Harvey 2007: 59-60). Por consiguiente, reduciendo la intervención del Estado, el desempleo debería reducirse paulatinamente, excepto en aquellos casos en los que el valor de las personas en el mercado de trabajo es marginal (niños, ancianos, viudas, personas con discapacidad) o cuya inserción es extremadamente difícil por sus condiciones de vida (personas viviendo en extrema pobreza). Estos grupos son entonces los beneficiarios de programas focalizados tales como las transferencias de efectivo y los microcréditos, por un lado; o «becas de estudios» y «aporte para servicios de seguridad social» por otro lado, que se ejecutan directamente a través de empresas privadas que proporcionan el servicio requerido. De esta manera se garantiza el consumo y al mismo tiempo se está apoyando al capital y a las empresas (Ruiz Encina 2013: 17-19). Ambos métodos, además de ser utilizados para combatir la pobreza, son utilizados como estrategia para permitir el acceso de más personas a las dinámicas del mercado, haciendo así la economía más eficiente al contar con más consumidores¹⁷.

Son éstas las bases teóricas que está impulsando el «Nuevo Rumbo» cartista en el ámbito de su acción para reorganizar y fortalecer la economía paraguaya. La necesidad de una reducción paulatina de los niveles de pobreza ha sido asumida por Cartes como clave determinante de su programa y, aplicando el modelo neoliberal, esto era posible solamente con un incremento importante de los puestos de trabajo disponibles.¹⁸ Puestos de trabajos en cantidad tal a compensar el crecimiento vegetativo de la población, que inserta al mercado laboral 100.000 jóvenes cada año; a reducir el desempleo y a reducir la población económicamente inactiva, pero sobre todo, a eliminar el subempleo que asecha a buena parte de la población paraguaya ocupada¹⁹.

Para cumplir con este objetivo vimos ya que, por un lado, se implementó la posibilidad de atraer al país capital productivo, gracias a un entorno económico y social propicio y predecible (gobierno eficiente, bajos impuestos, precariedad del trabajo, etc.) y a una legislación favorable (APP, ley de garantías a las inversiones; y en su ausencia, la ley 60/90); pero también se apuntó a fortalecer la inversión pública, principalmente en infraestructuras (rutas y caminos), modernización de las empresas estatales, y programas

17 Véase Lavinás (2013) *Anti Poverty Schemes Instead of Social Protection*, especialmente la sección *From Equal Citizens to Equal Consumers*

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

19 El 20,0% de los ocupados según los datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2014. Dgeec.

edilicios (Senavitat);²⁰ inversión financiada mediante la emisión de Bonos en los mercados internacionales que permitieron recolectar casi 2.000 millones de dólares en dos años, pero que al mismo tiempo determinaron un importante crecimiento del endeudamiento del país.²¹

Una renovada Secretaría Técnica de Planificación, junto al Ministerio de la Industria y al Ministerio de Hacienda, han estado a cargo de poner en marcha las acciones señaladas, para poder así lograr aquella reducción de la pobreza y aquel consecuente aumento de la base de consumidores, condiciones consideradas indispensables para poder establecer un nivel de consumo apto para un desarrollo continuo y sostenible del modelo neoliberal de la economía que el «Nuevo Rumbo» está buscando implementar en el país.

De esta manera el «Nuevo Rumbo» garantizaría niveles crecientes de ganancias del capital nacional y del procedente del exterior, que a su vez permitirían un crecimiento permanente de la economía sosteniendo la oferta de trabajo, impulsando así un círculo virtuoso del crecimiento, aparentemente sin límites.

Fase 4 - Garantizar la supervivencia de la burguesía nacional

Los aspectos del «Nuevo Rumbo» analizados hasta el momento, más allá de ser instrumentos para reestructurar la economía paraguaya e insertarla de manera más decidida y protagónica en el sistema económico mundial globalizado, tienen también una agenda «oculta» pero central y en buena medida causante de todo el proceso en desarrollo, es decir: la supervivencia de la burguesía nacional frente a la embestida del capital extranjero.

La economía paraguaya de las últimas tres décadas, después de que acabó el influjo de la construcción de la represa de Itaipú, ha estado sustancialmente estancada. Los índices de crecimiento han sido muy limitados con respecto a los países vecinos. Tal es así que, si se compara el promedio del crecimiento del PIB per cápita registrado en la década 1980-1989 con el promedio del período 2008-2012, se ve que en Paraguay hubo una variación de solamente +17,0%; frente al +36,9% de crecimiento en Brasil, al +49,0% en Perú, al +59,9% en Argentina, al +79,3% en Uruguay, y al +150,8% en Chile.²²

20 Secretaría de Información y Comunicación del Gobierno del Paraguay, 4 de Agosto de 2014, disponible en: <http://www.sicom.gov.py/?p=2628>

21 5 Días, 24 de Abril de 2015, disponible en: <http://www.5dias.com.py/39260-gobierno-saldria-con-bonos-a-partir-de-us-300-millones>.

22 CEPAL (2013) Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable. Santiago del Chile, Naciones Unidas. Pág. 79. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1085/S2013574_es.pdf?sequence=1

Esta importante diferencia en las tasas de crecimiento de Paraguay respecto a las del resto del Cono Sur, junto con un modelo económico basado, en primer lugar, en las reexportaciones y seguidamente en la producción de commodities agrícolas para el mercado mundial, ha tenido como resultado el debilitamiento sostenido de la burguesía industrial y comercial del país, determinando su exclusión del proceso de crecimiento que ha vivido América Latina en esta última década.

Esta situación ha creado una brecha importante entre los niveles de riqueza de la burguesía industrial y comercial paraguaya respecto de la de los países vecinos, transformando al país en terreno de conquista para la burguesía de América Latina que, gracias a sus crecientes plusvalías disponibles para la inversión, han encontrado en Paraguay un mercado para la compra de empresas abierto y a bajo costo.

Por ello durante toda la primera década del siglo XXI Paraguay ha sido tierra de conquista de empresarios extranjeros, deseosos de invertir sus excedentes en empresas de bajo precio pero de buena rentabilidad futura²³. Esto, a su vez, ha determinado una reducción paulatina de la burguesía empresarial nacional, transformando la misma en buena medida en puros corredores financieros que para mantener un cierto nivel de riqueza están obligados a invertir el capital adquirido por la venta de sus empresas en la intermediación financiera y los paraísos fiscales, no habiendo mercado disponible para nuevos emprendimientos industriales o de servicios, y perdiendo así toda incidencia en el desarrollo del país.

Esta desnacionalización del sistema empresarial paraguayo hasta el momento ha afectado principalmente a la burguesía mono-productora, es decir, a los empresarios nacionales dueños de una única empresa productora de una sola línea de productos o de servicios, no incidiendo en los grandes grupos empresariales, conjunto del cual hace parte también la Holding del presidente Cartes. Pero resulta evidente que más temprano que tarde, creciendo el nivel de adquisiciones de empresas paraguayas por parte del capital extranjero, también los grandes grupos empresariales se verán afectados por este proceso: ya sea porque el capital extranjero invertirá de manera importante en las nuevas empresas adquiridas produciendo mayor competencia para las empresas pertenecientes a los grandes gru-

23 A modo de ejemplo, dado que la mayoría de estas ventas no trascienden en la prensa, citamos dos casos emblemáticos de cesiones a empresas extranjeras que tuvieron importantes repercusiones en el sistema empresarial paraguayo: la venta de Frigomerc (2012), adquirida por la empresa brasileña Minerva, en <http://www.5dias.com.py/19307-frigorifico-minerva-anuncia-compra-de-frigomerc-por-us-35-millones>; y la venta de Informconf (2013), adquirida por la empresa norteamericana Equifax, en <http://www.ultimahora.com/empresa-norteamericana-servicios-financieros-adquiere-informconf>.

pos nacionales y reduciendo así su rentabilidad, o sencillamente porque completada la extranjerización de todo emprendimiento mono-productivo las siguientes víctimas serán justamente los grandes grupos empresariales paraguayos.

Y es muy probable que esta realidad haya sido uno de los motivos por el cual Horacio Cartes decidió entrar en el juego político, candidatándose a las elecciones y logrando ser elegido Presidente de la República en 2013. Sencillamente porque comprendió, como empresario, que el sistema socioeconómico del Paraguay actual ya no podía garantizar continuidad a la burguesía paraguaya y era necesario impulsar nuevas opciones económicas que pudieran enfrentar exitosamente la embestida del capital extranjero, que era necesario encontrar la forma de aliarse con éste sin ser su víctima, y garantizar la supervivencia - por lo menos - de la gran burguesía nacional, de la cual justamente Cartes es parte relevante.

El «Nuevo Rumbo» entonces es, en este marco, el instrumento fundamental para la supervivencia futura de la alta burguesía nacional, para garantizar su existencia y al mismo tiempo fortalecerla y potenciarla, permitiéndole obtener una dimensión más amplia que le faculte, en un futuro próximo, no solamente evitar ser absorbida por parte del capital extranjero, sino también volverse un aliado indispensable de éste, para emprendimientos empresariales de gran alcance y gran rentabilidad, a nivel nacional y transnacional.²⁴

De hecho la ley de Alianzas Público-Privadas es justamente la piedra angular de este proceso. Porque por un lado garantiza la posibilidad que el capital local pueda aliarse con el capital extranjero en emprendimientos de alta rentabilidad que pueden permitir a los empresarios involucrados alcanzar un tamaño suficiente para evitar futuras absorciones; y por el otro lado, porque presenta posibilidades de generar proyectos en el marco de los servicios públicos (salud, energía, comunicación, educación, etc.), es decir, en los sectores económicos más poderosos y con el mayor alcance de consumidores en el país. De este modo garantiza a los grandes grupos empresariales nacionales poder, en futuro, hacerse cargo de la gestión de estos emprendimientos, con un consecuente crecimiento exponencial del nivel facturado.

Ambos procesos finalmente no solamente ayudarán a garantizar la supervivencia de una burguesía empresarial nacional, sino que fortalecerán el proceso de concentración del capital y su crecimiento sostenido, condición

²⁴ Al respecto, el caso chileno puede ser considerado paradigmático. Véase Ruiz Encina (2013), pp. 20-22

esencial para permitir a esta misma burguesía transnacionalizarse y cruzar las fronteras del país para ingresar en otros mercados, acabando por actuar de esta manera como el mismo capital extranjero que está hoy ingresando ampliamente en Paraguay.²⁵

Así que es solamente con la concreción efectiva de esta agenda «oculta» del Nuevo Rumbo que la gran burguesía nacional podrá garantizar en las próximas décadas las condiciones mínimas necesarias para poder sobrevivir y perdurar.

Fase 5 - Poner el Estado al servicio del capital

Como última fase para la implementación del «Nuevo Rumbo» cartista, y como elemento esencial para garantizar la supervivencia de la alta burguesía nacional, el planteo prevé la transformación del Estado, pasando de ser instrumento al servicio de la ciudadanía a ser instrumento al servicio del capital. En resumen: reorganizar todo servicio público convirtiéndolo en servicio «comercial», siguiendo la visión neoliberal que considera que un capital fuerte y en permanente desarrollo garantiza un crecimiento económico permanente y sostenido de la economía, cuyo efecto ineluctable es la modernización de toda la sociedad y la reducción sostenida de la pobreza.

El proceso para llegar a este resultado no será breve, pero tomará cada vez más consistencia en función de la concreción progresiva de las cuatro fases de desarrollo descritas anteriormente.

A diferencia de lo que en varias ocasiones han señalado diferentes analistas y actores sociales²⁶, las privatizaciones ocultas de los servicios públicos mediante concesiones a agentes privados - aplicando la ley de APP - no es uno de los objetivos inmediatos del «Nuevo Rumbo» cartista. De hecho, no tendría sentido ceder la gestión de empresas con decenas y centenares de miles de usuarios sin que antes las condiciones de rentabilidad de las mismas, y del mercado en general, sean aptas para garantizar un aporte relevante al desarrollo del país, permitiendo ganancias sostenidas a sus nuevos gestores.

25 Este mismo proceso se verificó en Chile en las últimas tres décadas, donde un exitoso proceso de transnacionalización se desarrolló mediante «una alianza de capitales locales y externos, que más tarde erige filiales en el exterior» (Ruiz Encina 2013: 21).

26 Al respecto ver: <http://vientofuerte.com/last/articulo.php?art=22359#.VsEO1fnhAgs>; <http://ea.com.py/v2/el-gobierno-de-horacio-cartes-es-un-proceso-peligroso-para-el-futuro-del-pais/>; <http://www.resumenlatinoamericano.org/2015/11/01/paraguay-entrevista-a-bernardo-rojas-presidente-de-la-cut-a-el-gobierno-de-cartes-de-paraguay-es-una-dictadura-de-nuevo-cuno/>; <http://www.fronteralatina.de/2014/03/sectores-sociales-paraguayos-inician-huelga-contra-gobierno-de-cartes.html>.

No se trata, como en el caso del «neoliberalismo a la criolla» que describimos al inicio de este trabajo, de ceder empresas rentables a amigos para garantizar su enriquecimiento a expensas de un decaimiento seguro de la productividad y funcionalidad de esas mismas empresas o servicios. Eso no garantizaría ni el desarrollo sostenido ni la concentración del capital que anhela el «Nuevo Rumbo», a fin de concretar los objetivos que ya señalamos. Por el contrario, es indispensable que el entorno económico sea favorable, que el capital del exterior fluya, que la pobreza se reduzca para dar espacio a nuevos y más amplios niveles de consumos interno, y que en las empresas o servicios públicos existan condiciones organizacionales y financieras óptimas para que sean eficientes y rentables, y así contribuyan efectivamente al desarrollo sostenido de la economía nacional.

Solamente cuando estas condiciones estén dadas se podrá empezar a concesionar las empresas y los servicios públicos, entregándolos a alianzas entre capital privado nacional y del exterior. Sólo desde ese momento las concesiones podrán garantizar un efectivo aporte tanto al desarrollo y al crecimiento sostenido de la economía nacional, como a aquel proceso de concentración de la riqueza y de fortalecimiento de la alta burguesía nacional que el «Nuevo Rumbo» cartista anhela.

Desde ese momento el camino estará trazado: la apertura de los mercados nacionales a la inversión extranjera ayudará a reducir la pobreza a través del trabajo, ampliando de esta forma la base de consumidores del país; además, la transformación de todo servicio público en mercancía disponible para el consumo de quien pueda pagarlo será la clave de un proceso efectivo de crecimiento sostenido y concentración del capital. Por otro lado, la reducción de las atribuciones del Estado y la transformación de toda inversión social en aporte para los sectores más desfavorecidos a fin de compensar su condición, pero entregando directamente los recursos a las empresas concesionarias de los servicios, permitirá vaciar el Estado de sus funciones y de su estructura, reduciendo sensiblemente la necesidad de recursos impositivos y garantizando de esta forma cada vez mayores niveles de ganancias y de concentración del capital al sector privado. Proceso éste que llevará finalmente al cumplimiento el «Nuevo Rumbo» cartista, cambiando de manera definitiva la estructura socioeconómica del Paraguay.

Debilidades endógenas y exógenas del «Nuevo Rumbo»

Es impensable que un proceso de cambio estructural como el que hemos descrito no tenga debilidades y riesgos reales de fracasar. En el caso del «Nuevo Rumbo» cartista, éste ha tenido que lidiar, desde su instalación en el país, tanto con debilidades inherentes a su propio diseño como con

amenazas externas suficientemente poderosas como para poner en entredicho su desarrollo, o inclusive llevarlo al fracaso. A continuación las analizamos una por una.

Debilidades endógenas del proceso

Uno de los problemas estructurales de la administración pública paraguaya es su limitada capacidad de gestión. Si bien esta situación procede de la dictadura stronista, la misma no se ha podido modificar durante el período democrático, debido principalmente a los aspectos clientelares que regulan la vida interna de la democracia.

Esto ha determinado una falta de eficiencia endémica del aparato estatal en la gestión del desarrollo de proyectos de inversión, tanto que el Estado nunca pudo manejar en simultáneo proyectos que superen conjuntamente más de 1.000 millones de dólares americanos.²⁷ Ahora, teniendo en cuenta que al momento de aprobar la Ley de APP el Gobierno Cartes planificaba manejar proyectos de inversiones por un valor de 32.000 millones de dólares en los siguientes 5 años²⁸, nos damos cuenta de que las expectativas del «Nuevo Rumbo» cartista iban mucho más allá de las posibilidades de gestión de su administración. Al respecto, vale tener en mente que Chile, el mejor desarrollador de APP en América Latina, solamente pudo alcanzar los 14.000 millones de dólares americanos de inversiones en dos décadas de aplicación del proceso²⁹.

Y de hecho los datos demuestran fehacientemente que las expectativas eran demasiado altas: a la fecha los proyectos de APP estudiados en la Secretaría de Planificación no superan los 2.000 millones de dólares³⁰, una cifra ampliamente inferior a lo planificado, pero bastante cercana a lo que históricamente pudo gestionar la administración pública paraguaya.

A esa debilidad estructural acompaña también otro problema relevante y determinante para la continuidad del «Nuevo Rumbo» más allá del período quinquenal de la presidencia Cartes. Nos referimos a la actitud neostronista presente tanto en la acción política del mismo Presidente Cartes como en partes relevantes y muy sensibles de su Gabinete (Ministerio de

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

28 Última Hora, 16 de agosto de 2015, disponible en: <http://www.ultimahora.com/hasta-ahoracartes-solo-genero-expectativas-la-economia-n921872.html>

29 Abc Color, 14 de julio de 2015, disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impres/economia/chile-alcanza-inversiones-de-us-14000-millones-en-proyectos-app-1387342.html>

30 Fuente: Secretaría Técnica de Planificación (www.stp.gov.py)

Relaciones Exteriores, Ministerio de Interior, Ministerio de Educación, Ministerio del Trabajo, para citar los casos más llamativos³¹). Más allá de que esta actitud sea reprochable porque defiende e idealiza el legado de una época que se creía superada con la llegada de la democracia al país en 1989, tiene el efecto altamente negativo de llevar a la identificación del modelo de desarrollo neoliberal que quiere impulsar Cartes con el stronismo, ideologizándolo y dando pie a la creación de una oposición al proyecto cartista no debido a características inherentes al mismo, sino a causa de las prácticas neo-stronistas que lo acompañan.

Esta situación acaba por debilitar fuertemente el proceso que se quiere implementar, dado que la fuerza de un proyecto neoliberal exitoso está justamente en que se reconozca útil y sea aceptado por una parte relevante y mayoritaria tanto de los actores políticos y sociales nacionales como del conjunto de la ciudadanía. Si eso se logra, al cambiarse el Gobierno, y hasta el grupo político gobernante, el mismo proceso económico continuará vigente más allá de toda coyuntura política o electoral.

Esto fue lo que pasó en Chile, donde el modelo neoliberal instalado por Pinochet fue adoptado y hasta mejorado por las fuerzas políticas que llegaron al poder con la vuelta de la democracia, más allá de ser ideológicamente adversas al proyecto político pinochetista (la Concertación ganadora de las elecciones era de centro izquierda). De todas maneras, la Concertación aceptó y adoptó el modelo socioeconómico instalado, dándole continuidad, al considerarlo el más adecuado para el desarrollo nacional. Esto fue posible porque el modelo económico era presentado como apolítico y ampliamente favorable a los intereses generales del país.³²

En cambio la actitud neo-stronista del cartismo está asociándose de manera orgánica al «Nuevo Rumbo», restándole independencia política y transformándolo a los ojos de cada vez más personas, tanto líderes sociales y políticos como ciudadanos en general, en un proyecto político-ideologizado. De esta manera se pierde el aura de «causa nacional» que garantizó el

31 Son varios los casos que se pudieron registrar en este sentido hasta la fecha: El intento de designación (posteriormente retirada) de Alfredo «Goli» Stroessner, nieto del Dictador, como embajador en la ONU, interpretada por muchos como una reivindicación del stronismo (en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/acusan-a-cartes-de-reivindicar-stronismo-y-anuncian-protetas-629653.html>); la reivindicación directa por parte de Cartes del «orden y progreso» que aportó Stroessner al Paraguay en una entrevista realizada en Chile (<http://ea.com.py/v2/cartes-reivindica-orden-y-progreso-de-la-dictadura/>); el arresto por parte de policías de civil y sin identificaciones (vieja práctica stronista) del estudiante chileno Patricio Flores después de una manifestación de estudiantes secundarios (<http://diarioeldia.cl/articulo/mundo/activista-estudiantil-chileno-detenido-asuncion-puesto-libertad>); denuncias en parlamento de prácticas stronistas en el Ministerio de Educación (<http://www.abc.com.py/nacionales/denuncias-practicas-stronisistas-en-el-mec-1267054.html>), entre otras más.

32 Véase Ruiz Encina (2013: 23), *Neoliberalismo y Democracia. La consolidación del modelo*.

éxito del proyecto neoliberal pinochetista en Chile. Se trata de un elemento importante a ser considerado, porque en caso de derrota del cartismo en las próximas elecciones de 2018 (tanto a través de una victoria de la actual oposición, como por un cambio de liderazgo dentro del mismo Partido Colorado), es muy probable que los procesos socioeconómicos que se están instalando en el marco del «Nuevo Rumbo» sean en buena medida abandonados y sustituidos con otros diferentes, justamente por causa de esta asociación ideológica del mismo con la cultura neo-stronista.

Por último hay que citar también entre las debilidades internas del «Nuevo Rumbo» la escasa empatía del Presidente Cartes con la ciudadanía.³³ Cartes no ha podido asumir hasta el momento un verdadero rol de jefe de Estado, de líder de la Nación, manteniéndose muy atado a una actitud de empresario, que trata la gestión del país como la de una de sus empresas. Por consiguiente, su relación con la ciudadanía parecería asemejarse a la de un patrón (además stronista) con sus empleados, es decir presenta una actitud autoritaria y paternalista. Elemento éste que además de debilitar progresivamente su figura, por la conexión directa que ésta tiene con el «Nuevo Rumbo», puede debilitar con el tiempo este mismo proceso llevándolo al fracaso, no por desméritos propios del proyecto económico, sino más bien por la asociación del mismo con la figura del presidente.

Debilidades exógenas del proceso

Si como señalamos muchas son las debilidades internas del «Nuevo Rumbo» que se evidencian y pueden potencialmente llevarlo al fracaso, actualmente son más que nada situaciones externas al mismo las que están actuando decididamente en su contra, poniendo en fuerte entredicho la posibilidad que a través de este proceso neoliberal se puedan alcanzar los objetivos previstos que vimos anteriormente.

Sin duda alguna la crisis económica mundial que empezó en 2008 y que no parece acabar nunca - ya que frente a un país que mejora sus números (Estados Unidos) siempre aparecen otros que empiezan a verlos caer en picada (China, Francia) - es un elemento potencialmente peligroso para el buen éxito de este proceso, dado la enorme cantidad de capital que se ha quemado en estos años. Sin embargo, si consideramos las dimensiones del Paraguay y las necesidades efectivas de capital del exterior a fin de impulsar la reestructuración socioeconómica vaticinada por el «Nuevo rumbo»,

33 Paraguay.com. 12 de agosto de 2015, disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/la-caida-de-la-imagen-de-cartes-132175>

no podemos considerar esta situación como el mayor riesgo para el buen andar de este proceso.

Esto en términos generales, pero cuando a la crisis mundial se suma también la de un país como Brasil, que en 2014 ha presentado un clima económico negativo con una reducción sustancial de su crecimiento, y que en 2015 ya ha entrado en recesión, las cosas cambian sustancialmente.³⁴ La economía paraguaya es demasiado dependiente de la brasileña, desde hace ya muchas décadas, y todo tambaleo en ésta repercute directamente en la realidad socioeconómica paraguaya, llegando claramente a afectar también a un proceso de reestructuración tan delicado como es el «Nuevo Rumbo».

Desde el final de la primera década de este siglo, durante los últimos años de la presidencia Lula, el gobierno brasileño ha empezado a ocuparse más seriamente del problema del desarrollo económico paraguayo. En su proceso de conversión en potencia económica mundial, Brasil veía como algo geopolíticamente inaceptable tener en sus fronteras a un país como Paraguay que solamente vivía de triangulaciones, piratería y contrabando, siendo además potencialmente muy interesante como espacio de desarrollo para las empresas brasileñas.

En esos años, la reducción sustancial de la pobreza y del desempleo, gracias a las políticas sociales y de crecimiento económico impulsadas por el gobierno Lula, en poco tiempo estaban determinando una importante presión del costo del trabajo sobre el capital en Brasil, dado que éste (el costo del trabajo) tiende siempre a crecer cuando se logran condiciones cercanas al pleno empleo. El gobierno brasileño, conciente de esta situación y del hecho que eso llevaría pronto a una deslocalización de parte de la producción brasileña hacia otros países, justamente como forma de reducir la presión del costo del trabajo (Rojas de Cerqueira 2012: 10), consideró que impulsar esta transferencia de capital productivo hacia Paraguay sería un buen sistema para iniciar un desarrollo económico sólido en el país, con la consecuente posible reducción de la incidencia de la economía informal e ilegal en éste.

Esta ha sido la principal justificación que impulsó al Gobierno Lula primero a renegociar el tratado de Itaipú, aumentando considerablemente las compensaciones para la compra de la energía paraguaya de la Represa por parte de Brasil,³⁵ y después a apoyar la financiación por parte de Fon-

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

35 El Acuerdo para ampliar las compensaciones a Paraguay de la venta de energía de Itaipú hacia Brasil fue firmado el 25 de julio de 2009 en Asunción entre el entonces presidente del Brasil,

do para la Convergencia Estructural del MERCOSUR – FOCEM de una línea de tendido eléctrico de 500KW entre Ciudad del Este y Asunción. Esta línea, la primera de esta potencia en el país, permitiría ampliar la posibilidad de que Paraguay utilice en su zona industrial (Departamento Central) la energía producida por la Represa de Itaipú.³⁶ Ambas acciones tenían la misma finalidad: ayudar a Paraguay a poner en condiciones sus infraestructuras para poder así recibir las empresas brasileñas deslocalizadas y aprovechar esta situación para impulsar un crecimiento económico basado en la producción y no en la triangulación o el contrabando.

Esta política fue iniciada por Lula y continuada por Dilma, aunque tuvo un momentáneo corte durante el Gobierno de Federico Franco, nunca reconocido por el Brasil. Ya con Cartes tomó nueva fuerza, y a finales de 2013 e inicios de 2014 las primeras empresas brasileñas empezaron a abrir sus instalaciones productivas en el país.³⁷

La llegada del capital brasileño es sin duda alguna uno de los elementos claves para el buen desenvolvimiento del «Nuevo Rumbo» cartista. En primer lugar porque previsiblemente se concentra principalmente en la apertura de fábricas industriales para producir componentes y materiales destinados a integrarse en el proceso productivo brasileño, algo de fundamental ayuda en el proceso de lucha contra la pobreza mediante el aumento sostenido de las oportunidades laborales que el «Nuevo Rumbo» busca. Y seguidamente porque, debido a la cercanía geográfica y las relaciones económicas de largo tramo existentes entre Paraguay y Brasil, es presumible que importantes empresas brasileñas, frente a las oportunidades de negocios que garantiza la Ley de APP, decidan invertir en el país, ayudando al «Nuevo Rumbo» a desenvolverse de manera sostenida.

Todas estas potencialidades, sin embargo, corren el riesgo de venirse abajo en pocos meses debido a la delicada situación que atraviesa desde mediados de 2014 la economía brasileña. Ante esta situación muchos empresarios podrían convencerse de que no es oportuno correr nuevos riesgos en otros países, prefiriendo concentrar su disponibilidad financiera más en

Luiz Inácio Lula Da Silva, y el entonces presidente del Paraguay, Fernando Lugo Méndez. <http://www.itaipu.gov.py/es/sala-de-prensa/noticia/brasil-aprobo-las-notas-reversales>.

36 El Convenio fue firmado en julio de 2010. <http://www.cadieel.org.ar/esp/nota.php?idContenido=7491>

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

la defensa de sus segmentos de mercado en el Brasil que en «aventuras» potencialmente provechosas pero con una importante tasa de riesgo considerando el momento actual.

La crisis brasileña entonces, aunque sea algo que escapa totalmente a las posibilidades de control del «Nuevo Rumbo», podría afectar seriamente su desarrollo. Si es que no llega del capital previsto desde Brasil, debido al recrudecer de la crisis internacional, será muy difícil sustituirlo con capital de otra procedencia, con lo que no se podrían concretar los resultados inicialmente previstos. Esta situación dejaría al proyecto cartista en la compleja situación de estar listo para despegar pero no poder hacerlo debido a condiciones externas y ajenas a su control.

El endeudamiento masivo de este último bienio, que suma ya 2.000 millones de dólares americanos en bonos internacionales – que además podrían incrementarse durante el 2016 - es un reflejo de esta situación y un intento casi desesperado de dar alimento al proceso instalado, hasta tanto la situación intencional se normalice y el capital internacional fluya nuevamente hacia Paraguay.

El sistema paraguayo de partidos políticos frente al «Nuevo rumbo»

El Partido Colorado y sus dinámicas internas

Cuando Cartes decidió candidatar a la Presidencia de la República, él, que nunca había estado afiliado a ningún partido ni había votado en ninguna elección antes de 2013, decidió hacerlo a través de la Asociación Nacional Republicana - Partido Colorado. La elección no debe sorprender: el Partido Colorado tiene una larga trayectoria de gobierno, 2 millones de afiliados sobre un universo de poco más de 3.800.000 electores³⁸, y es desde las primeras elecciones libres de 1989 el primer partido del país. Por otro lado, después su derrota en 2008 por la Alianza Patriótica para el Cambio liderada por Fernando Lugo, el Partido Colorado estaba bastante golpeado y sumergido en una crisis profunda, tanto organizacional como también de recursos económicos, lo que dificultaba el desarrollo normal de su política sustancialmente clientelar.

Todas estas condiciones resultaban más que favorables para que un empresario inmensamente rico como Horacio Cartes pueda tomar el control del partido y presentarse como candidato a la Presidencia del país. Así,

³⁸ Fuente: Justicia Electoral del Paraguay: www.tsje.gov.py.

ante la debilidad de la dirigencia a raíz de la derrota de pocos años antes, impidiendo el manejo clientelar del Estado, y gracias a la notable cantidad de recursos que Cartes podía poner en la mesa para reactivar la estructura prebendaria del partido, el «outsider político» Cartes adquirió un control total de la ANR. Con ello pudo ganar tranquilamente las elecciones internas y barrer en las elecciones generales al candidato Liberal que después de la ruptura con la izquierda debido al juicio político que sufrió el Presidente Lugo en 2012, tenía casi nulas posibilidades de poder repetir la hazaña de 5 años antes. Horacio Cartes además pudo darse el lujo de tener un éxito personal, consiguiendo el 45% de los votos frente al 36% conseguido por la ANR en las elecciones del Senado.³⁹

A pesar de esto el Partido Colorado, con sus más de 120 años de historia, ha demostrado tener una limitada disciplina y una amplia conflictividad interna, tendiendo a evitar liderazgos únicos y que perduren en el tiempo y a mostrar una gran dinámica en la selección de sus líderes, situación que le permitió y –aún permite– renovar muy a menudo su grupo dirigente. Esta característica estuvo presente inclusive durante la Dictadura del Gral. Stroessner que, aunque manejaba el país con ayuda del Partido Colorado, tanto al inicio como al final de su régimen tuvo que lidiar con el deseo del partido de independizarse de su liderazgo opresivo.

A partir de la vuelta a la democracia en 1989 esta tendencia ha ido fortaleciéndose cada vez más, y en 25 años de democracia los liderazgos al interior del Partido Colorado se han ido renovando rápidamente, siendo pocos los casos de algún dirigente que pudiera tener un control estricto del partido y menos todavía que pudiera tenerlo por varios años seguidos.

Todo esto ha sido apuntado para señalar que el presidente Horacio Cartes, aunque por motivos coyunturales vio bastante facilitado su camino hacia el control del Partido Colorado y la llegada a la Presidencia de la República, eso no significa de por sí que este control podrá ejercerse permanentemente o sin presencia de disidencia alguna. De hecho, más allá de haber podido contar con un disciplinado grupo parlamentario que trabajó orgánicamente para que las leyes necesarias para la implementación del «Nuevo Rumbo» fueran rápidamente aprobadas (como vimos anteriormente), las primeras grietas de esta unidad empezaron a vislumbrarse ya a las pocas semanas de la victoria electoral y hasta antes de que Cartes asumiera la Presidencia de la República.

39 Los resultados finales de las Elecciones Generales de 2013 están disponibles en el sitio web de la Justicia Electoral del Paraguay, específicamente en: <http://tsje.gov.py/e2013/resultados-elecciones-2013.html>

Como hemos visto anteriormente uno de los puntos clave del «Nuevo Rumbo» es demostrar a los inversores extranjeros la confiabilidad de Paraguay, y para conseguir esto, una de las estrategias ha sido impulsar un gabinete de perfil eminentemente tecnocrático y sin presencia de dirigentes partidarios. Esta decisión no cayó muy bien en ciertos sectores del Partido Colorado que con la victoria electoral esperaban volver a utilizar el Estado como instrumento para la clientela política. Sobre todo los dirigentes de base se sintieron privados del justo premio por el triunfo conseguido⁴⁰. La insatisfacción generalizada en los cuadros de base de la ANR comportó una serie de duras críticas hacia el presidente Cartes⁴¹, pero las mismas, bastante violentas en un primer momento, fueron menguando de a poco, hasta desaparecer en el espacio de pocas semanas, demostrando que el control de Cartes sobre el Partido Colorado era todavía fuerte y decidido.

Será solamente en vísperas de las elecciones internas del 2015 (para elegir el presidente del Partido Colorado, los miembros de su Junta de Gobierno, y los candidatos del partido a las elecciones municipales) que fueron apareciendo nuevamente duros cuestionamientos internos hacia el Presidente Cartes, esta vez dentro del Senado, donde 15 de 19 senadores de la ANR bloquearon la aprobación de la ley de garantía para las inversiones⁴², intentaron modificar la ley de APP (modificación frustrada posteriormente por la Cámara de Diputados⁴³) y finalmente presentaron una candidatura a presidente del Partido Colorado en disidencia con el candidato de Cartes.

El resultado de estas elecciones fue bastante controversial: por un lado el candidato de Cartes, Pedro Alliana, ganó las elecciones con una ventaja bastante reducida sobre el candidato de la disidencia, Mario Abdo. Esto, considerando la abultada cantidad de recursos para la campaña electoral de que disponía Alliana en comparación con su contrincante, demostraría un cierto alejamiento de los electores colorados de la figura del presidente⁴⁴. Por otro lado la estructura montada por Cartes le permitió obtener 64 miembros de 90 (el 71,1%) de la Junta de Gobierno de la ANR⁴⁵ y el

40 Hoy.com, 13 de agosto de 2013, disponible en <http://www.hoy.com.py/nacionales/adelantan-guerras-en-bases-coloradas-por-gabinete-de-tecnocratas/>.

41 ABC Color, 2 de setiembre de 2013, disponible en <http://www.abc.com.py/nacionales/secrucificaran-por-cargos-613426.html>.

42 Que como señalamos anteriormente se podrá aprobar solamente a finales de noviembre de 2015, mucho después de la realización de las elecciones internas de la ANR

43 La nación, 18 de junio de 2015, disponible en: <http://www.lanacion.com.py/2015/06/18/rechazan-plan-del-senado-sobre-app-y-devuelven-atribuciones-al-ejecutivo/>

44 Pedro Alliana ganó las elecciones a Presidente de la ANR con el 48,5% de los votos, contra el 37,6% conseguido por Mario Abdo.

45 Última Hora del 20 agosto 2015, disponible en <http://www.ultimahora.com/lilian-dobla-votos-galaverna-y-la-junta-tendra-64-miembros-oficialistas-n923330.html>

83,4% de las candidaturas a intendente⁴⁶. Finalmente, pocos días después de las elecciones, la oposición a Cartes empezó a desmoronarse⁴⁷, y hasta el mismo Mario Abdo muy pronto volvió a acercarse al Presidente⁴⁸.

Aunque el «Nuevo Rumbo» cartista sea un proyecto eminentemente económico, claramente no puede estar desligado de las dinámicas políticas del país, más todavía cuando el parlamento posee poderes constitucionales muy superiores a los del presidente y en cualquier momento puede modificar las leyes que sustentan su desenvolvimiento. Esto ha estado bien claro en la mente del Presidente Cartes desde el inicio de su mandato, y por esto ha buscado mantener un férreo control sobre la ANR, el partido que con su mayoría relativa permanente garantiza estabilidad al proceso en curso. Pero este control no es fácil de conseguir ni de mantener, y el Partido Colorado, aunque en la actualidad nuevamente haya adherido mayoritariamente al proyecto presidencial, por las mismas dinámicas internas que ya señalamos, es y será siempre una espada de Damocles permanentemente colgada sobre el «Nuevo Rumbo». Esto obliga al presidente Cartes a mantenerse siempre atento a fin de evitar que una pérdida de control sobre el partido pueda finalmente afectar a todo su proyecto de reestructuración socioeconómica del país.

La oposición social y política

Todo gobierno que se propone cambiar un modelo de desarrollo a través de una reestructuración importante de la realidad socioeconómica nacional, sobre todo cuando este cambio puede afectar sensiblemente a importantes sectores sociales, debe tener en cuenta la posibilidad de ser objeto de críticas y fuerte oposición. Esta puede surgir tanto en el parlamento como en la calle, por parte de aquellos sectores políticos y sociales que se consideran directamente afectados por los cambios impulsados. A pesar de ello, el frente de la oposición político-social es quizás el que menos ha preocupado al presidente Cartes durante sus primeros dos años de gobierno.

El Partido Liberal, el principal grupo político de oposición, en su gran mayoría se ha adherido entusiastamente al «Nuevo Rumbo» cartista, y las pocas voces de disidencia interna, especialmente del sector progresista,

46 Última Hora del 9 agosto 2015, disponible en <http://www.ultimahora.com/honor-colorado-arrasa-y-logra-834-candidaturas-las-intendencias-n920328.html>

47 Última Hora del 23 agosto 2015, disponible en <http://www.ultimahora.com/yo-voy-apoyar-decididamente-todas-las-iniciativas-del-gobierno-n924201.html>

48 Última, Hora, 9 de setiembre de 2015, disponible en: <http://www.ultimahora.com/marito-y-cartes-lanzan-claras-senales-un-acercamiento-politico-n928884.html>

han sido marginadas por parte de los principales referentes nacionales.⁴⁹ De hecho la cosa no debe sorprender, dado que la dirigencia de este partido es expresión principal de los sectores empresariales y profesionales, es decir, de los que serán los principales beneficiados con el éxito del proyecto cartista.

En cuanto a la izquierda, la que actualmente representa un 15% del arco parlamentario, la misma permanece dividida entre dos sectores: uno mayoritario que apunta a su «proyecto histórico» y finalmente se limita a una crítica generalizada, y por ello estéril, a toda acción del cartismo sin nunca profundizar realmente en el *quid* de la cuestión; y el otro, consciente de la debilidad actual de este sector, que prefiere apuntar a táctica de corto plazo para fortalecerse, a la espera de que surjan mejores condiciones para poder actuar exitosamente contra el proyecto cartista.

Por su parte el movimiento campesino, prácticamente reducido a los mínimos términos después de la masiva expulsión de la población del campo a la ciudad debido a la expansión permanente de la frontera de la producción mecanizada de la soja, continúa con su liturgia del pedido de reforma agraria, cada vez más cansinamente y con menos posibilidad de incidir de manera concreta en el debate político nacional.⁵⁰

Finalmente están las organizaciones sindicales, las cuales tuvieron un inesperado triunfo en su huelga general contra las políticas del «Nuevo Rumbo» del 26 de marzo de 2014, la primera después de casi 20 años. Pero esta victoria fue en gran medida debido a la ayuda inesperada del mismo Gobierno Cartes, que amenazando con posibles desmanes (que no hubo), consiguió asustar a todos y convencer a la mayor parte de los trabajadores de quedarse en su casa, determinado así un rotundo éxito de la huelga.⁵¹ Pero, a pesar de este afortunado episodio, la debilidad intrínseca del movimiento sindical - que no llega a representar a más del 3-4% de la población trabajadora - determinó la pérdida de toda incidencia en el debate público, tanto que una segunda huelga general prevista para mitad de 2015, con un gobierno que no quiso repetir el mismo error del año anterior, desapareció de las agendas públicas en total silencio, debido a la absoluta imposibilidad de estas organizaciones de concretarla efectivamente. De esta manera la oposición al «Nuevo Rumbo» cartista de los sindicatos acabó quedándose en los comunicados y poco más.

49 Paraguay.com, 18 de octubre de 2015, disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/el-plra-que-sostiene-a-cartes-135250>

50 ABC Color, 13 de setiembre de 2013, disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-imprensa/politica/campesinos-piden-reforma-agraria-617383.html>

51 Paraguay.com. 26 de marzo de 2014, disponible en: <http://www.paraguay.com/nacionales/tras-exitosa-huelga-cartes-ordeno-a-su-vice-atender-a-sindicatos-105185>.

En síntesis, si bien existe riesgo de fracaso para el «Nuevo Rumbo», éste muy difícilmente procederá de estos sectores que actualmente se encuentran o adheridos al proyecto presidencial, o en profunda crisis, o finalmente, en condiciones de no representar riesgo alguno para su desarrollo.

Los que puede esperarse del «Nuevo Rumbo» en el futuro más inmediato...

El «Nuevo Rumbo» cartista, dos años después de su instalación en el país, ha puesto en marcha todas las condiciones para su rápido y exitoso desarrollo, pero las debilidades internas a este proceso, así como el entorno económico mundial desfavorable (en particular la profunda crisis que afecta a Brasil), están impidiendo su definitivo despegue. Y esta situación empieza a debilitar decididamente al mismo Gobierno Cartes.

Más allá que actualmente el Presidente Cartes haya conseguido menguar la disidencia interna al partido Colorado y la oposición político-social no represente un riesgo real para la implementación del «Nuevo Rumbo» y la reestructuración socioeconómica del Paraguay que éste conlleva, igualmente la ausencia de resultados concretos obtenidos por el Gobierno, a causa de las situaciones señaladas, está empezando a afectar la credibilidad del presidente. Y como el mismo «Nuevo Rumbo» todavía no se ha afianzado como «causa nacional», la caída de Cartes puede significar también el fin de este proceso.

Hay que recordar que en Paraguay no se prevé reelección en el cargo presidencial, y un proyecto del alcance del «Nuevo Rumbo» difícilmente puede concretarse completamente en un periodo tan limitado como son 5 años de mandato presidencial; debido a esto y en el caso más probable que no se consiga en los próximos meses una enmienda constitucional que permita la reelección, será fundamental para el Presidente Cartes poder garantizar la elección de un candidato a presidente - tanto en las internas del partido colorado como en las generales de 2018 - adherente a sus ideas y a su proyecto, que él, manteniendo un estricto control sobre la ANR (otro gran desafío) pueda apoyar y sostener desde este espacio político en su acción de gobierno.

Un desafío importante y complejo, pero que difícilmente podrá concretarse de manera exitosa si la figura de Cartes se ve desgastada por la imposibilidad de cumplir las promesas que el «Nuevo Rumbo» representa para el país.

Resulta entonces ser éste el desafío principal que el Presidente Cartes deberá enfrentar en los próximos meses: no la oposición político-social a su

gobierno, ni siquiera la disidencia interna al Partido Colorado; más bien la obtención de resultados económicos y sociales concretos y favorables que permitan afianzar el «Nuevo Rumbo» dando cumplimiento a las promesas electorales todavía pendientes.

Solamente de esta manera podrá finalmente despegar el proyecto neoliberal, de manera a convencer a la población de su real eficacia; condición necesaria e indispensable para garantizar un apoyo adecuado a la continuidad del proceso y a la posibilidad que el «candidato del presidente» pueda tomar la posta en el 2018 y continuar impulsando el «Nuevo Rumbo» por lo menos hasta el 2023, de modo así a concretar definitivamente aquella reestructuración de la sociedad y de la economía paraguaya que Cartes pretende y anhela.

Bibliografía

- Bourdieu, Pierre (1998) «La esencia del neoliberalismo» en *Le Monde Diplomatique*, n° 29, marzo-abril de 1998, Valencia: Ediciones Cybermonde.
- CEPAL. (2013) Estudio Económico de América Latina y el Caribe. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable. Santiago del Chile, Naciones Unidas.
- Duarte Recalde, Liliana Rocío (2014) «Concentración del poder político y debilitamiento estatal durante el gobierno cartista» en *Revista Novapolis*, N°7 Abr-Oct 2014 pp. 37-52. Asunción: CEEP Germinal- CERI- Arandurá Editorial.
- Falconí, Fander/ Oleas, Julio (2011) «Reforma institucional y las secuelas del 30-S» *Íconos 39*. Pp. 35-44
- French-Davis, Ricardo y Stallings, Bárbara (Eds.) (2001) Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973. Santiago: CEPAL-LOM Ediciones.
- Harvey, David (2007) *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid: Ediciones Akal
- Lavinas, Lena (2013) «Latin America. Anti-Poverty Schemes Instead of Social Protection», *Working Paper Series 51*. Berlin: desiguALdades.net
- Masi, Fernando (2006) *Paraguay: Los vaivenes de la política comercial externa en una economía abierta*. CADEP
- Morínigo José Nicolás (2006) «Reformas políticas para la Gobernabilidad Democrática», en Mendonca, Daniel y Lachi, Marcello (Comp.) *Perspectivas Constitucionales*, Editorial Arandura – Ceep Germinal, Asunción.
- OCDE (2010) *Perspectiva económica de América Latina. En qué medida es clase media América Latina*. OCDE.
- Palau, Tomás (1992) «Tendencias recientes y nuevos escenarios en la sociedad campesina paraguaya» en *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*. CEPES, N° 13, disponible en http://www.cepes.org.pe/debate/debate13/19_articulo.pdf

- Rojas De Cerqueira, Gustavo (2012) *La Inversión Brasileña Directa en Paraguay: Características, Motivaciones y Perspectivas*. Observatorio de Economía Internacional (OBEI) – Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Disponible en: <http://www.cadep.org.py/uploads/2012/12/articulo-GR-full-color.pdf>.
- Ruiz Encina, Carlos E. (2013) *Conflicto social en el neoliberalismo avanzado: análisis de clase de la revuelta estudiantil en Chile*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Touraine, Alain (1969) *La sociedad post industrial*. Barcelona: Ariel
- Turner Barragán, Ernesto (2011) «Desarrollo y pobreza en México, Argentina, Brasil y Chile» *Polis* 29. (disponible en <http://polis.revues.org/1973>)

Cristian Andino

Centro de Investigaciones en Filosofía y Ciencias Humanas CIF/ Instituto Superior de Estudios Humanísticos y Filosóficos ISEHF

La voluntad como fundamento ontológico de lo político

Una lectura latinoamericana de Spinoza

Fecha de recepción: 14 de octubre de 2015

Fecha de aprobación: 24 de diciembre de 2015

Resumen: Este artículo trata de dilucidar analíticamente el fundamento de lo político desde la distinción del poder como *potencia* y *potestas* en el pensamiento de Baruch Spinoza y su recepción en la reciente formulación de una *política de la liberación* por parte del filósofo latinoamericano Enrique Dussel. Spinoza plantea la preeminencia de la voluntad a la hora de encarar el estudio del poder como eje central de la política y, distanciándose de la teoría del «contrato social», desarrolla una idea distinta de Estado, de Democracia y Colectividad. Desde la diferenciación conceptual del *conatus*, entre Hobbes y Spinoza se allana el camino para una crítica de la teoría del contrato y desde la *potestas*, o el poder político de los representantes, se marca un hito importante para una fundamentación positiva del poder político más allá de los postulados contractualistas.

Palabras clave: Potencia – potestas – voluntad – estado – política

Abstract: This article seeks to explain analytically the foundations of politics, departing from the distinction of power as *potentia* and *potestas* in the thinking of Baruch Spinoza, and its reception in the recent formulation of *politics of liberation* by the Latin American philosopher Enrique Dussel. Spinoza focuses on the prominence of free will in the study of power as the core issue of politics, drifting apart from the «social contract theory». He develops a different idea of State, of Democracy and of Collectivity. Based on the *conatus*'

Cristian Andino

Prof. de Filosofía y Educación Ética y Ciudadana (ISEHF). Lic. en Filosofía (UCA). Maestrando en Ciencias Políticas (UNA). Secretario ejecutivo del *Centro de Investigaciones en Filosofía y Ciencias Humanas* (CIF Paraguay). Sus áreas de investigación giran en torno a la filosofía latinoamericana, la ética, la filosofía y la Teoría Política y el incipiente «pensamiento paraguayano».

© Cristian Andino. Publicado en Revista Novapolis. Nº 9, Oct 2015, pp. 109-124. Asunción: Arandurá Editorial. ISSN 2077-5172.

conceptual differentiation, Hobbes and Spinoza open the way for a critique of the contract theory. And based on the potestas, or the representatives' political power, an important milestone for positive foundations of political power beyond contractualists' postulates is marked.

Keywords: potentia – potestas – free will – state – politics.



«La potencia del pensamiento es potencia de acción».
Spinoza, Cartas 40.

I. Características básicas de la filosofía política de Spinoza

Más allá de la clásica consideración de metafísico racionalista, en los últimos años ha habido un renovado interés por revisar los aportes de Baruch Spinoza en el plano de la reflexión política. Spinoza fue un agudo teórico político cuyos escritos tienen un significado profundo que debe ser rescatado y promovido con justa causa¹.

S. H. Ewald, el primer traductor alemán del *Tratado político*, afirmó en 1785 refiriéndose a la obra del autor: «Spinoza está totalmente olvidado como escritor que ha tratado de temas relativos al derecho natural y político» (Vallespín, 1995, p. 311). Sin embargo, el renovado interés que su obra ha causado en los teóricos políticos, al menos en los últimos cuarenta años, muestra una progresiva evolución de las lecturas espinosistas.

Hijo de comerciantes judíos, abandonó en cuanto murió su padre el negocio familiar y en 1656 sufrió la persecución religiosa al ser excomulgado de la comunidad judía de Amsterdam por considerársele ateo.

Debe decirse que el pensamiento político de Spinoza se basa en una serie de fuentes, tanto clásicas como modernas. En su pensamiento encontramos varias influencias de Maquiavelo, así como más precisamente de Hobbes, y grandes reflexiones contra Hobbes, como se verá en las líneas sucesivas.

Mercedes Allendesalazar afirma que hoy en día la cuestión de la obediencia institucional es considerada por los estudiosos de Spinoza como una de las grandes cuestiones planteadas por su filosofía:

La actitud del filósofo frente al ámbito institucional se funda simultáneamente en dos objetivos distintos: a la vez que defiende la necesidad de institu-

¹ Cfr. Entre otros. Allendesalazar, Mercedes. *Spinoza: filosofía, pasiones y política*. Editorial: Alianza., Madrid, 1988. Y Negri, Antonio. *La anomalía salvaje. Ensayo sobre poder y potencia en Baruch Spinoza*. Barcelona: Anthropos, 1993, 382 p.

ciones sólidas con el fin de proteger a la colectividad de la arbitrariedad de sus gobernantes, también pone gran esmero en proteger la condición del filósofo en la sociedad contra estas mismas instituciones. Desde el punto de vista de la filosofía de Spinoza hay algo evidente: obedecer a las leyes de la ciudad es una cosa, someter su pensamiento a una autoridad es otra. (Allendesalazar, 1988: 15).

Por su parte, Antonio Negri ha caracterizado a Spinoza como «la anomalía salvaje» del siglo XVII, ya que no se inscribe en la línea Hobbes-Locke-Rousseau-Hegel, tachada de absolutismo estatal y conservador, sino en la línea Maquiavelo-Spinoza-Feuerbach-Marx, calificada de Democracia popular y revolucionaria. (Negri, 1993).

Para Negri, «la metafísica materialista de Spinoza es, por tanto, la anomalía potente del siglo XVII: no anomalía marginal y derrotada, sino anomalía del materialismo triunfante, del ser' que actúa y que, constituyéndose, plantea la posibilidad ideal de revolucionar el mundo». (Ibíd: 13).

Según Negri, tres son los motivos «problemáticos» que hacen importante el estudio del pensamiento de Spinoza, a saber:

Primero, porque nuestro autor funda el materialismo moderno en su más alta expresión y con ello determina el horizonte propio de la especulación filosófica moderna y contemporánea.

Segundo, al afrontar temáticas políticas –uno de los ejes fundamentales en su pensamiento según Negri– funda una forma no mistificada de democracia: «Spinoza plantea el problema de la democracia sobre el terreno del materialismo y, por tanto, como crítica de toda mistificación jurídica del Estado... El pensamiento spinozista es un pensamiento *-cortante-*: rechaza para siempre toda una serie de mistificaciones, toda una serie de problemas propuestos a la burguesía en el curso de los siglos siguientes por el pensamiento liberal-democrático, particularmente en su versión jacobina (y en la línea teórica Rousseau-Hegel)». (Ibíd: 14-15).

Tercero, Spinoza muestra que la historia de la metafísica comprende alternativas radicales.

Existe «otra» historia de la metafísica: la bendita contra la maldita...solo la tensión constitutiva del pensamiento y su capacidad de moverse como mediación material del proceso histórico de la multitud, constituye la forma positiva del pensamiento negativo (...) Aquí, la anomalía spinozista, es decir, la relación contradictoria que su metafísica mantiene con el nuevo orden de producción capitalista, se convierte en anomalía «salvaje», es decir, en expresión radical de una transgresión histórica de todo ordenamiento que no esté libremente constituido por las masas, posición de un horizonte de libertad

que solo es definible como horizonte de liberación –pensamiento tanto más negativo cuanto más progresivo y constitutivo es. (Ibíd: 15-16).

Según la cita anterior, Spinoza desarrolla su teoría política con un fuerte trasfondo metafísico. Critica el supuesto de que el hombre se rige por su propio conjunto de leyes racionales normativas, en lugar de las leyes que rigen el resto de la naturaleza.

Es precisamente esta posición la que Spinoza contradice cuando escribe en la *Ética* que «las leyes y las reglas de la naturaleza... son siempre y en todas partes la misma» (Spinoza, 1980: 50). En el *Tratado teológico político* es más tajante aún: «si el hombre está dirigido por la razón o por el solo deseo, no hace nada que no esté en conformidad con las leyes y reglas de la naturaleza» (Spinoza, 1986: 63). Su rechazo de las concepciones normativas de la naturaleza y el rechazo de la teleología indican una clara ruptura con la tradición.

Para Negri, con estas posiciones Spinoza inaugura una nueva racionalidad «al definir de forma radical, una racionalidad «otra» de aquella de la metafísica burguesa. El pensamiento materialista, el de la producción, el de la constitución, se convierten, por consiguiente, hoy, en la base elemental, imprescindible, de toda propuesta neoracionalista. (Negri, 1993: 19).

Para apreciar la profundidad y el significado del naturalismo de Spinoza, será útil comparar su punto de vista sobre el derecho natural y la obligación de Hobbes.

Lo que Spinoza critica es la visión hobbesiana de los contratos (convenios) o la transferencia del derecho natural de cada individuo. La transferencia o enajenación de su derecho natural a juzgar la manera de defenderse es la base de la teoría política de Hobbes, sino que le permite explicar la formación de la ciudadanía y la legitimidad del soberano. Para Spinoza, sin embargo, Hobbes viola el naturalismo al concebir su derecho natural como algo parecido a un derecho que puede ser transferido, que a su vez le lleva a abrir una brecha entre el derecho y el poder en la república (Cfr. Cubilla, 1999).

III. El lugar del Estado en la Ontología de Spinoza

«El verdadero fin del estado es, pues, la libertad».
Spinoza. T. Teológico Político.

Las ideas políticas de Spinoza están expuestas en sus dos tratados políticos, pero por otra parte otras obras, y especialmente la *Ética*, nos dan la clave para comprender los tratados.

En los últimos años un animado debate ha surgido en la literatura académica sobre si es o no el estado de Spinoza un individuo con su propio *conatus*².

«En el libro III de la *Ética* el filósofo llama a esa potencia que se expresa «de una cierta y determinada manera» en «todo cuanto existe» *conatus*. Este término es una palabra latina que significa esfuerzo, porque así como la potencia de Dios no tiene límites, la potencia de las cosas singulares sí que está limitada por la de las otras cosas y necesita para afirmarse oponerse «a todo aquello que pueda privarle de su existencia».(Allendesalazar, 1988: 71-72).

Cuanto más se esfuerza cada cual en buscar su utilidad, esto es, en conservar su ser, y cuanto más lo consigue, tanto más dotado de virtud está; y al contrario, en tanto que descuida la conservación de su utilidad -esto es, de su ser-, en esa medida es impotente. [...]

Nadie puede desear ser feliz, obrar bien y vivir bien, si no desea al mismo tiempo ser, obrar y vivir, esto es, existir en acto. [...]

El deseo, en efecto, de vivir felizmente, o sea, de vivir y obrar bien, etc., es la esencia misma del hombre, es decir, el esfuerzo que cada uno realiza por conservar su ser. (Spinoza 1980: 286-288).

La cuestión es, como lo hemos planteado líneas arriba, si puede asociarse al autor más con la ideología colectivista o individualista. La respuesta a esta pregunta tiene implicaciones para la forma en que concebimos la relación de Spinoza a la tradición liberal.

Como hemos visto, Spinoza no admite separación alguna entre el estado natural y el político porque el derecho natural es el mismo en ambos, como lo es también el hombre. Pero como ese derecho existe en dos estados o condiciones, conviene preguntarse por sus diferencias y en definitiva, por los móviles que empujan a los hombres a pasar del uno al otro.

Así vemos que la *Ética* –la metafísica– de Spinoza tiene que ver con la teoría política, ya que el fin del Estado no es distinto al del individuo: mantener el derecho que todos los hombres tienen a su existencia, a «perseverar en su propio ser», a ser verdaderamente libres. La libertad que se logra por el conocimiento es también libertad de obrar racionalmente, es decir moralmente. Tal libertad y moralidad, sin embargo, no pueden subsistir en un mero esta-

2 Todas las causas finales son, sencillamente, ficciones humanas» (*Ética*, Apéndice). Su esencia –como igualmente pasa en Dios– se expresa en el *conatus*, a saber, en la conservación del propio ser, en el obrar, el vivir, en el «deseo» –que en Dios es potencia. El hombre es deseo de vivir felizmente y vivir bien, de acuerdo con la razón. Spinoza: el «*conatus*» En: Martínez Riu, Antoni; Cortes Morato, Jordi, *Diccionario Filosofía en CD-Rom*. HERDER, 1996.

do de naturaleza; son necesarios el orden social, el derecho o la autoridad política como una exigencia misma de la razón. «El Hombre que se guía por la razón es más libre en el Estado, donde vive según leyes que obligan a todos, que en la soledad, donde solo se obedece a sí mismo». (Ibíd: 314).

La idea anterior lo explica mejor el autor con el siguiente ejemplo:

Si, por ejemplo, dos individuos que tienen una naturaleza enteramente igual se unen entre sí, componen un individuo doblemente potente que cada uno de ellos por separado. Y así, nada es más útil al hombre que el hombre; quiero decir que nada pueden desear los hombres que sea mejor para la conservación de su ser que el concordar todos en todas las cosas, de suerte que las almas de todos formen como una sola alma, y sus cuerpos como un solo cuerpo, esforzándose todos a la vez, cuanto puedan, en conservar su ser, y buscando todos a una la común utilidad...».(Ibíd: 265).

En esta línea, en los pasajes iniciales del Tratado Teológico Político, nuestro autor, a diferencia de Hobbes, sostiene que los individuos siempre conservan una «parte considerable» de su derecho natural, es decir, los seres humanos nunca están plenamente integrados en la construcción social estatal.

En este sentido podríamos decir con Domínguez que para Spinoza «el pacto social no es pues el resultado mecánico y ciego de un equilibrio de fuerzas; si así fuera, no se dejaría nunca el orden natural, es decir, de la potencia pura». (Domínguez, 1995: 333).

III. Democracia

La revisión de la teoría democrática en Spinoza nos dará pie para revisar luego las formulaciones y lecturas spinosistas en la política de la liberación del filósofo latinoamericano Enrique Dussel.

Lo primero que puede decirse a este respecto es que Spinoza apenas había comenzado a escribir el primero, de lo que probablemente habría sido dos capítulos sobre la democracia, cuando murió el 21 de febrero de 1677. Su concepción de la democracia incluye cualquier sistema de gobierno popular en el que los miembros del gobierno adquieren el derecho a participar, en virtud de su estado civil y no por elección. Según Domínguez, esta concepción de la democracia es lo suficientemente amplia como para incluir incluso variantes de timocracia.

En el *Tratado Teológico Político* el autor ofrece dos argumentos fundamentales en favor de la democracia. La razón de principio es que las democracias preservan la igualdad y la libertad natural de los hombres. Con ello, la defensa

fundamental de la democracia es que «en una democracia hay menos peligro de un gobierno de comportarse irracionalmente». (Spinoza, 1986: 184).

Así, Atilano Domínguez afirma que «Spinoza no solo desecha todo régimen violento y tiránico por inhumano, sino por débil, al tiempo que defiende la democracia como el régimen más libre y, a la par, como el más absoluto y poderoso». (Domínguez, 1995: 338).

En el *Tratado Político*, en cambio, el autor se centra exclusivamente en la defensa instrumental, destacando lo que podría denominarse la «ventaja epistémica de la democracia», es decir, la tendencia de las asambleas populares de legislar con más sabiduría que otros órganos legislativos.

Por ejemplo, repite su afirmación de que los grandes consejos tienen más probabilidades de ser racionales porque las decisiones colectivas obligan a los miembros a «apuntar a fines que son honorables, o en todo caso parece ser así». (Spinoza, 1986: 217).

Además, afirma que las características de deliberación de grandes órganos de gobierno mejoran la competencia. En este sentido rechaza la afirmación de aquellos que dicen que «no hay verdad ni juicio en [las masas]», afirmando que «todos los hombres tienen una y la misma naturaleza», y que las diferencias en las competencias se derivan principalmente del hecho que la mayoría de la gente «se mantienen en la ignorancia de los asuntos más importantes del estado», más que de cualquier defecto natural. (Ibid.: 218-219).

Estos pasajes de la obra del autor revelan la profundidad del compromiso de Spinoza con el régimen político democrático y su negativa a apoyar la tesis de que algunos hombres son por naturaleza más aptos para gobernar que los demás.

En esta línea continúa diciendo que el «tercer estado, el cual es totalmente absoluto y que llamamos democrático, es la esencia misma del Estado como poder colectivo o multitud unida. El auténtico régimen democrático es aquel en que por ley el gobierno incumbe a un Consejo que está formado por toda la multitud». (Ibid.: 220).

No obstante al hecho de que esta obra sigue siendo una contribución importante a la teoría democrática, habrá que anotar, como nos recuerda Domínguez, que «sus últimos párrafos demuestran que también él pagó tributo a su época, ya que delimita drásticamente el ámbito de la multitud, es decir el derecho de ciudadanía. Según él carecen del mismo, no solo los peregrinos, los pupilos y los niños sino también las mujeres. Confundiendo, como Aristóteles, el derecho con el hecho, Spinoza intenta demostrar que

las mujeres carecen de independencia respecto al varón, porque son menos inteligentes que él». (Domínguez, 1995: 348).

IV. Potentia y potestas o la idea de poder de Spinoza en la Filosofía política de E. Dussel

Es sabido que el gran desarrollo de la política como ciencia lo dio en el renacimiento Maquiavelo, cuando en *El príncipe* (1513) establece la idea de que la esencia de la política consistía en la conquista del poder. Desde este autor en adelante, la mayor parte de los teóricos políticos occidentales, hasta Weber, sobre todo, entienden la idea de poder como «dominio legítimo ante obedientes». (Weber, 1967).

Spinoza, a contracorriente de la teoría política dominante, en el *Tratado Político* de 1677, desarrolla una idea de poder que parte de la distinción de las categorías latinas «*potentia*» y «*potestas*».

Para Spinoza *potentia* significa el poder de las cosas en la naturaleza -incluidas las personas- de «existir y actuar». *Potestas* se utiliza cuando se habla de un ser en poder de otro. La cuestión fundamental con respecto al poder debe decirse que gira en torno a diferenciar el poder «para» y el poder «sobre».

Tenemos entonces *potentia* como «poder para», poder en cuanto capacidad³. Por su parte se entiende la *Potestas* en cuanto al «poder sobre otros», poder en cuanto dominación.

Así como no se puede deducir de la definición de las cosas naturales que comiencen a existir, tampoco se puede deducir que continúen existiendo, puesto que su esencia ideal es la misma después que comenzaron a existir que antes. Por consiguiente, así como de su esencia no se puede derivar el comienzo de su existencia, tampoco se puede derivar la perseverancia en la misma, sino que el mismo poder que necesitan para comenzar a existir, lo necesitan también para continuar existiendo. (Spinoza, 1986: 84-85).

Stefano Visentin en un trabajo sobre *potencia y poder en Spinoza*, sostiene al respecto que «en lo que concierne a los seres humanos, la *potestas* expresa un rasgo peculiar de su esencia, que Spinoza explicita al abordar el tema del derecho natural. El tratamiento del *jus naturale uniuscuiusque* constituye el fundamento de la teoría política; tal derecho es definido como el conjunto de las reglas a través de las cuales cada individuo es determinado a

³ En este sentido, por ejemplo, John Holloway habla de poder-hacer. Sobre el poder hacer, el «poder sobre» y el flujo social del hacer» Cf. Holloway, John. *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la Revolución hoy*. Barcelona, 2002, p. 40-68.

actuar o a «padecer», o sea recibir afecto del mundo exterior, expresando en el plano existencial el carácter determinado de la potencia humana». (Visentin, 2005: 116).

En esta relación dialéctica entre el poder del pueblo y el del soberano es que podría encontrarse atisbos de colectivismo en el pensamiento de Spinoza y las claves para refutar una interpretación puramente individualista del autor.

En este sentido, Negri afirma que «el problema que Spinoza plantea es el de la ruptura subjetiva de la unidimensionalidad del desarrollo capitalista (en su aspecto burgués y sobreestructural, así como en su aspecto propiamente capitalista y estructural): es como decir que Spinoza muestra la alternativa del vivir como potencia material en el interior del bloque metafísico de la filosofía moderna» (Negri, 1993: 18).

En la consideración de Negri, con Spinoza nos encontramos ante «la primera definición moderna de un proyecto revolucionario en la fenomenología, en la ciencia, en la política, de refundación racional del mundo basada en la liberación y no en la explotación del hombre sobre el hombre. No como fórmula y forma, sino como acción y contenido. No como positivismo, sino como positividad. No como legislación, sino como verdad. No como definición y ejercicio del poder, sino como expresión y gestión de la potencia» (Ibíd: 20).

Esta idea de Estado en cuanto que asume la materialidad de las pasiones es la base a partir de la cual autores como Enrique Dussel, en América latina, desarrollan una singular teoría política. Dussel, en la línea de los trabajos de H. Arendt (Arendt, 1993), dirá que la noción de poder, entendida como dominación, es contradictoria, porque la dominación no puede ser nunca legitimada. En este sentido asume la idea de poder planteada por Spinoza y, desde este autor y otras referencias, realiza la crítica a la idea negativa de poder como dominación.

Veamos, resumidamente, cómo plantea Dussel esta cuestión basándonos particularmente en dos obras suyas: *Veinte tesis de política* (2006) y *Política de la liberación II* (2009). Para poder redefinir el Poder –sostiene Dussel– primero habrá que redefinir la Política. ¿Qué es la política entonces? Para responder a esta pregunta, el autor, valiéndose de la *teoría de los campos* de Bourdieu (Bourdieu, 1984), asegura que habrá que tener en cuenta un marco teórico que explique cómo el sujeto atraviesa diversos campos prácticos.

«Todo lo que denominamos político (acciones, instituciones, principios, etc.) tienen como espacio propio lo que llamaremos campo político. Cada actividad práctica (familiar, económica, deportiva, etc.) tiene también su campo

respectivo, dentro del cual se cumplen las acciones, sistemas, instituciones propias de cada una de estas actividades» (Dussel, 2006: 7).

A partir de allí, Dussel define el Poder como *obediencial* (principio cristiano de servir antes que dominar y del «mandar obedeciendo» de los zapatistas de Chiapas), cuya sede es una *voluntad de vida* (redefinición positiva del *conatus* de Spinoza) que vendría a ser el momento material del poder⁴.

«La voluntad-de-vivir es la esencia positiva, el contenido como fuerza, como potencia que puede mover, arrastrar, impulsar. En su fundamento la voluntad nos empuja a evitar la muerte, a postergarla, a permanecer en la vida humana». (Dussel, 2006: 13).

Siguiendo la definición de Spinoza, Dussel entiende el poder como *potentia* y *potestas*. La *potencia* implica el «poder que tiene la comunidad como una facultad o capacidad que le es inherente a un pueblo en tanto última instancia de la soberanía, de la autoridad, de la gobernabilidad, de lo político» (Ibid.: 16).

Por otro lado, ese poder necesariamente debe ser institucionalizado porque la *potencia* representa al ser-en-sí indeterminado, desde Hegel, que se determina por medio de la institucionalización, ser-fuera-de-sí. Estamos, entonces, frente a la *potestas*.

«La necesaria institucionalización del poder de la comunidad, del pueblo, constituye lo que denominaremos la potestas. La comunidad institucionalizada, es decir, habiendo creado mediaciones para su posible ejercicio, se escinde de la mera comunidad indiferenciada». (Ibid.: 19).

Dussel entiende que las voluntades institucionalizadas deben estar unidas. Entonces va más allá de Spinoza y ya desde la teoría de Habermas habla del consenso como un «acuerdo de *todos los participantes*, como sujetos, libres, autónomos, racionales, con igual capacidad de intervención retórica, para que la *solidez de la unión* de las voluntades tenga consistencia para resistir a los ataques y crear las instituciones que le den permanencia y gobernabilidad». (Ibid.: 15).

No obstante, nuestro autor entiende que ese poder político *delegado* por el pueblo al gobernante, puede volverse fetichista. Por ello, afirma, siguiendo a Marx, que «el fetichismo en política tiene que ver con la absolutización de la «voluntad» del representante [...] que deja de responder, de fundarse, de articularse a la «voluntad general» de la comunidad política que dice representar». (Ibid.: 26).

4 Véase un buen resumen de esta noción en: Dussel, E. *La voluntad como fundamento. La potencia y potestas*. En: Araujo Cicero y Amadeo, Javier (Comp.) *Teoría política latinoamericana*. Buenos Aires: Ed. Luxemburg, 2010, p. 251.

La principal consecuencia del poder *fetichizado*, es que cuando «se define institucional, objetiva o sistémicamente *como dominación*, en el mejor de los casos proclamado como poder *del* pueblo, *por* el pueblo y *para* el pueblo [...] las reivindicaciones populares nunca podrán ser cumplidas, porque el poder funciona como una instancia separada, extrínseca, dominadora «desde arriba» sobre el pueblo». (Ibíd.: 19).

En este sentido, Dussel divide el orden político como totalidad en tres niveles, con la clara intención de que los mismos respondan a su ética (Dussel, 1998). «El primer *nivel* (A) son las acciones Estratégicas, El segundo *nivel* (B) de lo político son las instituciones que constituyen un orden político. El tercer *nivel* (C) que cruza a los dos anteriores, son los principios normativos implícitos de todo orden político vigente o por transformarse» (Ibíd.: 32).

Finalmente, en las tesis 9 y 10 de sus *veinte tesis de política*, se refiere a «La ética y los principios normativos políticos implícitos» y «Los principios normativos políticos formal-democrático y de factibilidad», en donde analiza la relación entre la ética y la política. (Ibíd.: 42-52).

Para Dussel la ética no puede ser solo complemento de la política, pues los principios normativos de esta última son constitutivos de la esencia de las instituciones, e igual que Spinoza le otorga un lugar privilegiado a su ética en la fundamentación política.

Esta *normatividad de la política*, es decir, el principio que me obliga, corresponde a la subsunción en la política de los principios éticos, que dejan de ser éticos para pasar a ser políticos.

Los principios políticos son, por otra parte, principios *intrínsecos* y *constitutivos* de la *potentia* (del poder de la comunidad) y también de la *potestas* (del ejercicio delegado del poder), ya que cada determinación del poder es fruto de una *obligación* política que impera como deber a los actores en sus acciones y en el cumplimiento de la función de las instituciones. Los principios políticos constituyen, fortalecen y regeneran *por dentro*, obligando a los agentes a afirmar la voluntad de vida, en el consenso factible de toda la comunidad en sus acciones, en vista de la hegemonía (como poder obediencial) y alentando el cumplimiento de las tareas de cada esfera institucional (material, formal de legitimidad y de factibilidad eficaz) (Ibíd.: 50).

Con una clara alusión a Schopenhauer y Spinoza, Dussel establece que la fuente original del poder se encuentra en nuestra voluntad-de-vivir, con la afirmación de la propia supervivencia en nuestras intenciones y acciones. Este momento, que es previo a toda constitución política, representa un fundamento afirmativo del poder.

Este primer momento del poder, siguiendo a Spinoza, se manifiesta, como se ha indicado anteriormente, como *potentia*, como capacidad popular de lo político (o también poder político en-sí) de instituir y estabilizar el poder-vivir como poder político *obediencial*.

A su vez, la *potestas* representa el momento de lo que el autor llama la «*escisión ontológica*» (Dussel, 2009: 59). Se trata de dos momentos fundamentales de la política, inevitables en toda agrupación social histórica, a la que se ha hecho referencia líneas arriba.

Dussel explica con mayor propiedad y extensión en su *Política de la liberación II* (2009), lo que había indicado en sus tesis sobre política, acerca de la articulación de los distintos momentos de la política en tres aspectos fundamentales, los cuales a su vez se subdividen en tres momentos: las *acciones*, o la esfera material (Cfr. Dussel, 2009: 89-178), las *instituciones*, o la esfera formal, procedimental de legitimidad (Cfr. *Ibid.* p. 179-346), y los *principios* o la esfera de la factibilidad (Cfr. *Ibid.*: 347-490), que corresponden a la subsunción en la política de los principios éticos.

La complejidad del *campo político* le obliga al autor –según sus expresiones– a discutir contra el *pragmatismo estratégico y decisionista* de la filosofía política conservadora (como Carl Schmitt, que privilegia el momento de las acciones), contra el *legalismo kantiano liberal* (como Habermas, que privilegia el ámbito jurídico de las instituciones) y contra el *principalismo voluntarista* de tipo anarquista (como Antonio Negri, que privilegia el ámbito de los principios).

Por consiguiente, para Dussel de lo que se trata es de exponer una «Arquitectónica» de la política. La tarea de la Arquitectónica «es exponer el sistema completo de categorías fenoménicas de la filosofía política burguesa, a fin de desarrollar teóricamente el despliegue del poder político (*potentia*). La exposición comienza por la acción estratégico-política, nivel A, sigue con las instituciones, nivel B y cierra con los principios, nivel C. Cfr. Gandarilla, 2009: 178 y ss.).

De lo que se trata a fin de cuentas, en la política planteada por Dussel, es de articular, de aunar las voluntades para efectivizar el ejercicio del poder, lo que implica la subsunción de los tres momentos de su ética (1998) en la política. A saber: primero la subsunción del principio ético-material de la vida (*momento material*), segundo, la subsunción del principio ético-formal del discurso con un acuerdo intersubjetivo racional, discursivo, consensual (*momento formal*), y la obediencia al principio de factibilidad, que es la libertad en la aplicación de las posibilidades ecológicas, económicas, técnicas, etc., para preservar y desarrollar la vida en comunidad, conforme

a un principio político a la vez instrumental y estratégico (subsunción del principio ético de *factibilidad*).

Dussel se refiere al respecto en los siguientes términos:

Podemos afirmar que el cumplimiento serio de estos tres principios políticos permite honestamente al agente político (o a la institución) tener al menos una «pretensión política de justicia», intersubjetiva (en cuanto a la vigencia de su conciencia normativa) y objetiva (con legitimidad real, no solamente legal o formal). Pero es más, el cumplimiento de estos principios constituye la posibilidad real de la existencia de lo que llamamos poder consensual no fetichizado como mediación para la sobrevivencia (no solo como permanencia sino como acrecentamiento histórico-cualitativo de la vida humana), que se produce por momentos que son fruto de las exigencias de los nombrados principios. (Dussel, 2009: 375).

Por lo visto hasta el momento, puede notarse la influencia decisiva de Spinoza en las formulaciones teóricas de Dussel, pues la noción de poder y la crítica al contractualismo individualista imperantes en aquél, son claves para la formulación de una política liberacionista crítica en el pensador latinoamericano.

Un elemento importante, a saber, es que para la elaboración de su Filosofía política, Dussel parte de la crítica a la filosofía moderna y, en esa crítica, Spinoza le brinda elementos de suma importancia.

Esto es así porque, como nos recuerda Negri, «Spinoza es propiamente un escándalo (si nos atenemos a la base del corriente saber «racional» del mundo en que vivimos): es un filósofo del ser que realiza inmediatamente la inversión de la totalidad de la imputación trascendente de la causalidad en causa productiva inmanente, transparente y directa del mundo; es un democrático radical y revolucionario que inmediatamente elimina, asimismo, incluso la sola posibilidad abstracta del Estado de derecho y del jacobinismo». (Negri, 1993: 20).

Consideraciones finales

Las líneas anteriores han querido mostrar las categorías fundamentales, los grandes lineamientos y las opciones políticas actuales que surgen de la lectura atenta de la obra de Spinoza. En su obra se encuentra una nueva noción de poder y una crítica a la teoría del contrato de sus contemporáneos que, en sus aspectos fundamentales, es seguida por E. Dussel en la elaboración de su política de la liberación, cuya pretensión central es la de consolidar un sistema democrático que pueda «hacer justicia a las víctimas del sistema».

La búsqueda de otro sistema más humano supone, según Dussel, una resignificación de la democracia participativa, más allá de los regímenes democráticos liberales, y en esta búsqueda los aportes de Spinoza le son muy significativos.

El propio Spinoza concluye su *Tratado político* afirmando que «así como en el estado natural el hombre más poderoso es aquel que se guía por la razón, así también es más poderosa aquella sociedad que es fundada y regida por la razón». (Spinoza, 1986: 219).

Desde este punto de vista, ni el derecho es la última palabra de la política ni el pecado está totalmente excluido de ella. El autor sostiene que el pecado es una acción contra el derecho, además de una acción contra la naturaleza y la razón propia del Estado.

Spinoza supera la idea de Estado como *Leviatán* en Hobbes, al entender que el Estado, si bien es ciertamente el poder supremo, solo es eficaz si es hábil en el manejo de las pasiones, hasta el punto que a los súbditos «les parezca que no son guiados, sino que viven según su propio ingenio y su libre decisión». (Ibíd.: 92).

Por otra parte, su pensamiento al inscribirse dentro del dinamismo de la ética le da un punto clave a Enrique Dussel, para intentar trazar una línea interpretativa que vincule tanto la ética con la política. Según las consideraciones de Domínguez: «Con su idea del Estado, fuerte y democrático a la vez, y de la libertad y la tolerancia religiosa, Spinoza constituye un anillo importante entre los Forjadores del Estado moderno y los filósofos ilustrados defensores de la libertad». (Domínguez, 1995: 351).

En este sentido, consideramos importante resaltar las ideas espinosistas en E. Dussel, cuando afirma por ejemplo que «siempre la *potentia*, el poder de la comunidad política, del pueblo, que ahora queda investida de *auctoritas* (y por ello autoriza al gobierno, al Estado, a todas las instituciones delegadas de los representantes), es el poder político en última instancia, fundamento del ejercicio *delegado* de la *potestas* (su aparición fenoménica), es decir, de todas las instituciones sociales, de la sociedad civil y del Estado en sentido estricto; lo mismo que del gobierno, ya que el representante ejerce el poder por delegación como poder determinado, heterogéneo y parcial (...) cuya porción designa por consenso la comunidad política desde su *potentia*: el poder político propiamente dicho». (Dussel, 2002: 251).

Dussel dirá que la tarea de la filosofía política crítica consiste en criticar el sistema completo de las categorías fenoménicas de la filosofía política tradicional, a fin de desarrollar teóricamente el despliegue real del poder político.

Al respecto, es tajante al afirmar que las categorías de la filosofía política burguesa se han fetichizado. Por consiguiente, de lo que se trata para nosotros es de construir cada categoría por referencia a su fundamento ontológico; es decir de fundarlas con coherencia lógica, para relanzar deconstructivamente dicha crítica de todo el sistema de categorías modernas, desde la exterioridad de los oprimidos o excluidos.

Para dicho cometido, una lectura renovada de Spinoza le proporciona a Dussel –y nos proporciona a nosotros– una fuente inigualable para plantear la necesaria redefinición actual de Estado, democracia y colectividad, en pos de la utopía de ese «otro mundo posible».

Referencias bibliográficas

- Arendt, Hannah (1993). *La condición humana*. Paidós, Barcelona.
- Araujo Cicero y Amadeo, Javier (Comp.) (2010). *Teoría política latinoamericana*. Buenos Aires: Ed. Luxemburg.
- Allende Salazar, Mercedes (1988). *Spinoza: filosofía, pasiones y política*. Madrid: Alianza.
- Bourdieu, Pierre (1984). «Champ», artículo en *Questions de Sociologie*, Minuit, Paris.
- Cubilla, Gerardo Matía (1999). *La filosofía política de Spinoza*. Rev. Filosofía Univ. Costa Rica, XXXVII (92), 165-175, 1999. Disponible en internet: <http://inif.ucr.ac.cr/recursos/docs/Revista%20de%20Filosof%C3%ADa%20UCR/Vol.XXXVII/No.%2092/La%20filosofia%20politica%20de%20Spinoza.pdf>
- Dussel, E. Sus obras completas pueden consultarse y «bajarse» de www.enriquedussel.org
- _____ (1972), *Para una de-structión de la historia de la ética*. Ser y Tiempo, Mendoza.
- _____ (1973a), *Para una ética de la liberación latinoamerican I*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- _____ (1973b), *Para una ética de la liberación latinoamerican II*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- _____ (1977a), *Filosofía ética latinoamericana III*. De la erótica a la pedagógica. Edicol, México.
- _____ (1977b), *Filosofía de la liberación*. Edicol, México.
- _____ (1979), *Filosofía ética latinoamericana IV. Política latinoamericana* (Antropológica III). Universidad de Santo Tomás, Bogotá.
- _____ (1980), *Filosofía ética latinoamericana V. Arqueológica latinoamericana*. Universidad de Santo Tomás, Bogotá.
- _____ (1998), *Ética de la liberación en la edad de la globalización y la exclusión*. Trotta, Madrid.
- _____ (2001), *Hacia una filosofía política crítica*. Desclée de Brouwer. Bilbao.
- _____ y Apel, K. O. (2005), *Ética del Discurso y ética de la liberación*. Trotta, Madrid.

- _____ (2006), *Veinte tesis sobre política*. Siglo XXI, México.
- _____ (2007a), *Materiales para una política de la liberación*. Plaza y Valdés, México.
- _____ (2007b), *Política de la liberación. Historia mundial y crítica*. Trotta, Madrid.
- _____ (2009), *Política de la liberación. Volumen II. Arquitectónica*. Trotta, Madrid.
- Fornet-Betancourt, Raúl (2001). *Transformación del marxismo. Historia del marxismo en América latina*. Plaza y Valdés, México.
- Gandarilla, José Guadalupe (2009). «*La política de la liberación y los alcances de un nuevo paradigma que se anuncia desde los márgenes*», en: Revista *Encuentros Latinoamericanos*, año III, N° 9. Disponible: [<http://www.ceil.fhuce.edu.uy/descargas/REVISTA9.pdf>]
- Weber, 1967. *El político y el científico*. Madrid: Alianza.
- Habermas, Jürgen (1987), *Teoría de la acción comunicativa I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Taurus, Madrid.
- _____ (1987), *Teoría de la acción comunicativa II. Crítica de la razón funcionalista*. Taurus, Madrid.
- Holloway, John (2002). *Cambiar el mundo sin tomar el poder. El significado de la Revolución hoy*. Barcelona.
- Levinas, Emmanuel (1977). *Totalidad e infinito. Ensayo sobre la exterioridad*. Sígueme, Salamanca.
- Martínez Riu, Antoni y Cortes Morato, Lordi (1996). *Diccionario Filosofía en CD-Rom*. Herder.
- Negri, Antonio (1993). *La anomalía salvaje. Ensayo sobre poder y potencia en Baruch Spinoza*. Barcelona: Anthropos.
- Ralws, John (1995). *Teoría de la justicia*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Retamozo, Martín (2007). Enrique Dussel. *Hacia una filosofía política de la liberación. Notas en torno a 20 tesis de política*. En: *Utopía y Praxis latinoamericana* En/Marz vol 12 N° 036 Maracaibo, Venezuela, pp. 107-123.
- Disponible en la web: [<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/279/27903607.pdf>]
- Spinoza, B. (1984) *Ética demostrada según el orden geométrico*. Barcelona: Orbis.
- _____ (1985) *Tratado Teológico Político*. Salamanca. Sígueme.
- _____ (1986) *Tratado político*. Madrid: Alianza.
- Vallesín, Fernando (1995). *Historia de la Teoría Política*. Vol. II. Madrid: Ed. Alianza, 1995.
- Visentin, Stefano (2005). *Potencia y poder en Spinoza*. En: Dusso, Iusepe (coord.). *El poder: para una historia de la filosofía política moderna*. México: Siglo XXI.



Actualidad



La participación brasileña en el desarrollo del agronegocio en el Paraguay: un análisis crítico

Fecha de recepción: 21 de agosto de 2015

Fecha de aprobación: 20 de diciembre de 2015

Resumen: En las últimas décadas, el modelo del agronegocio se ha consolidado en el Paraguay a partir de la vasta participación de fuerzas económicas extranjeras, especialmente, de origen brasileño, dando lugar a una estructura peculiar, con implicaciones sociopolíticas particulares. El principal objetivo de este trabajo es discutir al respecto del papel de esos capitales, empresarios y productores brasileños en el desarrollo del modelo del agronegocio en el Paraguay. Para eso, el análisis parte de una perspectiva amplia, localizando el fenómeno dentro del marco del desarrollo y de la expansión de la agricultura capitalista a nivel mundial, lo que permite visualizar la división de tareas existente entre los diferentes actores y precisar su relevancia social, económica y política en la estructura paraguaya.

Palabras-clave: agronegocio; Brasil; Paraguay

Abstract: Over the last decades, the agribusiness' model has become established in Paraguay, based on the extensive participation of foreign economic forces, especially from Brazil. This has produced a peculiar structure with particular socio-political implications. The main objective of this paper is to discuss the role of Brazilian capitals and producers in the development of the agribusiness' model in Paraguay. The analysis is based on a broad perspective, locating the phenomenon within the framework of the development and expansion of capitalist agriculture worldwide. At the same time, it shows the division

Sara María Costa Garay

Es Licenciada en Administración por la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ) y Máster en Relaciones Internacionales por el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Católica de Rio de Janeiro (PUC-RJ). Es investigadora asociada del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI) y miembro de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY). Ha realizado investigaciones sobre la temática del agronegocio en Paraguay y las relaciones económicas entre Paraguay y Brasil.

of tasks among different actors as well as their social, economic and political relevance in the Paraguayan structure.

Key words: agribusiness; Brazil; Paraguay.



Introducción¹

En las últimas décadas, la expansión de la agricultura capitalista –o del agronegocio, como se la denomina comúnmente– en los países de América Latina ha provocado impactos significativos en la organización económica de esas sociedades y en sus relaciones con la economía mundial. Bajo el comando de las corporaciones transnacionales, ese proceso resultó en una acelerada modernización de las formas de producción en el campo, que se volvieron más intensivas en el uso de capital y energía, en perjuicio de la utilización de mano de obra, y en el refuerzo del patrón agroexportador en esos países. Sin embargo, esos impactos adquieren grados y formas distintas de acuerdo con la sociedad en cuestión, derivando en implicaciones sociales y políticas particulares.

El Paraguay es uno de los países en donde el agronegocio ha avanzado notablemente –actualmente, el país se coloca como sexto productor mundial y cuarto exportador mundial de soja– y donde el modelo asume una configuración peculiar resultante, fundamentalmente, de su vinculación con el desarrollo de la agricultura moderna en el Brasil. Además de estar organizado en función de las estructuras globales de producción y circulación de bienes agrícolas y alimentos, comandadas y oligopolizadas por las firmas transnacionales del agronegocio –similarmente a los sistemas productivos agrícolas de los demás países de la región–, el modelo del agronegocio en el Paraguay se organiza a partir de la participación de capitales, empresarios y productores rurales de origen brasileño. La presencia de estos agentes económicos brasileños, que se profundiza, principalmente, desde los años 1970, es un trazo que marca el proceso de desarrollo rural paraguayo, así como las dinámicas sociopolíticas en torno de la cuestión agraria en el país, constituyendo un caso interesante de estudio.

¹ Este artículo es una versión resumida de la tesis defendida por la autora para la obtención del título de Magister en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Rio de Janeiro (ver Costa Garay, 2014).

Dentro de esa temática, este trabajo busca comprender el papel de esos capitales, empresarios y productores brasileños en el desarrollo del agronegocio en el Paraguay. Para eso, el estudio parte de una perspectiva general, localizando el fenómeno en el marco de la expansión de la agricultura capitalista a nivel mundial, lo que permite avanzar una comprensión más completa sobre las causas y las características de la presencia brasileña en el Paraguay. En ese sentido, la primera parte del artículo se dedica a revisar la configuración de las relaciones internacionales contemporáneas en el ámbito de la agricultura, buscando señalar los padrones de jerarquización entre los países y sus actores económicos. Seguidamente, se analiza cómo los países del Cono Sur –específicamente Brasil y Paraguay– se integran a la cadena global del agronegocio de forma *desigual*. Por fin, en la última sección, se analiza la participación brasileña en la estructura del agronegocio en Paraguay, considerando ese fenómeno como un desdoblamiento de las tendencias analizadas en las secciones anteriores. El artículo finaliza con algunas consideraciones finales al respecto del papel histórico y actual de las fuerzas económicas brasileñas en el agro paraguayo.

La economía agroalimentaria global y los países de América Latina

El modelo de la «agricultura moderna» o «capitalista» –también conocido actualmente como «agronegocio»²– que hoy predomina en una gran cantidad de países, nació y ganó amplio impulso para su desarrollo en los Estados Unidos, expandiéndose a partir de ahí para el resto del mundo. Desde los años 1930, en el escenario de la severa crisis social que afectaba al país generada por la Gran Depresión, el gobierno de los EUA apoyó fuertemente el desarrollo de la agricultura, a fin de aumentar la productividad de alimentos (Otero, 2008). Con el tiempo, los índices de productividad agrícola fueron tales que superaron la demanda interna. Esos excedentes quedaron disponibles para la exportación y se convirtieron en un componente estratégico de la política externa de los Estados Unidos ya en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial –marcada por

2 «Agronegocio» es el término comúnmente utilizado para designar el modelo de producción agrícola altamente mecanizado e integrado con los mercados mundiales, donde la producción pasa a ser pauta cada vez más por la lógica del «negocio» (es decir, del constante aumento de la rentabilidad), en detrimento de los objetivos de subsistencia o del autoconsumo (Rojas, 2009). En ese sentido, se entiende que el modelo del «agronegocio» se constituye dentro del paradigma de la «agricultura capitalista» (o «moderna») y, por eso, en este trabajo tales términos serán tratados como equivalentes. De hecho, el agronegocio también es frecuentemente descrito como la etapa actual (más avanzada) del continuo proceso de desarrollo de la agricultura capitalista –ver Fernandes (2008); Giarraca y Teubal (2008). Este trabajo no pretende adentrarse en la discusión sobre sus diversos desdoblamientos, sino indicar sus principales rasgos y las evidencias de su predominio a nivel mundial (en especial, en América Latina).

los programas de ayuda a la restauración de las economías europeas y al desarrollo de los países del «tercer mundo».

Fue en ese contexto de prosperidad económica y ascensión internacional de los Estados Unidos post II Guerra Mundial que se desdobló la llamada «Revolución Verde», referente a la exportación a los «países en desarrollo» del paradigma de la agricultura moderna, es decir, de nuevos mecanismos de producción consistentes en la utilización de cultivos híbridos y otras variedades de alto rendimiento, en el aumento de la mecanización y la utilización de fertilizantes y pesticidas agroquímicos, en resumen, de un modelo intensivo en energía y capital que luego se convirtió en el «paradigma tecnológico» por excelencia de la agricultura moderna por todo el siglo XX (Otero y Pechlaner, 2008:32).

Así, las empresas que conducían el desarrollo del complejo agroindustrial en los Estados Unidos pasaron a beneficiarse por la disposición de nuevas regiones proveedoras de materias primas agrícolas y de nuevos mercados para sus invenciones tecnológicas y excedentes de producción, convirtiéndose en agentes centrales de la organización de los complejos agroindustriales en los países receptores de esos programas de ayuda. Controlando un volumen de operaciones cada vez más grande, y ampliando su alcance internacional, esas empresas pasaron a coordinar gran parte de los intercambios comerciales (sea de *insumos* o de *productos* agrícolas) y de los flujos de inversiones en el sector agroalimentario a nivel mundial, dando lugar a la consolidación de muchas de las grandes firmas transnacionales del agronegocio que conocemos hoy.

El desarrollo de la agricultura moderna y su difusión para otras economías, principalmente para los países de América latina, continúa y se refuerza en la era de la globalización siguiendo largamente las premisas descritas anteriormente. Esto se puede verificar en el **Cuadro I** (en la página al lado) donde se clasifican las mayores empresas del agronegocio (de acuerdo a su especialidad) en la actualidad.

En todos los segmentos de la *cadena global del agronegocio* –es decir, en los procesos que van desde la elaboración de los insumos para la producción agropecuaria, pasando por la producción primaria (cultivo / cría de animales) en sí, hasta la venta de productos al cliente final– vemos que hay grandes corporaciones transnacionales, en su mayoría, de origen estadounidense o europeo. Mientras que en los segmentos donde hay mayor agregación de valor (esto es, de mayor rentabilidad y, por tanto, estratégicos) el dominio de estas transnacionales oriundas de países «desarrollados» es más amplio (y casi total), en el sector de la producción primaria se identifican empresas oriundas de países «en desarrollo». De acuerdo con la

Cuadro I – Las 10 firmas transnacionales más grandes de la cadena global del agronegocio en 2007

N.	Producción	Proveedores de insumos (agroquímicos y máquinas)	Fabricantes de alimentos y bebidas	Ventas al por menor (supermercados)	Otras
1	Sime Darby Bhd. (Malasia)	BASF AG (Alemania)	Nestlé SA (Suíza)	Wal-Mart Stores (EUA)	Cargill Inc. (EUA)
2	Dole Food Company, Inc. (EUA)	Bayer AG (Alemania)	Inbev SA (Holanda)	Metro AG (Alemania)	Mars Inc. (EUA)
3	Fresh Del Monte Produce (EUA)	Dow Chemical Company (EUA)	Kraft Foods Inc. (EUA)	Carrefour SA (Francia)	Lactails (Francia)
4	Socfinal SA (Luxemburgo)	Deere & Company (EUA)	Unilever (UK/ Holanda)	Tesco PLC (UK)	Suntory Ltd. (Japón)
5	Charoen Pokphand Foods Public Company Ltd. (Tailandia)	El Du Pont De Nemours (EUA)	Coca-Cola Company (EUA)	McDonalds Corp. (EUA)	Dr. August Oetker KG (Alemania)
6	Chiquita Brands International, Inc. (EUA)	Syngenta AG (Suíza)	SAB Miller (UK)	Delhaize Group (Bélgica)	Louis Dreyfus Group (Francia)
7	Kuala Lumpur Kepong Bhd. (Malasia)	Yara International ASA (Noruega)	Diageo PLC (UK)	Koninklijke Ahold NV (Holanda)	Barilla (Italia)
8	KWS Saat AG (Alemania)	Potash Corp. of Saskatchewan (Canadá)	Pemod Ricard SA (Francia)	Sodexo (Francia)	Ferrero (Italia)
9	Kulim (Malasia) Bhd. (Malasia)	Kubota Corp. (Japón)	Cadbury PLC (UK)	Compass Group PLC (UK)	Keystone Foods LLC (EUA)
10	Camellia PLC (UK)	Monsanto Company (EUA)	Bunge Limited (EUA)	Seven & I Holdings Company Ltd. (Japón)	McCain Foods Ltd. (Canadá)

Obs.: Muchas de las empresas listadas actúan en más de un segmento de la cadena. En el cuadro, se presentan apenas en un grupo, siendo clasificadas de acuerdo a su actividad principal.

Fuente: Adaptado de World Investment Report 2009 (UNCTAD, 2009:124; 239-242).

UNCTAD (2009), esto también se verifica cuando se analiza el flujo global de Inversiones Extranjeras Directas (IED), donde las inversiones del conjunto de los países en desarrollo tienen una participación relativamente mayor en el segmento de la producción, mientras que las inversiones en los demás segmentos son controladas por las firmas de países desarrollados³.

³ De hecho, estudios sobre la dinámica del mercado de tierras en la actualidad apunta una mayor participación de capitales oriundos del «sur global». En América latina, por ejemplo, las dinámicas de «extranjerización» de la tierra asumen un carácter «intra-regional», es decir,

La centralidad asumida por esas grandes corporaciones transnacionales en los procesos de modernización de la agricultura y de consolidación de las cadenas agroalimentarias globales derivó, en parte, de políticas públicas favorables en sus países a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, especialmente en los EUA. Pero también se beneficiaron de acuerdos internacionales como aquellos relacionados al comercio y a la protección de la propiedad intelectual.

En los años 1990, se tiene la diseminación de las «reformas neoliberales», que preconizaban la eliminación de todas las barreras al comercio internacional y a la circulación de capitales. Este conjunto de reformas, sin embargo, se aplicó de forma desigual entre los países. En el ámbito de la agricultura, por ejemplo, mientras que los gobiernos de los países latinoamericanos abandonaron varias de sus políticas proteccionistas y de subsidio al sector, los países centrales consiguieron mantenerlas, asegurando mejores ventajas para sus productos y productores. Además de las políticas comerciales, las desigualdades entre los países «desarrollados» y «en desarrollo» fueron reforzadas por el establecimiento del régimen internacional de propiedad intelectual (y del recurso de las patentes), que permitió a las corporaciones del agronegocio asegurar el aprovechamiento exclusivo de sus invenciones tecnológicas. De esa forma, se consolida el «marco corporativo» altamente oligopolizado que ha estado conduciendo la modernización de la agricultura y su diseminación a nivel global (Otero, 2008).

En el mercado global de semillas (insumo agrícola básico), por ejemplo, las diez más grandes empresas fabricantes de semillas de marcas propias controlaban, en conjunto, 75,3% del mercado en 2011. Ya, las diez más grandes empresas productoras de agroquímicos controlaban el 94,5% del mercado global en ese mismo año (ETC Group, 2013). Por otro lado, esa tendencia de concentración de los mercados en las manos de pocas empresas se profundiza si se considera el hecho que varias de ellas actúan en más de un segmento de la cadena de producción global. Por ejemplo, se verifica que la primera colocada en ventas globales de semillas en 2011 (con un porcentaje del 26% del total) fue la empresa estadounidense Monsanto, que también tuvo una colocación importante en el *ranking* mundial de venta de agroquímicos (5° lugar, controlando 7,4% de ese mercado)⁴.

la mayor parte de los compradores de tierra extranjeros en cada país provienen de la misma región (Borras et. al. 2012).

- 4 La elaboración de insumos para la producción agropecuaria (semillas, agroquímicos y máquinas) constituye el segmento estratégico por excelencia de la cadena global del agronegocio, una vez que se trata del sector responsable por el desarrollo de las innovaciones tecnológicas que serán utilizadas en la producción, siendo fuertemente beneficiadas por el sistema de pa-

En suma, al analizar las dinámicas agrícolas contemporáneas tenemos que la producción y circulación de alimentos y otros bienes agrícolas están cada vez más organizadas a nivel global, donde los sectores más dinámicos de las diversas economías nacionales y sus mercados consumidores se integran a estructuras globales de producción y distribución comandadas por un pequeño grupo de grandes firmas transnacionales, en su mayoría, oriundas de los llamados países «desarrollados», que controlan los segmentos estratégicos de esas cadenas, amparados por una orden legal e institucional global de tipo «corporativista». Éste es el contexto en el cual se despliega el «boom» del agronegocio en el Cono Sur –particularmente, en Brasil y Paraguay– en las últimas dos décadas.

El aumento exponencial de la producción y exportación de agrícolas (principalmente de soja) en esos países está relacionado a la tendencia continua de las grandes corporaciones transnacionales de ampliación de sus mercados, tanto de consumidores –de insumos agrícolas para la producción o de productos agroindustriales finales– como de fuentes de materias primas para la agroindustria global. Basta analizar algunos parámetros para verificar el gran peso que las firmas transnacionales tienen en el mencionado «boom» del agronegocio: (1) Entre 1990 y 2010, la producción de soja (toneladas) en el Brasil aumentó 245,55%, mientras que en Paraguay aumentó en 315,71%⁵. Ambos países se colocan en los primeros lugares del *ranking* mundial de productores y exportadores de soja, lo que deja en evidencia que esa producción busca atender una demanda fundamentalmente externa; (2) Las empresas multinacionales, notablemente las del grupo «ABCD»⁶, controlan gran parte del proceso de comercialización (y también del procesamiento, para la elaboración de harinas y aceites vegetales) de la soja y de otros *commodities* en esos países; (3) En los últimos años, ambos países también han sido líderes en la adopción de semillas genéticamente modificadas, fabricadas por las firmas transnacionales⁷.

tentes. En otras palabras, se trata del sector que define el rumbo de la producción agrícola. En ese sentido, no es de sorprender el alto grado de oligopolización de ese sector a nivel mundial, como demuestran los datos del ETC Group (2013; 2008).

5 De acuerdo con datos de la FAOstat (2014).

6 Denominación del diario británico «The Guardian» para el grupo de cuatro de las más grandes empresas de *trading* en el mundo: ADM, Bunge, Cargill y Louis Dreyfus (The Guardian, 2014). En Brasil, ese grupo controla en torno de 42% de la capacidad diaria de procesamiento de los granos soja (CEPAL, 2013:114). En Paraguay, esas empresas representan cerca del 80% de la capacidad total de procesamiento de granos (CAPPRO, 2014).

7 La utilización de semillas genéticamente modificadas (o transgénicas) alimenta actualmente un polémico debate en función de los potenciales riesgos para la salud humana, la sustentabilidad y la biodiversidad. En 2013, la superficie cultivada con transgénicos –incluyendo cultivos de soja, maíz y algodón– llegó a 40,3 millones de hectáreas en el Brasil y a 3,6 millones de hectáreas en el Paraguay, lo que representó un aumento de 250% y 80%, respectivamente, con relación a la superficie cultivada en 2006 (James, 2013:3).

Así, si bien es verdad que esos países son importantes productores mundiales de bienes agrícolas, se trata de una posición dirigida, en gran parte, por actores externos, que pautan la forma de producción y comercialización de esos bienes. Al considerar la fuerza de esos oligopolios transnacionales, se entiende por qué los países de la periferia económica difícilmente consiguen superar la función de meros proveedores de materias primas agrícolas (con algunas excepciones, como en el caso de Brasil que veremos más adelante).

De esa forma, más que un «boom» (en el sentido de un crecimiento económico nacional positivo), el intenso desarrollo rural de las últimas décadas corresponde, a nuestro criterio, a una profundización de la condición de *dependencia* de estos países, es decir, de subordinación en la economía mundial, y de reproducción de las desigualdades y del subdesarrollo a nivel local⁸.

En ese sentido, más que una actividad propia o autónoma de los países latinoamericanos, la agricultura constituye uno de los principales espacios de establecimiento y reproducción de la condición de *dependencia*. Esto se percibe en la estructura descrita a lo largo de esta sección, y también en el hecho (que no es mero acaso) de que al mismo tiempo que los países del Cono Sur son grandes productores mundiales de bienes agropecuarios, abrigan grandes contingentes de pobreza y poblaciones malnutridas —este hecho es notable, sobre todo, en el caso de Paraguay, que, como argumentamos a seguir, experimenta un nivel de dependencia más profundo.

8 Aquí, la *dependencia* es entendida como la situación de subordinación de una nación en la economía mundial (que sucede a partir de diversos mecanismos de transferencia de valores, trazando una brecha entre las naciones *periféricas* y naciones centrales del sistema) y como forma específica de reproducción de la economía capitalista en las primeras (específicamente, en los países de América latina). Esa es la definición que distingue a los llamados teóricos «marxistas» de la dependencia, como Ruy M. Marini y Theotônio dos Santos (Martins, 2006; 2012). No cabe en el presente artículo entrar en el debate sobre las diferentes versiones de la dependencia —discusión que la autora ha realizado en el trabajo de tesis de maestría; ver Costa Garay (2014). Sin embargo, cabe destacar algunos puntos clave de esa teoría que nos ayudan aquí a interpretar la realidad analizada, como el *carácter descapitalizador* de los capitales extranjeros; el carácter *imperialista* de la *integración* de los mercados productivos nacionales, es decir, la lógica subyacente de una búsqueda por la *ampliación de las bases de acumulación* de los monopolios internacionales; la necesidad de las clases dominantes locales de recurrir a mecanismos de compensación por las pérdidas ocasionadas por el fenómeno de la transferencia de valor a las naciones centrales, específicamente, de la *súper-explotación* de la fuerza de trabajo, y la consecuente reproducción de las marcas del subdesarrollo (pobreza y desigualdad) que sucede concomitantemente al crecimiento económico. Por último, si bien esa teoría surgió para intentar explicar las contradicciones del «boom industrial» en algunos países latinoamericanos alrededor de los años 1960/1970, también sirve hoy para analizar el «boom» agrícola y agro-industrial actual en esos países, pues sucede siguiendo parámetros similares.

La expansión del agronegocio en el Cono Sur y el *desarrollo desigual* del Brasil y del Paraguay: antecedentes históricos y situación actual

En el Cono Sur, el modelo del agronegocio se ha expandido integrando a los distintos sistemas productivos nacionales de forma desigual. A pesar de que todos los países de la región se caracterizan por participar de esa dinámica como importantes proveedores de *commodities* agrícolas –es decir, se integran bajo el modelo primario-exportador– unos consiguen incorporar en sus territorios más segmentos de las cadenas globales de producción y generar espacio para el desarrollo de sectores y empresas con una mayor composición de capitales nacionales, disputando así una mayor participación en los mercados mundiales.

Ese es el caso del Brasil, país que actualmente gana destaque en distintos rubros del agronegocio –además de la producción de *commodities* agrícolas (especialmente, de soja) ha avanzado en la producción de biocombustibles, y también se destaca en la producción y procesamiento de carne– gracias a la amplia disponibilidad de recursos naturales y al fuerte apoyo del Estado. Por su parte, ese *desarrollo relativamente mayor* del Brasil se coloca en la base del fenómeno de la expansión de capitales y empresarios brasileños en el Paraguay, como veremos a seguir.

La posición actual alcanzada por el Brasil en la dinámica global de la producción agrícola y agroindustrial resulta del continuo desarrollo de procesos que comenzaron a ganar impulso a partir de la década de 1960, en el contexto de la Revolución Verde. La fuerte entrada de inversiones extranjeras más los incentivos del gobierno contribuyeron para el crecimiento del sector agroindustrial: se instaló una industria de máquinas agrícolas (vehículos)⁹ y de insumos agrícolas (producción de fertilizantes y agroquímicos)¹⁰. También, se presenció a una expansión de la frontera agrícola y a un gran crecimiento del cultivo mecanizado (comandado por la soja) que, por su vez, actuaba como incentivo para el crecimiento de la

9 De acuerdo con Sorj (2008:26), el crecimiento de la producción de tractores y de otras máquinas agrícolas fue rápido: en 1975-1976, la producción anual media de tractores alcanzó la marca de 53,5 mil unidades, representando un aumento de 575% con relación a la producción anual media en 1960-1962.

10 La producción nacional de fertilizantes entre 1970 y 1976 creció en 335%. Por su parte, la producción nacional de defensivos agrícolas (insecticidas, fungicidas y herbicidas) se duplicó entre 1971 y 1975, pasando de 13.898 para 26.561 toneladas. En sus inicios, ambos rubros contaban con una considerable participación de empresas nacionales, y estaban fuertemente amparados por incentivos públicos que visaban disminuir la dependencia de las importaciones de esos productos (Sorj, 2008:27-28).

producción de máquinas¹¹. Fue en ese contexto de expansión de la frontera agrícola en el Brasil que se desdobra el fenómeno de la migración de productores brasileiros para la región fronteriza del Paraguay.

Cabe mencionar que ese fenómeno recibió incentivo de ambos lados de la frontera. De un lado, el Estado paraguayo –en aquella época, comandado por el general Alfredo Stroessner– buscaba dinamizar la economía por medio del fomento de la modernización agrícola. En ese marco, el gobierno lanzó un nuevo proyecto de colonización que tenía por objetivo modernizar la producción y expandir la frontera agrícola hacia el este del país, de forma a aliviar la presión sobre la tierra que existía en la región central, próxima a la capital, y también aproximarse a los principales polos de crecimiento en la región (en este caso, del Brasil). Así empezó su despliegue la «Marcha para el Este», emprendimiento que también se benefició de la «Marcha para el Oeste», acción que estaba siendo promovida en el territorio brasileño dentro del marco de la expansión de su frontera agrícola¹².

La atracción de productores (colonos) extranjeros hacía parte explícita del proyecto oficial de colonización de Stroessner, bajo la visión de que esos inmigrantes proporcionarían las herramientas y técnicas necesarias para la modernización de la producción en el campo¹³. Esos incentivos del gobierno paraguayo, más la creciente demanda de los productores brasileiros por nuevos territorios para sus actividades (tanto de los pequeños que estaban siendo expulsados por el fuerte avance de la agroindustria en Brasil, como de los grandes propietarios) impulsó la migración de productores brasileiros al Paraguay. Fue así que, en la práctica, el proyecto de desarrollo rural paraguayo acabó siendo conducido, en su mayor parte, por colonos de origen brasileña, dando lugar a la llamada «colonización brasileira» (Nickson, 1981; Kohlhepp, 1984; Palau y Heikel, 1987)¹⁴.

11 El área cultivada por medio de la utilización de tractores presentó un crecimiento de 551%, pasando de 1.947,3 hectáreas en 1960-1962, para 10.736,5 hectáreas en 1975-1976 (Sorj, 2008).

12 El esfuerzo de aproximación entre ambos países se verifica también en las obras de infraestructura que fueron promovidas en aquel periodo, entre ellas: la pavimentación de la ruta internacional entre Asunción y Ciudad del Este, y la construcción del «Puente de la Amistad» (financiado por Brasil), que resultaron en la habilitación de una conexión directa para Paraguay con los puertos brasileiros de Paranaguá y Santos en el Atlántico.

13 En 1963, fue derogada la ley que prohibía la venta de tierras a extranjeros en las regiones fronterizas, impedimento legal que había vigorizado desde el anterior Estatuto Agrario de 1940 (Glauser, 2009).

14 De acuerdo con Nickson (1981) y Kohlhepp (1984), en general, los migrantes brasileiros llegaban al Paraguay con mejores condiciones económicas que los productores locales, consiguiendo comprar y regularizar sus propiedades más rápidamente, quedando habilitados a beneficiarse de las políticas del Estado de apoyo a la colonización, al paso que la mayor parte de los colonos paraguayos no conseguía regularizar sus títulos, dificultando así su permanencia en el territorio en cuestión. Por otro lado, gran parte de la discriminación social e ineficiencia de todo el proceso se debió a la corrupción, que resultó en que muchas de las tierras hayan sido

Los colonos brasileños se convirtieron, de hecho, en los principales responsables de la introducción de innovaciones técnicas y tecnológicas en el agro paraguayo, y de cultivos como la soja, provocando cambios significativos en la economía rural paraguaya. El período de auge de la migración brasileña fue entre los años 1971-1981, cuando alcanzó un total de 500 a 700 mil migrantes (Campos, 2013). A pesar de que ese flujo haya disminuido desde entonces, la presencia brasileña continúa fuerte hasta hoy (como será visto más adelante), encarnada en gran parte en la figura del «brasiguayo»¹⁵.

Actualmente, el agronegocio brasileño vive un intenso dinamismo que se asienta, en gran parte, en el continuo desarrollo de los eventos apuntados anteriormente. Las principales evidencias de ese dinamismo contemporáneo son: (1) la vigencia de la industria de insumos agrícolas (especialmente, de fabricación de máquinas y vehículos agrícolas)¹⁶; (2) la diversificación del segmento de procesamiento de las materias primas agropecuarias con el ascenso, de un lado, de la agroindustria de la carne¹⁷ –sector en el cual se proyecta una de las transnacionales brasileñas más grandes– y de otro, la agroindustria de los biocombustibles (etanol y biodiesel)¹⁸; (3) el continuo crecimiento de la producción de *commodities*, en especial, de la soja; (4) y la mayor participación del país en la competición global por recursos y mercados, que se percibe en su mayor involucramiento en proyectos de cooperación internacional para el desarrollo en el área de la agricultura, y también en su actuación en el mercado global de tierras (donde emerge como gran arrendador y comprador de tierras fuera de su territorio)¹⁹.

adjudicadas (y muchas veces de forma irregular) a políticos, militares y empresarios vinculados al gobierno, como forma de garantizar la lealtad política.

15 Nombre utilizado para designar los colonos brasileños que se instalaron en el Paraguay (hayan adquirido o no la nacionalidad paraguaya) y también a sus descendientes nacidos en el país.

16 Entre los años 2000 y 2012, la producción en territorio brasileño de máquinas agrícolas motorizadas (cultivadoras, tractores y retroexcavadoras) creció significativamente, pasando de una media anual de 43.950 unidades (en el trienio 2000-2002), para una media de 84.697 unidades (en el trienio 2010-2012). El aumento en la producción fue acompañado por un aumento en las exportaciones: en el trienio 2010-2012, se alcanzó una media de US\$ 967,7 millones, superando el valor medio del inicio de la década, estimado en US\$ 311,1 millones (ANFAVEA, 2013). La región de América del Sur se colocó como principal destino de esas exportaciones, representando el 50,3% del total de unidades exportadas en 2012 (ANFAVEA, 2013:142).

17 La agroindustria brasileña de la carne pasó por un intenso proceso de concentración e internacionalización en la última década. Actualmente, cuatro grupos dominan el mercado nacional: JBS-Friboi, Marfrig, BRF y Minerva. La empresa JBS-Friboi, por su parte, se transformó en la mayor procesadora y exportadora de proteína animal del mundo, posición alcanzada por medio de una serie de adquisiciones y nuevas inversiones en el exterior, que se aceleraron desde 2004 y tuvieron importante respaldo del Banco Nacional de Desarrollo del Brasil (BNDES).

18 En los últimos años, Brasil se ha colocado como el segundo mayor productor de etanol en el mundo (producido a partir de caña de azúcar) atrás de los EUA, y también como un importante productor de biodiesel (a base de cultivos oleaginosos, como soja y palma).

19 Ante la expectativa de continuo crecimiento de la demanda de la agroindustria de su país por materias primas agrícolas, los productores brasileños (grandes y medios) tienen la necesidad

Cabe notar que esos segmentos en donde el Brasil adquiere mayor trascendencia internacional –como es en el caso de la producción de soja o de la agroindustria de la carne– son justamente aquellos segmentos donde los oligopolios transnacionales no parecen ser tan fuertes.

Por su parte, el Paraguay ha reforzado su inserción en la cadena global del agronegocio como proveedor de materias primas agrícolas y mero consumidor de insumos tecnológicos y productos finales elaborados. Pero es importante resaltar que su dinámica se organiza no solo en función de los oligopolios transnacionales, sino también, a partir de la subestructura regional liderada por el Brasil. Esto puede verificarse en la creciente expansión de las inversiones brasileñas en el Paraguay, específicamente, en la agroindustria de la carne, y en la adquisición de tierras. El alto grado de complementariedad entre las estructuras productivas agropecuarias de ambos países también se verifica en sus intercambios comerciales, donde Paraguay exporta, principalmente, cereales y semillas oleaginosas (y productos derivados como aceites) y carne –o sea, productos de la cadena del agronegocio de bajo valor agregado–. Mientras que Brasil exporta al Paraguay productos de mayor valor agregado (como máquinas y vehículos para la producción agrícola) y otros insumos producidos en el país, como fertilizantes y adobe (Costa Garay, 2014:106).

En suma, lo que se busca resaltar al final de esta segunda sección de análisis es el hecho de que a pesar de que ambos países se insertan en el esquema global del agronegocio como importantes proveedores de insumos agrícolas –colocándose entre los principales productores y exportadores mundiales de soja– existe una diferenciación, donde la economía paraguaya experimenta un mayor grado de especialización en la producción de bienes primarios para exportación, ajustando su dinamismo al ritmo de desarrollo del agronegocio en Brasil. El fenómeno de la penetración de capitales, empresarios y productores brasileiros en el agro paraguayo es representativo de ese proceso de *desarrollo e integración desigual*. Por otro lado, también es importante apuntar que esa «división regional del trabajo» se sujeta al esquema más amplio de la división internacional del trabajo en el ámbito del agronegocio. Eso se constata, por ejemplo, en el hecho que la emergencia de firmas y/o emprendimientos de origen brasileño que pasan a competir en los mercados extranjeros sucede en los segmentos donde

de asegurar (al menor costo posible) su producción y los recursos para su expansión. Es así que ganan destaque en las dinámicas actuales del mercado global de tierras. En ese escenario, Brasil adquiere un carácter duplo, pues, al mismo tiempo que se coloca como importante plataforma de arrendamiento y venta de tierras al capital extranjero, también surge como importante arrendador y comprador de tierras fuera de su territorio, especialmente, en la región de América Latina (Fernandes, 2009; Borrás et. al., 2012).

no se verifican fuertes oligopolios transnacionales (como es el caso de la producción primaria y la agroindustria alimentaria). Estos aspectos resal- tados son esenciales para comprender las causas y las características de la participación brasileña en el desarrollo del agronegocio en el Paraguay.

La economía del agronegocio en Paraguay y la participación brasileña: contexto actual

Conforme presentado en la sección anterior, el desarrollo de la agricultura moderna (o agronegocio) y la expansión de la presencia brasileña en Paraguay son fenómenos que comenzaron a ganar impulso a partir de los años 1960, en medio a un contexto de reestructuración de la economía mundial, marcado por el aumento de los flujos de IED en la región de América Latina y, específicamente, por la difusión de la «Revolución Verde». En las últimas dos décadas, la integración del Paraguay a la economía mundial –y a la economía brasileña, en particular– se profundizó siguiendo ese modelo colocado en marcha en los años 1960-1970, es decir, bajo el modelo agroexportador basado en la producción de *commodities* agrícolas para exportación –sobre todo, de soja–. Esa tendencia se verifica en la composición de sus exportaciones, en las tendencias del IED, y en el continuo crecimiento de la producción primaria.

En 2012, por ejemplo, la actividad agropecuaria (producción primaria) respondió por 18,1% del PIB y los productos agrícolas representaron 58,5% de las exportaciones totales, siendo que la soja en grano, principal bien exportado en la última década, respondió por 21,7% de las exportaciones²⁰. El Brasil representa uno de los principales destinos de las exportaciones paraguayas, respondiendo por casi la mitad de valor total exportado del país desde 1990 hasta hoy (Costa Garay, 2014:119).

Con relación a los flujos de IED, se tiene que el sector terciario (transporte, comunicaciones, bancos y comercio) –dentro del cual se incluyen muchas de las actividades de soporte a la economía agroexportadora, como las actividades de almacenaje y transporte– ha sido el principal receptor entre 2003-2012. El sector industrial también ha estado recibiendo un montante significativo, especialmente, dentro del subsector agroindustrial (para el procesamiento de materias primas agrícolas). En ambos sectores, las firmas transnacionales representan los principales protagonistas de esos

20 Datos de la CEPALstat y WTOstat. Cabe mencionar que en los registros paraguayos de comercio exterior la exportación de energía eléctrica es contabilizada en el total. En 2011, sin contabilizar ese bien, la participación de los productos agrícolas en las exportaciones totales llega a 87,5%, mientras que la participación de la soja en grano asciende a 41,6% del total (Costa Garay, 2014:82 y 93).

flujos (de hecho, en términos de país de origen de los IED, los EUA ha estado figurando en primer lugar).

Considerando el conjunto de las actividades agrícolas y agroindustriales específicamente, las inversiones extranjeras en la última década se han concentrado en los siguientes segmentos: en el de elaboración de aceites que, al final de 2012 presentó un stock de IED de US\$ 688.608, representando 14,3% del stock total de IED del país; en la agroindustria de elaboración de bebidas y tabaco, que respondió por 7,7% del stock total de IED en ese mismo año; en las actividades primarias de la agricultura (2,9%); en la explotación de bosques (1,4%); y en la producción y procesamiento de carnes (1,0%)²¹.

Una tendencia notable sobre los flujos recientes de IED en el Paraguay es el peso que el capital brasilero ha estado adquiriendo, principalmente, a partir de 2008, colocándose en segundo lugar luego de los capitales de origen estadounidense²². Dentro los diversos sectores a los cuales se dirige²³, cabe destacar aquí la expansión de las Inversiones Directas Brasileñas (IDB) en la agroindustria de la carne. Conforme mencionado en la sección anterior, la agroindustria de la carne en el Brasil ha pasado por un gran crecimiento, que ha dado lugar al surgimiento de grandes empresas que pasan a competir en los mercados internacionales. En el Paraguay, la expansión de esos capitales –específicamente, de las firmas JBS-Friboi y Minerva– se está dando por medio de la apertura de filiales y la adquisición de plantas frigoríficas. Es así que, actualmente, el capital brasilero controla más de la mitad de los frigoríficos exportadores de carne en el país (ABC Color, 2012).

Estos datos sobre el comercio y los flujos de IED evidencian el padrón de desarrollo e integración del Paraguay a la economía mundial, pero aún son insuficientes para comprender la complejidad de las dinámicas que caracterizan el desarrollo de su agricultura (y sobre todo, la participación brasileña en ese proceso). En ese sentido, presentamos a seguir un análisis

21 Estimaciones realizadas con base en datos del Banco Central del Paraguay (BCP, 2014b). Ver también Costa Garay (2014: 184-185).

22 De acuerdo con Rojas de Cerqueira (2012:7), en el año de 2007, el stock de inversiones de los EUA era de US\$ 860 millones, mientras que el de Brasil era de US\$ 340 millones. Para 2011, esos montantes llegaron a US\$ 1.740 millones en el caso de los EUA, y a US\$ 511 millones en el caso del Brasil, representando un crecimiento de 116% y 50% respectivamente.

23 Además de la presencia de grandes empresas brasileñas –como la Camargo Correa y Votorantim, Banco do Brasil, Banco Itaú, TAM, Petrobrás– en los últimos 5 años, empresas pequeñas y medianas han sido responsables por una gran parte de las inversiones, en su mayoría, orientadas al sector industrial –con destaque para los sectores de confecciones textiles, cuero y calzados, y productos químicos y plásticos– y muchas lo están haciendo bajo el régimen de maquila (Rojas de Cerqueira, 2012).

más específico de la composición de la cadena del agronegocio en el país, pues así quedan en evidencia los principales actores involucrados y el tamaño de su influencia en la dinámica como un todo.

En un estudio sobre los actores del agronegocio en Paraguay, Rojas (2009) constató que las corporaciones transnacionales del agronegocio instaladas en el país se insertan, fundamentalmente, en los segmentos de provisión de insumos (de marcas propias) para la producción agrícola –semillas, agroquímicos, fertilizantes, etc.– en los procesos de colecta (acopio) y comercialización (incluyendo la exportación) de los *commodities* y productos derivados como aceites y harinas; en el segmento de la industrialización de los bienes agrícolas; y en la importación de productos finales elaborados para ofertarlos en el mercado local (por ejemplo, alimentos procesados). Otras empresas extranjeras de menor porte y de origen local también participan de la cadena integrándose como actores complementarios.

Así se verifica que la consolidación del agronegocio en Paraguay sigue la misma tendencia de la cadena a nivel global, donde las firmas transnacionales constituyen el núcleo del modelo, controlando los segmentos estratégicos. En el segmento de provisión de insumos, por ejemplo, están presentes empresas como Bayer, Dow Agro, Monsanto y Syngenta, que se dedican a importar y comercializar sus marcas en el país²⁴. Sin embargo, la participación de las firmas transnacionales es más contundente en el segmento de acopio y comercialización (exportación) de los *commodities* agrícolas, donde se encuentran las grandes firmas de *trading* (como ADM, Bunge, Cargill y Louis Dreyfus –las llamadas «ABCD» del agronegocio).

En el **Cuadro II** (en la siguiente página) se listan las empresas transnacionales que realizan actividades de acopio y comercialización (exportación) en el Paraguay –que cuentan con una importante infraestructura de almacenamiento, procesamiento y transporte propia– y los montantes (en US\$) que han exportado en los últimos años. En el cuadro se verifica la importante participación de esas empresas en la dinámica del agronegocio en el país y el constante crecimiento de sus operaciones: en conjunto, esas empresas respondieron por casi 50% de las exportaciones totales del país en 2013. En ese grupo se destaca la firma Cargill que, en 2013, fue responsable por 26% de las exportaciones totales del país, colocándose en primer lugar en el *ranking* de los principales exportadores del país elaborado por

24 Su importante peso en la dinámica se puede verificar en el continuo aumento de sus importaciones: en 2013, por ejemplo, once firmas transnacionales que participan de ese proceso de provisión (ofreciendo marcas propias o de terceros) fueron responsables por la importación de US\$ 376.766.414, lo que representó 3,3% del total de las importaciones del país en ese año (Costa Garay, 2014:126). Considerando que varias de esas empresas operan asociándose a empresas locales, esas cifras pueden ser más altas.

Cuadro II – Exportaciones totales de las firmas transnacionales del agronegocio actuantes en el segmento de acopio y comercialización en el Paraguay (2009-2013)

Empresa	Exportaciones Totales (US\$/FOB)					
	2013	2012	2011	2010	2009	
ADM Paraguay (EUA)	941.020.035	602.886.300	660.241.080	547.316.127	413.111.365	
Agritrade (EUA)	10.333.585	7.375.121	-	-	-	
Bunge S.A. (EUA)	243.019.395	173.522.926	240.878.605	194.760.092	101.876.016	
Cargill (EUA)	2.458.909.206	1.248.389.103	2.175.697.419	909.910.815	606.296.880	
CHS del Paraguay (EUA)	70.890.194	-	-	-	-	
CAIASA* (EUA/Francia)	90.080.612	-	-	-	-	
ContiParaguay (Holanda/Bélgica/EUA)	41.340.632	36.556.053	63.497.938	48.635.503	60.719.072	
JBS Paraguay (Brasil)	187.700.809	127.707.054	116.086.039	-	-	
Louis Dreyfus Commodities (LDC) (Francia)	300.119.564	166.527.455	87.184.201	137.705.511	62.566.332	
Nidera Paraguay (Holanda)	10.285.412	-	-	-	-	
Noble Paraguay (China, Hong Kong)	313.160.975	221.711.619	261.271.364	152.767.516	85.476.488	
(A) TOTAL EMPRESAS	4.666.860.418	2.584.675.630	3.604.856.646	1.991.095.563	1.330.046.152	
(B) TOTAL PAÍS	9.432.340.950	7.283.873.876	7.776.434.535	6.516.557.119	5.079.610.902	
% (A/B)	49,5%	35,5%	46,4%	30,6%	26,2%	

Obs.: Entre paréntesis se indican los países de origen de cada empresa.

* CAIASA (Complejo Agroindustrial Angostura S.A.) es fruto de un consorcio entre las firmas Bunge y LDC.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del CIP (2014) y del BCP (2014a)

el Centro de Importadores del Paraguay (CIP)²⁵. Con excepción de la JBS –firma brasilera que opera en el rubro cárnico–, el componente fundamental de las exportaciones de las demás empresas es la soja en grano, y productos derivados.

En años recientes, las firmas transnacionales también han expandido sus actividades en el segmento de la agro-industrialización (básicamente, para el procesamiento de los *commodities*, elaborando aceites y harinas, que constituyen materias primas para otros procesos industriales). La firma ADM Paraguay, por ejemplo, inauguró en 2013 una nueva planta de procesamiento de soja, a fin de elaborar en el territorio local más cantidades de ración animal y aceite vegetal para exportación. En ese marco, se puede citar también la construcción del Complejo CAIASA, a partir de un consorcio entre las firmas Bunge y LDC, también inaugurada en 2013. De acuerdo con la «Cámara Paraguaya de Procesadores y Exportadores de Oleaginosas y Cereales (CAPPRO)» –conformada por empresas como ADM, ContiParaguay, LDC, Noble, Bunge y Cargill– el gremio responde por 90% del volumen de aceite y harinas de semillas oleaginosas producido y exportado por el país.

En el ámbito de la agro-industrialización, cabe destacar –como ya lo hicimos anteriormente– el caso de la brasilera JBS, que se desempeña en el rubro cárnico. La expansión de la JBS en Paraguay se concretó por medio de la adquisición de dos de los principales frigoríficos del país: el *Frigorífico San Antonio*, en 2009, y la *Industria Frigorífica Paraguaya (IFPSA)*, en 2010 (ABC Color, 2012). De esa forma, la JBS pasó a controlar una parte importante de la industrialización de la carne en Paraguay, además de colocar entre los principales exportadores del país. Entre 2011 y 2013, sus exportaciones aumentaron en torno del 62% (Costa Garay, 2014:128).

Otras empresas extranjeras (de menor porte que las transnacionales), también juegan un papel importante en la dinámica. Para los fines de este trabajo, resaltamos aquí dos importantes firmas brasileras con presencia en el país: el Grupo Minerva (del rubro cárnico), que se estableció en el país recientemente por medio de la adquisición de dos importantes frigoríficos, Frigomerc (10° en el *ranking* de exportadores del 2013 de la CIP) y FRIASA (16° en el mismo *ranking*); y la cooperativa de producción LAR S.R.L., que opera en el país ofreciendo servicios a los productores agrícolas (de acopio y comercialización de granos, provisión de insumos y servicios técnicos), colocándose en el 38° lugar del *ranking* de los principales exportadores del país (CIP, 2014).

25 En ese mismo *ranking*, la empresa ADM ocupó el 2° lugar; la firma Noble el 4° lugar; Louis Dreyfus el 5° lugar; Bunge el 6° y la empresa JBS el 7° lugar (CIP, 2014).

A nivel local, innumerables empresas participan de la dinámica del agro-negocio, siendo imposible en el contexto de este trabajo listarlas todas. Entretanto, cabe resaltar un grupo específico, referente a las empresas constituidas localmente, pero fundadas por brasileros y/o brasiguayos que tienen un peso importante. Como ejemplo de estas empresas, se puede citar el caso de AGROTEC (especializada en la provisión de insumos agrícolas y servicios técnicos, pero que también actúa ofreciendo servicios de acopio y comercialización a los productores); la empresa AGROFERTIL y TECNOMYL (del mismo dueño brasilero), actuantes en el segmento de provisión de insumos agrícolas; y las empresas del Grupo Favero (cuyo propietario es conocido como «el Rey de la soja», por sus altos índices de producción), que actúa en distintos segmentos, desde la provisión de insumos y servicios de acopio y exportación, realizando también producción agrícola y agropecuaria. En conjunto, esas empresas exportaron el valor de US\$ 281.356.135 en 2013, representando 3% de valor total exportado por el país, e importaron US\$ 294.935.447, que representó 2,6% del valor total importado por el Paraguay (Costa Garay, 2014:132).

Por fin, considerando el ámbito de la producción en sí (cultivo) y cómo se distribuye el uso y la apropiación de la tierra en el país, tenemos que, a pesar de haber un mayor número de actores involucrados, también se verifican fuertes tendencias de concentración e internacionalización. Con relación al uso, el último Censo Agropecuario Nacional (CAN), realizado entre 2007 y 2008, indicó que la producción de soja aumentó en 511,2% entre 1991 y 2008 (MAG, 2008:56). Por su parte, la superficie destinada para cultivo creció 345,8% en el mismo periodo. En 2008, 73% de las tierras destinadas para cultivo estaban ocupadas para la producción de soja. Ya con relación a la apropiación, el censo evidenció un alto grado de concentración de la tierra, con 2,58% de los lotes abarcando 85,48% del total de las tierras, disparando un índice GINI de 0,93% (MAG, 2008).

Al respecto de la participación del capital extranjero en la estructura de la propiedad de la tierra en el país, Glauser (2009:35) estimó, con base en datos del mismo censo, que aproximadamente 7,7 millones de hectáreas (equivalente al 19,4% del territorio nacional) serían propiedad de extranjeros –siendo que, de esos 7,7 millones, cerca de 4,7 millones (62%), estarían en manos de propietarios brasileros–. Por su parte, Galeano (2012a, b) –considerando apenas el grupo de propietarios con lotes de más de 1.000 hectáreas²⁶– verificó que la cantidad de propietarios extranjeros aumentó

26 Que representan el 1,6% del total de propietarios, pero el 79% del total de la superficie registrada por el censo de 2008.

entre 1991 y 2008, pasando del 14% para 24% del total, con destaque para los brasileros, que representaban el 14,2%²⁷.

Considerando que las grandes unidades agrícolas son las que se especializan más intensamente en la producción de los cultivos comerciales, se puede esperar que los productores y empresarios extranjeros también tengan una participación elevada en esa dinámica. De hecho, Galeano (2012b) indicó que 64% del total de hectáreas cultivadas de soja correspondió a productores extranjeros, siendo que los productores brasileños representarían 50% de todos los productores de soja en el país. Naturalmente, estos actores extranjeros, y especialmente, los de origen brasileño, se colocan entre los principales agentes de la expansión de la frontera agrícola actualmente. Analizando registros de grandes compras de tierras (de más de 1.000 hectáreas) en años recientes (2006-2010), Galeano (2012b:418) identificó que los brasileros se colocan como los principales compradores de tierras en el país, siendo los principales departamentos de adquisición: Alto Paraguay (en la región del Chaco)²⁸; Alto Paraná; Canindeyú y Amambay.

Consideraciones finales

En términos de la estructura y de las dinámicas económicas actuales de la cadena del agronegocio en el Paraguay –contexto en el que se identificaron fuertes tendencias de concentración y oligopolización a lo largo de los distintos segmentos–, el análisis realizado sugiere que las fuerzas económicas brasileñas cumplirían un papel de *intermediario* (o subsidiario) en el proceso de desarrollo e internacionalización de la agricultura paraguaya, una vez que su actuación está restringida al grado de dominación de los segmentos de la cadena por las firmas transnacionales. De hecho, la expansión de los capitales, empresarios y productores brasileños ha sucedido, mayoritariamente, en el segmento de la producción primaria –que es el menos buscado por las firmas transnacionales. Sin embargo, eso no significa que su participación sea menos importante, pues, además de haber sido los principales agentes de la difusión del modo empresarial de producción en el agro paraguayo, actualmente, los empresarios y productores brasileños

27 Ese porcentaje varía en función de la región del país en foco, siendo más significativa en los departamentos que hacen frontera con el Brasil: Canindeyú (60,1%); Alto Paraná (55,2%); y Amambay (34,8%).

28 En Alto Paraguay la expansión de la frontera agrícola ha estado avanzando rápidamente, en gran parte, impulsada por la demanda de la agroindustria cárnica. De acuerdo con Galeano (2012b), en el grupo de propietarios con más de 1.000 hectáreas en Alto Paraguay, los extranjeros pasaron de ser el 6% del total en 1991 al 34% en 2008 –de los cuales los propietarios de origen brasileño representarían 22%.

controlan una gran parte de la producción de *commodities*, acumulando también grandes superficies de tierra.

Por otro lado, esa «división de tareas» entre los diferentes actores del agronegocio deriva en implicaciones sociales y políticas distintas para cada uno. Al distanciarse de las actividades directas de producción agropecuaria, las firmas transnacionales permanecen más invisibles y se alejan de los conflictos que acompañan la expansión de la agricultura empresarial en el país. Los demás empresarios y productores que operan directamente en ese segmento, por su parte, adquieren mayor visibilidad, una vez que participan activamente en las dinámicas de concentración (y exclusión) del uso y apropiación de la tierra, convirtiéndose en blanco automático de las reivindicaciones en torno de la cuestión agraria. En ese contexto, los empresarios y productores brasileños (y brasiguayos) ganan destaque entre los extranjeros instalados en el país, no solo por su notable presencia en números, sino también por causa de las circunstancias históricas e institucionales que proporcionaron su consolidación en la estructura agropecuaria del Paraguay.

En suma, la participación brasilera en el desarrollo del agronegocio en el Paraguay constituye un fenómeno complejo y heterogéneo, que es un desdoblamiento de un proceso más amplio que es el de la expansión de la agricultura moderna (o capitalista) a nivel mundial. En ese sentido, es necesario tener en cuenta que los cuestionamientos al modelo y la elaboración de propuestas y políticas que buscan mitigar (o eliminar) los efectos nocivos de su avance (como la exclusión social de actores pequeños y de formas alternativas de producción, y/o los daños ambientales), deben ir más allá de la preocupación con el papel de los agentes económicos brasileños en esa dinámica, colocando en cuestión el modelo de desarrollo e integración de la agricultura como un todo.

Referencias bibliográficas

- ABC Color. El 60% de frigoríficos exportadores son controlados por firmas brasileñas. Diario ABC Color, 27/11/2012. Disponible en: <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/el-60-de-frigorificos-exportadores-son-controlados-por-firmas-brasileñas-482655.html>. Acceso en: 30.05.2014.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (ANFAVEA). Anuário da Indústria Automobilística brasileira: 2013. São Paulo: ANFAVEA, 2013. Disponible en: www.anfavea.com.br. Acceso en: 10.05.2014.
- BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY (BCP). (2014a). Boletín Trimestral de Comercio Exterior (1961 – 3º trimestre de 2013). Disponible en: <https://www.bcp.gov.py/estadisticas-economicas-i364>. Acceso en: 17.03.2014.

- _____ . (2014b). Anexo Estadístico: Inversión Extranjera Directa (2003- 4º trimestre de 2012). Disponible en: <https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-inversion-extranjera-directa-i378>. Acceso en: 18.03.2014.
- BORRAS, S. M.; FRANCO, J. C.; GÓMEZ, S.; KAY, C.; SPOOR, M. (2012). Land Grabbing in Latin America and the Caribbean. *The Journal of Peasant Studies*, v. 39, n. 3-4, July-October 2012, p. 845-872.
- CAMPOS, D. (2013) Reforma Agraria: una causa nacional pendiente. Asunción: Editorial Arandurã.
- CÁMARA PARAGUAYA DE EXPORTADORES Y COMERCIALIZADORES DE CEREALES Y OLEAGINOSAS (CAPECO). Informaciones institucionales sobre el gremio y estadísticas sobre la producción y exportación de granos y cereales en el Paraguay. Disponible en: www.capeco.org.py. Acceso en: febrero-marzo de 2014.
- CÁMARA PARAGUAYA DE PROCESADORES Y EXPORTADORES DE OLEAGINOSAS Y CEREALES (CAPPRO). Informaciones institucionales sobre el gremio y estadísticas sobre la producción, procesamiento y exportación de granos y cereales en el Paraguay. Disponible en: <http://cappro.org.py/>. Acceso en: mayo de 2014.
- CENTRO DE IMPORTADORES DEL PARAGUAY (CIP). Informaciones sobre el *ranking* de exportadores e importadores del Paraguay (años 2009 a 2013). Disponible en: <http://www.cip.org.py/>. Acceso en: 8 de marzo de 2014.
- CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas de la CEPAL. Disponible en: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp. Acceso en: may/jun de 2014.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2012. Santiago de Chile: CEPAL/ONU, junio de 2013.
- COSTA GARAY, S.M. (2014). A participação brasileira no desenvolvimento do agro-negócio no Paraguai: uma análise crítica. Rio de Janeiro. 205 p. Tesis de Maestría – Instituto de Relações Internacionais (IRI), Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ).
- ETC GROUP. El carro delante del caballo. Semillas, suelos y campesinos: ¿Quién controla los insumos agrícolas? ETC Group, comunicado n. 111, septiembre de 2013. Disponible en: www.etcgroup.org. Acceso en: 18.05.2014.
- _____. Who Owns Nature? Corporate power and the final frontier in the modification of life. ETC Group, comunicado n. 100, noviembre 2008. Disponible en: www.etcgroup.org. Acceso en: 16.07.2013.
- FAOSTAT. Base de datos estadísticos da FAO. Disponible en: <http://faostat.fao.org>. Acceso en: mayo/junio de 2014.
- FERNANDES, B. M. A (2009). Geopolítica da questão agrária mundial. Boletim DATALUTA, Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária (NERA), número 18, junio de 2009. Disponible en: www.fct.unesp.br/nera. Acceso en: 12.11.2013.
- FAO-UN. (2012). Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización. Roma: FAO.

- FOGEL, R.; RIQUELME, M. (orgs.). (2005). Enclave Sojero: Merma de soberanía y pobreza. Asunción: Centro de Estudios Rurales Inter-disciplinares (CERI).
- GALEANO, L. (2012a) .Paraguay and the Expansion of Brazilian and Argentinian Agribusiness Frontiers. *Canadian Journal of Development Studies*, vol. 33, n. 4, December 2012, 458-470.
- _____. (2012b). El Caso de Paraguay. *In: FAO. Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2012, p. 407-434.
- GIARRACA, N.; TEUBAL M. (2008). Del desarrollo agro-industrial a la expansión del agronegocio: el caso argentino. *In: BERNARDES, B. M. (org.). Campesinato e Agronegócio na América Latina: A Questão Agrária Atual*. São Paulo: Expressão Popular, 2008, p. 139-164.
- GLAUSER, M. (2009). Extranjerización del Territorio Paraguayo. Asunción: BASE-IS.
- JAMES, C. (2013). Global Status of Commercialized Biotech/GM Crops. ISAAA Brief n. 46 (Executive Summary). The International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications (ISAAA): Ithaca, NY, 2013. Disponible en: <http://www.isaaa.org>. Acceso en: 28.05.2014.
- KOHLHEPP, G. (1984). Colonización y desarrollo dependiente en el oriente paraguayo. *Revista Geográfica*, n. 99, enero-junio 1984, p. 5-33.
- MAGDOFF, F; BELLAMY, J.; BUTTEL, F. H. (Eds.). (2000). *Hungry for profit: The agribusiness threat to farmers, food and the environment*. New York: Monthly Review Press.
- MARTINS, C. E. (2012). O pensamento social latino-americano e os desafios do século XXI. *Comunicação e Política*, v. 30, n.1, 2012, p. 25-51.
- _____. (2006). O pensamento latino-americano e o sistema mundial. *In: CLACSO (Org.). Crítica y Teoría en el Pensamiento Social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO, p. 153-216. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/becas/critica/critica.html>. Acceso en: 17.10.13.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG). (2008). Censo Agropecuario Nacional 2008 – Volumen I. San Lorenzo: MAG, Dirección de Censos y Estadísticas Agropecuarias.
- NICKSON, A. (1981). Brazilian Colonization of the Eastern Border Region of Paraguay. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 13, No. 1, May, 1981, p. 111-131.
- OTERO, G. (2008). Neoliberal Globalism and the Biotechnology Revolution: Economic and Historical Context. *In: _____ (Ed.). Food for the few: Neoliberal Globalism and Biotechnology in Latin America*. Austin: University of Texas Press, p. 1-29.
- OTERO, G.; PECHLANER, (2008). G. Latin America Agriculture, Food and Biotechnology: Temperate Dietary Pattern Adoption and Unsustainability. *In: OTERO, G. (Ed.). Food for the few: Neoliberal Globalism and Biotechnology in Latin America*. Austin: University of Texas Press, p. 31-60.

- PALAU, T; HEIKEL, V. (1987). Los campesinos, el Estado y las empresas en la frontera agrícola. Asunción: BASE ISEC/PISPAL.
- ROJAS, L. (2009). Actores del Agronegocio en Paraguay. Asunción: BASE IS/DIAKONIA.
- ROJAS DE CERQUEIRA, G. (2012). La Inversión Brasileña Directa en Paraguay: Características, Motivaciones y Perspectivas. Observatorio de Economía Internacional (OBEI) – Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). Noviembre 2012. Disponible en: <http://www.cadep.org.py/uploads/2012/12/articulo-GR-full-color.pdf>. Acceso en: 29.11.2012.
- SORJ, B. (2008). Estado e classes sociais na agricultura brasileira. Centro Edelstein de pesquisas sociais. Disponible en: www.bvce.org. Acceso en: 30.12.2013.
- THE GUARDIAN. The Global Food Crisis: ABCD of food – how the multinationals dominate trade. The Guardian, June of 2011. Disponible en: <http://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2011/jun/02/abcd-food-giants-dominate-trade>. Acceso en: 21.05.2014.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). World Investment Report 2009: Transnational corporations, agricultural production and development. New York and Geneva: UNCTAD, 2009.
- WTOSTAT. Base de datos estadísticas de la Organización Mundial del Comercio. Disponible en: <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=>. Acceso en: 04.06.2014.

¿Existe acaso una forma más generosa y terrible del don?

Mujeres post guerra guasu

Fecha de recepción: 21 de setiembre de 2015

Fecha de aprobación: 26 de octubre de 2015

Resumen: La Guerra Guasu, Guerra en contra de la Triple Alianza, Guerra de la Triple Alianza, Guerra del Paraguay o Guerra en contra del Paraguay –pequeños detalles idiomáticos que revelan matices ideológicos y posiciones políticas sobre los hechos– fue una hecatombe. Y al concluirse dio pie a un nuevo capítulo de la vida del pueblo paraguayo marcado por la destrucción, la desarticulación social, una hiper pobreza difundida, la desarticulación identitaria e ideológica de la élite, la aparición de nuevos agentes –del capitalismo mundial– en la estructura productiva, comercial y financiera, y por los (mismos) lastres genéricos propios de la preguerra que venían arrastrándose por lo menos de la Colonia, pero que ahora se rearticulan dentro de los márgenes del Estado liberal.

Este trabajo formula dos hipótesis. Una sobre el Estado en tanto dispositivo heteropatriarcal inmovible. Otra sobre la subjetividad reconstructora del Paraguay luego de la Guerra Guasu: las mujeres fueron las principales rectoras materiales de la nación. Reconstruyen el Paraguay post López. Construyen el «nuevo» Paraguay. Pese a eso, y específicamente en términos de poder, su lugar, su situación relativa, no varía: siguen siendo extranjeras. ¿Qué hubiera ocurrido si las mujeres sobrevivientes le hubieran quitado el poder a Carlos Loizaga, Cirilo Antonio Rivarola y José Díaz de Bedoya? ¿Si se hubieran

Rocco Carbone

Italiano y migrante. Es Dr. en Filosofía por la Universität Zürich (Suiza). Antes estudió en la Università degli Studi della Calabria (Cosenza, su ciudad natal). Actualmente, trabaja en la Argentina, en la Universidad Nacional de General Sarmiento y en CONICET. Sobre Paraguay pergeñó cuatro libros: *Franquismo en Paraguay. El golpe y Stronismo asediado* (coeditados con Lorena Soler), *Curuguay: pueblo mba'e* (coeditado con Clyde Soto) y *Putos de fuga*.

© Rocco Carbone. Publicado en Revista Novapolis. Nº 9, Oct 2015, pp. 151-168. Asunción: Arandurá Editorial. ISSN 2077-5172.

rebelado, subidas a las barricadas? ¿Si hubieran recogido la antorcha que quemara su situación de extranjería?

Palabras Claves: Guerra Guasu. Género. Patria. Matria. Poder. Relaciones genéricas de poder. Estado. Ley genérica

Abstract: The Guasu War, or War of the Triple Alliance, or Paraguayan War: little idiomatic nuances that reveal ideological issues and political stances vis-à-vis the facts. The Guasu War was a bloodbath. Its end started a new chapter in the life of Paraguayans, troubled by destruction, social dismantling, hyper poverty for everybody, an identity fracture for the elite, as well as the appearance of new (world capitalist) players in the country's productive, commercial and financial structures. Ironically, the war didn't change the type of relations established between genders, inherited from the Colony, now rearticulated for the liberal state's benefit.

This essay formulates two hypotheses. The first one thinks the nation as an unshakeable, unchangeable, hetero patriarchal mechanism. The second one reflects about the subjectivities that reconstructed Paraguay after the Guasu War: women, the nation's fundamental builders. Women were the ones that organized the post López Paraguay. They erected the «new» Paraguay. Nevertheless, in terms of power, its social place, their relative position, didn't vary: in the post war, women are like foreigners. What would have happened if the women that survived the war took the power from Carlos Loizaga, Cirilo Antonio Rivarola and José Díaz de Bedoya? What if they rose up, again at the barricades? What if they decided to change by their own hands their foreign status?

Keywords: Guasu War. Gender. Homeland. Matria. Power. Gender relationships. Nation. State. Gender law.



Ari fimmini calabbrisi: ppe n'emancipazione possibile

El Coro.- Sin duda, extranjero, es peligroso revelar un mal ya enterrado desde hace tantos años. Y sin embargo ardo por saber...

Edipo.- ¿Qué querés decir?

Por supuesto que ser mujer es penoso. Miedos, apremios, imperativos de silencio, llamadas a un orden que ya lleva mucho de caduco, festival de limitaciones imbéciles y estériles. Siempre extranjeras, que se tienen que bancar el laburo de mierda y proporcionar la materia prima con la cabeza agachada...

Teoría King-Kong

Salute

La Guerra Guasu, Guerra en contra de la Triple Alianza, Guerra de la Triple Alianza, Guerra del Paraguay o Guerra en contra del Paraguay –pequeños detalles idiomáticos que revelan matices ideológicos y posiciones políticas sobre los hechos– fue una hecatombe. Y al concluirse dio pie a un

nuevo capítulo de la vida del pueblo paraguayo, marcado por la destrucción, la desarticulación social, una hiper pobreza difundida, la desarticulación identitaria e ideológica de la élite, la aparición de nuevos agentes –del capitalismo mundial– en la estructura productiva, comercial y financiera, *y por los (mismos) lastres genéricos* propios de la preguerra que venían arrasrándose por lo menos de la Colonia, pero que ahora se rearticulan dentro de los márgenes del Estado liberal.

Hipótesis poética

Si es posible postular que la historia de España, en realidad y mirando las cosas «al revés» que es un mirarlas de la perspectiva pertinente, es la historia de sus colonias, siguiendo una racionalidad parecida podríamos decir que la historia del Cono Sur entre 1865 y 1870 –y post 1870 también– es la historia de un Paraguay postrado. Es más: de un Paraguay destruido. Y si quisiéramos formular algunas razones por las cuales se desató la Guerra Guasu podríamos apelar al relato histórico más ortodoxo o a la poesía popular (más heterodoxa por cierto) de Ramón Ayala: chamamecero misionero (de Misiones, Argentina). En un cancionero suyo sobre la guerra recuerda (que la madre, María Morel, recuerda) que:

*La Triple Alianza con miles
de dientes en sus tres bocas
era de metal y roca
era de los tres países.
Un Brasil de imperio y níquel.
Un Uruguay subalterno.
Una Argentina de enfermo
corazón en el estuario
llevando en secreto pacto
bandera inglesa en el ceño* (Ayala 2015).

Prolegómenos

¿Cómo decirlo? La historia política del Paraguay es un entramado tupido, poblado de hombres que esa misma historia política contrabandea como héroes. En este sentido, es sintomático el Panteón Nacional de los Héroes –una oratorio, en realidad– en el microcentro de Asunción; no hace alusión a ninguna mujer (¡salvo la Virgen!: tal como me hizo notar Ignacio Telesca sin dejos de ironía curil); y de haberlo hecho es probable que se hiciera en tanto *esposa de*. Ahí se conservan ataúdes, eventualmente debajo de la bandera patria, como recordatorio de un cuerpo. Como si nos recitaran: ahí adentro está mi cuerpo (sea o no eso verdad), consérvenlo

como recuerdo de mí. Es más: como recuerdo de mi heroísmo. Recitado que desde las criptas se alza hacia la cúpula: ahí hay vitreaux que vuelven a enfatizar la importancia y la incidencia de figuras masculinas en la historia de la patria, que es la historia patria. La patria –patria: lo veremos más adelante– terreno de la historia y hecha historia. Héroe: y esto es así tanto antes de Francisco Solano López como luego de Cirilo Antonio Rivarola (primer Presidente Constitucional post Guerra Guasu). Y en ese intermedio, hubo un Triunvirato de facto establecido por las fuerzas de ocupación (que en los primeros años de postguerra se constituyeron como actores reales de poder), compuesto por Carlos Loizaga, Cirilo Antonio Rivarola y José Díaz de Bedoya: «gobierno democrático (...) gobierno legal» reconocido «por los vencedores» (Rosa 1986).

A contrapelo de ese entramado que empieza antes de Solano López y que sigue después de Caballero para extenderse hasta Cartes (¡ay!), aquí propongo un ensayo de imaginación a 150 años de la Guerra Guasu: una de las mayores conflagraciones bélicas de la historia americana. Que imagina la situación de Paraguay sobre el fin de la guerra y en la inmediata postguerra. *Desde un punto de vista genérico. Suponiendo que el colectivo femenino tenga unidad o identidad consigo mismo.* No tengo inconvenientes en aceptarlo, tal como recordaba en varias ocasiones el viejo David Viñas¹, «las generalizaciones seducen tanto como arriesgan». Dicho de otro modo: esta reflexión no pretende poner en foco ni la imagen de la mujer paraguaya combatiente ni la del Batallón de Mujeres de Areguá, ni la de las mujeres agricultoras, ni la de las residentas, ni la de las destinadas, ni de las enfermeras, lavanderas, cocineras que ayudaron al Ejército de López. Más bien: pretende enfatizar que post Guerra Guasu en Paraguay no hay igualdad en términos de derechos políticos y que la *imagen* colectiva de la mujer en la inmediata posguerra es la de una figura reconstructora despojada y auto-despojada de derechos políticos. Y de poder.

Cuando las fuerzas aliadas ocupan Asunción, la guerra en contra de la Triple Alianza o Guerra Guasu (1865-1870) empieza a declinar y termina con la muerte del Mariscal Francisco Solano López en Cerro Corá, el 1 de marzo de 1870. Con el fin de la guerra, Paraguay es un país de rodillas. Una nación destruida. Pese a los debates sobre la población real previa y posterior a la guerra (pues no hay acuerdo unánime²), se estima que sobre-

1 Escritor e historiador Argentino.

2 Al respecto, en un trabajo de carácter demográfico presentado en las XV Jornadas Intercuelas (16-18 de setiembre, Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco, Comodoro Rivadavia, Chubut, Argentina), Ignacio Telesca sostiene que: «Los datos que tenemos sobre la población paraguaya tras la guerra no son muy abundantes, sin embargo tampoco son inexistentes. Thomas Whigham y Barbara Potthast analizaron el censo realizado en 1870

viven 200 mil personas. Esto es: la población había quedado reducida a aproximadamente un 40%:

Paraguay contaba con, aproximadamente, 500.000 habitantes en 1865, que quedaron reducidos en 1870 a menos de la mitad, en su mayoría mujeres, ancianos y niños. La guerra significó un nuevo punto de partida en la evolución de esa población (Brezza 2010).

Además, había un exceso muy marcado de población femenina con respecto a la masculina, por lo que el Paraguay fue llamado «el país de las mujeres» (Potthast 2001)

Dos elementos quiero rescatar de estas citas. Si es cierto que la guerra significó un nuevo punto de partida en términos demográficos, no lo significó en términos genéricos. De eso vamos a hablar aquí: con el foco puesto fuera de *una* disciplina (como la Historia por ejemplo; hay otras, desde ya). Pues este es un ensayo de interpretación. El segundo punto: Paraguay, país *de las mujeres*.

Contrariamente a lo que anota Potthast, pese a la aclaración de que esa frase se refería al «desequilibrio demográfico», me parece que lograríamos una mayor adherencia histórica si ese mismo enunciado dijera, como debería decir, que Paraguay post Guerra Guasu es un país *de* mujeres. Esto es: integrado (mayormente) por mujeres, pero *no* perteneciente a las mujeres. Detalle filológico inocuo en términos gramaticales, es cierto. Pero si cruzamos la gramática con la política, ese matiz, esa distinción sutil, mínima quizá, se vuelve decisiva. De hecho, reflexionamos sobre el mundo con el lenguaje y sus matices encubren pliegues histórico-políticos de todo tipo.

Entonces, el enunciado «Paraguay país de las mujeres» nos pone frente a una situación histórica un tanto incómoda porque la situación femenina de postguerra siguió articulando una posición subalterna respecto de la situación masculina. El colectivo de mujeres se constituyó (y fue constituido) como una mayoría minorizada. A pesar de cargar con el peso de la reconstrucción (material: de la familia, de la sociedad, del país), esas mujeres no participan –ni siquiera en desigualdad de condiciones– en el

encontrado recientemente por Hugo Mendoza (y más recientemente desaparecido del Archivo del Ministerio de Defensa del Paraguay) y registraron un total de 116.351 personas de las cuales 71.224 eran mujeres (61,2%). De este total de mujeres, 39.412 eran jóvenes, 11.585 eran mayores de 50 años y 19.549 menores de 12 siendo la relación mujer/varón 4 M/V, 2,6 M/V y 1 M/V respectivamente (2,1 M/V a nivel general). No se puede dejar de reconocer que los datos obtenidos deben ser considerados como provisorios teniendo en cuenta que se realizó el mismo año de finalizada la guerra y con un personal administrativo insuficiente y no bien preparado para la tarea. Además, no todas las comunidades fueron incluidas sabiendo que el censo estaba dirigido, como antes de la guerra, a cuantificar/controlar la superficie cultivada por la población» (Telesca 2015: mimeo).

proceso político posterior. Cuando esas «mismas» mujeres durante la guerra –que es una expresión (de la) política– habían cavado fosas, trincheras, pozos, habían participado activa, plenamente en el ejército de López.

En los campamentos las mujeres trabajaban como enfermeras, lavanderas, cocineras y más tarde también ayudaban en el transporte. Al principio, los ranchos de las mujeres se encontraban fuera del campamento propiamente tal (...). Más tarde, sin embargo, fueron integradas directamente a los campamentos en una organización similar a la de los militares. Los grupos de mujeres eran dirigidos por las llamadas sergentas, quienes cuidaban del orden, organizaban y coordinaban el trabajo, y ayudaban en el cumplimiento de las órdenes del gobierno o de los generales (Potthast 2001).

Mujeres y niños. En la retirada del Mariscal hacia el norte, ya entrado el año 1869, en Acostañu, Bernardino Caballero mandaba un ejército «ficcional»: «una legión de niños disfrazados con barbas postizas para que el enemigo los tome por adultos y les presente combate; seis horas resisten las cargas de la caballería brasileña» (Rosa 1986). La condición de combatientes-niños también la recuerda, mucho más afectivamente por cierto, y fuera de todo fraseo eventualmente heroico de las seis horas de resistencia, cuando en realidad se trata de una masacre premeditada, la poesía popular de Ramón Ayala cuando dice:

*Con catorce añitos nuevos
y un niño-hombre en las armas
fue rodando la barranca
del Paraná hacia lo hondo
con otro gurí, en el lodo,
entre el miedo y la metralla (Ayala 2015).*

Siempre en la última parte de la guerra, en Lomas Valentinas (21-27 de diciembre de 1868), López reúne un ejército «sin edad ni sexo» que se opondría «desesperadamente a la entrada de los enemigos en su capital» (Rosa 1986). Y Mac Mahon, ministro de los Estados Unidos en Asunción, de esa batalla dijo: «Niños de tiernos años llegaban arrastrándose, las piernas deshechas a pedazos o con horribles heridas de balas en sus cuerpos semidesnudos. No lloraban ni gemían ni imploraban auxilios médicos» (Rosa 1986). Detrás de ellos, al lado de ellos: sus madres. Esas mujeres que, luego de la ocupación alianciacista de Asunción (5 de enero de 1869), sostienen la última etapa de la guerra. La retirada del Mariscal hacia Cerro Corá cierra con «la ‘artillería’ arrastrada por mujeres que mantienen sus fuerzas» (Rosa 1986). *Esas mujeres ya no desempeñan su papel en la defensa nacional como madres. O sea dando a luz y criando a los futuros soldados.*

Esas mujeres son soldados. Y la guerra en los tiempos de guerra es una expresión política. ¿Pues esas mujeres son (sólo) soldados?

*Mujeres delgadas como agujas
van desde el mortero hasta las ollas.
Heroínas del camino, sombras
cocinando sueños en las brumas (Ayala 2015)*

Tal como lo enfatiza Ramón en sus décimas. Sea: y el sueño podemos leerlo con un lugar sin lugar de utopía: no realizable en los años de posguerra; aún no realizado en el Paraguay de hoy; pero posible por cierto: Cuanto antes: la posibilidad de una *matria*. Entonces, una de las particularidades del ejército de López es la participación femenina. En la última etapa de la contienda, las mujeres paraguayas hacen propia la guerra y combaten *en pie de igualdad* con los hombres. Pero ese pie de igualdad se desarticula luego de la derrota, en la etapa de reconstrucción del país. Luego de ese momento, su situación, la de las mujeres sobrevivientes, es la del recién llegado, del que no es del país. Las mujeres paraguayas que han sobrevivido a la guerra están en una situación de extranjería. Tanto como lo estaban antes de la guerra. Pre Guerra Guasu ya estaban fuera del poder y de la posibilidad de ciudadanía.

Un conjunto de preguntas posibles: por qué en un país de mujeres –que habían participado en la guerra y que luego reconstruyen el nuevo Paraguay– el poder sigue, incommovible, inmutable, en manos de los hombres.

Las mujeres paraguayas posguerra guasú son rectoras y aseguran – como antes, gracias al trabajo agrícola– la base de subsistencia del país, tal como lo hicieron las mujeres indígenas en la época de la conquista y en la posterior etapa colonial, que se ocupaban de la subsistencia de indígenas y españoles (Potthast 2011).

Dos: por qué el Estado continúa, inalterable, siendo un dispositivo heteropatriarcal. O, para decirlo más ampliamente: ¿por qué lo que venía siendo una patria no se rearticula como *matria*? Vuelvo a insistir sobre la razón de esta pregunta: las mujeres fueron las principales rectoras materiales de la nación. Reconstruyen el Paraguay post López. Construyen el «nuevo» Paraguay. Pese a eso, y específicamente en términos de poder, su lugar, su situación relativa, no varía: *siguen siendo extranjeras*. ¿Qué hubiera ocurrido si las mujeres sobrevivientes les habrían quitado el poder a Carlos Loizaga, Cirilo Antonio Rivarola y José Díaz de Bedoya? ¿Si se hubieran rebelado, subidas a las barricadas? ¿Si hubieran recogido la antorcha que quemara su situación de extranjería? *Matria*, habría sido, Revolución. Y también otra Historia.

Por supuesto que ser mujer es penoso. Miedos, apremios, imperativos de silencio, llamadas a un orden que ya lleva mucho de caduco, festival de limitaciones imbéciles y estériles. Siempre extranjeras, que se tienen que bancar el laburo de mierda y proporcionar la materia prima con la cabeza agachada... (Despentes 2013).

Epistemes

Podemos suponer pertinentemente que la patria soñada por López era una patria: heterosexual y heteropatriarcal. Y su ecuación fundante es masculinidad: machismo: erección. Una vez más, esto que formulo casi como conjetura encuentra un correlato, o sea, nos lo verifican las décimas de Ayala a la hora de vincular la figura del Mariscal con la simbología de la espada, un símbolo fálico por cierto, y con una serie de sintagmas como *irrumpir, brotar, espeso monte, ejército al tope, estallido*:

*Francisco Solano López,
de uniforme y larga espada,
irrumpe de la maraña
brotando en espeso monte
con el ejército al tope
con la guerra sin cuartel
llevando al héroe en la piel
y un quijote en la conciencia.
¡La tierra viva en sus venas
y un estallido en la fe! (Ayala 2015)*

En ese entramado el Mariscal se inscribe en el rol de titular «natural» del poder, por ende de la soberanía del poder, de la *potestas* (poder socialmente reconocido). Hombre anfitrión, *paterfamilias*, dueño de casa, señor del lugar: karái guasú. Mariscal y pater que, maximizado, configura la Patria. En una revista de guerra como el *Cabichuí*, el 24 de julio de 1867 (p. 1) se presenta al Mariscal como padre que encarna la Patria/nosotros: «es nuestro gran padre, él hizo todo lo que es bueno para nosotros» (Makaran 2014). De hecho, el heteropatriarcado se entrama alrededor del cuerpo del hombre y simbólicamente alrededor de un signo anatómico –de la presencia de un signo anatómico: el falo. La presencia o ausencia de ese signo implica un mecanismo ON/OFF: de activación/desactivación de distintas modalidades de poder y diferentes legitimidades que se activan o no y tienen vigencia o no desde el espacio familiar hasta los distintos ámbitos sociales. El heteropatriarcado ha construido la masculinidad (el sexo masculino) como el único con existencia ontológica. Esto es: el hombre como subjetividad superior, única subjetividad con definición propia, definida

en términos positivos. Lo masculino *es*. Lo femenino en cambio es todo aquello que no es masculino (gays, trans, lesbianas, LGTBIQ y sarasa). En términos de derechos: el heteropatriarcado a la subjetividad masculina le ha atribuido una mayor cantidad de derechos.

Complementariamente: el heteropatriarcado ha inferiorizado a la mujer. Amplia mayoría en términos numéricos y minorizada en términos de poder. Ha inferiorizado/minorizado a la mujer y a todo el arco de la diversidad sexogenérica empezando por la homosexualidad masculina. A esas subjetividades las ha situado en la categoría de «sexo débil», opuesto al «único» sexo que tiene existencia ontológica: el masculino/fuerte. Pero, ¿qué quiere decir «sexo débil»? Tiendo a pensarlo como una debilidad que no debe ser entendida en términos bioquímicos sino como debilidad/ausencia de derechos. De esto descende que el heteropatriarcado entrama relaciones inequitativas que implican dos posiciones sociales y políticas. Una de esas posiciones está en estado de dominación/imposición. La otra, debe estar (como forma de imposición deseable y deseada), en estado de sumisión/subordinación. Esto es lo que el heteropatriarcado tiene para proponer/nos y nos sigue proponiendo desde por lo menos 2015 años.

Estas que reseño son las bases de la dominación de lo masculino sobre lo femenino y también las bases de la Patria programada por López (que por cierto tenía una herencia francista y, antes, colonial). Una verdadera patria que en Paraguay, por su historia post Guerra Guasu, *hubiera podido ser una matría*. *Matría* distinta de la patria: la patria oficial programada por López, ésa que descansaba sobre la guerra (como manifestación posible de la política) y la posibilidad de victoria. Y esa *matría*, esa *Matría-Patria* que hubiera podido ser, no fue. Eso que no fue hubiera podido significar la fundación de una sociedad sin las discriminaciones propias de un sistema heteropatriarcal. Post Guerra Guasu, cuando Paraguay hubiera podido resurgir como *matría* –fuera de la inflexión heteropatriarcal o al margen de ese entramado reglado desde la Cultura hasta las formalizaciones del Derecho– o cuando hubiera podido matizar su heteropatriarcado constitutivo, la soberanía del poder sigue siendo la del karáí guasu.

(*Apostilla*. *Matría* no debe ser entendida como sinónimo de matriarcado, pues un matriarcado como mera inversión de un patriarcado seguiría siendo heterosexual y opresor, aunque con un signo inverso. Una *matría*, desde hoy, como construcción política, podríamos imaginarla como un orden regido por una paridad sexo-genérica, para empezar).

¿Y por qué no se funda una *matría* si Paraguay era un país «sin hombres», «repleto» de mujeres? Si el poder, incluso en términos demográficos, había quedado suspendido en el aire: en estado de disponibilidad. Es verdad

que el terreno de la historia es el terreno de lo sucedido. De la historia recibimos los hechos, el léxico en tanto nombre de las cosas, los axiomas elementales y los presupuestos «naturales o intocables» construidos por el relato de los vencedores. Pero la historia podemos entenderla también como la facultad del presente de reordenar los hechos del pasado, que nunca son fijos e interpretados de manera inamovible. Y este es un ejercicio de imaginación, de creatividad, sobre la historia de mujeres extranjeras en su propio país; país que reconstruyen con sus propios esfuerzos; o al revés, sobre mujeres extranjeras que hicieron historia en su país, pese a su extranjería; o, complementariamente, sobre la extranjería de mujeres que hicieron historia. Ya que nos situamos en el terreno de la imaginación (creatividad) podemos ensayar con lo que no fue y sus implicancias para la historia posterior del Paraguay. Que sí fue. Entonces, aquí pretendo formular un estado de interrogación sobre el rol público de las mujeres en la post Guerra Guasu, esas mujeres que en términos de poder no integraron el proyecto de reconstrucción nacional.

Podemos decir que, post Guerra Guasu, Paraguay es necesidad y deseo masculinos: una lucha por re-tener hombres (retener: volver a tener y tener de manera enfática). Y las mujeres paraguayas post Guerra Guasu son como rehenes. Rehenes de sí mismas, rehenes de los muertos, prisioneras de un desaparecido deseado y necesitado: el cuerpo colectivo del hombre. Paraguay es un país destruido y reconstruido por mujeres. ¿Empoderadas?: con un aumento en su sensación de poder. Y sólo hablamos de sensación, ya que el país retoma –en el sentido de que nunca abandona– la programación heteropatriarcal como organizadora de la Patria. Programación que no resulta extraña: pues toda carencia acrecienta el valor de lo faltante.

Extranjerías y poder

Quiero insistir en esto de la extranjería. ¿Qué quiere decir ser extranjero/a? ¿Cuándo se es extranjero/a?

Para empezar, se es extranjero/a siempre respecto de otro/a y respecto de la tierra –de una geografía– junto con sus condicionantes (como la lengua, en sentido amplio, en tanto código que contrabandea el conjunto de una cultura, los valores, las normas, los matices que la habitan; elementos que van emparejados con simbologías que no siempre pueden ser explicitadas nítidamente). En el caso que nos interesa aquí, las mujeres son extranjeras respecto de la tierra porque luego de 1870 el país deja de ser lo que era, en términos del patrimonio territorial de la nación –sus fronteras se aprietan cual bandoneón–, en términos demográficos y en términos de los códigos de convivencia vigentes hasta ese entonces. La guerra había propiciado «el

surgimiento de una nueva identidad colectiva concentrada alrededor de la pertenencia a un mismo grupo unido por la sangre, la lengua y la persona del líder carismático» (Makaran 2014). Y ese pacto, a partir de la posguerra, se rompe. De esto descende que con la Guerra Guasu, Paraguay sufre una reestructuración de fronteras Estado-nacionales: en términos demográficos y territoriales, pero no en términos genéricos. En lo genérico cae por tierra el axioma que sostiene que la guerra hace cambiar de sitio las cosas. En términos genéricos, la guerra no cambia nada en Paraguay.

Las mujeres sobrevivientes refuerzan su extranjería porque Paraguay ha perdido la guerra y su soberanía. Paradójicamente y no tanto, Paraguay ya no es Paraguay. Es un país ocupado, los/las ciudadanos/as ya no hablan en nombre de su ciudadanía. Y las mujeres son extranjeras: sin condiciones materiales para seguir la guerra –relegada históricamente a los ámbitos de acción de la figura masculina por lo menos a nivel del mando–, sin recursos. «Salvo» en el plano de la disponibilidad para la reconstrucción del país, ser fuerza motriz de la vida material: que por otra parte es uno de los elementos esenciales que garantiza la nueva sociabilidad. Ya Potthast lo había dicho con suficiente nitidez. O sea, que «Después de la devastadora Guerra contra la Triple Alianza, fueron las mujeres quienes tuvieron que asumir la tarea de la reconstrucción social y económica del país, mientras que el campo político quedó bajo el dominio masculino» (2011). Lo que no nos cuenta son las implicancias para el futuro del cuerpo social en su conjunto. La historia mira al pasado (con vistas a su impactos en el presente, eventualmente). La creatividad mira hacia todo lado.

Deber de reconstruir el país que no contempla su reverso: el derecho de ejercer el poder sobre el conjunto de la sociedad o dentro del los márgenes del Estado. Reclamar poder para sí. Porque el poder en un entramado heteropatriarcal es atribución «natural» del hombre. Post 1870 el derecho a la política sigue siendo pura incumbencia masculina. Y esa articulación, que comporta una abstención del poder, tiene el sentido de un don sin reserva. De un don que no espera ninguna devolución. Nada a cambio. Line Bareiro, en una muy linda presentación de *Humanismo* de Serafina Dávalos, decía precisamente eso de Paraguay: «el país de las Residentas, que lo soportaron todo *sin pedir nada para sí*» (Dávalos 2007). Se trata de un don sin intercambio. Articulación que –en realidad es una *ley*: lo veremos dentro de poco– no responde a las exigencias planteadas por una situación histórica inédita.

La programación republicana del poder es heteropatriarcal y como tal reserva para la mujer un lugar no-central. Además, paradójicamente, la necesidad de hombres, su carencia, le concedió al colectivo masculino más

derechos que se precisan más bien como privilegios. Más de los que de por sí ya tenían. Entonces, frente a la posibilidad de una *matria*, se consolida un heteropatriarcado. La subjetividad que tiene derecho a la política, al ejercicio público del poder, a tocar la cosa pública, quien tiene derecho al Estado es y sigue siendo el *karaí guasu*. O en realidad, el Triunvirato (una suerte de trinidad) de facto establecido por las fuerzas de ocupación: Carlos Loizaga, Cirilo Antonio Rivarola y José Díaz de Bedoya.

Insisto: ¿por qué? Ya que la guerra –y más, una con las características de la Guerra Guasu: de exterminio– cambia de sitio las cosas: *reales o simbólicas*. Valga un punto nomás como argumento: con la guerra, la vida misma sufre una aceleración enfática que la acerca a la muerte; en el mejor de los casos. Porque en el peor la hace adherir a ella: la muerte deglute la vida transformándola en su contrario, que es ella misma. Hombres puestos por hombres que ganaron la guerra.

Con la guerra, Paraguay padece una doble borradura: borradura de los hombres, porque muertos en la contienda, y borradura del sujeto mujer en tanto sujeto de derechos. Post Guerra Guasu la mujer es el *xenos*, simplemente el otro absoluto, absolutamente excluido del ejercicio del poder. Esta es una situación que trasciende la subjetividad y tiene un impacto en la conformación familiar, en las generaciones por venir, en la genealogía. Hoy en día, frente a las paternidades irresponsables de padres abandonicos, las madres se ocupan de esos dispositivos prostéticos que son los/las hijos/as, de la reproducción, de las condiciones materiales de existencia y de la producción también. Sin embargo, el ejercicio del poderlo tienen restringido cuando no obturado. El poder, post Guerra Guasu, esas mujeres lo declinan –*porque no lo disputan*– en el hombre y por extensión en el sistema heteropatriarcal. Y lo que es más terrible: sin exigirle reciprocidad alguna.

Una reflexión sobre esas mujeres, extranjeras en su país, implica, entre otras cosas, delimitaciones precisas entre ámbitos. Una delimitación entre lo familiar y lo no familiar, entre lo extranjero y lo que extranjero no es, entre el ciudadano y el no ciudadano, entre lo privado y lo público, entre el derecho privado y el derecho público. Y acerca de quién puede ejercer/ ocupar esas posiciones dentro del orden social. Interrogarse sobre la condición de extranjería es interrogar el *trazado de una frontera* entre lo público y lo no público, entre el acceso al poder y su negación, entre el espacio público o político y el lugar propio, individual o familiar, entre lo secreto y lo fenoménico. Esa frontera está atrapada en una turbulencia genérico-política que se había desestructurado con la guerra y que a partir de ese drama vuelve a reestructurarse de manera aún más potente. Las mujeres

paraguayas post Guerra Guasu tienen una reacción (auto) privativa respecto del poder y por ende respecto del país (en términos de construcción política). Y eso implica no fundar una *matria*. La ley de reconstrucción de Paraguay –sobre la cual las mujeres sobrevivientes tienen incidencia– es una ley paradójica porque pone en colusión reconstrucción y poder en detrimento de esas mismas mujeres.

Mujer extranjera: ocupando un lugar-propio destruido y con el deber de reconstruirlo pero despojada del derecho al ejercicio del poder: poder reivindicar poder en sí, para sí. En los márgenes de la sociedad civil y del Estado. El «poder» de la mujer es relegado una vez más a la familia y a sus actividades complementarias. Estamos frente a una aporía que dimana de un conflicto: en el Paraguay post Guerra Guasu hay mujeres con el poder de poder y al mismo tiempo despojadas de ese poder. Estamos frente a una tragedia del destino: a un momento sin momento: a una posibilidad (en su momento, que hoy decimos) imposible. Esas mujeres sobrevivientes sitúan el poder masculino por encima del poder que ellas mismas hubieran podido otorgarse. El poder masculino, del heteropatriarcado, «es dictado» por esas mujeres en tanto *no* disputado como una ley por encima de las leyes. Y por el revés, esas mismas mujeres postulan su propio poder como abstracto, utópico, ilusorio. Como un poder que puede transformarse, como de hecho lo hace, en su contrario. Esas mujeres se implican en la reconstrucción –que en términos genéricos se encuentra vigente hasta hoy– y se (auto)excluyen del poder, se disocian de él en el momento en que hubieran podido hacer adherir reconstrucción y poder femenino en el Estado. La exclusión y la inclusión son inseparables. Exclusión del poder e inclusión en la reconstrucción que es autoexclusión del poder: *la emancipación femenina pasa también por una crítica sobre los hechos que no fueron para que sean: para que las subjetividades que no estimularon que los hechos fueran puedan adquirir conciencia para hacerlo*. Las mujeres paraguayas sobrevivientes de la Guerra Guasu contribuyen en la postulación de una ley genérica del deber pero no del derecho: un llamado que (auto)obliga sin exigir. Y para tener lo negado, lo que no se tiene, hay que reclamar un derecho. Que existe en estado de latencia donde hay una falta. Entonces: una ley genérica que, me parece, nadie ignora en el Paraguay de hoy (sobre este punto abundaré a la hora de la conclusión). Y de hecho, una ley siempre es impuesta, incluso opuesta, a la «naturaleza», esto es, a la coyuntura, a las particularidades de un momento dado. Las mujeres post Guerra Guasu son mayoría y pese a esa «naturaleza» colaboran en la programación de una ley genérica de convivencia vigente hasta hoy que las pone en una situación de inequidad. De esa ley son corresponsables y víctimas. Porque sobre todo implica desigualdad y reparto injusto del poder. Entonces, nada de reivindicaciones

igualitarias por parte de quienes habían participado en la guerra y estaban reconstruyendo el país. De quienes siguen construyéndolo, incluso más enfáticamente, aún hoy.

Al no empezar la construcción ni postular la posibilidad de una *matria*, el colectivo de mujeres sobrevivientes subordina su derecho genérico de rectoras de un país al derecho (político) del hombre, que se precisa por ende como privilegio. Reafirma sobre nuevas bases el heteropatriarcado de los López, de Francia y en última instancia de la Colonia. Son mujeres que se sustraen a la fenomenalidad pública, política, estatal. En nombre del hombre o en nombre de su ausencia marcada no disputan lo público, lo político, lo estatal. Y al no hacerlo enfatizan su condición de extranjeras.

Esto se llama cuestionamiento «cero» al heteropatriarcado. Y no cuestionarlo significa no desprogramarlo. Porque desprogramar el heteropatriarcado en el revés de la trama implica disputar nuevos derechos o ampliar los viejos. De esto se desprende la necesidad de democratizar la familia, el matrimonio o, en términos más generales, todos esos vínculos privados que luego se extienden y se potencian a la hora de integrar los espacios públicos.

Constitución: 1870

Y esa ley genérica (de convivencia, oral en un principio), de alguna manera es recogida por la Constitución de la República del Paraguay de 1870. El 25 de noviembre de ese año se jura esa Magna Carta, inspirada –principalmente– en el pensamiento liberal de la Declaración de Virginia de 1776 y en la Constitución Argentina post Caseros (1853) cuando Urquiza derriba a Rosas. Con sus 118 artículos implicaba una formulación contraria al sistema político vigente en el Paraguay desde 1811 y tenía un corte democrático-liberal. Con ese nuevo pacto social se instaura un orden liberal que tendrá vigencia hasta la finalización del conflicto con Bolivia (1932-1935) por el territorio chaqueño.

La puesta en vigencia de la Constitución de 1870 conformó un régimen en el que la propiedad privada y la búsqueda del interés personal se consideraban como medios adecuados para la consecución del bienestar general [apostilla: esta es la orientación económica del régimen liberal]. La ley apuntaba a impedir la intervención del Estado en las actividades económicas; su campo de acción quedaba restringido al mantenimiento del orden y de la paz interna [apostilla: esta es la orientación política del régimen liberal] (...) Todo esto era un viraje radical de la concepción del Estado marcadamente intervencio-

nista que había predominado hasta la guerra de la Triple Alianza (Carrón y otros 2005).

Para decirlo de otro modo, en un régimen liberal el Estado se rige por el principio de no intervención en las actividades económicas. Esto es, se retrae y no orienta la actividad económica. No regula el mercado de cambios. Estado: cuanto más chico, mejor.

A partir de 1870 Paraguay es declarado República y como tal adopta una forma de gobierno democrática representativa. El Estado se organiza en tres poderes. La norma reconocía el principio de la soberanía popular con la organización del gobierno de acuerdo al sistema de separación de poderes del Estado. En la historia cívica del Paraguay, por primera vez aparece la figura jurídica del ciudadano con derechos y obligaciones. Se instituye también la incorporación de libertades civiles y el sufragio. No universal. *De hecho, ni mujeres ni indígenas tenían el derecho a voto*³. ¿Qué eso que llamamos Constitución? La formulación de un discurso masculino, depositario del poder, que recupera las densidades de la vieja herencia española, la cultura del padre –«superior», «civilizada», «moderna», «oficial»– y discrimina/niega la cultura de la madre; más precisamente, de la madre guaraní, que tiene un sustrato indígena. Este dispositivo podría ser identificado como síndrome. Del hijo ilegítimo. Desea lo que no (se) tiene: el legado paterno. Y niega o barra el empecinamiento diario, la presencia empedernida de los y las indígenas, habitantes de las tierras «americanas» desde siempre y de la madre, soltera, violada, esclavizada, siempre presente para darte de comer o para los placeres sexuales que poco o nada se precisan con algún signo de reciprocidad.

Entonces, extremando a penas los argumentos podríamos decir que la Constitución –en tanto discurso de los hijos– al negar el sufragio a las mujeres, está negando la figura de la Madre guaraní, la que se ocupó de criar en soledad a esos mismos hijos que con los instrumentos del Padre y de la Patria ahora la rechazan.

En este sentido, esas mujeres reconstructoras contribuyen en la postulación de una ley genérica de la cual son a la vez corresponsables y víctimas; recogida por la Constitución y que las pone fuera de la ley. Las vuelve *anomos*: porque el *nomos* es en el Nombre del padre. Estamos aquí frente a una actitud discriminatoria, negadora, subordinadora, colonial-esclavista. Y también frente a algo más: *ni indígenas ni mujeres* tenían derecho al voto.

3 El derecho al sufragio se logrará para las mujeres recién en 1961. Paraguay fue el último país latinoamericano en extender tal derecho.

Esa exclusión, en realidad, implica, quizá sobre todo, una homologación que sitúa en el mismo nivel a mujeres e indígenas.

Las mujeres paraguayas de posguerra son extranjeras en su país, despojadas del derecho a tener poder: y por eso también indígenas. Equiparadas a los pueblos indígenas: ambas subjetividades despojadas de su ser, ambas subjetividades consideradas lastres, concebidas como portadoras de atraso, salvajes. Subjetividades *sin ser*: sin tierra. Los indígenas colonizados, las mujeres post Guerra Guasu son los/as campesinos/as de hoy: *sin tierra* que es lo mismo que decir: *sin ser*. Tal como diría la primera feminista paraguaya en 1907: la mujer, desde el punto de vista heteropatriarcal, «sólo sirve como instrumento de fabricar hijos (...) y en nombre de aquella decantada *única misión*, le niegan los derechos primordiales de la personalidad humana: libertad, independencia, igualdad, propiedad, etc., reduciéndola a la categoría de cosa» (Dávalos 2007). Este es un poco el sentido general de la post Guerra Guasu: la de la mujer como elemento biológico⁴.

La Constitución de 1870 demuestra cómo el derecho positivo discrimina a mujeres e indígenas, además de equiparlos. Esa Magna Carta nos dice por igual manera mujeres indígenas mujeres. Deposita ambas subjetividades bajo la égida –el «cuidado»– del hombre, del Estado y del heteropatriarcado. Bajo la forma de la democracia representativa masculina: del pater, el dueño de la casa, el señor del país, el karai guasu, el que «protege» a quien es despojado de derechos, *despojándolo de derechos*. Con esa Magna Carta la mujer adquiere jurídicamente el estatus de los/as indígenas: el de un despojo originario, de una discriminación originaria, de una exclusión originaria: hasta rozar la exclusión ontológica de(l) ser. Los/as indígenas desde la colonia en América Latina son factores de producción deshumanizados e impersonales. Aún los nombramos con nombres colectivos abstractos, como si decir «indígena», «pueblos originarios», «naciones in-

4 Y por si esto no alcanzara: bombazo: «El hombre ve exclusivamente en la mujer, su grado de deseabilidad como instrumento de placer; por eso provoca y aplaude en ella todo refinamiento sensual; atrofia con la falta de cultivo las facultades superiores de su alma y las combate con un sistemático desprecio. En efecto, a la mujer, desde pequeña, se la engaña en la familia, diciéndole que es la flor que perfuma el hogar, que ella debe ser muy agradable, sumisa y humilde, es decir, toda una pasividad, la más seductora posible, esto es, va conducida suavemente y poco a poco a la renuncia de la propia personalidad; oye constantemente la admiración de sus cualidades físicas, sincera, si se halla favorecida por la naturaleza y por la benevolencia social; en caso contrario, nunca es aplaudida por inteligente y racional sino por bonita y graciosa; se la hace elogios de los rizos de su cabello, de lo bien que le asientan sus vestidos, etc., etc., y es así como va persuadiéndose que cuando mejor ataviada se encuentra, más aceptación ha de tener; de allí el afán de convertirse en figurín, ese impulso loco de sacrificarlo todo por adquirir los elementos de combate, los artículos de lujo. De donde se desprende que el hábito de lujo en la mujer es producto de la mala educación que recibe sistemáticamente y a todas horas» (Dávalos 2007: p. 17).

dígenas» pudiera interpelar y describir de la misma manera un ishir o a un tehuelche.

No es sólo una cuestión de ciudadanía, sino ontológica. O sea, que la ley genérica recuperada por la Constitución compromete la vida democrática nacional post Guerra Guasu.

Cañonazo

Declinar esa posibilidad de imaginar y por lo tanto postular y empezar a construir una *matria* (no tanto antiheteropatriarcal como desviada de lo heteropatriarcal) marca un destino genérico para Paraguay. Que no queda relegado al post 1870 sino que impacta en las construcciones de la masculinidad y la feminidad, y las combinaciones posibles entre esos dos paradigmas, aún hoy. La articulación que venimos describiendo fija un destino: anulando el derecho de las mujeres a empoderarse –porque se declina ese derecho mayormente en favor de los hombres–, se lo «anula» –se lo pone en estado crítico– también para una descendencia. Así, la ley genérica digitada post Guerra Guasu tiene un impacto en el futuro. Quiero decir que desde la post Guerra Guasu se crea una dinámica, un *ethos*, una *Sittlichkeit*. Se condena esa patria, resultado de un momento excepcional en la historia –la «tragedia» de una tierra (casi) sin hombres– a la normada existencia heteropatriarcal. A la heteronorma. Se configura una realidad de mujeres luchadoras, trabajadoras incansables, pero sobre todo expropiadas.

Kuña guapa valé: expropiadas del fruto de su labor (por parte de sus hijos, padres, maridos, hermanos) .Madres de varones que se insertarán sin dificultades en la retahíla de abusos de género. Abusos de mujeres *silentes* y *abnegadas*, *gauchitas*, *dóciles*, *dulces*, *sacrificadas/sacrificables*: programadas desablemente como tales por (y para) el heteropatriarcado. Mujeres hechas para soportar penas. «Pena» que es a la vez tristeza, castigo y trabajo. *¿Existe acaso una forma más generosa y terrible del don? ¿Existe acaso una forma más generosa y terrible del don?*

De la guerra surgen los brotes del Paraguay actual, un país en el cual la mujer habita en extranjería constante. «Siempre extranjera», como decía Despentés. En términos de poder, las mujeres paraguayas, a su pesar, son invisibilizadas, sistemáticamente. Disminuidas. En definitiva, se trata *aún* de una mayoría minorizada. Hasta tanto no veamos hecho política –y *más que* política porque justamente se juega algo político y algo cultural aquí– un eslogan de campaña, por ejemplo, de Kuña Pyrenda⁵: «Somos la mitad

5 En guaraní, puede traducirse como *Plataforma de mujeres* o *Huella de mujeres*. Se trata de una organización política paraguaya que se indentifica con tres valores nucleares: feministas, socia-

del país, queremos la mitad del poder». Que más que un ejemplo es lo que es. El postulado central para la construcción de una *Matría*. Y quién sabe si no de algo más. De una Revolución en Democracia.

Bibliografía

- Ayala, Ramón (2015). *Las trincheras ardientes del Paraguay. Canto popular sobre la Guerra Grande*, Buenos Aires: Ministerio de Cultura de la Nación, Secretaría de Coordinación Estratégica para el Pensamiento Nacional.
- Brezza, Liliana (2010). «Paraguay: reconstrucción, poder político y revoluciones (1870-1920)», pp. 199-225. En: Telesca, Ignacio (comp), *Historia del Paraguay*, Asunción/Madrid: Taurus.
- Carrón, Juan M. / Monte de López Moreira, María G. / Ayala, Anselmo / Giménez, Salvadora (2005). *El régimen liberal 1870-1930. Sociedad, economía y cultura*, Asunción: Arandurá Editorial.
- Dávalos, Serafina (2007). *Humanismo*, Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE).
- Despentes, Virginie (2013). *Teoría King-Kong*, Buenos Aires: Hekht Libros.
- Makaran, Gaya (2014). *Paraguay: el nacionalismo y sus mitos*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Potthast, Bárbara (2001). «Residentas, destinadas y otras heroínas: el nacionalismo paraguayo y el rol de las mujeres en la Guerra de la Triple Alianza», pp. 77-91. En: Potthast, B. / Scarzanella, Eugenia (eds.), *Mujeres y naciones en América Latina. Problemas de inclusión y exclusión*, Madrid: Vervuert-Iberoamericana.
- Rosa, José María (1986). *La guerra del Paraguay y las montoneras argentinas*, Buenos Aires: Hyspamérica.
- TELESCA, Ignacio (2015). «Amar en la frontera: estrategias (extra)matrimoniales de las migrantes paraguayas en Formosa a fines del siglo XIX». En: XV Jornadas Interescuelas/Departamento de Historia, 16-18 de setiembre de 2015, Comodoro Rivadavia (Chubut), mesa 52, «Paraguay como problema de frontera: Hechos, imaginarios y representaciones entre la poética, la historia y la política».

listas y ecologistas/ambientalistas. Su objetivo es la construcción de una sociedad sobre la base de la «la paridad, la equidad, la inclusión, la no discriminación, el pleno goce de los derechos humanos y el buen vivir». Promueve un mayor acceso de las «mujeres al poder político, respetando y celebrando la diversidad, defendiendo la gobernabilidad democrática y la igualdad de oportunidades para todas las personas habitantes de la República, en el marco de un Estado Social de Derecho» (<http://www.kunapyrenda.org/el-partido/>). Nació como movimiento político y se presentó públicamente en mayo de 2011. A fines de 2013 se inició la reconversión del movimiento en un partido. Actualmente su nombre completo es Partido Kuña Pyrenda. En las Elecciones Nacionales de 2013, por primera vez en la historia política paraguaya, presentó una dupla presidencial de mujeres integrada por Lilian Soto –política progresista que durante una parte del gobierno Lugo (2008-2012) ocupó el cargo de Ministra de la Función Pública– y Magui Balbuena –histórica dirigente social campesina y luchadora por los derechos del campesinado.

La descentralización en Paraguay: análisis desde los estudios recientes a nivel regional y nacional

Fecha de recepción: 7 de setiembre de 2015

Fecha de aprobación: 10 de diciembre de 2015

Resumen: El presente trabajo ofrece una revisión general de la producción sobre la descentralización en los últimos años. Partiendo de una mirada rápida de algunas categorías conceptuales básicas utilizadas para identificar y analizar la práctica descentralizadora, pasa a desarrollar una síntesis descriptiva de la descentralización desde su plano de ejecución política, económico-financiera y administrativa. Seguidamente, el escrito se refiere a las premisas centrales de los abordajes teóricos recientes que han propuesto análisis sobre la descentralización en la región latinoamericana. Todo esto como antecedente general, para luego emprender una descripción y evaluación de la experiencia paraguaya, con sus avances, limitaciones, principales logros y agendas pendientes.

Palabras Claves: descentralización, tipos de descentralización, municipalidades, gobiernos locales, Paraguay.

Abstract: This paper provides an overview of available literature on decentralization in recent years. Starting from a quick look at basic conceptual categories used to identify and analyze the decentralization practice, it develops a descriptive synthesis of decentraliza-

Ignacio González Bozzolasco

Investigador del Área de Desarrollo Territorial de Investigación Para el Desarrollo (ID). Licenciado en Sociología por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (UCA), es además Especialista en Ciencias Sociales con Mención en Desarrollo Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Paraguay, Magister en Historia del Paraguay por la Facultad de Filosofía de la Universidad Nacional de Asunción (UNA) y candidato a Magister en Ciencias Sociales por la FLACSO de Paraguay. En la actualidad cursa el Doctorado en Ciencias Sociales en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

tion based on political, economical and administrative execution. The paper then refers to the main premises of recent theoretical approaches that have brought forward analysis of decentralization in Latin America. Finally a description and analysis of Paraguay's experience is presented, focusing on its progress, limitations, major achievements and pending research agendas.

Keywords: decentralization, types of decentralization, municipalities, local governments, Paraguay.



1. Introducción

Tanto en el ámbito académico como en el de las políticas públicas en general, la descentralización es concebida hoy en día como un fenómeno de importante trascendencia. Esta relevancia ha impulsado significativos análisis a propósito de las agendas de los estados a este respecto, de las comunidades regionales, los organismos multilaterales y las organizaciones sociales de todo el mundo. A partir de los mismos, se han generado amplios debates en torno a qué se entiende por descentralización a nivel teórico y cuáles se consideran que son los principales canales para llevarla adelante. El presente trabajo apunta a recuperar parte de este debate, en especial lo desarrollado tanto a nivel latinoamericano como nacional a lo largo de los últimos años.

Para tal finalidad, se parte de la necesidad de reformular la acción del Estado y garantizar la eficiencia de sus prácticas, lo que ha constituido una de las premisas fundamentales para encarar la descentralización. Y, de igual manera, son consideradas las transformaciones efectuadas en el entramado de las relaciones productivas $\frac{3}{4}$ como resultado del avance de la globalización y la conformación de nuevas cadenas productivas $\frac{3}{4}$ que han alimentado el debate y las acciones para la descongestión del poder central y el fortalecimiento de las comunidades locales. En base a lo señalado, han surgido muy diversos abordajes teóricos y analíticos en el esfuerzo de intentar aprehender, describir y analizar este fenómeno, sus particularidades, beneficios y limitaciones.

Por ello, el presente trabajo intenta, en primera instancia, hacer un abordaje en torno a algunas categorías conceptuales básicas utilizadas para identificar y analizar la práctica descentralizadora. Se procede así a desarrollar una somera descripción de la descentralización desde su plano de ejecución política, económica-financiera y administrativa. Seguidamente, el escrito se refiere a las premisas centrales de los abordajes teóricos que

han intentado analizar la descentralización en el caso latinoamericano. Todo esto, con miras a describir y evaluar a la experiencia paraguaya: sus avances, limitaciones, principales logros y agenda pendiente.

Con tales fines, el material se compone de cuatro partes fundamentales: la primera de ellas, desarrolla una mirada rápida de los principales conceptos y categorías que hacen al análisis de la descentralización y sus procesos; la segunda, centrada en presentar de manera sucinta una mirada general de la descentralización y su análisis a nivel regional; la tercera, afinando ya la mirada en torno al caso paraguayo, sus características, avances y dificultades; y, por último, se ofrece una síntesis conclusiva presentando algunos temas que podrían ser de relevancia para las agendas futuras.

2. La descentralización y sus planos de ejecución

A partir de las diferentes miradas de teóricos disponibles al respecto de la descentralización, así como analizando sus diversos campos de aplicación práctica, puede afirmarse que la descentralización ha sido caracterizada mayormente como un fenómeno de abordaje multidisciplinario y multidimensional. En tal sentido, partiendo de una primera definición, esta es presentada como un «proceso de transferencia de poder político, fiscal y administrativo desde el nivel central a los niveles subnacionales del gobierno» (Montecinos, 2005:74).

De acuerdo con tal definición, la descentralización plantea diferentes desafíos a partir de sus distintas dimensiones. A nivel político, apela a una reconfiguración del Estado centralizado con el objetivo de ampliar los procesos de decisión política y participación ciudadana al ámbito subnacional (departamentos, ciudades o distritos), descongestionando las acciones del poder central y logrando mayor eficiencia en la gestión de servicios locales. En el ámbito económico, el énfasis es puesto en la adecuación del aparato estatal a las tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir a fin de facilitar la competitividad, así como permitir al Estado una mayor eficiencia fiscal (Finot, 2001:16). En la dimensión administrativa, la descentralización persigue una mejor adecuación en la de servicios públicos a las necesidades territoriales del país y una descongestión de la administración central.

A partir del análisis de estas dimensiones, diversos autores han generado importantes contribuciones al respecto de las características de la descentralización política, administrativa y económica. A continuación, serán expuestos algunos de los principales planteamientos al respecto, así como a sus propulsores más destacados.

2.1. La descentralización en el plano económico

En términos económicos (Finot, 2001), la descentralización contempla el traslado de las decisiones sobre la asignación de factores e insumos de producción desde la instancia político-administrativa central hacia el ámbito de la competencia de mercado en las comunidades locales. Dicho movimiento se orienta a la posibilidad de reducir la ineficiencia técnica y el número de asignación de tareas que pesan sobre la administración central. A su vez, con el traslado de recursos de producción hacia las unidades subnacionales se posibilita la eficiencia significativa de recursos necesarios y las unidades subnacionales planifican formas de recaudación local que permitan subsidiar sus iniciativas particulares, garantizando su independencia administrativa.

En términos más específicos, la descentralización económica apunta a conocer al menos cuatro aspectos centrales de la economía a nivel local. En primer lugar, qué tipo de bienes y servicios deben ser adquiridos para la satisfacción de necesidades específicas en un territorio determinado. En segundo lugar, cuáles bienes y servicios serán adquiridos en el mercado y qué otros serán producidos por la administración local. Y, en tercer lugar, cómo se daría una combinación de factores e insumos públicos y de mercado en el proceso de producción, con el fin de abaratar costos y contribuir a la eficiencia de la provisión, logrando a su vez la descongestión en la administración pública.

Esta descongestión conlleva al menos tres principales requerimientos:

- I) La ampliación de libertad de acción de los departamentos, divisiones y unidades de los gobiernos subnacionales para la gestión de servicios;
- II) Una mayor participación ciudadana en los procesos de decisión y control de gastos; y,
- III) Un desarrollo institucional que garantice «el funcionamiento adecuado de la competencia económica en el mercado hacia el cual serían trasladadas las decisiones sobre asignación de factores e insumos» (Finot 2001:51). Sobre lo último, Finot advierte la importancia de una institucionalidad que garantice las condiciones de competencia, puesto que en el caso de las gobernaciones locales la conformación de la demanda es de mayor complejidad, interviniendo no solo decisiones económicas, sino también políticas. Así, la descentralización económica requeriría de una adecuada regulación que en sus aspectos fundamentales sea definida centralmente, mientras que de forma

conjunta se logre el desarrollo de capacidades institucionales en los niveles subnacionales.

La dicotomía monopolio-privatización es también atendida por Finot en sus reflexiones sobre este respecto. Si bien señala que el asegurar la competencia es la prioridad del proceso descentralizador, la misma se logra a partir de la desarticulación de los monopolios estatales, aunque no únicamente por la vía de la privatización. En otras palabras, no considera a la misma indispensable, como el mismo apunta: «El objetivo es asegurar la competencia, abrir los monopolios estatales, no necesariamente cambiar la propiedad» (Finot, 2001:63). A la par de esto, insiste en que no toda producción de bienes públicos requiere una descentralización económica.

De este modo, desde una mirada más centrada en un enfoque económico, la descentralización tiene como una de sus principales exigencias contemporáneas constituirse en un instrumento para la integración interna, de característica técnica y financiera capaz de manejar una orientación hacia los intereses del cliente, garantizando la eficiencia y el mejoramiento de las condiciones sociales de los gobiernos subnacionales (Albuquerque y Cortés, 2001).

2.2. La descentralización en el plano político

A propósito de descentralización desde el plano político, autores como Palma (1983), sostienen que existen principios de descentralización incluso dentro de los estados centralizados. Arguyen que la planificación de políticas que parten de un Estado central puede requerir oportunamente de una descentralización operativa, a fin de garantizar a todos los beneficiarios de comunidades locales el acceso igualitario a determinados bienes y servicios.

Yendo más adelante en este planteamiento, autores como Rondinelli (1989) plantean la descentralización como un ejercicio de transferencia de responsabilidades en la planificación, la gerencia y la recaudación de recursos de la administración del gobierno central hasta las unidades territoriales de los gobiernos subnacionales. Desarrollando tal idea, este autor complejizaría el panorama al identificar cuatro grados o formas principales de comprender a la descentralización político-administrativa:

Primero, la desconcentración, en donde tanto la responsabilidad financiera y de administración sería re-distribuida entre varios niveles de la jerarquía del gobierno central, hacia las instancias no localizadas en la capital de un estado-nación.

Segundo, la delegación, en donde la administración central transfiere el poder de decisión, responsabilidades financieras y administración sobre asuntos públicos a organizaciones semi-autónomas y/o privadas en forma contractual.

Tercero, la devolución, que contempla el traspaso de autoridad, financiamiento y administración hacia comunidades locales, principalmente a municipios que celebran elecciones para designar a sus alcaldes y concejales, cobran impuestos y pueden decidir autónomamente cómo y en qué invertir sus ingresos.

Y finalmente, cuarto, la privatización, en donde la provisión de bienes y servicios pasa a depender por entero de la competencia económica. Esta última contempla también la posibilidad de un «partenariado» entre instituciones públicas y empresas privadas.

Por su parte, autores como Palma y Rufián (1989) insistirán en considerar a la dimensión política como el elemento central a partir del cual se distingue la descentralización de la mera desconcentración administrativa. Para estos autores la descentralización implica una necesaria distribución espacial del poder en beneficio de las comunidades locales, de modo a que las mismas cuenten con autoridades electas para la toma de decisiones desde y para la comunidad. De no ser así, estaríamos ante una simple desconcentración de recursos desde la administración. Las decisiones del gobierno local deben ser irrevocables y parten de las autoridades elegidas por los habitantes de la comunidad a través del voto popular. En la desconcentración los ejecutores de determinadas competencias están sometidos al sistema de jerarquías del gobierno central. En consecuencia, y para marcar una importante distinción, resulta recomendable diferenciar aquellas actividades que son resultado de decisiones locales autónomas de aquellas en donde operan las decisiones centrales.

Para Carrión (2004:19), las categorías señaladas no deben ser vistas como un mismo fenómeno, puesto que cada una tiene una consecuencia distinta por más de que puedan formar parte de un mismo proceso. A su criterio, la descentralización facilita la participación ciudadana y su representación en instancias políticas, la desconcentración facilita el avance de la gobernabilidad y la privatización conlleva a la segmentación social. Estos procesos no son excluyentes y pueden ser desplegados a niveles distintos al interior del Estado.

En la misma línea y haciendo referencia a la experiencia latinoamericana, otros autores (Jordana, 2001:6) advierten que en numerosas ocasiones conceptos como desestatización, desconcentración y descentralización

son presentados con significados distintos, dependiendo de la realidad particular y las experiencias llevadas a cabo en los distintos países de la región. A su vez, la extrema tradición centralista en la historia de los países latinoamericanos da cuenta de numerosas dificultades para el avance de propuestas de descentralización, sobre todo cuando muchos de los diseños para la descentralización han sido exportados directamente desde los países desarrollados, ignorando las tradiciones políticas locales. Para Jordana, una premisa común en los sistemas político-institucionales de los países latinoamericanos, refiere al fuerte carácter presidencialista de sus gobiernos, en consonancia con la debilidad de los partidos políticos. Pero de forma conjunta, es posible encontrar una gran variedad de estructuras políticas diversas, desde modelos altamente centralizados, hasta sistemas federales atravesados por importantes procesos de descentralización.

Carrión apunta además que, bajo el principio de subsidiaridad, se afirma que para garantizar la eficiencia en la prestación de bienes y servicios, los mismos deberían ser prestados por la institución pública más próxima a la sociedad civil, razón por la que se acude a la empresa privada. Pero esta vía conlleva en su aplicación el fin de la centralidad del Estado, práctica que remite más al descentramiento antes que a la descentralización. Esta última no tiene como finalidad acabar con la centralidad del Estado, sino constituir un proceso capaz de generar equilibrio de poderes en su interior:

Así como no se trata de acabar con la centralidad, tampoco la descentralización busca fortalecer las autonomías al extremo de crear nuevas soberanías que lleven al nacimiento de nuevos Estados. Con la globalización, el concepto de autonomía se redefine como componente constitutivo del Estado y, por tanto, como una relación de dependencia intraestatal. La autonomía no crea soberanía, porque si lo hace construye un nuevo Estado, y la privatización no debe eliminar la centralidad pública porque, si lo hace, destruye al Estado. Es decir, son procesos que se producen al margen del Estado: en un caso, se trata de la formación de un nuevo Estado, por creación de nuevas soberanías, y en el otro, de pérdida de centralidad de la instancia pública estatal, por fortalecimiento del mercado (Carrión, 2004:29).

Por ello, este autor advierte que la descentralización debe ser concebida como una propuesta de carácter nacional que atraviese todo el territorio de un estado-nación, pues la misma conforma una propuesta de organización para responder a objetivos específicos que en algún momento se plantea un país, y requiere por ello de un pleno consenso para su aplicación. Paralelamente, considera que la mera autonomía política no es garantía de descentralización, pues ante la ausencia de autonomía administrativa y

fiscal, resulta improbable la ejecución y distribución de bienes y servicios dentro de las conformaciones subnacionales.

Para Carrión, finalmente, la medida del éxito de la descentralización está en la posibilidad de mejorar la calidad de vida de la población, disminuyendo la polaridad social y económica entre regiones de un país. Por ello, considera erróneo centrar las evaluaciones sobre la descentralización poniendo el acento en el número de competencias transferidas y la cantidad de recursos disponibles a nivel subnacional, olvidándose de incluir indicadores sociales capaces de determinar el éxito o fracaso de los requerimientos señalados. Otro aspecto sin el cual la descentralización no alcanza sus objetivos, parte de la necesaria observación de la historia y la cultura de las comunidades locales sobre las cuales se inicia un proceso de descentralización. No se trataría de adecuar un modelo teórico productivo en función de las necesidades de un país, sino de basarse en las coyunturas político-sociales-económicas concretas de la comunidad local, para el diseño de planes y objetivos de trabajo.

Otro de los aspectos relevantes en la discusión sobre la descentralización en el plano económico es el de la responsabilidad en el financiamiento de acciones a nivel subnacional. Para Rondinelli (1989), a este respecto, lo decisivo consiste en definir quién invierte para la ejecución de trabajos, cómo se determina el monto de sus acciones y qué forma de pago se adopta.

2.3. La descentralización en el plano administrativo

La descentralización administrativa, de acuerdo con Palma y Rufián (1989), es considerada como la transferencia, por norma legal, de competencias de decisión, desde las instancias de la administración central hasta la de los gobiernos locales con autonomía de gestión. Para los autores, este paso se profundiza con la descentralización política, que es el traspaso de competencias a las autoridades locales elegidas por medio del voto popular.

Sin embargo, Campbell, Peterson y Brakarz (1991) advierten que en su dinámica diaria, las comunidades locales administran decisiones provenientes tanto del campo local (y autónomo) como así también, las provenientes por parte del gobierno central. Resulta por ello necesario establecer una clara distinción entre las actividades que las comunidades locales efectúan en cumplimiento de las decisiones tomadas desde el plano local, y las acciones efectuadas como cumplimiento de las tareas delegadas por parte del poder central. Otro aspecto a diferenciar corresponde al financiamiento y a la rendición de cuentas para estas dos instancias.

Por último, Finot (2001) se pregunta sobre la forma más clara de diferenciación entre la descentralización administrativa y la política. Para resolver esta inquietud, propone conocer en cuáles casos la administración local decide y ejecuta medidas de forma plenamente autónoma, así como en qué otros casos se encuentra supeditada a las directrices del gobierno central. Concluye afirmando que esto implica determinar cómo y en qué grado es involucrada la ciudadanía en las decisiones para la asignación de recursos.

3. La descentralización y las miradas regionales

Enfocando la mirada en el caso latinoamericano, puede afirmarse que los debates en torno a la descentralización en esta región están asociados con una coyuntura histórica muy específica marcada por: la caída de los regímenes autoritarios, los diferentes procesos de transición democrática en los países de la región y el estallido de la crisis de la deuda, todos ellos a partir de los primeros años de la década del 80 (Falleti, 2010:26). En este contexto, la descentralización será planteada como estrategia que fortalecería los procesos de apertura democrática e impulsaría las reformas estatales de inicio de los 90's, creando vínculos directos entre las autoridades nacionales y la sociedad civil, a la vez de fortalecer la movilización y la participación ciudadana. Además, facilitaría una mayor y más eficiente ejecución de las políticas sociales, capaces de movilizar bienes y servicios para el beneficio de las poblaciones locales postergadas por años de mala gestión y acumulación de beneficios desde las instancias de poder central. Y, finalmente, disminuiría el déficit fiscal y los gastos del gobierno central, a partir de la transferencia de responsabilidades del centro hacia los gobiernos locales. (Finot, 2008:2).

Diversos han sido los enfoques teóricos a partir de los cuales se ha leído y trabajado la descentralización para el análisis del caso latinoamericano. En la presente sección se busca abordar en breves líneas, las principales tendencias con sus respectivas características. Se presentan así tres enfoques: los centrados en los énfasis teóricos (Montecinos, 2005); los centrados en miradas político-ideológicas (Carrión, 2002); la mirada de la descentralización funcional (u horizontal) y la descentración territorial (o vertical) (Finot, 2001); y, por último, el enfoque regionalista (Silva, 2002 y 2003; Albuquerque y otros, 2001).

3.1. Enfoques centrados en énfasis teórico

En una revisión de los estudios relacionados con la descentralización en América latina, Montecinos (2005) propone una clasificación que ordena los diferentes abordajes de acuerdo al enfoque teórico desde el cual es analizado este fenómeno. Desde esta mirada, el autor identifica estudios de descentralización que se ordenan en al menos tres grandes enfoques: económico, sociológico, politológico.

3.1.1. *El enfoque económico*

En este enfoque, predominantemente influenciado por el federalismo fiscal, se parte de la idea de que los impuestos que pagan los individuos deben estar directamente relacionados con los beneficios que reciben, en tanto que las transferencias provenientes de la administración central solamente deben darse hacia aquellas regiones y/o comunidades más relegadas. Por ello, la descentralización estaría asociada a la capacidad de los gobiernos locales de generar nuevos recursos a partir de la conformación de impuestos locales. Señala Montecinos que para algunos autores (como Bird, 1999), corresponde reflexionar en torno a cuál es la estructura de ingreso más apropiada para las características de cada localidad, suponiendo que los gobiernos subnacionales están capacitados para desempeñar un mejor trabajo cuando gastos e ingreso son trabajados de manera conjunta. También enfoques como los de Olson (1969) se inscriben dentro de esta mirada.

Entre los críticos de esta mirada, Montecinos menciona a Bardhan (2002), quien advierte que el federalismo fiscal ha sido una propuesta desarrollada desde la experiencia de ciudades y estados de Estados Unidos, particularidad que dificulta su adaptación al campo de estudio de países en desarrollo o transición (como se da en la región latinoamericana). Por su parte, autores como Nickson (1998) han puesto hincapié en el hecho de que el federalismo fiscal no toma en cuenta las debilidades institucionales locales propias de los países en vías de desarrollo, como es el caso de los latinoamericanos. Estas debilidades, normalmente, se traducen en la captura del gobierno local por parte de elites político-partidarias o político-económicas (y por ende, captura de recursos fiscales transferidos desde la administración central), conllevando prácticas autoritarias y/o de corrupción. Por su lado, Perry (1999) ha puesto la crítica en el carácter político de la descentralización, señalando que en la experiencia latinoamericana, la misma ha surgido por presiones políticas antes que económicas, desencadenando desequilibrio fiscal en las finanzas de la administración central.

3.1.2. El enfoque sociológico

Desde el punto de vista de este enfoque, la descentralización está fuertemente asociada a aspectos y procesos de la vida social y de los grupos sociales existentes en la región. Temáticas como los mecanismos de participación ciudadana; las dinámicas de participación; la provisión de servicios sociales y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, de los agentes locales y movimientos sociales, suelen ser las constantes para la sociología (Rufián y Palma, 1993; Finot 1998, 1999 y 2003). El énfasis particular en la participación social y las dinámicas colectivas adoptadas por los diversos actores involucrados, conforma el principal aporte de esta mirada para el estudio de la descentralización. Al decir de Montecinos:

Los estudios de investigación en este enfoque se plantean diversas preguntas, pero todos tienen dos elementos comunes: a) la descentralización y la participación como medios de fortalecimiento democrático de la sociedad civil; y b) la descentralización y participación como mecanismos de asignación y provisión de bienes públicos y de control para la gestión más eficiente del Estado. Las investigaciones en esta línea intentan superar el aspecto puramente procedimental de la democracia y la descentralización, y la preocupación central pasa a ser la incorporación de otros actores sociopolíticos en la agenda de la decisión pública local (Montecinos, 2005:77).

Los críticos a este enfoque han señalado que, pese a los avances en la inclusión de colectivos relegados, no se han concretado premisas institucionales y de políticas administrativas necesarias para consolidar la participación de los actores sociales (Huerta y otros, 2000). Ante esto, se plantea la importancia de que el aparato estatal logre la mayor proximidad posible a la ciudadanía, mediante el fortalecimiento de las instancias municipales.

3.1.3. El enfoque politológico

Este enfoque centra sus acciones en explicar las principales causas y consecuencias que originan la descentralización en la experiencia regional, centrandose su atención en el efecto que la misma produce en determinadas instituciones políticas (Montero y Samuels, 2004). Montecinos apunta que entre sus principales inquietudes se encuentra el interés por conocer cómo la descentralización interactúa con los procesos electorales o cómo se da la relación entre partidos políticos y descentralización.

Dentro de esta mirada, existen análisis que abordan reflexiones en torno al presidencialismo y la incidencia de prácticas caudillistas muy afianzadas en la cultura política latinoamericana. A criterio de Rojas (1999), la debilidad de los partidos políticos en la experiencia latinoamericana ha

generado el predominio de los regímenes presidencialistas, dificultando este último el avance en la profundización de la descentralización, en tanto se mantiene la hegemonía del poder central. En una línea similar, Nickson (2003) plantea los riesgos implícitos en la descentralización, de momento en que son transferidas competencias y recursos a gobiernos locales acostumbrados a prácticas caudillistas para con la utilización de los bienes públicos.

3.2. Las miradas político-ideológicas

En relación a la serie de discusiones que han intentado determinar si la descentralización es una propuesta que responde a consignas de índole progresista o neoliberal, autores como Carrión (2004:19) advierten que la temática no solo ha ganado legitimidad internacional a nivel de los países que la aplican, sino que a su vez ha incursionado en la agenda de organismos multilaterales, de partidos políticos y de movimientos sociales, estableciendo su presencia en países grandes y pequeños, moviéndose dentro del espectro político-ideológico más diverso.

En términos generales, en base a las experiencias históricas concretas, este autor identifica dos vías predominantes en el conjunto de demandas de los países latinoamericanos, las cuales motivan la apertura hacia un proceso de descentralización. Por un lado, identifica un primer grupo de países que abogó por la reducción del tamaño del Estado, el libre comercio y apertura de mercados, la privatización. Estos casos se relacionan con demandas correspondientes a las regiones económicamente emergentes, las cuales tendían a integrarse a mercados regionales supranacionales, considerando al aparato estatal como un freno para sus élites económicas locales. Por el otro lado, un segundo grupo de países abogaría por mayor presencia del Estado en determinadas localidades y regiones (generalmente más apartadas de la capital). Este segundo grupo, ve en la figura del municipio un referente de poder estatal sobre el cual los ciudadanos pueden volcar sus demandas.

3.3. Descentralización funcional y territorial

La descentralización apunta a una *distribución equilibrada y democrática del poder hacia el interior del Estado*, redefine la centralidad dentro de la estructura estatal y los mecanismos de participación para las organizaciones y movimientos sociales y políticos que habitan un territorio. No obstante, esta distribución del poder puede ser entendida desde varios abordajes, siendo posible distinguir entre descentralización horizontal y descentralización

vertical. La primera refiere a una distribución del poder hacia agencias o instancias de gobierno ubicadas en un mismo nivel jerárquico (caso de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial); en tanto que la segunda refiere a cambios en la correlación de poder entre organizaciones de distintos niveles jerárquicos.

Autores como Finot (2001) identifican procesos de descentralización funcional (u horizontal) como territorial (o vertical), al analizar cómo se fueron desarrollando las corrientes descentralizadoras en la región. En la mayoría de los casos, apuntan que los procesos de descentralización fueron impulsados bajo el modelo centralista, transfiriendo funciones desde gobiernos centrales a autoridades designadas. Este autor identifica a la descentralización territorial o vertical como la más relevante, a partir de lo cual se empezó a fortalecer la lógica territorial frente a la sectorial. Pero con los procesos de apertura democrática, tras el derrumbe de los regímenes autoritarios en gran parte de la región, la descentralización cambió esencialmente de carácter. Así, con el desarrollo de elecciones para los gobiernos subnacionales, fue redefinida la competencia y autonomía de gobiernos locales frente a los gobiernos centrales.

3.4. El enfoque regionalista

Por último, para el enfoque regionalista la descentralización parte de una realidad histórica concreta: el avance de los procesos de globalización y la transformación de los modelos productivos mundiales es (del fordismo al post-industrialismo), realidad que engloba nuevos desafíos en la producción de bienes y servicios a nivel internacional. La descentralización conformaría un hito para la generación de mayor competitividad en las bases productivas de los gobiernos locales, ampliando las posibilidades de desarrollo regional, creación de entornos locales innovadores y cooperación estratégica entre actores públicos y privados a nivel territorial (Silva, 2002 y 2003; Albuquerque y otros, 2001). Esta nueva conformación productiva exige a los gobiernos locales transformarse en promotores de su desarrollo local, pero a su vez, del desarrollo regional (Ahumada, 2002).

4. La descentralización en Paraguay

La experiencia paraguaya se ha caracterizado por una larga historia de gobiernos que fortalecieron la centralización total e inequívoca de recursos económicos y poder político. Por esta razón, la descentralización no aparece en discusiones formales ni académicas hasta la llegada de la demo-

cracia (Nickson, 1993:119). Esto convierte a la descentralización en una temática reciente e incompleta en nuestro medio (Gaete, 2012).

Si bien la primera Ley Municipal a nivel país fue aprobada en 1882, la misma no gozó de autonomía alguna hasta tiempos muy recientes (inicio de la transición democrática), ya que las autoridades eran necesariamente designadas por el gobierno central. Mientras que la legislación moderna sobre gobiernos locales aparece de manera simultánea al inicio del régimen stronista. Y si bien, bajo este régimen autoritario, existían instancias formales de gobierno local, las mismas recibían financiación nula por parte del gobierno central, a la par que no contaban con poder político alguno para incidir en dicha administración central. Conjuntamente con esto, un sistema tributario altamente regresivo explica la falta de financiación a gobiernos locales (es decir, la falta de aportes desde el gobierno central hacia las instancias subnacionales), situación atípica al contexto latinoamericano (Nickson, 1993:8).

A nivel político, durante este período los roles de las seccionales coloradas y los gobiernos locales no contaban con lineamientos ni límites claros, llegando a ser confundidas entre una y otra la figura de presidente de Seccional Colorada e intendente de una ciudad. Estos dos cargos podían incluso ser ocupados por la misma persona, en ocasiones de manera simultánea.

Con la caída de Alfredo Stroessner, en febrero de 1989, la descentralización adquirió un mayor protagonismo dentro de las discusiones sobre la transición, en consonancia con la temática de participación ciudadana democrática durante la década del 90. Esto se evidencia a través de las disposiciones hechas en la Constitución Nacional de 1992, en el Código Electoral de 1990, así como en otras varias normativas menores. No obstante, el hecho de que la nueva Carta Magna establezca un Estado descentralizado pero unitario de manera simultánea, implicó desde los inicios una contradicción de difícil resolución (Flecha, 2004:4).

Desde los inicios del año 2000 se da un nuevo realce del debate en torno a la descentralización, tras el avance en el Parlamento de un proyecto de ley de descentralización que fue impulsado desde diferentes instancias locales (Flecha, 2004). La formulación de lo que en primer momento fue un anteproyecto de ley decantó en la conformación de una «Plataforma para la Descentralización», conformada a partir de espacios de participación y utilizada como marco de referencia a la hora de impulsar proyectos en el tema (Seal y Martínez, 2006). Finalmente, el anteproyecto de ley que obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados fue rechazado en el año 2009, tras críticas desde diferentes sectores. Podría decirse que en torno a esta ley se genera un debate conceptual y estratégico acerca del ritmo, el

rumbo y la forma que el proceso de profundización de la descentralización debía adquirir en el Paraguay.

El debate desarrollado en torno a esta ley tuvo, como centro, tanto la transferencia de recursos a municipios y gobernaciones como el fortalecimiento institucional existente (o no) para su ejecución efectiva. Las críticas desarrolladas, así sea desde esferas gubernamentales como desde extendidos sectores de la sociedad civil, apuntaban que la ley solo buscaba una repartija del presupuesto nacional entre autoridades locales, a la vez que provocaba un incremento del desorden institucional y duplicar funciones en varios niveles de la estructura estatal (Monte Domecq, 2015).

Ante este debate, el gobierno asumido en 2008 tomará una postura clara al respecto. La misma significará un nuevo giro a la descentralización, planteándola como una propuesta aplicable de manera gradual al escenario nacional y manteniendo entre sus prioridades fundamentales el desarrollo equitativo, la apuesta por la responsabilidad fiscal. La descentralización es entendida así como un proceso a largo plazo que contribuye al Estado paraguayo (Borda, 2009). Es, además, durante este período que se crea una Unidad Técnica de Descentralización, encargada de promover y agilizar la asignación de fondos a los gobiernos locales (Monte Domecq, 2015).

Parecería que, si bien las discusiones iniciadas durante la década del 90 plantearon a la descentralización como a un mecanismo necesario para la participación y democratización, es recién a partir de finales de la década de 2000 que la misma pasa a ser percibida como base y resultado del fortalecimiento de la institucionalidad estatal a nivel local. Con este giro en el discurso, la descentralización deja de ser delineada como una finalidad en sí, empezando a concebirse (o al menos idearse) como una herramienta de trabajo para llegar a otro fin: el fortalecimiento del Estado. Esto no implicaría un freno en la transferencia de recursos, los cuales continuarán siendo canalizados a través de la ley del Fondo Nacional de Inversión y Desarrollo (FONACIDE).

A grandes rasgos, los principales resultados del proceso de descentralización, en el caso paraguayo, pueden ser visualizados de manera más ordenada a partir de una mirada basada en los tipos de descentralización. Con tal objeto, se presenta a continuación una sucinta descripción a partir de lo andado en los campos de la descentralización política, administrativa y económica.

4.1. Descentralización política

Los primeros pasos de la gradual delegación de competencias del gobierno central hacia instancias locales pueden rastrearse hasta mediados del siglo pasado. Las asociaciones de vecinos locales, que habían sido legalmente reconocidas en 1954 y 1987 por las respectivas leyes municipales (pero cuya gestión nunca fue permitida bajo el régimen de Stroessner), empezaron a activarse a partir del derrocamiento al régimen stronista (Nickson, 1993:12). A partir del involucramiento más directo de la ciudadanía tras la caída del régimen, 112 intendentes identificados con la facción «militante» del Partido Colorado fueron removidos de sus cargos y 24 fueron posteriormente enjuiciados bajo acusación de corrupción inmediatamente (Nickson, 1993:11). La posterior reforma del Código Electoral en 1990 traerá también importantes avances a favor de la descentralización, entre ellos la elección directa de la figura del Intendente Municipal, lo cual ocurre por primera vez en la historia paraguaya. Tras el inicio de la democracia, la capital del país fue tres veces gobernada por fuerzas políticas opositoras al gobierno central, mientras que en la actualidad la mayor parte de los municipios del Departamento Central (el más poblado del país) se encuentra también bajo la administración de fuerzas políticas opositoras a la del gobierno central.

No obstante los avances desarrollados en este campo, surgen varias dificultades que inhiben hasta la actualidad una participación verdadera del liderazgo local para incidir en el gobierno central. En primer lugar, es imperativo reconocer que el poder político fue centralizado en Asunción bajo el Partido Colorado, las Fuerzas Militares y la Administración Pública por varias décadas. En segundo lugar, una verdadera descentralización política no solo implica un abandono paulatino de la dependencia hacia la administración central en pos de generar autonomías regionales, sino también un desprendimiento del monopolio de grupos de poder específicos. La descentralización política se ve paralelamente forzada a la inclusión de gobiernos locales (que como ya se ha aludido anteriormente, eran indiscutiblemente ligados a un solo partido político) y a la inclusión de grupos de oposición (que ante el advenimiento de la democracia se encontraban completamente excluidas de las estructuras formales de poder) (Carreras, 2012).

4.2. Descentralización administrativa

Podría afirmarse que en el ámbito administrativo el hito que marca un progreso en el proceso de descentralización es la Asamblea Nacional Constituyente del año 1992, así como la Constitución Nacional derivada de la

misma. Pero si bien esta nueva Carta Magna generó cambios importantes en el Estado en materia de descentralización administrativa, su implementación efectiva será regida por ritmos poco acelerados. Una muestra de esto es el proceso de reforma de la Ley Orgánica Municipal. La misma, que había quedado desfasada con varios parámetros contenidos en la nueva Constitución, tardó casi dos décadas en ser modificada. Así, recién en el año 2010 será promulgada la nueva Ley Orgánica Municipal N° 3966, que reemplazará la antigua ley del año 1987.

La nueva Ley Orgánica Municipal del año 2010 incorporará importantes avances en materia de descentralización administrativa. Se destaca a este respecto lo planteado en el artículo 12 de la misma ley, que abre la puerta a una variedad de funciones a ser impulsadas por los gobiernos locales en materia de: planificación, urbanismo y ordenamiento territorial; infraestructura pública y servicios; transporte público y de tránsito; ambiente; espectáculos públicos y lugares de concurrencia pública; patrimonio histórico y cultural; salud, higiene y salubridad; educación, cultura y deporte; desarrollo productivo; desarrollo humano y social, entre otras (Monte Domecq, 2015).

En esta coyuntura, también se verán nuevos impulsos en materia de descentralización desde ámbitos del gobierno central. Se verán así propuestas y avances en descentralización de la educación, al compartirse entre el gobierno central y los gobiernos locales la elaboración de los currículum, planes y la auditoría financiera, planificación y presupuesto. Además, en el sector salud serán impulsados importantes avances a través de las figuras de los Consejos Regionales de Salud y Consejos Locales de Salud (CRS/CLS), y la gradual implementación de Fondos de Equidad Social, que apuntaban a la gratuidad total de servicios de salud (Monte Domecq, 2009).

Si bien todo lo citado es muestra de emprendimientos y esfuerzos graduales de avances en la descentralización administrativa, expandiendo servicios y trasladando estructuras administrativas a los gobiernos locales, existen miradas críticas que apuntan a condiciones limitantes del proceso. En tal sentido, se señala como limitante, por ejemplo, la pequeña extensión del territorio paraguayo y la probablemente excesiva fragmentación en materia administrativa. En términos específicos, se apunta al rol de los gobiernos a nivel departamental versus los gobiernos municipales, sosteniendo que, en base a la poca extensión territorial (y la baja densidad poblacional en ciertas regiones), es cuestionable la necesidad de administración y gerenciamiento en ambos niveles (Abente Brun y Sosa Arrúa, 2007).

Como alternativa a la crítica apuntada en las líneas precedentes, se proponen nuevas distribuciones de competencias y funciones. En términos más puntuales, se ve como alternativa el dejar como tarea del gobierno departamental la gestión autónoma de servicios específicos, como el mantenimiento de caminos departamentales y ciertos puestos de salud, sin superponer su rol legislativo con el de las municipalidades. Por ende, las municipalidades enfocarían su trabajo en el aspecto legislativo y delegarían el trabajo administrativo al nivel departamental (Abente Brun y Sosa Arrúa, 2007:30).

4.3. Descentralización económica

Como ya se ha mencionado anteriormente, previo al establecimiento del gobierno democrático, las falencias dentro del sistema tributario no permitían a las municipalidades contar con una fuente de ingresos proveniente de la administración central: dependían enteramente de recaudaciones locales, las cuales fueron afectadas por la Ley Tributaria Municipal existente (N° 620 de 1976) que establece montos fijos sin previsión de modificaciones debido a la inflación. (Nickson, 1993:8). Esto cambia con la Constitución Nacional de 1992, que en su artículo 169 transfiere el control de la recolección del impuesto inmobiliario urbano y rural del gobierno central al local y permite a las municipalidades retener el 85% de lo recaudado por este impuesto a partir de 1993 (Nickson, 1994:14). Sin embargo, esta transferencia de capacidades no significó una mejoría inmediata, debido a la falta de estructuras básicas que facilitarían la adjudicación de fondos, tales como la demarcación oficial de límites de los municipios que permitieran establecer a quién se asignarían los recursos generados a través del impuesto inmobiliario.

Durante su periodo como vicepresidente de la República, Federico Franco planteó la necesidad de extender facultades para recaudar Impuesto al Valor Agregado (IVA) a los gobiernos locales, a fin de disminuir la alta tasa de evasión fiscal (Franco, 2009). Esta misma sugerencia fue presentada con anterioridad en análisis políticos sobre reforma de gobierno, sugiriéndose la no asignación de fondos del gobierno central a gobiernos locales. En adición, se propuso asignar una parte importante de las recaudaciones de IVA locales como aporte financiero a los gobiernos subnacionales, transferidos de manera inmediata desde el Ejecutivo a los mismos. La idea operante es que esta medida lograría disminuir la evasión fiscal y otorgaría mayor responsabilidad y autonomía a los gobiernos municipales, lo cual a su vez contribuiría a una gestión verdaderamente democrática (Abente Brun y Sosa Arrúa, 2007).

Sin embargo, una propuesta de esta magnitud debe tener en cuenta las desigualdades de desarrollo entre las localidades, razón por la cual es mandatorio reconsiderar el establecimiento de porcentajes fijos de financiación versus recaudación para las localidades con baja densidad poblacional, siendo que estas últimas se han visto históricamente excluidas de los ensayos e intentos de integración nacional. La alternativa actual se prevé en el artículo 171 de la Constitución, a través de la categorización de municipios. La compensación consiste en que el 15% del Impuesto Inmobiliario recaudado, pase a formar de una masa de fondos que el Ministerio de Hacienda distribuya en partes iguales entre todas las municipalidades de menores recursos (Gaete, 2012).

5. Los desafíos: ¿viejas agendas ante nuevas realidades?

A partir de todo lo hasta aquí desarrollado, podemos afirmar que el fortalecimiento del proceso descentralizador, correlacionado con una visión subsidiaria del papel del Estado en la gestión de las necesidades ciudadanas, pasaría por una revisión y actualización de agendas en función a las nuevas realidades institucionales del Paraguay. Esta actualización, aunque en dialogo con lo desarrollado y presentado a nivel regional, debe por sobre todo atender a las necesidades y trabas surgidas en la experiencia particular del proceso de descentralización en el país. Además, dicha agenda, antes que perseguir solo pretensiones académicas, debe apuntar a fungir de soporte para los procesos de diseño, análisis y evaluación de las Políticas Públicas a este respecto.

Una de las temáticas imprescindibles por las que, indefectiblemente, pasa toda discusión actual del proceso de descentralización, es la problemática de la corrupción. Esta problemática, considerada como conflicto, surge en el momento en el cual la conducta del agente se distorsiona o influencia por objetivos personales que se distancian completamente de la ruta emprendida en base a los objetivos y fines. Es así que es posible identificar dos limitaciones fundamentales que obstruyen el paso fluido de la eficiencia en las administraciones públicas descentralizadas: la dificultad de vincular los fines y los agentes, a la vez de la complejidad de redistribuir la capacidad decisora.

En muchos casos, parecería que los intereses de los agentes tienden a ser diferentes a los de las instituciones en las que se desempeñan. Situación que, al naturalizarse y priorizarse, genera las condiciones para la emergencia y consolidación de prácticas corruptas. Un mecanismo para hacer frente a ésta debilidad podría ser del fortalecimiento de una ciudadanía contralora, dentro y fuera de los límites institucionales y por medio de los

mecanismos tradicionales de rendición de cuentas, así como del propio rol no formal de los medios de comunicación al efecto. De esta forma, al aproximar al agente a conductas transparentes en materia de gestión y relacionarlas a su vez a los fines de la institución y a los objetivos de la misma, podría constituir una alternativa más viable desde el punto de vista operacional, pues combina el mero control con un adecuado sistema de incentivos, en la medida en que contribuiría a una adaptación más suave de los agentes a los nuevos principios rectores.

En este proceso de fortalecimiento, los medios de comunicación pueden constituirse en aliados claves, más allá de las agendas particulares y/o empresariales que puedan desarrollarse en cada caso particular. Al presente, cabe apuntarlo, el caso paraguayo revela la importancia decisiva de los medios de comunicación como herramienta de control en una primera fase del proceso. El empoderamiento ciudadano a partir de sus organizaciones, y una mayor articulación con las burocracias, podría ser la nota característica de una segunda.

Por su parte, una reforma del impuesto inmobiliario, dentro de un marco ampliado de descentralización fiscal, podría tener buenos efectos por sobre los índices de corrupción (Alvarado y Rodríguez, 2010). No obstante, la puesta en marcha de una propuesta como esta exigiría una dosis suficiente de capacidad institucional, que el Estado paraguayo aún no ha demostrado tener en 23 años de nuevo ordenamiento institucional. La ejecución y rendición de cuentas de los recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), podrían constituirse en una muestra clara de esas falencias. Si bien, en algunos sectores de la opinión pública, ha ganado destaque el análisis de un uso discrecional e inapropiado de los recursos por parte de los gobiernos locales, poco se ha centrado el análisis en las falencias institucionales del Estado central y los gobiernos locales. Los estudios de caso de buenas prácticas con recursos del FONACIDE (Villalba y Sosa, 2015), sugieren que una efectiva gestión participativa se respalda en instancias institucionales sólidas tanto a nivel central como local.

Así, unas exigencias más claras en lo que refiere a la gestión de los recursos destinados a la administración local, en la medida en que un porcentaje fijo suficiente de las mismas se destine indefectiblemente a la mejora de la capacidad de gestión, podría representar una alternativa viable para que la realización operativa de las reformas sea posible.

A partir de todo lo hasta aquí analizado, y a modo de ofrecer una síntesis (al menos provisoria), podría decirse que las sumas y saldos del proceso

de descentralización ofrecen un balance rápidamente resumible en lo que sigue:

- La descentralización fue un paso necesario y progresivo para *el rediseño de un Estado paraguayo deformado por el autoritarismo*. Supuso un importante paso adelante para acercar las instituciones a una ciudadanía que hacía sus primeras armas en el orden democrático.
- Su aporte pudo ser mayor y mucho más decisivo en una estrategia de consolidación institucional, si se le hubiesen brindado los *medios* suficientes para que pudiera poner en marcha mecanismos para garantizar su estabilidad financiera y autonomía relativa respecto al gobierno central.
- La delegación de atribuciones del gobierno central hacia los locales supone la presencia de tales medios, por lo cual las eventuales iniciativas de reforma en la gestión de los servicios públicos y en la fiscalidad deberían de conllevar los adecuados soportes que permitan a las instituciones locales ofrecer respuestas necesarias en tiempo y forma a las nuevas exigencias.
- Todavía existen importantes falencias en las capacidades institucionales de gestión, tanto a nivel central como local. Las mismas se constituyen en trabas centrales para la profundización de prácticas de descentralización.
- En un contexto como el paraguayo, se constituye como uno de los principales desafíos la consolidación de *la participación ciudadana* a nivel local. En tal sentido, serán favorables aquellas prácticas que apunten a la consolidación y fortalecimiento de canales de interacción con la ciudadanía, contribuyendo a una mejora de la calidad de los gobiernos.

6. Bibliografía

- Abente Brum, D. y Sosa Arrúa, E. (2007). Una reforma constitucional para la gobernabilidad y gobernanza. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya.
- Ahumada, J. (2002). Desarrollo, gobierno y fortalecimiento municipal: condiciones claves para la profundización y la gobernabilidad democrática. LIDER, 7, 10: 13-42.
- Albuquerque, F., G. Aghón y P. Cortés (2001). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo. Santiago: CEPAL/GTZ.
- Alvarado, L. y Rodríguez, R. (2010). La descentralización fiscal y su efecto sobre la corrupción. Revista Análisis Económico. Núm. 60.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. Journal of Economics Perspectives.

- Bird, R. (1999). Subnational revenues. Annual World Bank, Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Valdivia (Chile).
- Boisier, S. (1990). La descentralización: un tema difuso y confuso. ILPES, Serie Ensayos, Documento 90/05.
- Campbell, T.; Peterson, G.; Brakarz, J. (1991). Decentralization to local government in LAC: national strategies and local response in planning, spending and management. World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Report N°5.
- Carrión, F. (2004). La descentralización: una perspectiva comparada entre América Latina y Europa. *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, 2004, n. 8-9.
- Carrión, F. (2003). Editor. Procesos de descentralización en la comunidad andina FLACSO, Sede Ecuador Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador.
- Falleti, T. (2010). Decentralization and Subnational Politics in Latin America. Cambridge University Press. New York.
- Frentes, L. (2011). La consolidación democrática en Paraguay. *América Latina Hoy*, vol. 60, abril, 2012, pp. 67-82 Universidad de Salamanca. Salamanca, España.
- Flecha, V. (2004). Autonomía Municipal y Descentralización. Ponencia presentada en el «Congreso Latinoamericano de Parlamentarios Municipales». Ciudad de Pilar. República Argentina.
- Finot, I. (2001). Descentralización en América Latina: teoría y práctica. ILPES. Santiago de Chile.
- Finot, I. (2008). Entrevista otorgada a VoxLocalis. *Revista Digital Iberoamericana Municipalista*. Número 022.
- Finot, I. (1998). Descentralización del Estado y participación ciudadana en América Latina. Un enfoque crítico. CEPAL, LC/IP/R165.
- Finot, I. (1999). Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina, *Reforma y Democracia*, 15.
- Gaete, R. (2012). Estudio de la descentralización de los servicios esenciales para el caso del Paraguay. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Jordana, J. (2001) Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional. Serie de Documentos de Trabajo I-22 UE. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Integración y Programas Regionales. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Montero, A. y Samuels, D. (2004). The political determinants of decentralization in Latin American: Causes and consequences. Montero, A. y D. Samuels (comps.), *Decentralization and democracy in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Montecinos, E. (2005) Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *Revista eure* (Vol. XXXI, N° 93). Santiago de Chile.
- Nickson, A. (1998). Tendencias actuales de las finanzas locales en América Latina. *Revista Reforma y Democracia*, 12.

- Nickson, A. (2003). Descentralización política. Ponencia presentada en el Seminario Internacionnal Logros y Desafios de la Descentralización en América Latina, septiembre 4-5, La Paz.
- Nickson, A. (2003). Democratización y Descentralización en Paraguay. Base Investigaciones Sociales. 1993.
- Palma, E. (1983). La descentralización desde una perspectiva política. ILPES (Santiago), Documento CPRD D/90.+
- Palma, E.; Rufián, D. (1989). Las nociones de centralización y descentralización. ILPES, Santiago de Chile, Documento CPS-48.
- Perry, G. (1999). Macroeconomic management in decentralized democracies. Trabajo presentado a Annual World Bank Conference on Development in Latin American and the Caribbean, Valdivia.
- Rojas, F. (1999). The political context of decentralization in Latin American: Accounting for the particular demands of decentralization in the region. Burki, S.J. y G. Perry (eds), Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. Washington, D.C.: The World Bank.
- Rondinelli, D. (1989). Analyzing decentralization policies in developing countries: political-economy framework. Development and Change Vol. 20. Nº 1, January.
- Rufián, D. y Palma, E. (1993). La descentralización: problema contemporáneo en América Latina. Santiago: ILPES/CEPAL.
- Seall Sasiain, J. y Martínez, E. (2005). Revisión del Marco Jurídico de la descentralización. Programa de Reformas a la Atención Primaria de Salud. Informe Final. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social-Paraguay y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Silva, I. (2002). Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local. ILPES/CEPAL (Santiago), Serie Gestión Pública, 42.
- Silva, I. (2003). Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina. ILPES/CEPAL (Santiago), Serie Gestión Pública, 33.
- Villalba, R. y Sosa, D. (2015). Buen uso de los recursos del FONACIDE. Contribución del Consejo Distrital de Educación del municipio Tte. Irala Fernández (2013-2014). Asunción: Consejo Distrital de Educación-ID-UNICEF.

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 enero de 2016.

Arandurã Editorial

Tte. Fariña 1028

Teléfono: (595 21) 214 295

e-mail: arandura@hotmail.com

www.arandura.pyglobal.com