



Revista Paraguaya de Estudios
Políticos Contemporáneos

NOVAPOLIS

N° 11 - MAYO 2017



id investigación
para el desarrollo

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

**ARANDURÁ**
EDITORIAL

© Novapolis
© Germinal
© CERI
© ID
© Arandurã Editorial

NovaPolis - Nueva Serie
Edición No. 11 de mayo de 2017
Revista editada por
Germinal - Centro de Estudios y Educación Popular
CERI - Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios
ID - Investigaciones Sociales

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
Mayo 2017
Queda hecho el depósito que establece la ley

ISSN 2077-5172

Sumario

Políticas para el desarrollo

11 Territorio y desigualdad en el Paraguay

José Carlos Rodríguez

Investigación para el Desarrollo - ID

33 Equidad, gestión y participación

Víctor J. Imas R. - Claudia Ávila

Investigación para el Desarrollo - ID

57 Educación campesina o educación para los campesinos

Ana Portillo - Maurizio Paradeta

Investigación para el Desarrollo - ID

83 Trayectorias educativas de mujeres adolescentes rurales del Distrito Teniente 1° Manuel Irala Fernández. Departamento Presidente Hayes, Paraguay

Sara Raquel López C.

Instituto de Trabajo Social - UNA

115 Proyecto y situación de la participación social en el sistema de salud paraguayo

Edgar Giménez Caballero - José Carlos Rodríguez - Néstor Peralta - Laura Flores

Investigación para el Desarrollo - ID

137 El “bono demográfico” en Paraguay jaqueado

Sebastián Bruno

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Paraguay) y Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay, Universidad de Buenos Aires (Argentina)

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.

Empieza la tercera época de la revista Novapolis

Como se ha señalado en el número anterior, con este n.11 de la versión impresa de la Revista paraguaya de estudios políticos contemporáneos Novapolis (edición número 21 si se consideran también las ediciones de la primera época, en formato digital) empieza la tercera fase de vida de esta revista.

La nueva colaboración interinstitucional instalada entre el Centro de Estudios y Educación Popular Germinal, el Centro de Estudios Rurales Interdisciplinario CERI y el Centro de Investigación para el Desarrollo ID, ha permitido afianzar y relanzar una vez más esta revista que, siendo una de las pocas arbitradas en el campo de las ciencias sociales paraguayas, ha ganado un lugar importante entre las revistas académicas nacionales en el transcurso de los años; gracias a la calidad de sus publicaciones –siempre inéditas– y a su continuidad, superando ya los quince años de vida.

En este 2017, cumpliéndose diez años de la primera edición impresa, renovamos nuestro desafío editorial, pero conservando siempre nuestro sello: nos renovamos en la forma de elaboración y presentación, pero nos mantenemos firmes en la búsqueda de artículos que permitan comprender a profundidad la realidad política y social de nuestro país.

A partir de este número desaparece la especificidad temática que ha acompañado por tantos años las ediciones de la revista Novapolis; no tendremos más ediciones con temas específicos, así como tampoco la sección de artículos de temática libre. De ahora en adelante cada edición de la revista asumirá las características de una monografía amplia, sobre áreas específicas del conocimiento en materia política y social, tales como desarrollo social, sistema político, movimientos sociales, etc.

Se trata ésta de una evolución necesaria, que va de la mano con el renovado impulso que la producción de investigación académica está tomando en estos últimos años en el país gracias a las inversiones del CONACYT en diferentes programas de apoyo a la investigación, tales como PROCENCIA

y PRONII, entre otros. Gracias a los mismos, se está consiguiendo ampliar de manera importante la producción académica nacional en muchos ámbitos (incluyendo las ciencias sociales), impulsando de esta manera una producción de investigaciones cada vez más amplia y variada en temáticas y áreas que difícilmente podrían difundirse oportunamente a través de una revista con ediciones de temáticas rígidas como ha sido Novapolis en el pasado. Por ello, vemos la necesidad de ediciones temáticas más amplias, de modo a contar con un vehículo oportuno y adecuado para su difusión.

Iniciamos entonces esta nueva fase con una edición de la Revista dedicada a las “Políticas para el Desarrollo”, con artículos que se ocupan de desigualdad, equidad, educación, género, salud y bono demográfico; gran parte de los cuales han sido producidos a partir de investigaciones de campo que han permitido ampliar el conocimiento que tenemos sobre los mecanismos que mueven las políticas públicas paraguayas en temáticas tan sensibles como las que señalamos.

Una edición de la revista interesante y necesaria, que creemos abre de la mejor manera esta nueva época de su historia editorial. Dicho esto, no queda más que desearles ¡buena lectura!

Germinal



**Políticas
para el
desarrollo**



Territorio y desigualdad en el Paraguay

Fecha de recepción: 13 de febrero de 2017

Fecha de aprobación: 16 de mayo de 2017

Resumen: El Paraguay es un país pobre (PIB per cápita U\$ 4,2 mil), lo cual genera desigualdad (Gini 0,47). También ocurre su inversa. La desigualdad genera pobreza. Se trata de un círculo vicioso. Este artículo describe y analiza los desiguales ingresos dentro y entre los departamentos del país. Hay un patrón común al país, la extrema desigualdad; aunque hayan situaciones territoriales diversas. Asociados a la desigualdad están la diferencia de ingresos regionales, las situaciones poscoloniales, la conexión vial, el tipo de fiscalidad y en algún caso, la delincuencia. A escala del país, se verifica que el crecimiento no disminuye la desigualdad, covarían en la misma dirección (r de Spearman). En contraste, la mayor riqueza si se asocia a la disminución de la pobreza (% de incidencia de la pobreza), covarían en forma inversa.

Palabras claves: desigualdad, ingreso, Paraguay, departamentos, pobreza.

Abstract: Paraguay is a poor country (GDP per capita U \$ 4,2 thousand), which generates inequality (Gini 0,47). The opposite also happens. Inequality generates poverty. It is a vicious circle. This article describes and analyzes the uneven incomes within and between the departments of the country. There is a common pattern in the country, extreme inequality. However, there are different territorial situations. Associated with inequality are the differences in regional incomes, postcolonial situations, the road connection, the type of taxation and, in some cases, crime. At country level, it is verified that growth does not

José Carlos Rodríguez

Licenciado en Psicología por la Universidad Católica de Asunción; Lic. en Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Buenos Aires, DEA en Sociología y Doctorado en Ciencias del Lenguaje por la Escuela Superior de Altos Estudios en Ciencias Sociales (ESHECS) de París. Director del área de investigación de Investigación para el Desarrollo-Paraguay. Profesor de la Universidad Nacional del Este, Universidad Católica de Asunción y la Universidad Nacional de Pilar. Integra la Comisión Directiva del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Miembro de la Comisión Honoraria del PRONII, CONACYT (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). Miembro del Órgano selector del Mecanismo de Prevención a la Tortura.

© José Carlos Rodríguez. Publicado en Revista Novapolis. Nº 11, Mayo 2017, pp. 11-31. Asunción: Arandurá Editorial. ISSN 2077-5172.

decrease inequality, both change in the same direction (r de Spearman). In contrast, the greatest wealth is associated with the reduction of poverty (incidence % of poverty). The last two covariate inversely.

Keywords: inequality, income, Paraguay, departments, poverty.



Paradigmas

En el texto se hará una presentación de los niveles de crecimiento departamental y la relación entre crecimiento, desigualdad y pobreza, formulando hipótesis sobre algunas condiciones en que se generan estas situaciones. Se aprovecha para ello que, desde el 2016, hay información estadística representativa para cada uno de los 17 departamentos del Paraguay así como para la capital, que suele ser estudiada como un departamento. Interesa ver en qué medida el desarrollo coincide con el derrame económico, o sea, cuándo, cuánto y dónde el crecimiento económico aparece asociado al bienestar de todos, y en qué casos o en qué medida ello no ocurre, porque el crecimiento está asociado a situaciones estructurales de monopolio, discriminación y exclusión: casos en los cuales el crecimiento está incentivado por la búsqueda de ganancias extraordinarias y excesivas, sin beneficio compartido en lo ecológico, lo cultural y lo social.

La relación entre *riqueza* y *desigualdad* constituye un tema polémico, con un tercero en discordia que es lo político. La misma ha sido formulada en teorías que defienden posiciones diferentes. Estos paradigmas (Kuhn, T., 1962; Palley, T., 2005) deberían ser zanjados con datos empíricos que los verifiquen o los falsifiquen, aunque el tema no sea puramente académico. Las posiciones teóricas alientan políticas económicas y acciones colectivas. Se imbrican en la trama de intereses que influye en la formulación de las teorías, que, simplificando, son agrupables en dos orientaciones.

En una de ellas se supone que la riqueza conduce directamente a la igualdad. La buena práctica de los Estados sería entonces incentivar el crecimiento económico. El resto vendrá por añadidura. Esta orientación ha sido propuesta por teóricos más abstencionistas en relación a la acción del Estado, llamados liberales y neoliberales, como Kuznets (1973) y fue sostenida por organizaciones multinacionales como los bancos mundiales, sobre todo en los años 80.

Sólidos datos muestran que eso no es verdad a escala de los países centrales (Piketty 2014). Hubo períodos de aumento del ingreso con cierta dismi-

nución de la desigualdad, por ejemplo, desde los años 1950 hasta los años 80, algo compatible con las previsiones de Kuznets. Pero, desde entonces hasta hoy, hay un aumento de la desigualdad en la economía de los países industriales. Y la caída de la desigualdad no se había debido al simple funcionamiento del mercado, sino que había sido resultado de políticas fiscales y sociales. Cuando estas políticas fueron relajadas, esa tendencia se invirtió. Piketty mostró cómo la desigualdad de los años 1930 se repite en el 2008 (2014: 39). La creencia del automatismo benéfico del mercado fue empleada para combatir las políticas sociales y las reivindicaciones que habían llevado a la igualdad.

En la otra orientación, que acá defendemos, se afirma que el crecimiento no conduce a la igualdad en forma automática. Se hacen necesarias políticas sociales de los Estados o acción colectiva de la sociedad civil, para que un desarrollo igualitario tenga lugar. Éstas complementan o, incluso, hacen posible un crecimiento económico compartido y sostenible. Esta posición ha sido defendida, por ejemplo, por los teóricos de la ‘economía mixta’, como Samuelson, Stiglitz y Krugman en los Estados Unidos; CEPAL en América Latina y el Caribe (Rodríguez, O., 1993), así como por la izquierda académica. Hay un paralelismo entre las teorías del crecimiento dentro de los países y entre los países.

Quien se inclina a pensar que el mercado iguala a las economías nacionales también propone algo semejante, como tendencia a escala internacional. Quien entiende que las cosas no son así (Baran y Sweezy, 1969), defiende que las desigualdades entre países no están impulsadas únicamente por el mercado mundial, sino también por relaciones culturales, políticas y sociales. Las fronteras no son tan rígidas. Las relaciones internacionales asimétricas, el colonialismo y el imperialismo de origen internacional pueden interiorizarse, asentarse y reproducirse dentro de las naciones, incluso después que hayan sido formalmente abolidas las relaciones colonialistas e imperialistas. Es el caso de la exclusión y la discriminación de las poblaciones afro-descendientes o indígenas de toda América, originadas en la colonia.

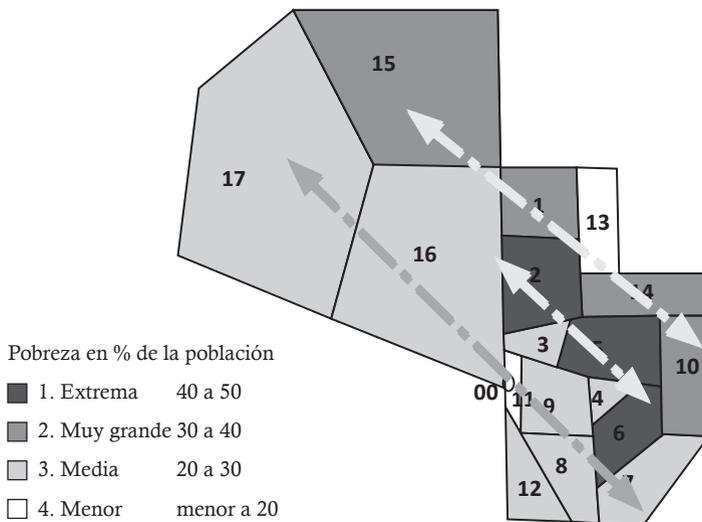
Territorios

En términos comparativos, el ingreso y el PIB (Producto Interno Bruto) del Paraguay pueden presentarse así. América Latina y el Caribe (ALC) tienen un ingreso igual al promedio del mundo (U\$ 9.360). Paraguay genera la mitad de ese ingreso, U\$ 4.252, en 2012 (Piketty 2014: 78, BCP, 2014). La desigualdad puede ser situada de esta manera. El Paraguay tiene el índice de desigualdad Gini de 0,47 (DGEEC, 2016). Eso coloca al país

cerca del promedio de los países de América Latina (Gini 0,48), que constituye la región más desigual de la humanidad¹ (BID, 2016).

Acá se tematizarán las variaciones sub-nacionales, que presentan grandes diferencias. Paraguay es un país de grandes desigualdades de ingreso entre familias y también entre las regiones. El mapa de los ingresos y la pobreza no se corresponde al mapa de igualdad (Ilustraciones 1, 2 y 3).

Ilustración 1 Incidencia de la pobreza



1 CONCEPCIÓN, 2 SAN PEDRO, 3 CORDILLERA, 4 GUAIRÁ, 5 CAAGUAZÚ, 6 CAAZAPÁ, 7 ITAPÚA, 8 MISIONES, 9 PARAGUARÍ, 10 ALTO PARANÁ, 11 CENTRAL, 12 ÑEEMBUCÚ, 13 AMAMBAY, 14 CANINDEYÚ, 15 ALTO PARAGUAY, 16 PDTE. HAYES, 17 BOQUERÓN, 00 ASUNCIÓN.

Fuente: Elaborado en base a DGEEC (2015a a– 2015s, 2016).

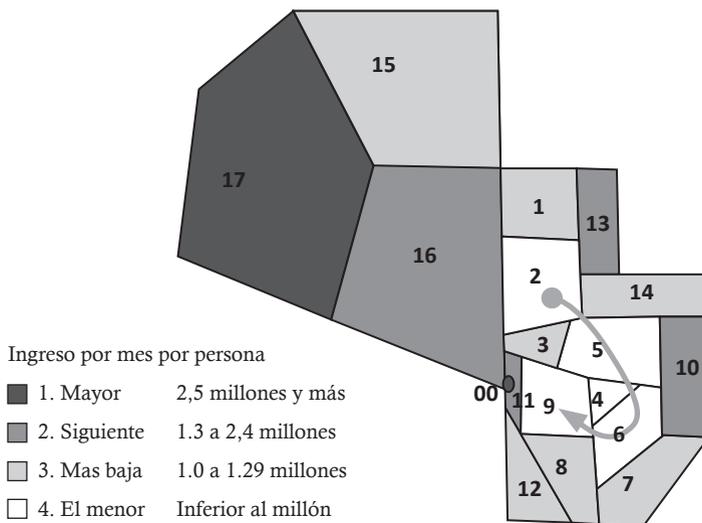
La incidencia de la *pobreza* se distribuye en tres franjas: media, noreste y suroeste, más las excepciones.

1. La franja de extrema pobreza, localización *intermedia* (sin fronteras con el exterior), *tiene la peor incidencia de la pobreza*, el menor Ingreso promedio y la menor cohesión social, con más que 40% de personas bajo la línea de la pobreza: Departamentos 2° San Pedro, 5° Caaguazú y 6° Caazapá.

¹ El Gini de Europa y Asia Central es 0,316; el de Asia del Sur, 0,33; África Sub-Sahariana, 0,358; Asia Oriental y el Pacífico, 0,375; Oriente Medio y Norte de África, 0,441; América Latina y el Caribe, 0,48 (BID, 2016: 22).

2. Una franja de muy grande incidencia de la pobreza, en el *nordeste* (límite con Brasil), con 30 a 40% de pobres, incluye a los Departamentos 15° Alto Paraguay, 1° Concepción, 14° Canindeyú y 10° Alto Paraná (excepción del 13° Amambay). Estos tienen más incidencia de la pobreza que el promedio nacional.
3. La franja *sureste* (límite con Argentina), Departamentos 17° Boquerón, 16° Presidente Hayes, 3° Cordillera, 9° Paraguari, 4° Guairá, 12° Pilar, 8° Misiones y 7° Itapúa, tiene del 20 al 30% de pobreza. Cercana a la incidencia media de la pobreza promedio nacional.
4. Las *excepciones*: Asunción, la capital; 11° Central y 13° Amambay. Tienen menos que el 20% bajo la línea de pobreza. Estos son territorios políticamente más pluralistas (liberal-independientes) pero no similares. Máxima presencia del Estado en la Capital y en Central. Mínima presencia del Estado y mayor delincuencia en Amambay.

Ilustración 2 ingresos



1 CONCEPCIÓN, 2 SAN PEDRO, 3 CORDILLERA, 4 GUAIRÁ, 5 CAAGUAZÚ, 6 CAAZAPÁ, 7 ITAPÚA, 8 MISIONES, 9 PARAGUARÍ, 10 ALTO PARANÁ, 11 CENTRAL, 12 ÑEEMBUCÚ, 13 AMAMBAY, 14 CANINDEYÚ, 15 ALTO PARAGUAY, 16 PDTE. HAYES, 17 BOQUERÓN, 00 ASUNCIÓN.

Fuente: Elaborado en base a DGEEC (2015a a– 2015s, 2016).

Los territorios fueron agrupados y coloreados según *ingreso* medio del territorio que puede ser pensado entre las cuencas de los grandes ríos Paraguay, Paraná y Pilcomayo, fronteras con sus vecinos.

1. *Los 2 territorios singulares, que tienen mayor ingreso*, 17° Boquerón y la Capital, Asunción. Tienen más que 2,5 millones de ingreso por mes per cápita. Boquerón ganadero e industrial, menonita e indígena, con muy poca población (60 mil), está conformado por una élite colona muy próspera y una población mayoritaria nativa discriminada. La Capital, Asunción, es asiento del poder, las finanzas y las instituciones. Asunción, histórico puerto y frontera, con medio millón de habitantes, no crece demográficamente en los últimos 20 años. Barrio alto de una periferia interna, sus zonas anegables, y externa: los Departamentos 11° Central, 16° Presidente Hayes y 3° Cordillera.
2. *Los 4 territorios periferia, ingreso mayor que la media* (1,3 a 2,5 millones de ingreso). Adosados al Brasil están dos de ellos, el 13°, Amambay y el 10°, Alto Paraná que se beneficia con la hidroeléctrica Itaipú y de constituir la principal puerta de acceso al Brasil. Colindantes con la Capital, el 11° Departamento Central con cierta implantación industrial y agricultura campesina hortícola, y el 16° Villa Hayes, que limita con Boquerón y la Capital, los más prósperos.
3. Los 7 restantes territorios *ribereños*, con ingreso menor a la media (1,3 a 1 millón): 15° Alto Paraguay, 1° Concepción, 14° Canindeyú, 12° Ñeembucú, 8° Misiones, 7° Encarnación y 3° Cordillera, Departamentos costeros de los grandes ríos Paraguay y Paraná.
4. Los 5 Departamentos *Internos* a la Región Oriental, sin fronteras con el extranjero, tienen el menor ingreso (menos que 1 millón por mes por persona). Son los mediterráneos en un país mediterráneo: el departamento 2° San Pedro, 5° Caaguazú, 4° Guairá y 9° Paraguarí. Contrastan estos departamentos con la implantación de las mayores ciudades, que son fronterizas: En Amambay, P. Juan C.; en Alto Paraná: C. del Este; en Itapúa: Encarnación; en Ñeembucú: Pilar, y en Central: Asunción.

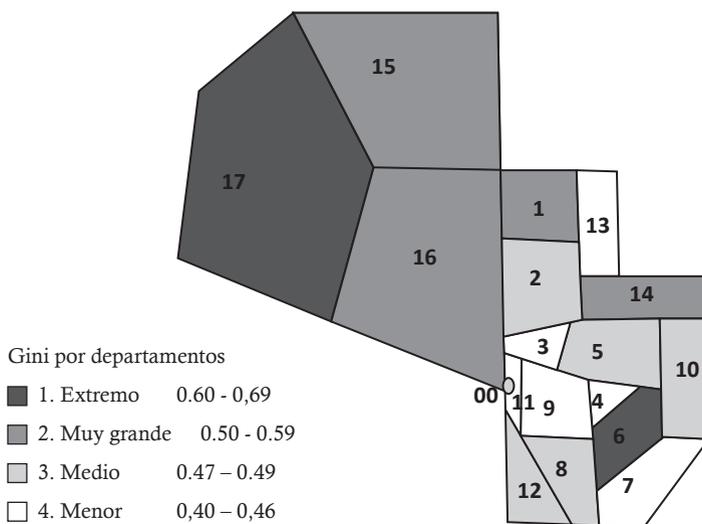
La *desigualdad*, siendo en todos los casos extrema, tiene estratos diferenciados.

1. El *latifundismo sin contrapeso presenta la más extrema desigualdad*: Gini superior al 0,60. Corresponde a dos Departamentos muy diferentes y lejanos: 17° Boquerón, en el Chaco y 6° Caazapá en la Región Oriental. Estos departamentos no tienen comunidad campesina, ni respeto a los pueblos indígenas. La expansión de los negocios rurales con acaparamiento de las tierras opera sin resistencia ni resiliencia de quienes no sean ganaderos, obrajeros o productores agrícolas empresariales.
2. El *latifundismo con algún contrapeso*, con gran desigualdad: Departamentos 15° Alto Paraguay, 16° Villa Hayes y 1° Concepción, con Gini de 0,50 al

0,59. Incluye al 14° Canindeyú, la más tensa frontera entre los enclaves latifundistas de soja y la agricultura minifundista campesina.

3. El país formado en la guerra fría, con desigualdad media a escala nacional. Reconstruido por las dictaduras cívicas militares del siglo XX, en la denominada marcha hacia el Este. Tienen un Gini de 0,46 al 0,49. Incluye al Departamento 2° San Pedro, el 5° Caaguazú, al 10° Alto Paraná, 8° Misiones y 12 Ñeembucú. Modificados por la llamada Reforma agraria, un populismo que generó la metamorfosis de la estancia tradicional, creó la agricultura empresarial y expandió la colonización campesina.
4. El viejo Paraguay es la zona de menor desigualdad. Tiene un Gini menor al nacional y menor a 0,46. Incluye al 11° Central, 3° Cordillera, 9° Paraguairí, 4° Guairá y al 7° Itapúa. Territorios con ranchos tradicionales culata *jovay*, artesanía de tejidos, joyas y terracotas desde la colonización española. Excluye al 8° Misiones, devastado por la Guerra Guazú, al 12° Ñeembucú, puerta del Paraguay antes de 1870, pero apenas poblado, y a la capital, que acrecentó su desigualdad con las políticas del desarrollismo autoritario. Incluye un recién llegado, el ex Punta Porá, hoy Pedro Juan Caballero, situado en el 13° Amambay, que pertenece a la zona de menor desigualdad.

Ilustración 3 desigualdad



1 CONCEPCIÓN, 2 SAN PEDRO, 3 CORDILLERA, 4 GUAIRÁ, 5 CAAGUAZÚ, 6 CAAZAPÁ, 7 ITAPÚA, 8 MISIONES, 9 PARAGUARÍ, 10 ALTO PARANÁ, 11 CENTRAL, 12 ÑEEMBUCÚ, 13 AMAMBAY, 14 CANINDEYÚ, 15 ALTO PARAGUAY, 16 PDTE. HAYES, 17 BOQUERÓN, 00 ASUNCIÓN.

Fuente: Elaborado en base a DGEEC (2015a a– 2015s, 2016).

Estratos

Aunque en la cultura paraguaya exista la convicción de que el país se caracteriza por tradiciones igualitarias y que en su himno nacional se cante el reino de la ‘unión e igualdad’, en los hechos las situaciones son su contrario. Acá se usará el Gini, los *estratos*², y *la brecha entre el 10% más pobre y el 10% más rico. Eventualmente la pobreza.*

Tabla 1
La distribución de la renta por estratos en Paraguay y en Europa

ESTRATO Y % DE INGRESOS	EUROPA (2012)	PARAGUAY (2015)*	PY – EU
50% más pobre, clase popular	25%	19%	-6%
40% siguiente, clase media	40%	45%	+5%
10% superior, la clase alta	35%	37%	+2%
9% siguiente, acomodados	25%	26%	+1%
1% siguiente, los más ricos	10%	10%	0%
Gini	0.36	0.47	

*Los porcentajes están redondeados.

Fuente: Piketty (2014: 273). Elaborado en base a EPH, DGEEC (2016).

En los países industriales europeos el Gini en promedio es 0.36³ (Piketty, 2014: 273). El 25% del ingreso se lo llevan los primeros cinco deciles, el 50% de la población de clase popular; el 40% se lo lleva la clase media, que está ubicada entre el percentil 40 y el 90; y el 35% restante la clase alta percentil 10⁴.

En Paraguay el Gini es de 0,47. El 19% del ingreso lo gana la ‘clase popular’, el 45% la ‘clase media’ y el 37% la ‘clase alta’. En valores monetarios: 499.332 mil guaraníes mensuales en promedio por persona (U\$ 91) para la clase popular; 1.475.845 (U\$ 268) para la clase media y 4.824.918 guaraníes (U\$ 877) para la clase alta. En este 10%, se distingue el 9% acomodado 3.871.407 guaraníes (U\$ 704) del 1%, de los más ricos: 13.406.513

2 El BID (2016: 15) divide los estratos de otra manera. Pobres, Vulnerables, Clase media y Ricos. Esta división está centrada en el propósito de diseñar políticas para mitigar la pobreza. El abordaje de Piketty apunta hacia otra orientación, a la concentración de la riqueza y su efecto recesivo.

3 Antes de impuestos.

4 Esta denominación de clase es puramente económica y cuantitativa. No es social, histórica ni política. Sirve como enfoque de estudio. Como sujeto colectivo, la ‘clase’ se define por su ingreso, pero también por las relaciones de propiedad, por su historia, su cultura y su actividad. No hay un partido del 50% más pobre, ni del 10% más rico, como hay un partido laborista. Aquellos son categorías, no actores sociales.

guaraníes, U\$. 2.438. El decil más pobre ganaba 272.762 guaraníes por persona, por mes, U\$ 50 (Tabla 1, Anexo y EPH 2015).

Entre la distribución de la Europa industrializada y el Paraguay hay diferentes proporciones de ingreso. La clase popular en Paraguay, percentil 1 a 50, gana 6% menos. Los más ricos, clases media y alta, ganan 8% más. El 1% equivalente, no está registrado de igual manera⁵ (DGEEC, Micfodatos 2015). Esas diferencias son muy importantes por dos motivos.

En primer lugar porque la ‘torta’ (de ingresos) local es más pequeña. El PIB (Producto Interno Bruto) por persona del Paraguay era de U\$ 4.252 (BCP, 2014) en el 2012. El de América Latina era U\$ 9.360, y el ingreso de la Unión Europea era de 21.600 euros (Piketty, 2014: 16). Eso tiene gran efecto sobre las brechas. A fines del siglo XX, el 10% más rico de Suecia ganaba 2,7 veces el ingreso del 10% más pobre. Esa razón es de 2,8 en Bélgica; 2,9 en Noruega; 3,0 en Alemania, 3,5 en Francia; 3,8 en Reino Unido; 4,0 en Italia y en Canadá; 5,9 en Estados Unidos (Piketty, 2015: 31). En Paraguay la razón entre el 10% más rico y el 10% más pobre es de 18 veces.

Paraguay tiene un ingreso que hace que la desigualdad ‘relativa’ (los más pobres) sea desigualdad ‘absoluta’: carencia o extrema carencia⁶. Los más pobres no tienen ingresos ni para comer lo necesario. Estas diferencias generan una pobreza intergeneracional, la transmisión de la pobreza como legado, lo que es injusto, y un ‘lucro cesante’ inmenso para el mismo sistema económico, que hace ‘improductiva’ a esa parte de la población.

En segundo lugar, porque eso crea diferencias enormes entre los más ricos y los más pobres, con un efecto y magnitud que hace difícil la cohesión social y el funcionamiento democrático. Si se regionalizan los estratos alto, medio y bajo, podemos mirar su particularidad (Ilustración 4).

El panorama de división entre los estratos de cada departamento es variable, pero el padrón común es la extrema desigualdad. A nivel nacional los más ricos (decil 10) tienen U\$ 877 por mes, la clase media (decil 4 al 9) U\$ 268, y la popular (decil 1 al 5) U\$ 91 por mes, por persona en dólares americanos. Sobresalen las diferencias locales. Cordillera tiene menos ingreso en los estratos altos (U\$ 595 mensual por persona), con mejor remuneración para la clase media (U\$ 276) y popular (U\$ 107). Boquerón tiene la mayor riqueza en su nivel más rico (U\$ 2.963) y medio (U\$ 523), pero con muy baja remuneración para la clase popular (U\$ 93). Alto Paraná y

⁵ El 1% de Europa incluye ingresos de la propiedad, en Paraguay no los incluye.

⁶ En términos relativos los que tienen menos ingreso son los más pobres, siempre los habrá. En términos absolutos pobreza supone carencias prevenibles y solucionables.

Amambay ofrecen más remuneración a la clase popular, sin ser los departamentos con el mayor ingreso de los más ricos.

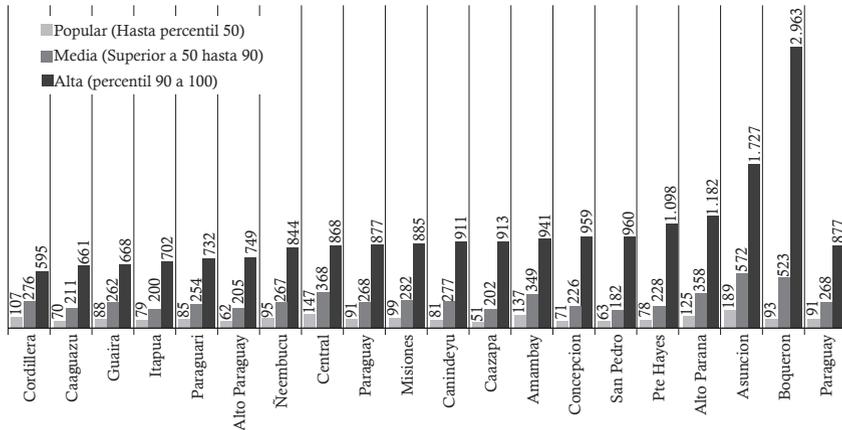
La diversidad departamental es importante. Lo que más varía entre regiones es el ingreso del 10% superior, pero también hay otras variaciones. En Boquerón un rico gana 2.963 dólares y en Cordillera 595 dólares. La clase media gana U\$ 572 en Asunción y solo U\$ 182 en San Pedro. La clase popular gana U\$ 51 en Caazapá y 189 en Asunción. O sea que, la clase alta de Cordillera gana como la media en Asunción, y la clase popular de la Asunción tiene el ingreso de la Clase media de San Pedro. Se trata de grandes brechas dentro de las mismas clases, según departamentos, y no sólo entre clases diferentes, en cada departamento.

Cuando pensamos en la distribución de los ingresos por departamentos hay un rasgo espacial evidente. Los departamentos sin frontera exterior son los más pobres (Ilustración 2). Como Paraguay tiene menos PIB que Argentina y Brasil, la vecindad de algunos departamentos paraguayos con un mundo más desarrollado puede influir de modo positivo. Pero, ¿cuál es la forma espacial de la desigualdad? Tratándose de un hecho económico, hay que pensar en la relación con los medios de producción y entre los productores.

En el Chaco, las cosas son más simples. El trabajador indígena o 'latino' en una geografía ganadera, está al servicio de su patrón. Frecuentemente vive en su tierra, carece de una comunidad o de un estado accesible al que apelar. Los "paraguayos" no tienen aldeas rurales, 'compañías' o 'colonias' como existen en la Región Oriental. Los 'indígenas' viven en comunidades, pero estigmatizadas. En ambos casos, el Chaco sigue siendo una sociedad de cuarteles y sin instituciones. Los menonitas no inventaron la estancia chaqueña, sin vigencia del salario mínimo legal, muchas veces pagado con bienes en lugar de dinero. Solo se sumaron a las malas costumbres y las aprovecharon. Y finalmente ellos son muy pocos. Según las proyecciones oficiales, en el 2016 el Chaco tenía 197.411 habitantes, la Región Oriental, más de 6 millones. La Región Oriental es el Paraguay corriente y ahí está el enigma, no tanto en los promedios, cuanto por las particularidades. Paraguay fue un país pobre, rural, clientelista, iletrado, conservador, clerical, autoritario y militarista; gobernado por los aparatos de la guerra fría, y eso no cambió tanto con su democratización. No se puso frenos a la codicia de una oligarquía sin escrúpulos que exige todos los derechos y rechaza sus deberes. El enigma es: ¿por qué los ricos tienen 11 veces más ingresos que los pobres en Cordillera y 45 veces más en Caazapá? Esto es, ¿por qué en muchos casos la desigualdad puede ser peor en

tal medida? Olvidemos al Chaco, donde la brecha llega hasta a 118 veces (Ilustración 8, DGEEC 2015).

Ilustración 4
El ingreso en dólares de los grandes estratos sociales



Fuente: DGEEC (2016, Dípticos 2015a – 2015s).

Para hacer esto inteligible es importante tomar en cuenta no sólo lo que desiguala a la sociedad paraguaya, sino también aquello que morigera esa desigualdad: La cohesión social, departamentos más antiguos tienen una sociedad que modera las brechas; las influencias externas positivas, es mejor vincularse con sociedades con más riqueza, justicia e igualdad que permanecer aislado; el populismo de la guerra fría, por populista que haya sido (la seguridad social para los trabajadores y la reforma agraria para los campesinos alivió su pobreza) y, el pluralismo político; zonas puramente oficialistas estuvieron más resignadas a la discriminación y la explotación. Cohesión social hay en el Guairá, donde la comunidad tiene un relato e identidad. Influencia externa positiva hay en Encarnación, donde la cultura es menos endogámica. El populismo de la guerra fría actuó en Caaguazú, donde toda la Agricultura Familiar proviene de la Reforma Agraria. Pluralismo político hay en Central, donde el liberalismo gana todas las elecciones del departamento desde el inicio de la democratización, a pesar de la hegemonía colorada a nivel nacional. O, en Asunción, que llegó a tener gobiernos progresistas, a pesar del clientelismo casi todopoderoso de los partidos tradicionales del Paraguay. Menos de todo esto hay en Caazapá, Concepción y Canindeyú. Sea porque el latifundio ganadero, forestal y sojero arrasó las tierras y a sus comunidades, sin contrapeso; sea porque el colonialismo viejo se suelda con el nuevo neocolonialismo para

naturalizar y sostener la condición histórica de los condenados de la tierra; sea porque el estado en general ausente, está todavía aún más ausente, lo que permite el florecer de la mafia y alienta la insurgencia. En estos casos, puede conjeturarse, la desigualdad se vuelve más extrema.

Colonialidades

Pensar en la desigualdad extrema es pensar en políticas públicas y comportamientos colectivos que favorecen o impiden que ésta tenga lugar. Una tendencia agravante de la sociedad llamaremos colonialidad (Quijano, 2014). Un obstáculo agregado a la economía capitalista de mercado que paraliza las políticas o emprendimientos de igualdad. América Latina y Paraguay (Estados Unidos en menor proporción⁷) son zonas más desiguales, por ser postcoloniales y neocoloniales.

En Paraguay hay dos grandes oleadas coloniales. La vieja, que proviene del imperio español y se mantuvo en la república; la nueva, que fue perpetrada por la república independiente, en tiempo de las dictaduras militares y de la guerra fría. Estas dos situaciones coloniales tienen geografías y tiempos diferentes.

La colonialidad más antigua que constituye el viejo Paraguay y no tiene indígenas en sentido paraguayo –no se considera indígena al monolingüe guaraní parlante si participa en las instituciones principales de la nación, partido, ejército e iglesia católica–. Su geografía tenía como fronteras a las selvas de la Región Oriental no pobladas por ‘blancos’, sino por indígenas. Tierras usadas para la extracción forestal de baja intensidad, así como al Chaco boreal. Esta región fue conquistada en el siglo XX. Antes estaba habitado por pueblos nativos en libertad. La nueva colonialidad tuvo dos direcciones: la conquista del Chaco hacia el oeste (poblamiento con estancieros del territorio ganado en guerra) y la ocupación de las selvas de la Región Oriental hacia el este (la denominada ‘marcha hacia el este’).

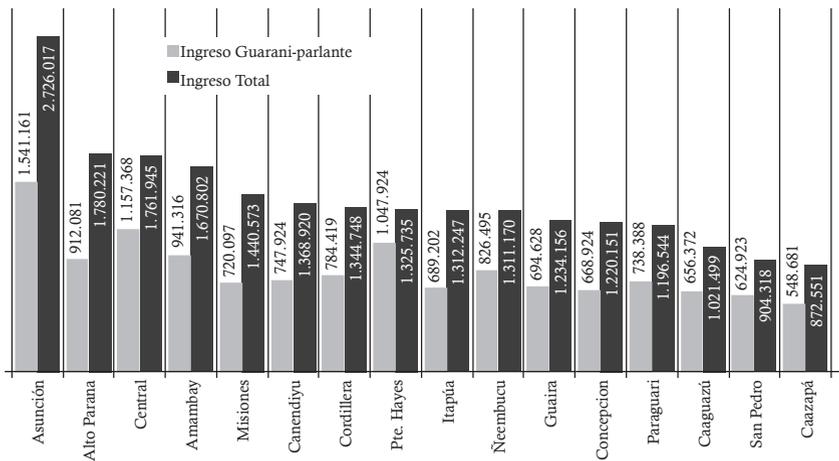
Las estadísticas diferencian lengua guaraní de lengua indígena (diferente al guaraní). Lo que puede ser considerado como índices del viejo colonialismo –ya mestizado y más integrado– y del más reciente colonialismo, todavía radical. En todos los casos, el colonialismo no está constituido por la interculturalidad sino por la imposición de discriminaciones raciales y sus secuelas, incluyendo el racismo lingüístico por el cual las lenguas na-

⁷ Dentro de los países desarrollados, USA está entre los más desiguales. Pero, si sacamos de la estadística a los afrodescendientes, la igualdad se empareja con la europea. La situación de los afrodescendientes es el componente colonial principal de los Estados Unidos.

tivas no fueron objeto de gramáticas o diccionarios monolingües, ni uso institucional, en el estado o en la educación.

En ambos casos, los nativos fueron despojados de su tierra. En el Oriente la tierra fue entregada a campesinos y a terratenientes. En el Occidente, sólo a latifundistas. La aculturación del Chaco es más tensa, porque estos pueblos nativos son empleados como mano de obra barata, habitaban un territorio con recursos más escasos (en particular el agua). Eso no ocurría en la Región Oriental, donde la mano de obra de los latifundistas era básicamente campesina, no indígena, y en donde el agua no es escasa.

Ilustración 5
Ingreso promedio total y de los guaraní parlantes⁸



Fuente: DGEEC (2016, Dípticos 2015a – 2015s).

Cuando hacemos cuentas, las diferencias económicas de las comunidades lingüísticas, sean o no calificadas de indígenas, son grandes (Ilustración 5). Los guaraní hablantes tienen un ingreso que es el 60% del promedio, son más pobres que los bilingües castellano-guaraní y los monolingües castellano hablantes. La lengua guaraní se asocia a la pobreza, con una correlación alta ($R=0,83$) a nivel intra departamental (DGEEC, 2015a – 2015s, 2016).

En el caso de las lenguas consideradas indígenas, las diferencias entre comunidades lingüísticas son mayores. En Boquerón la pobreza es del 23%. Entre aquellos que hablan lengua ‘indígena’ llega al 53%. En Presidente

⁸ Los micro-datos para Boquerón, Pte. Hayes y Alto Paraguay no estaban publicados por separado a la fecha diciembre 2016. Se agrupan todos en Pte. Hayes.

Hayes la pobreza es 21%, la de los parlantes de lenguas indígenas llega al 42%. En Alto Paraguay la pobreza es el 36%, entre aquellos que hablan una lengua indígena su incidencia es de 76%.

Cifras y vínculos

Para estudiar la relación numérica entre ingreso, pobreza y desigualdad se hicieron cálculos de regresión (Ilustración 6) y de correlación (Tabla 2), que cuantifican los vínculos entre ellos.

La matriz de *correlaciones* nos dice que, a escala de los departamentos, los Ingresos promedios se correlacionan negativamente con la pobreza ($r = -0,55$) y con la pobreza extrema ($r = -0,41$) (Tabla 2). Esto es que, a *mayor ingreso, menor pobreza y menor pobreza extrema*, lo que es una buena noticia. Pero, no pasa lo mismo con la desigualdad. Los ingresos de los departamentos aumentan en la misma dirección y sentido que el índice de desigualdad de Gini ($r = 0,30$) y de la Brecha entre ricos y pobres ($r = 0,59$). Aumenta del ingreso, aumento de la desigualdad. Esa no es una buena noticia. Muestra el disfuncionamiento de la economía en el país⁹.

Tabla 2 Correlación entre las variables claves¹⁰

		<i>Columna 1</i>	<i>Columna 2</i>
Variables correlacionadas		Ingresos	Pobreza
<i>Pobreza</i>	% Pobreza	-0,55	--
	% Pobreza Extrema	-0,41	0,95
<i>Desigualdad</i>	Gini 2015	0,30	0,38
	Relación decil 10 / decil 01	0,59	0,10

En las columnas están las variables Ingreso promedio 1 y la pobreza 2. En los renglones tenemos Pobreza, Pobreza extrema, Gini en 2015, Brecha entre el decil 10 y el decil 1.

Fuente: Elaboración en base a los datos de la DGEEC (2016).

Las curvas de regresión (Ilustración 4), son consistentes con los cálculos de correlación. En el gráfico se ve cómo, cuando el ingreso aumenta, la pobreza evoluciona en sentido inverso (San Pedro tiene más pobreza que

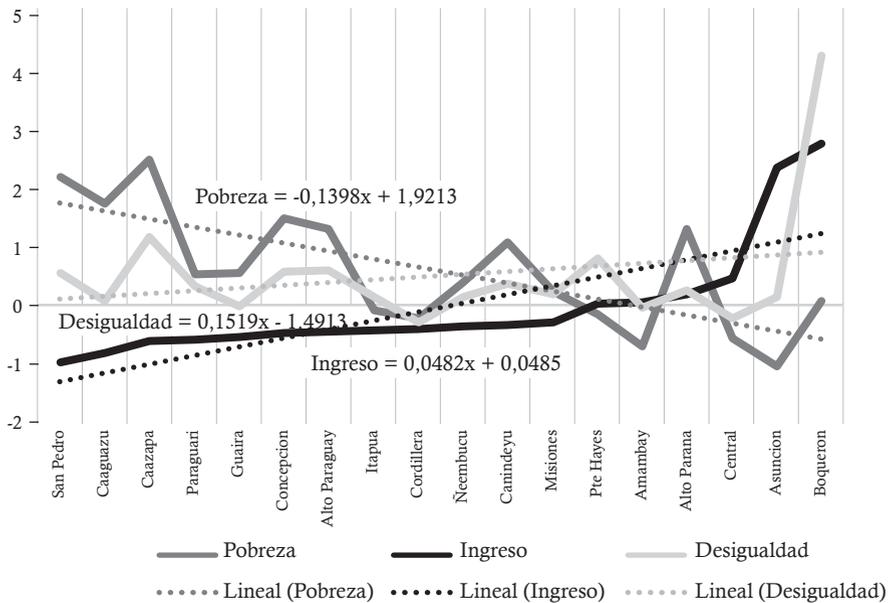
⁹ Los coeficientes cambian si sacamos los casos extremos, Boquerón, Asunción, Caazapá (Anexo), pero estos casos no tienen por qué ir separados de los demás, porque no se trata de una muestra sino partes del mismo conjunto (o universo).

¹⁰ El coeficiente de correlación de Pearson (r) mide la covariación entre dos variables, en proporción a la variación total de ellas ($r_{xy} = \delta_{xy} / \delta_x \delta_y$). Su dominio está entre -1, correlación negativa perfecta y +1, correlación positiva perfecta. El cero indica ausencia de correlación.

Boquerón). En cambio, con la desigualdad no pasa lo mismo. Mayor ingreso, mayor desigualdad¹¹.

Ilustración 6 El ingreso no contradice a la desigualdad, sí a la pobreza

Los valores están tipificados¹²



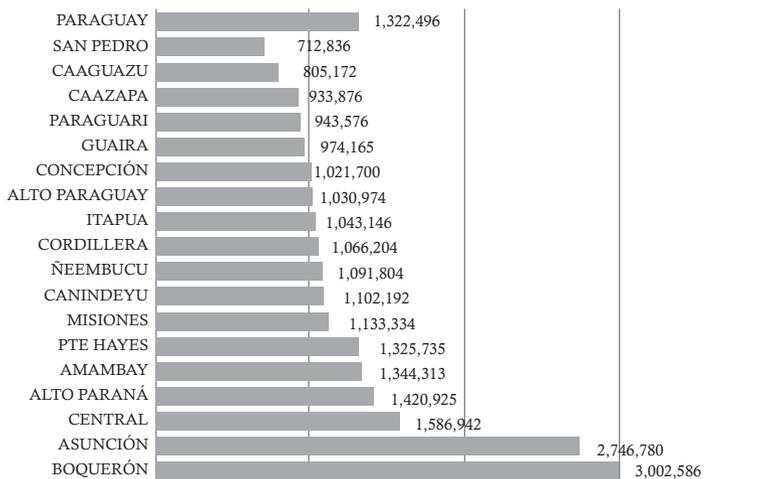
Fuentes: DGEEC (2015a a– 2015s, 2016).

11 Eso puede verse en el signo contrario de la ecuación de regresión. Los valores predictores del ingreso son positivos ($Ingreso = 0,1519x - 1,4913$) igual que los de la desigualdad ($Desigualdad = 0,0482x + 0,0485$) cuando, los valores predictores de la pobreza tienen el signo contrario ($Pobreza = -0,1398x + 1,9213$).

12 Los valores de las distintas variables debieron ser tipificados para llevarlos a una misma unidad, hacerlos comparables y visibles. Cada valor, X_i se convierte en $Z_i = (X_i - M) / S_2$. Se resta a cada valor X su media M y al resultado se le divide por la desviación estándar (S_2). Los valores están en las ilustraciones 7 y 8.

Ilustración 7

El ingreso promedio por persona por mes según departamentos y la capital

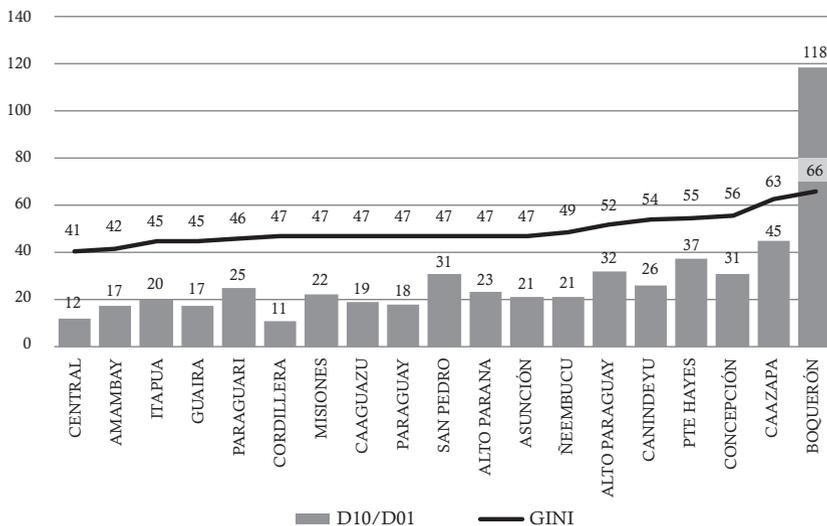


Fuentes: DGEEC (2015a a– 2015s, 2016).

Ilustración 8

Gini y Brecha entre el decil más rico y el más pobre

(División del Ingreso entre los deciles, 2015)



Fuentes: DGEEC (2015a a– 2015s, 2016).

Sin derrame

Entre las capas, el 50% más pobre tiene un ingreso pequeño, 3 dólares por día. El 10% más pobre tiene un ingreso menor a dos dólares por día (1.7) y el 20% de menor ingreso, un poco más que 2 dólares diarios. En Paraguay es pobre todavía el que se clasifica estadísticamente como *clase media*, localizada entre el 50% y el 90% de los percentiles. Ésta tiene un ingreso diario de 8,9 US dólares, no llega a conformar lo que en términos estandarizados es una clase media, con acceso a los bienes considerados necesarios para el confort en una sociedad industrial contemporánea.

La verdadera *clase media* del país es la que en otros países se llama acomodada (percentiles 90 al 99). Ésta tiene 23,5 US\$ por día, 704 dólares por persona por mes. Eso es menos que el salario mínimo de un país moderno, pero ya da recursos para tomar vacaciones, elegir la ropa, disfrutar de un alojamiento cómodo y educar a los hijos. La verdadera 'clase alta' del país está formada sólo por el 1% más rico, al menos por dos razones. La primera, porque está por encima de los 2.438 US\$ por mes, por persona, lo cual ya constituye una renta considerable. La segunda es que en realidad tiene más dinero. Las encuestas de hogares miden los ingresos de las familias, excluyendo el ingreso de la propiedad de sus empresas. Eso puede verificarse en la diferencia entre el Ingreso registrado por las Encuestas de Hogares y el calculado por el Banco Central del Paraguay. La diferencia debe imputarse al 1%, no al 10% más rico, ya que, de tener estos ingresos disponibles ese 9% no viviría sólo con 3.871.407 guaraníes, 704 dólares por mes por persona, que es poco.

Para estudiar la relación ente las variables, cálculos de regresión (Ilustración 7) y de correlación (Tabla 2), cuantifican los vínculos y las tendencias entre ingreso, desigualdad y pobreza. La matriz de *correlaciones* (Tabla 2) nos dice que, a escala de los departamentos (incluye la capital), los ingresos promedios se correlacionan negativamente con la pobreza. Esto es que, a mayor ingreso, menor pobreza y menor pobreza extrema, pero con la desigualdad no pasa lo mismo. Los ingresos aumentan en la misma dirección que el índice de desigualdad de Gini, así como la brecha entre ricos y pobres. Aumenta el ingreso de los más ricos, aumenta la desigualdad. Esa no es una buena noticia, muestra el disfuncionamiento de la economía del país.

Podemos pensar con optimismo interesado y concluir que el crecimiento todavía no produce igualdad, pero alguna vez lo hará. Pero la historia nos dice que esa no es una tendencia inexorable, sino el resultado de regulaciones. Para explicar la asociación entre crecimiento y desigualdad podemos hacer hipótesis. Tres líneas explicativas aparecen como las más evidentes.

En primer lugar hay una *tradición colonial* más antigua que se verifica en las zonas más arcaicas, pobres y con alta desigualdad. En segundo lugar tenemos *situaciones coloniales de nuevo tipo*, zonas de colonización recientes con crecimiento, pero con exagerada desigualdad; en estas situaciones la empresa no genera economías externas favorables para el conjunto de la población y la economía. En tercer lugar hay *entorno institucional* que lleva a la concentración de la propiedad y los ingresos, una fiscalidad pequeña y regresiva. Contra esto se opone la cohesión social, el vínculo con el exterior, las políticas sociales –incluso populistas– y el pluralismo, que no abundan. A los demonios que asolaron en el siglo XIX a Europa y Estados Unidos, en los inicios del capitalismo, se les suman los fantasmas del colonialismo y la captura del Estado por minorías que evitan las regulaciones necesarias y mantienen la desvalidez de la mayor parte de la gente. Estas relaciones coloniales y neocoloniales, de capitalismo sin regulación, son claves para explicar el por qué no hay un derrame de la riqueza, sino una desigualdad descontrolada.

Las estadísticas actuales del Paraguay semejan a las europeas del siglo XIX. Pero Paraguay no es Europa ni estamos en el siglo XIX. Es un país masivamente neocolonial del siglo XXI. La desigualdad paraguaya es una desigualdad creada por la acumulación económica discriminatoria actual, alentada por la poca formación ciudadana que conforma una economía estructuralmente rentista (ganancias extraordinarias) y patrimonialista (excesiva transmisión intergeneracional de la riqueza) dentro de esquemas en donde las élites parecen vivir una realidad y un tiempo diferente al resto del país, en enclaves económicos y sociales exclusivos y excluyentes.

Anexo

Tabla 3
Datos por departamento: distribución, pobreza y desigualdad
(2015)

DEPARTAMENTOS	Gini 2015	Decil 9 / decil 1	% Pobreza	% Pobreza Extrema	Población	Ingreso medio mensual per cápita Gs.	Ingreso medio mensual per cápita U\$
CONCEPCIÓN	0,56	31	38	18	236.959	1.021.700	186
SAN PEDRO	0,47	31	45	25	409.381	712.836	130
CORDILLERA	0,47	11	20	6	291.311	1.066.204	194
GUAIRÁ	0,45	17	28	11	216.335	974.165	177
CAAGUAZÚ	0,47	19	40	21	534.522	805.172	146
CAAZAPÁ	0,63	45	48	34	179.576	933.876	170
ITAPÚA	0,45	20	21	11	576.577	1.043.146	190
MISIONES	0,47	22	25	12	120.576	1.133.334	206
PARAGUARÍ	0,46	25	28	17	252.255	943.576	172
ALTO PARANÁ	0,47	23	36	19	773.303	1.420.925	258
CENTRAL	0,41	12	16	5	1.985.384	1.586.942	289
ÑEEMBUCÚ	0,49	21	26	12	87.750	1.091.804	199
AMAMBAY	0,42	17	15	6	159.263	1.344.313	244
CANINDEYÚ	0,54	26	33	21	212.637	1.102.192	200
ALTO PARAGUAY	0,52	32	36	19	16.582	1.030.974	187
PDTE. HAYES	0,55	37	21	10	116.536	1.325.735	241
BOQUERÓN	0,66	118	23	15	60.402	3.002.586	546
ASUNCIÓN	0,47	21	11	3	512.919	2.746.780	499
PARAGUAY	0,47	18	22	10	6.742.267	1.322.496	240

Fuentes: DGEEC (2015a a 2015s, 2016).

Bibliografía

- Baran, Paul. A., Sweezy, Paul. M. & Torrents, Ricard (1969). El capitalismo monopolista. Anagrama.
- BCP (2014). Sistema de Cuentas Nacionales del Paraguay, serie 2005-2014, Boletín_SCN-2005_2014. Recuperado en 2015.
- BID Banco Interamericano de Desarrollo (2016) Realidades y perspectivas de las condiciones sociales en América Latina y el Caribe. <https://publications.iadb.org/handle/11319/7863?locale-attribute=es&>
- DGEEC (2015a) Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Díptico Asunción.
- DGEEC (2015b) Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Díptico Caaguazú.
- DGEEC (2015c) Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Díptico Caaguazú.
- DGEEC (2015d) Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Díptico Caazapá.
- DGEEC (2015e) Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Díptico Concepción.
- DGEEC (2015f) Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Díptico Guairá.
- DGEEC (2015g) Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Díptico Paraguari.
- DGEEC (2015h) Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Díptico Amambay.
- DGEEC (2015i) Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Díptico Alto Paraná.
- DGEEC (2015j) Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Díptico Canindeyú.
- DGEEC (2015k) Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Díptico Central.
- DGEEC (2015l) Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Díptico San Pedro.
- DGEEC (2015m) Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Díptico Itapúa.
- DGEEC (2015n) Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Díptico Cordillera.
- DGEEC (2015o) Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Díptico Misiones.
- DGEEC (2015p) Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Díptico Ñeembucú.
- DGEEC (2015q) Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Díptico Alto Paraguay.

- DGEEC (2015r) Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Díptico Boquerón.
- DGEEC (2015s) Principales resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso, Díptico Presidente Hayes.
- DGEEC (2016) Boletín de Pobreza 2015, Recuperado en nov. 2016 en: <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/eph2015/Boletin%20de%20pobreza%202015.pdf>
- DGEEC (2016) Microdatos EPH 2015. Encuesta Permanente de Hogares. Recuperado en nov. 2016 en: <http://www.dgeec.gov.py/microdatos/index.php>
- Krugman, Paul, & Comas, Adelina (1997). Desarrollo, geografía y teoría económica. Antoni Bosch editor.
- Kuhn, Thomas (1962). La estructura de las revoluciones científicas.
- Kuznets, Simon (1973). Crecimiento económico moderno (No. 330.13/K97mE).
- Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (2016). http://www.mdi.gov.py/images/Observatorio_files/Hechos%20Punibles%20-%20Primer%20Semestre%202016.pdf
- Palley, Thomas. I. (2005). Del keynesianismo al neoliberalismo: paradigmas cambiantes en economía. En Revista Economía UNAM, 2 (4).
- Piketty, Thomas (2014). El Capital en el siglo XXI. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Piketty, Thomas (2015). La economía de las desigualdades. Siglo XXI Editores Argentina S.A.
- Quijano, Aníbal (2014). Cuestiones y Horizontes. De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/ descolonialidad del poder. Buenos Aires: CLACSO.
- Rodríguez, Octavio (1993). La teoría del subdesarrollo de la CEPAL. Siglo XXI.
- Samuelson, Paul A. (1963). Curso de economía moderna (No. 330S35Y 1958).
- Stiglitz, Joseph E. (2012). El precio de la desigualdad: el 1% de la población tiene lo que el 99% necesita. Taurus.

Equidad, gestión y participación

en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE)

Fecha de recepción: 10 de febrero de 2017

Fecha de aprobación: 8 de mayo de 2017

Resumen: En el 2012 fue creado en Paraguay el Fondo de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), proveniente de la compensación por la cesión a Brasil de la energía de la Entidad Binacional ITAIPÚ y con el objetivo de ser invertido fundamentalmente en educación. El trabajo analiza la parte de los fondos recibidos por los gobiernos locales, municipalidades y gobernaciones, destinada a infraestructura y almuerzo escolar. El mismo realiza un análisis del presupuesto público de dichos gobiernos sub nacionales, así como una revisión de la legislación y la información existente sobre los problemas más comunes en su ejecución. Se exponen importantes hallazgos en torno a los siguientes puntos: la inequidad en la distribución de los fondos, las asimetrías en las capacidades de gestión de los gobiernos

Víctor Imas

Investigador del área Desarrollo Territorial de Investigación para el Desarrollo - ID. Arquitecto por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional de Asunción. Maestría en Urbanismo, con especialización en Sociología Urbana (con mención honorífica) en la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F.; Candidato a Doctor en Ciencias Sociales, con especialización en Sociedad y Territorio; Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México, D.F. Ha realizado consultorías e investigaciones para organismos internacionales como FAO y OIT.

Claudia Ávila

Estudiante de Trabajo Social por la Universidad Nacional de Asunción, actualmente en proceso de tesis (UNA). Experiencia en estudios interculturales y gestión de proyectos en diferentes ONG de Paraguay. Investigadora junior del área Desarrollo Territorial de Investigación para el Desarrollo (ID).

locales y la debilidad rectora del gobierno central, y los mecanismos de control y la escasa promoción de la participación social.

Palabras Claves: Inversión Social – Educación – Paraguay – Gestión Local.

Abstract: In 2012, the Public Investment and Development Fund (FONACIDE) was created in Paraguay, resulting from the compensation for the transfer to Brazil of the energy of the Binational entity ITAIPU and with the objective of being invested primarily in education. The paper analyzes the share of funds received by local governments, municipalities and governorates for infrastructure and school lunch. It conducts an analysis of the public budget of such sub-national governments, a review of legislation and existing information on the most common problems in their implementation. Important findings are presented on the following issues: inequity in the distribution of funds, asymmetries in the management capacities of local governments, and the weakness of the central government, and control mechanisms and the lack of promotion of participation Social.

Key Words: Social investment - Education - Paraguay - Local Management.



Introducción

El debate sobre la utilización de los recursos del FONACIDE cobró un inusitado interés en la sociedad, debido a las acciones del movimiento estudiantil, que influyó en el cambio de autoridades del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y en la declaración de emergencia en infraestructura al sistema educativo (Decreto No 5.300/16)¹. La efervescencia de la movilización estudiantil y el acompañamiento generalizado de la sociedad estuvo precedida de denuncias cada vez más incesantes por parte de los medios de comunicación, mostrando el deterioro de la infraestructura edilicia, así como deficiencias en el servicio del almuerzo escolar en las instituciones públicas, lo que puso en discusión no solamente la correcta utilización de los recursos provenientes del FONACIDE, sino también la validez de los procesos de desconcentración y descentralización del Estado².

El FONACIDE fue creado en 2012 por Ley No. 4758/12 para asignar, en forma racional y eficiente, los ingresos que el país recibe en concepto de compensación por la cesión a Brasil de la energía de la entidad Binacional

1 Durante el segundo semestre de 2016 se debatió en el Congreso una Ley de declaración de emergencia en infraestructura del sistema educativo, sin que a la fecha haya sido promulgada.

2 Algunos senadores, periodistas, empresarios y representantes de gremios docentes se han manifestado a favor de volver a concentrar los recursos educativos en el MEC.

ITAIPÚ³. La suma recibida como compensación ronda en promedio US\$ 340 millones anuales hasta 2023, suma que podría variar relativamente cada año según la cantidad de energía cedida⁴. Este recurso se distribuye a cinco instancias públicas: el Tesoro Nacional, el Fondo de la Excelencia de la Educación y la Investigación, los gobiernos departamentales y municipales, la Agencia Financiera para el Desarrollo y el Ministerio de Salud. La distribución de los recursos “refleja las prioridades de la política de desarrollo de largo plazo, como son la educación y la investigación científica, la inversión en infraestructura, la salud y el crédito; asegurando que los recursos sean destinados única y exclusivamente a inversiones en capital físico y capital humano”⁵.

A pesar de que Paraguay es uno de los países latinoamericanos con menor descentralización en la región, tomando como indicador el gasto municipal en relación al gasto del gobierno central (Nickson, 2016)⁶, en los últimos años se han producido importantes avances de desconcentración y descentralización.

En efecto, la descentralización debe entenderse al menos en el ámbito de tres dimensiones: jurídica, económica y política. Con relación a la primera, la Ley Orgánica Municipal (No. 3966/10) confiere autonomía política, administrativa y normativa y otorga al gobierno municipal el papel de implementar en su territorio programas integrales de “desarrollo humano y social”⁷. Respecto a la segunda, los gobiernos locales, especialmente aquellos de menor tamaño, han tenido poco progreso en el aumento de ingresos propios, son altamente dependientes de las transferencias del gobierno central. Aunque este último aspecto limitaría la tercera dimensión, especialmente la relacionada a la toma de decisiones políticas a escala local, los/las representantes de los gobiernos locales se han sabido mover en la esfera política nacional, ligados a la Cámara de Diputados y a los canales partidarios.

3 Estos ingresos provienen de los acuerdos firmados entre los gobiernos de Paraguay y Brasil en el 2009 (Nota Reversal N° 4, aprobado por Ley N° 3.923/09). Los mismos tienen origen en el aumento del factor de ajuste de la compensación pagada por el Brasil, que pasó de 5.1 dólares a 15.3 dólares por MWh de energía cedida.

4 En 2023 vence el plazo de 50 años previsto en el Tratado de ITAIPÚ, después del cual éste podrá ser renegociado por ambos países.

5 <http://www.hacienda.gov.py/fonacide/>, revisado el 25/05/2016

6 “La lentitud del avance del proceso de descentralización en Paraguay se evidencia en el poco aumento del porcentaje del gasto municipal en la totalidad del gasto del gobierno nacional, que subió de 5.5% en 1980 a 6,6% en 2013, encontrándose muy por debajo del promedio (9,2%) de la región” (Nickson, 2016: 12).

7 Aunque la Constitución Nacional declare que la República del Paraguay “se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado”, no han prosperado las propuestas de Ley de descentralización. La única que existe sectorialmente es la del Sistema Nacional de Salud (Ley No. 1032/96).

La descentralización en la ejecución presupuestaria y la participación en ciertos aspectos administrativos de algunos programas nacionales han derivado en que importantes recursos financieros sean transferidos a los gobiernos locales desde el gobierno central. Las transferencias están conformadas por los recursos de Royalties (Infraestructura), FONACIDE (infraestructura y almuerzo escolar), juegos de azar (salud pública, educación escolar y bienestar social) y OPACI (redistribución de la recaudación inmobiliaria)⁸.

Sin embargo, estos procesos que buscan una asignación más eficiente de los recursos públicos y una mejor distribución de los servicios básicos no solamente se han topado con los mismos vicios políticos y prácticas poco transparentes del gobierno central, sino que también se han tropezado con distintas formas de debilidades institucionales y de asimetrías territoriales que la desconcentración y descentralización no han sabido equilibrar. En este contexto, los malos resultados han contribuido a ampliar una visión negativa y satanizar muchas veces a los gobiernos locales.

Este artículo se propone analizar la implementación de los recursos del FONACIDE por los gobiernos locales en el marco de tres hipótesis: i) se produce una importante situación de inequidad en la distribución territorial de los recursos del FONACIDE que impacta sobre las posibilidades de respuesta de los gobiernos locales; ii) la implementación del FONACIDE se realiza en el marco de distintas limitaciones presupuestarias y asimetrías en la capacidad de gestión, así como de una débil rectoría del organismo del nivel central, y; iii) los casos negativos han provocado un endurecimiento de los dispositivos burocráticos de control (que en muchos casos ha empeorado la capacidad de respuesta de los gobiernos locales), los cuales tienen escasa promoción de mecanismos de participación social que podrían transparentar y legitimar la implementación del FONACIDE.

I. La inequidad en la distribución de los fondos

La Ley No. 4758/12 plantea que los recursos del FONACIDE se distribuyen de la siguiente manera: a) 28% al Tesoro Nacional para programas y proyectos de infraestructura; b) 30% al Fondo para la Excelencia de la

⁸ Respecto a la participación administrativa en programas nacionales, las municipalidades validan las listas de potenciales beneficiarios del Programa de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidad TEKOPORA; las oficinas de la Consejería por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente (CODENI), para combatir el trabajo infantil, son creadas en el ámbito del gobierno municipal; la operación del programa para la Pensión Alimentaria de Adultos Mayores en situación de pobreza se inicia con la inscripción en la municipalidad de los potenciales beneficiarios; entre otras (Imas, 2015).

Educación e Investigación; c) 25% a los Gobiernos Departamentales y Municipales; d) 7% para la capitalización de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) y e) 10% al Fondo Nacional para la Salud (Art. 3°).

Los ingresos percibidos por los Gobiernos Departamentales y Municipales son destinados en su totalidad de acuerdo a lo siguiente: a) por lo menos cincuenta por ciento (50%) a proyectos de infraestructura en educación; b) el treinta por ciento (30%) a proyectos de almuerzo escolar y c) los saldos remanentes a proyectos de inversión pública y de desarrollo (Art. 4°). Respecto a la forma de distribución la Ley plantea que se mantiene la misma proporcionalidad establecida en el Art. 1° por la Ley No. 3984/10 de Royalties (Art. 4°): (...) b) a las Gobernaciones afectadas el 2,5%; c) a las gobernaciones no afectadas 2,5%; d) a los municipios afectados 7,5% y e) a los municipios no afectados 12,5% (Ver cuadro 1)⁹; la distribución de los recursos destinados a los municipios mencionados se realiza de la siguiente manera: 50% en partes iguales para cada municipio y el 50% restante, según la población de cada uno de ellos (Ley No 3984/10 de Royalties, Art. 2°)¹⁰.

9 Se entiende por: a) Gobernaciones Afectadas: Las gobernaciones de Alto Paraná, Canindeyú, Itapúa, Misiones, a las que se adjudicará el porcentaje establecido en el inciso b) (5% del total) de manera igualitaria; b) Gobernaciones No Afectadas: Todas las demás gobernaciones (...) se adjudicará el porcentaje establecido en el inciso c) (5% del total) en forma igualitaria; c) Municipios Afectados: Todos los municipios dentro de los Departamentos de Alto Paraná, Canindeyú, Itapúa, Misiones y Ñeembucú, afectados por la construcción de las represas Hidroeléctricas de ITAIPÚ y YACYRETÁ. ALTO PARANÁ: Hernandarias, Minga Porá, Mbaracayú, San Alberto, Itakyry, Santa Fe del Paraná, Ciudad del Este, Minga Guazú, Pdte. Franco. CANINDEYÚ: Salto del Guairá, Corpus Christi, General Francisco Caballero Álvarez, La Paloma, Katueté y Nueva Esperanza. ITAPÚA: Encarnación, Bella Vista, Cambyretá. Capitán Meza, Carlos Antonio López, Carmen del Paraná, Coronel Bogado, Fram, General Artigas, Hohenau, Jesús, Mayor Otaño, Natalio, Nueva Alborada, Obligado, Pirapó, San Cosme y Damián, San Juan del Paraná, San Rafael del Paraná, Trinidad, Yatytay, San Pedro del Paraná, General José María Delgado, Alto Verá, Itapúa Poty, Capitán Miranda, José Leandro Oviedo, La Paz, Tomás Romero Pereira y Edelira. MISIONES: Ayolas, Santiago y Yabebry. ÑEEMBUCÚ: Laureles, Cerrito, Villalbín, Desmochados, Mayor Martínez, General Díaz, Paso de Patria, Humaitá, Isla Umbú y Pilar. d) Municipios No Afectados: Excepto los municipios afectados indicados en el inciso anterior, todos los demás municipios del país (Ley No 3984/10 de Royalties, Art. 2°).

10 El concepto de “afectación” surge como una forma de beneficiar o compensar a los departamentos y municipios que se encuentran en el área geográfica de influencia de las represas de ITAIPÚ y YACYRETÁ, de modo que la población de estas áreas sea mayormente beneficiada por la construcción y operación de estas obras. Como el 50% de los recursos obtenidos de la venta de energía son transferidos a los gobiernos locales para destinarlos a infraestructura para el desarrollo, el mecanismo de distribución tiene este sentido.

Cuadro 1. Distribución del FONACIDE

Beneficiarios	Ley N° 3984/2010	Ley N° 4758/2012
Tesoro Nacional	50,00%	28,00%
Gobernaciones y municipios:	50,00%	25,00%
Gobernaciones Afectadas	5,00%	2,50%
Gobernaciones No Afectadas	5,00%	2,50%
Municipios Afectados	15,00%	7,50%
Municipios no Afectados	25,00%	12,50%
Fondo de Excelencia de la Educación e Inv.		30,00%
Fondo Nacional para la Salud		10,00%
Capitalización AFD		7,00%
TOTAL	100,00%	100,00%*

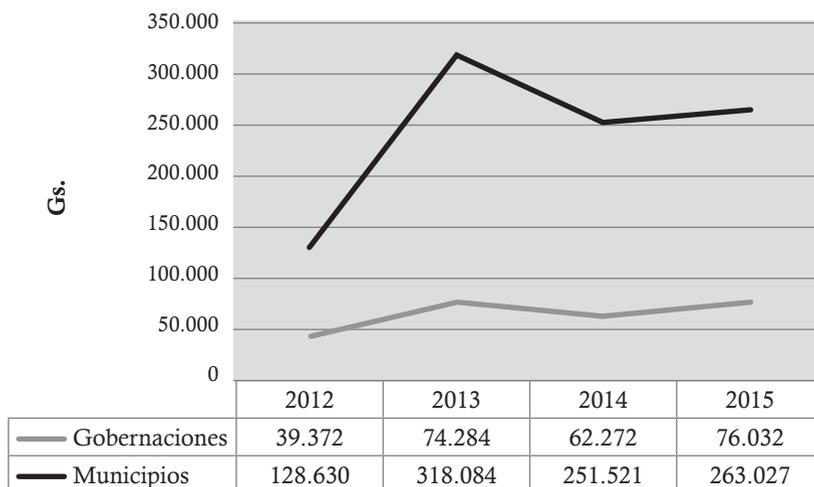
* Estos porcentajes son los resultantes de haber deducido el 3,0% para Salto del Guairá, que según la Ley N° 4597/2012 durante 3 años el municipio recibirá esa compensación en reparación por la desaparición de los Saltos del Guairá. Y los 15 mil millones destinados al Comité Olímpico Paraguayo.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes y al MH, Unidad Departamentos y Municipios, FONACIDE.

Las transferencias a los gobiernos locales se realizaron desde fines de 2012, una vez promulgado, en octubre de ese año, el Decreto No. 9966/12 que reglamenta la Ley de Royalties, con montos equivalentes a los dos últimos trimestres del año. Desde ese año al 2015, el Ministerio de Hacienda (MH) transfirió a los gobiernos locales la totalidad de Gs 1.203.926,8 millones (US\$ 261.762.093): las gobernaciones recibieron Gs 251.959 millones (US\$ 54.687.050) y las municipalidades Gs 951.967,8 millones (US\$ 207.075.043).

En 2013 se observa un aumento importante de los recursos transferidos, porque es desde ese año que las transferencias equivalen a lo estipulado anualmente por Ley; sin embargo, al año siguiente los volúmenes de las mismas disminuyen, debido a que se inician los procesos de control y algunos gobiernos comienzan a sufrir recortes o suspensión de transferencias por problemas en la rendición de cuentas.

Ilustración 1.
Evolución de las transferencias a las gobernaciones y los municipios, en millones de guaraníes, MH 2016

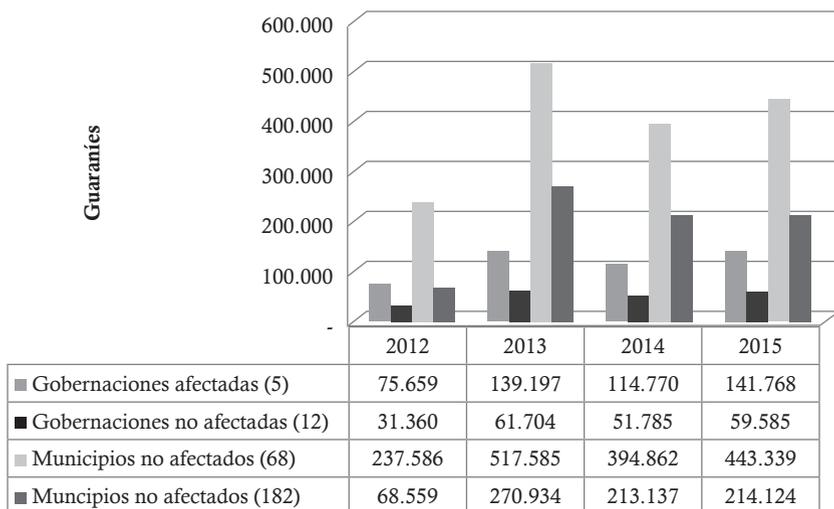


Fuente: Elaboración propia con datos del MH, Transferencias del FONACIDE, de 2012 a 2015 y de enero a octubre de 2016.

Al relacionar el volumen de transferencias de las gobernaciones y municipalidades con la matrícula existente en cada uno de estos territorios (estudiantes de instituciones públicas matriculados en la EI y del 1º y 2º ciclo de la EEB, Ley No. 4758/12, Art. 4º), se constata una importante diferenciación entre territorios afectados y no afectados. Por ejemplo, en 2015 las gobernaciones afectadas recibieron Gs 141.768 (US\$ 28) por cada estudiante matriculado, mientras que las gobernaciones no afectadas recibieron Gs 59.585 (US\$ 12) por estudiante, es decir, 42% de lo recibido por las gobernaciones afectadas. Los municipios afectados (que forman parte de las gobernaciones afectadas) recibieron ese año Gs 443.339 (US\$ 86) por cada estudiante matriculado, mientras que los municipios no afectados recibieron Gs 214.124 (US\$ 42) por estudiante, es decir, 48% de lo recibido por los municipios afectados. El promedio nacional fue de Gs 184.894 (US\$ 36) por estudiante.

Estos valores, que son similares a los años anteriores, muestran un claro beneficio de las transferencias de recursos del FONACIDE hacia las gobernaciones y municipios afectados en detrimento a los gobiernos no afectados.

Ilustración 2. Distribución de los recursos del FONACIDE por estudiante, según gobernaciones y municipios afectados o no afectados



Fuente: Elaboración propia con datos del MH, Transferencias del FONACIDE, de 2012 a 2015 y de enero a octubre de 2016.

Es decir, la distribución de los recursos del FONACIDE, transferidos a los gobiernos locales y que tienen como destino la construcción de infraestructura educativa y la implementación del almuerzo escolar, no está determinado por las demandas territoriales del sistema educativo nacional, sino que obedece a las disposiciones normativas de la Ley de Royalties, que en su momento tuvo sus propios criterios de compensación territorial, pero que no se ajustan necesariamente a las necesidades educativas.

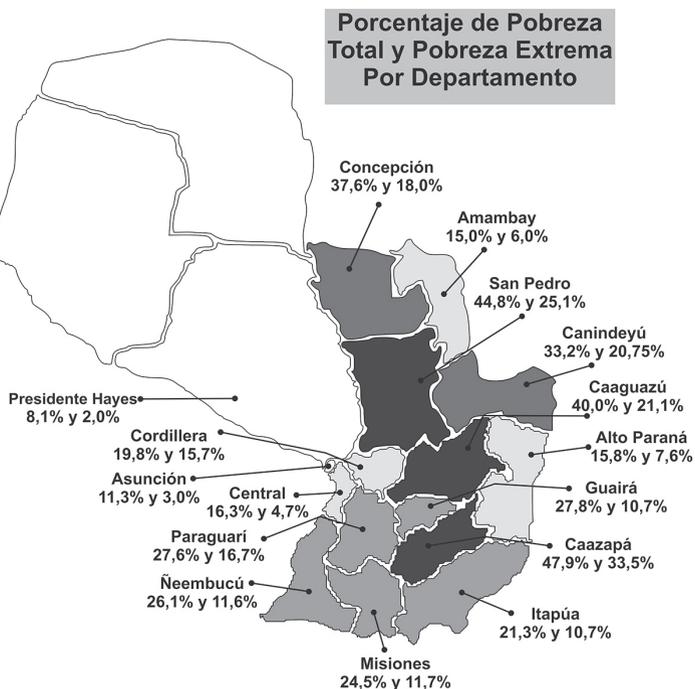
El debate de la distribución de los recursos no está efectivamente acabado, sin embargo, en ocasiones en que éstos se han querido cambiar, los actores políticos han jugado en contra¹¹, especialmente si algunos gobiernos deben ser afectados en la disminución de dichos recursos, debido a la importancia que éstos representan en los presupuestos departamentales y municipales¹².

11 Estos actores son los propios gobernadores e intendentes que junto con los representantes parlamentarios de la Cámara de Diputados juegan un papel preponderante en la definición de las leyes de carácter territorial.

12 En las gobernaciones las transferencias del FONACIDE significan en promedio el 8% del presupuesto y en las municipalidades pequeñas pueden llegar a representar más del 20% del presupuesto municipal.

La distribución de los recursos no solo es inequitativa, sino que al mismo tiempo es reproductora de la desigualdad territorial. Las gobernaciones y municipalidades no afectadas, reciben en promedio menos recursos por estudiante que los gobiernos afectados, y ahí se encuentran los departamentos más pobres del país, es decir, aquellos con mayor incidencia de la pobreza total y la pobreza extrema, como son, por ejemplo: Caazapá (47,89% y 33,54% respectivamente), San Pedro (44,89% y 25,17%) y Caaguazú (40,07% y 21,11%) (STP, 2015). Las gobernaciones de estos departamentos reciben recursos por cada estudiante en proporción bastante menor al promedio de las gobernaciones afectadas. Los casos paradigmáticos son las gobernaciones de San Pedro y Caaguazú que, en 2015, recibieron Gs 25.190 (US\$ 5) y Gs 41.186 (US\$ 8) respectivamente por cada estudiante, cifras que están por debajo del promedio de las gobernaciones no afectadas. Similar situación ocurre con los recursos destinados a las municipalidades de dichos departamentos. Estas características, que se reproducen en todo el periodo de estudio, muestran que los territorios situados entre los más pobres de país recibieron hasta

Ilustración 3



Fuente: Elaboración propia con datos de DGEEC (2015b)

hoy del FONACIDE, la menor cantidad de recursos por cada estudiante, para infraestructura y almuerzo escolar¹³.

Esta situación de inequidad en la distribución de los recursos del FONACIDE, además de las desigualdades territoriales provocadas en el servicio educativo, afecta la dimensión política de muchos gobiernos locales: el escaso recurso que muchos reciben no condice con la magnitud de las necesidades de infraestructura educativa y la cantidad de matriculados a ser beneficiados por el almuerzo escolar, provocando situaciones que deterioran la legitimidad de las acciones de dichos gobiernos.

II. Las asimetrías en las capacidades de gestión de los gobiernos locales y la debilidad rectora del gobierno central

En Paraguay existen 17 gobernaciones y 250 municipalidades incluyendo la Capital, Asunción. Ambas instancias sub nacionales “gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses y, de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos”, según el Art. 156 de la Constitución Nacional. Sin embargo, solo los

Cuadro 2:
Normativa y origen de los recursos de los gobiernos sub nacionales

Municipalidades		Gobernaciones	
	Constitución Nacional		
Ley No. 3966/10 Orgánica Municipal		Ley No 426/94 Orgánica Departamental	
30% de los Juegos de Azar	Ley No. 1016/97	30% de los juegos de Azar	
30% de los Royalties	Ley No. 1309/98; 2979/06; 3984/10	10% de los Royalties	
20% del FONACIDE	Ley No. 4758/12	5% del FONACIDE	
Ingresos propios: 70% del Impuesto Inmobiliario. Otros Ingresos Tributarios (tasas y contribuciones especiales). Ingresos no Tributarios (servicios, multas, rentas de activos fijos y concesiones). Ingresos de Capital (venta de activos). Ingresos Financieros.		15% del impuesto Inmobiliario recaudado en el Departamento	
		15% del Impuesto al Valor Agregado (IVA)	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Biblioteca y Archivo Central, Congreso Nacional.

13 Con relación al almuerzo escolar, las gobernaciones reciben además, en concepto de alimentación escolar, importantes recursos del Tesoro Nacional; sin embargo, en vez de que estos recursos estén orientados a equilibrar los problemas de distribución de los recursos del FONACIDE, no hace otra cosa que reforzar dicha inequidad: Los departamentos mencionados como de mayor incidencia de la pobreza en el país, son los que menos recursos reciben para alimentación escolar.

municipios son relativamente autónomos, ya que pueden dictar sus propias normas a través de las “Ordenanzas Municipales” y poseen una fuente de ingresos, que no sean las transferencias del gobierno central. Estos ingresos propios son los tributarios (que incluye el impuesto inmobiliario) y los no tributarios, de capital y financieros. Un 15% del ingreso inmobiliario va para la gobernación del departamento donde pertenece el municipio y otro 15% distribuye entre los municipios con menores ingresos (Ver cuadro 2).

Aunque las municipalidades son iguales entre sí en cuanto a competencia y funciones, poseen importantes diferencias en términos de población, territorio, situaciones socioeconómicas, recursos administrativos y financieros. Muchas tienen buenos ingresos propios, están organizadas y tienen la capacidad técnica para cumplir con su cometido, mientras otras, se encuentran en precarias condiciones que les dificulta asumir las responsabilidades más básicas. Estas diferencias tienen efectos sobre la vida de quienes habitan en cada territorio.

Estas desigualdades, que impactan en la gestión territorial, obedecen a factores históricos, geográficos, económicos, sociodemográficos y aspectos de carácter local como los liderazgos y la participación social, pero también obedecen a factores relacionados con los procesos de descentralización, compensaciones territoriales y rectorías adecuadas de los programas descentralizados desde los organismos del gobierno central.

Dos indicadores que aproximan una exploración de las desigualdades en la gestión local son la relación presupuesto por habitante y recursos humanos por habitante. Para el primer caso, existe información presupuestaria del 60% de las municipalidades y de todas las gobernaciones, pero no así de la situación de los recursos humanos.

La Ley No. 3966/10, Orgánica Municipal, determina un mínimo de población requerido para la creación del municipio (10.000 habitantes) y los clasifica en cuatro grupos, tomando como base el monto de sus respectivos presupuestos, con el objetivo de determinar la cantidad de miembros de Juntas Municipales que por tamaño corresponde¹⁴.

14 “Las municipalidades del país, a excepción de Asunción, serán agrupadas según sean los montos de los respectivos presupuestos generales, como sigue:

Primer grupo: Superiores al 50% (cincuenta por ciento) del promedio anual del total de los montos presupuestarios correspondientes a las municipalidades de las capitales departamentales.

Segundo grupo: Inferiores al 50% (cincuenta por ciento) del promedio mencionado en el punto anterior, hasta el 12% (doce por ciento) del mismo promedio.

Tercer grupo: Inferiores al 12% (doce por ciento) del promedio mencionado en el punto anterior, hasta el 3% (tres por ciento) del mismo promedio.

Cuarto grupo: Inferiores al mínimo establecido para el tercer grupo.

En general, los municipios más grandes corresponden al Primer Grupo y los más pequeños al Cuarto Grupo; entre ambos, se ubican el Segundo y Tercer Grupo con municipios de tamaño medio. La variación del volumen presupuestario entre municipalidades grandes y pequeñas es muy importante. También parece darse una lógica en la cual cuanto más grande es el municipio mayor es en promedio el presupuesto por habitante; sin embargo, el análisis entre municipalidades del mismo grupo muestra variaciones importantes. Y se constata que los municipios pequeños del Cuarto Grupo tienen mayor presupuesto per cápita debido a la compensación que reciben del gobierno central con la redistribución del impuesto inmobiliario. El análisis de las transferencias del gobierno central con relación a los presupuestos municipales muestra una mayor dependencia de las municipalidades en la medida en que los municipios son más pequeños, aunque haya variaciones en cada grupo¹⁵. En el primer grupo las transferencias significan en promedio 21%, mientras que en el cuarto grupo representan 62%.

Lo importante es destacar que la transferencia del FONACIDE constituye un porcentaje relativamente pequeño del presupuesto municipal, que varía entre el 5% en municipios grandes hasta el 26% en municipios más pequeños (Ver cuadro 3).

Agrupando a las municipalidades simplemente por rangos presupuestarios, además de las disparidades del presupuesto promedio por habitante, queda clara la importancia de las transferencias en la medida que las municipalidades son progresivamente más pequeñas, indicando una mayor dependencia de las mismas, pero al mismo tiempo una tendencia de compensación territorial.

La determinación del grupo al cual corresponden las municipalidades conforme a lo dispuesto en este artículo, será establecida por decreto del Poder Ejecutivo, debiendo revisarse esta clasificación para cada elección municipal” (Art. 8°).

15 La tendencia parece romperse con el Cuarto Grupo, en que el porcentaje de la transferencia con relación al promedio presupuestario es menor al Tercer Grupo; sin embargo, el Ministerio de Hacienda no presenta información presupuestaria de la mayoría de los municipios del Cuarto Grupo, por lo que el porcentaje podría estar distorsionado. Existen municipalidades pequeñas como Dr. Botrell, del departamento de Guairá, totalmente dependientes de las transferencias del gobierno central.

Cuadro 3.
Presupuesto promedio ejecutado por habitante por grupos de municipios, 2014

Grupos de Municipios	Ley orgánica Municipal 3966/10, (Art. 8): Las municipalidades del país, a excepción de Asunción, serán agrupadas según sean los montos de los respectivos presupuestos generales, como sigue...	Rango presupuestario por grupo (2014)	Promedio presupuestario por habitante en Gs	% Transf. Gob. central	% Transf. FONACIDE	Municipio con mayor y menor presupuesto per cápita			
						Municipio	Gs por habitante	% Transf. Gob. Central	% Transf. FONACIDE
Primer Grupo (19) * (15) **	Superiores al 50% del promedio anual del total de los montos presupuestarios correspondientes a las municipalidades de las capitales departamentales.	200.358.000.000 a 16.840.000.000	393.992	21%	7%	Ciudad del Este	695.970	17%	5%
Segundo Grupo (101) * (69) **	Inferiores al 50% del promedio mencionado en el punto anterior, hasta el 12% del mismo promedio.	22.270.000.000 a 2.129.000.000	281.938	48%	15%	Santa Fe del Paraná	1.386.580	46%	14%
Tercer Grupo (117) * (63) **	Inferiores al 12% del promedio mencionado en el punto anterior hasta el 3% del mismo promedio.	9.304.000.000 a 773.000.000	309.444	74%	22%	Horqueta	119.050	59%	18%
Cuarto Grupo (12) * (4) **	Inferiores al mínimo establecido para el tercer grupo.	3.959.000.000 a 1.705.000.000	519.656	62%	18%	Bahía Negra	1.483.360	44%	14%
						Capiitbarý	101.286	75%	22%
						Dr. Botrell	1.028.347	105%	26%
						Dr. Raúl Peña	398.463	44%	13%

*Cantidad de municipios, según el Decreto N° 3250/15; **Cantidad de municipalidades con datos presupuestarios en el MH.

Fuente: Elaboración propia con base en: MH, BOOST (2014); MH, Transferencias realizadas a municipalidades en el 2014; DGEEC (2015a).

Cuadro 4.
Presupuesto per cápita y porcentajes de transferencias en relación al
Presupuesto Municipal según grupos de municipio, 2014*

Cantidad de Municipios	Rango Presupuestario Gs	Presupuesto per cápita	% transferencia Gobierno central	% transferencia FONACIDE
25	De 71.557.000.000 a 11.181.000.000	317.371	15%	8%
42	De 9.706.000.000 a 5.004.000.000	321.803	49%	15%
55	De 4.778.000.000 a 2.604.000.000	274.330	70%	21%
25	De 2.437.000.000 a 773.000.000	354.609	95%	28%

*No se incluye Asunción ni Ciudad del Este cuyos presupuestos son muy altos.

Fuente: Elaboración propia con base en: MH, BOOST (2014).

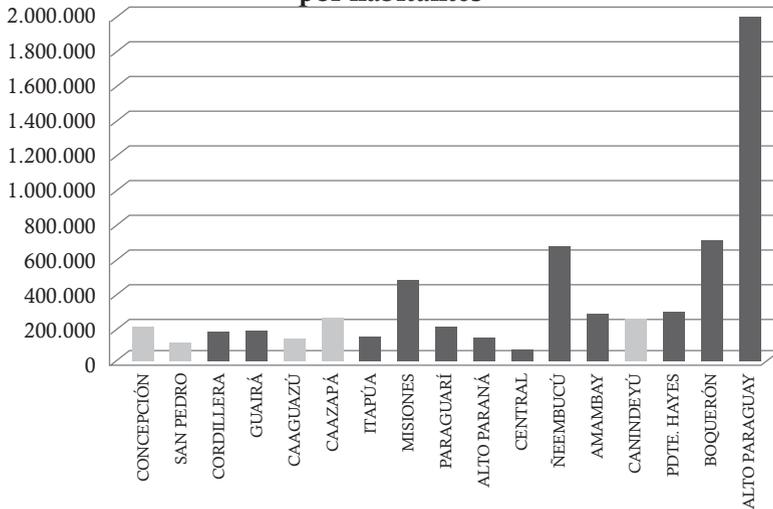
Las diferencias, en términos de la distribución presupuestaria, también son notorias entre las gobernaciones, sin que exista una lógica que lo explique (que no sea la política). Al analizar la distribución del presupuesto 2015 por habitante de las gobernaciones, se constata que el departamento con mayor población tuvo la menor cantidad de presupuesto público por habitantes, y que las gobernaciones cuyos territorios tienen mayor incidencia de pobreza o pobreza extrema son las que menos presupuesto en promedio tienen por habitantes comparativamente a los que más reciben. Estas disparidades presupuestarias podrían significar mayores o menores capacidades para enfrentar las demandas y necesidades de desarrollo territorial.

Si bien gran parte del presupuesto de las gobernaciones proviene de las transferencias del gobierno central, las que corresponden al FONACIDE son una parte bastante menor, promediando solo el 8% entre un rango que va del 3% al 17%. Las que han logrado expandir la alimentación escolar (desayuno, merienda y almuerzo escolar), uno de los cometidos del FONACIDE, ha sido por la gestión de mayores transferencias de otras fuentes del Tesoro Nacional.

Tanto la Ley No 4758/12 del FONACIDE como la No 5210/14 de Alimentación Escolar y Control Sanitario confieren al Ministerio de Educación y Cultura (MEC) la rectoría nacional sobre los programas de infraestructura y alimentación escolar. Es el MEC el que aprueba los

proyectos de infraestructura y alimentación escolar, según lineamientos establecidos por la institución (Resolución No 7050/12¹⁶, 18.866/15¹⁷ y 19.275/15¹⁸).

Ilustración 4.
Distribución del presupuesto 2015 de las gobernaciones por habitantes



Fuente: Elaboración propia con datos del MH, Unidad Departamentos y Municipios, FONACIDE; DGEEC (2015a).

La definición de las instituciones beneficiarias se realiza mediante el proceso de micro planificación (Resolución No 1.872/08 y 1.066/13)¹⁹, que consiste en un procedimiento participativo para la priorización de las intervenciones en infraestructura y realización de servicios de alimentación escolar en las instituciones educativas²⁰. En el proceso

16 “Establecer la obligatoriedad del análisis previo, autorización y verificación ejecutiva por parte de la Dirección de Infraestructura dependiente de la Dirección General de Administración y Finanzas de este Ministerio, de todo proyecto arquitectónico e implementarse en Instituciones educativas dependientes de esta Cartera de Estado” (Art. 1°).

17 “Se aprueban los lineamientos técnicos y administrativos para la implementación del Programa de Alimentación Escolar en instituciones educativas de gestión oficial y privada subvencionada dependientes del Ministerio” (Art. 1°).

18 Por la cual se modifica el anexo de la Resolución No 18.866/15.

19 “Los proyectos de infraestructura y equipamientos establecidos en el Art. 4 de la Ley 4758/2012, serán identificados y priorizados a través de la metodología de la micro planificación de la oferta educativa implementada por el MEC” (Decreto N 10.504, Art 37), que considera entre otras cosas las características demográficas, la disponibilidad y la situación de la infraestructura educativa a nivel local.

20 Además de definir los requerimientos de recursos humanos.

deben involucrarse todos los actores de la comunidad educativa (autoridades, docentes, estudiantes y padres), además de los gobiernos municipales y departamentales. Los encargados de llevar adelante el proceso son los Supervisores de Apoyo Técnico Pedagógico y de Apoyo Técnico Administrativo. El procedimiento consiste en: 1) realizar el diagnóstico educativo departamental, 2) identificar los requerimientos y la reasignación de los recursos, 3) asignación de recurso y 4) evaluación. Las priorizaciones consensuadas son asentadas en planillas que son integradas a escala departamental y luego nacional por el MEC, que devuelve a las gobernaciones y municipalidades para la ejecución de las intervenciones. Si las instituciones educativas no están en la micro planificación, no pueden realizarse las intervenciones.

En la práctica este procedimiento participativo no siempre se cumple, excepto en las municipalidades y departamento donde existen consejos locales de desarrollo o de educación. Por lo general, las supervisiones llenan las planillas a su criterio y las convalidan con el intendente municipal. La priorización de la institución educativa es apenas un requisito para la aprobación de los proyectos por la Dirección de Infraestructura o por la Dirección de Alimentación escolar, según sean los mismos. Con la aprobación, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) autoriza las respectivas licitaciones²¹.

Debido a las limitaciones de recursos humanos y financieros, el MEC, a través de las direcciones mencionadas²², no tiene la capacidad suficiente para fiscalizar las construcciones ni de recibir las mismas en condiciones de calidad requerida; igualmente tiene limitaciones para monitorear y evaluar a escala nacional el servicio de alimentación como entidad consumidora. Mientras no se revierta esta situación, la corresponsabilidad del MEC, como ente rector y destinatario directo de los bienes y servicios proveídos por los gobiernos departamentales y municipales, no será asumida en la implementación de la infraestructura educativa y la alimentación escolar.

Desde 2012 esta institución ha sido vaciada presupuestariamente de la posibilidad de ejecutar obras de infraestructura. A pesar de que los

21 Es cierto que en los primeros años de ejecución del FONACIDE algunas municipalidades no cumplieron con los requisitos y procedimientos mencionados, sin embargo, con los controles actuales todas las instancias ejecutoras deben hacerlo.

22 La Dirección de Infraestructura está conformada por menos de 30 funcionarios para la atención de la problemática a nivel nacional. Del mismo modo la Dirección de Alimentación Escolar está compuesta por 20 funcionarios para la ejecución de la Alimentación Escolar en la Capital y realizar la aprobación de los proyectos y el monitoreo a escala nacional. Estas dos direcciones no son direcciones generales, por tanto, son meras instancias burocráticas en la estructura del MEC, que no tienen mayores posibilidades de gestión.

recursos del FONACIDE fueron creados como complementarios a los recursos del MEC, éste es obligado a concursar por los recursos educativos del FONACIDE depositados en el Fondo de Excelencia para la Educación y la Investigación (FEEI). Dicha situación ha llevado a la institución a un engorroso proceso burocrático para obtener los recursos a través de distintos proyectos, lo que le ha significado retrasos de varios años para la aprobación y un bajo nivel de ejecución de los presupuestos²³.

La situación en la que se encuentra la infraestructura educativa a nivel nacional es resultado de la combinación de un déficit de la rectoría del gobierno central y las ineficiencias que pudieran haberse dado por la incapacidad de muchas municipalidades en la implementación de los recursos a nivel local. Sin embargo, no se puede dejar de lado que un factor fundamental del deterioro es la baja inversión que, en su conjunto, ha venido teniendo el sector: A comienzo de este siglo la inversión en educación sobrepasó 5% del PIB, lo que actualmente se redujo a menos del 4%, situándola como una de las más bajas de la región y con una tendencia contraria a lo que sucede en otros países latinoamericanos, cuando el mínimo recomendable es del 7%; lo mismo ocurrió con el gasto en inversión física, que hasta 2006 había sobrepasado el 16% del presupuesto del MEC, pero ha venido cayendo permanentemente hasta quedar prácticamente a cero en 2013, cuando el MEC quedó sin presupuesto. No obstante, desde este año se iniciaban las ejecuciones del FONACIDE por las gobernaciones y las municipalidades, pero ese monto anual ronda los US\$ 34 millones anuales, que no significa ni el 3% del presupuesto total del MEC y resulta más irrisorio aún si se compara con las necesidades totales de infraestructura y equipamiento, calculadas en US\$ 1,2 mil millones en el 2013 (Rivarola y Elías 2013), o solo con la necesidad de construcción de nuevas aulas calculadas en US\$ 117,7 millones (Wodon 2015)²⁴.

No obstante, desde el 2013 se viene invirtiendo en la infraestructura escolar por los gobiernos municipales y departamentales. Si bien se ha cuestionado la calidad de algunas obras de infraestructura realizadas por

23 Al 31 de diciembre del 2015, el FEEI tiene aprobados 11 proyectos, de los cuales 9 corresponden al MEC. De todos los proyectos, 2 iniciaron la ejecución en el año 2014, 8 el año 2015 y 1 iniciará en el 2016. El monto total asignado es de Gs. 1.629.036.300.551 (US\$ 296.188.418), con una ejecución total del 10,6%. <https://nube.stp.gov.py/index.php/s/BRY7cPxZ4JKoFqi>, revisado el 04/06/2016.

24 El déficit de infraestructura sería tan grave si se toma en cuenta la normativa y las propias disposiciones del MEC, que apenas un 12% de las instituciones escolares cumplirían con estas. El Decreto No 6589/94 y la Resolución No 3985/99 del MEC establecen que toda institución de carácter oficial que ofrezca educación escolar básica debe contar con agua corriente, y sanitarios conectados a la red pública, tener luz eléctrica, aulas en buen estado, salón multiuso, sala de maestros, área de recreación, dirección, secretaría, computadoras con internet, biblioteca, laboratorio y talleres.

las municipalidades y se han denunciado hechos de corrupción en los medios de comunicación, las intervenciones en unidades escolares son en promedio menos costosas que las planteadas por el gobierno central.

**Cuadro 5.
Costos totales y unitarios de las intervenciones
en infraestructura y equipamiento escolar**

Entidad	Locales escolares	Monto en Gs	Monto en US\$	Monto unitario en Gs	Monto unitario en US\$
Municipalidades	1.654	529.632.679.793	96.296.851	320.213.228	58.221
Gobernaciones	326	139.155.801.068	25.301.055	426.858.285	77.611
MEC*	1.211	481.393.597.724	87.526.109	397.517.422	72.276

*En proyección, ya que apenas se encuentra en proceso de licitación

Fuente: Elaboración propia con base en el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (2016).

En principio, la inversión por los gobiernos locales sería la mejor opción, ya que conocen mejor la realidad estando mejor informados sobre las necesidades de inversión; sin embargo, es el MEC la institución que debe contribuir a orientar la demanda de acuerdo a la política educativa y es ésta la que debe fiscalizar y recibir las obras según ciertos criterios de calidad.

Los dos aspectos analizados: las enormes disparidades entre los gobiernos locales y la debilidad en la rectoría de la política por parte del gobierno central, conspiran en la gestión y eficiencia de la implementación de los programas de infraestructura y almuerzo escolar.

III. Los mecanismos burocráticos de control y la escasa promoción de la participación social

Las denuncias sobre irregularidades en la utilización de los recursos del FONACIDE, comenzaron a aparecer en los medios de comunicación al año siguiente de implementación: el uso indebido de los fondos, la sobrefacturación del almuerzo escolar y de las construcciones, el desvío de los recursos, la mala calidad de los bienes, el incumplimiento en la rendición de cuentas, fueron algunas de las denuncias²⁵. Muchos de

25 <http://www.paraguay.com/interior-nacionales/denuncian-a-intendenta-de-cde-por-millonaria-sobrefacturacion-140759>; <http://www.abc.com.py/nacionales/manifestacion-por-compra-de-tallarines-de-oro-en-villa-elisa-643470.html>; <http://www.hoy.com.py/nacionales/denuncian-a-exintendente-de-mbocayaty-por-tragada-de-fonacide>; <http://www.ultimahora.com/los-104-municipios-que-no-rindieron-cuentas-recursos-del-fonacide-n782987.html>; <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/denuncian-desvio-de-fondos-del-fonaci>

los problemas de incumplimiento se deben a la excesiva burocracia, la complejidad en la presentación de las rendiciones, la periodicidad y en la duplicidad de funciones de control, que hacen engorrosa la rendición de cuentas especialmente para los gobiernos municipales pequeños.

Ley No 4758/12, Art. 5° y el Decreto No 9966/12, Art. 15, plantean que, para disponer de los fondos, las gobernaciones y los municipios deberán estar al día con la rendición de cuentas de las partidas provenientes de este Fondo, que hayan sido recibidas con antelación. Para el desembolso de los recursos de FONACIDE será obligatoria la presentación de la rendición de cuentas de acuerdo a las normas y procedimientos vigentes establecidos en las leyes anuales de presupuesto y reglamentaciones vigentes en la materia²⁶.

En tal sentido, la Resolución de la Contraloría General de la República (CGR) 198/13 dispone el control de la utilización de los recursos transferidos por el Ministerio de Hacienda a los gobiernos departamentales y municipales, en concepto de Royalties y Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) a partir de 2012 y ejercicios fiscales siguientes, así como la fiscalización y verificación in situ de los programas y proyectos financiados con dichos recursos y de los documentos respaldatorios.

Asimismo, a partir del Decreto No. 1567/14, que establece las documentaciones que deben presentarse a la CGR como condición para realizar los desembolsos (Art. 2°) y a la Dirección General de Contabilidad

de-en-santa-elena-612715.html; <http://www.ultimahora.com/denuncian-intendente-villa-florida-desvio-n993291.html>; <http://www.lanacion.com.py/2016/05/23/198534/>. Revisado 05/06/2016.

Durante el 2015, el Ministerio Público tendría unas 70 denuncias respecto al manejo irregular de dinero del FONACIDE. Del total, 12 fue presentado por la Contraloría General de la República (CGR). De los 70 casos, 40 se encuentran en etapa investigativa, y de ellos 13 ya derivaron en imputaciones. No todos los casos están relacionados con las municipalidades y gobernaciones, como por ejemplo es el caso que implica al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). <http://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/fonacide-13-imputados-1437951.html>. Existen otras denuncias que cuestionan el destino indebido de los fondos por el Ministerio de Hacienda. <http://www.hispantv.com/newsdetail/reporteros/28246/fondos-del-fonacide-en-paraguay-se-destinan-para-compra-de-armas>.

26 Y la Ley No 4891/13, que modifica y amplía la Ley No 3984/10, en el Art. 2°, establece que “Las gobernaciones y Municipalidades deberán cumplir con los siguientes requisitos, con el fin de acceder a las transferencias de recursos correspondientes a los royalties y compensaciones: a) Presentar al Ministerio de Hacienda el Balance General, Estado de Resultados y Ejecución Presupuestaria correspondientes al Ejercicio Fiscal fenecido, a más tardar el último día hábil del mes de febrero, b) Informar al Ministerio de Hacienda sobre los resultados cualitativos y cuantitativos de los programas y/o proyectos en ejecución, especificando actividades desarrolladas y el monto de los recursos aplicados de conformidad a las normas establecidas en el Art. 27 de la Ley No 1535/99 de Administración financiera del Estado, y de acuerdo a la periodicidad establecida anualmente en la Ley de Presupuesto General de Gastos de la Nación y por el Ministerio de Hacienda”.

Pública (DGCP) del Ministerio de Hacienda (MH), determina que dichas documentaciones serán remitidas a la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE), que debe “colaborar con el MH, realizando el control de los documentos respaldatorios de las planillas de rendiciones de cuentas presentadas por las Municipalidades y Gobernaciones...” (Art. 3º, 4º y 5º).

Las rendiciones de cuenta a la CGR y al MH son cuatrimestrales, según disposiciones de la ley de presupuesto²⁷. Mientras que a la DGCP y a la Secretaría del Estado de Administración Financiera (SEAF) del MH son anuales.

El informe de la CGR de marzo de 2016, sobre el ejercicio 2015, muestra que gran parte de los gobiernos sub nacionales cumplieron con las obligaciones normativas mencionadas. El mismo concluye que el 100% de las gobernaciones presentaron su rendición de cuentas. En el caso de las municipalidades 228 presentaron (92%), 19 no presentaron (8%) y 2 fueron rechazadas (1%). De los 21 municipios con problemas, 4 tienen menos de 10 mil habitantes y 9 menos de 5 mil, es decir son municipios chicos, los otros 7 municipios no sobrepasan los 29 mil habitantes.

El monitoreo realizado por la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE) muestra que a principios del año 2015 existen numerosas entidades que presentaron su rendición de forma insuficiente y/o con documentaciones parciales, pero que luego la mayoría va regularizando su situación. Un aspecto importante que resaltar es la manera en que los cambios de autoridades impactan en las débiles estructuras institucionales locales. En noviembre de 2015 se realizaron elecciones municipales y muchas administraciones cambiaron de autoridades. El impacto fue notorio cuando, en enero de 2016, el 88% de las entidades presentaron sus rendiciones de manera insuficiente, y cuatro meses después la mayoría las habían regularizado.

Las denuncias realizadas por los medios de comunicación y los informes de los organismos de control tienen eco en la opinión pública y en los políticos. Las disposiciones normativas fueron endurecidas con la reciente promulgación de la Ley No 5581/16, que además de insistir en “estar al día con la rendición de cuentas”, plantea la “obligación de publicar la información correspondiente” en portales electrónicos (Art. 5º) y que, en el caso de surgir indicios de la comisión de algún hecho punible contra el patrimonio público, obliga a la CGR a “realizar la correspondiente denuncia al Ministerio Público, y en su caso, presentar informe al Ministerio del Interior a los efectos previstos en la Ley No 317/94 que

²⁷ Aunque la reciente Ley No 5181/16, dice que las rendiciones son semestrales (Art. 8º).

Cuadro 5. Histórico de la rendición de cuentas de las gobernaciones y municipalidades al MH y AGPE

	Enero 2015	Junio 2015	Agosto 2015	Enero 2016	Mayo 2016
Entidades que presentaron rendición de cuenta insuficiente	65	49	24	234	73
Entidades que presentaron parcialmente las documentaciones	118	64	58	1	0
Entidades que presentaron en forma las documentaciones	75	153	184	31	193

*Dos cuestiones: (1) Las rendiciones se regularizan entre el inicio y el fin del año. (2) Las entidades que presentaron las cuentas en forma aumentaron entre el 2015 y el 2016.

Fuente: Elaboración Propia con base en datos de la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE).

reglamenta la intervención a los gobiernos departamentales y/o a los gobiernos municipales”. La ley dispone además que las autoridades responderán con su patrimonio por los perjuicios causados²⁸.

Un aspecto interesante de dicha ley es la obligación a los organismos y entidades públicas que reciben los recursos del FONACIDE de “publicar en un portal de internet la información sobre los programas y proyectos financiados con dichos fondos, describiendo las metas, el grado de ejecución de las mismas y el presupuesto aplicado”, debiéndose actualizar trimestralmente²⁹.

El hecho de que haya tantas disposiciones de control y procedimientos burocráticos de rendición de cuentas, no necesariamente demuestra la buena utilización de los recursos (Monte Domeq, 2015), por lo que haría falta un mayor involucramiento de la ciudadanía en la implementación y

28 “Las autoridades y funcionarios que hayan malversado, distraído, retenido, desviado fondos o incurrido en negligencia en la administración de los recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) que le haya sido confiada, responderán con su patrimonio por los perjuicios causados, con independencia de las responsabilidades administrativas, políticas o penales que les puedan corresponder” (Art. 8).

29 De hecho, a nivel central, ya existen varias plataformas donde la ciudadanía interesada puede acceder a los datos de las liquidaciones del FONACIDE por el MH a las gobernaciones y municipalidades, los informes del AGPE y los informes de la GGR, los establecimientos educativos priorizados elegibles por el MEC, así como los requerimientos de infraestructura planteados por el MEC. <http://www.hacienda.gov.py/fonacide/>; http://agpe.gov.py/agpe/v2/index.php?option=com_content&view=article&id=147&Itemid=66; <http://www.contraloria.gov.py/index.php/actividades-de-control/fonacide>; http://www.datos.mec.gov.py/data/establecimientos_escolares_priorizados_elegibles_fonacide; <http://www.mec.gov.py/contralorfonacide/>.

recepción de los bienes y servicios que se realiza mediante los recursos del FONACIDE.

Aunque la Ley Orgánica Municipal promueve la presentación de proyectos de ordenanzas municipales por la ciudadanía (Art. 39°), la creación de Juntas Comunales de Vecinos (Art. 57°), la participación ciudadana en la gestión municipal (Art. 66°) y, contempla la audiencia pública como mecanismo de consulta no vinculante (Art. 69°), el ejercicio ciudadano sobre estas disposiciones no es muy frecuente. El propio MEC dispone de mecanismos de participación social en las instituciones educativas, a través de las Asociaciones de Cooperadoras Escolares (ACE) (Ley No 4853/13) o del Equipo de Gestión Institucional Educativa (EGIE) (Resolución No 1565/10, 724/11, 15917/15 y 19.324/15). La primera es una asociación de padres y el segundo está constituido por la Directora de la institución y los representantes de docentes, alumnos y padres. Todas estas instancias podrían fácilmente constituirse en mecanismos contralores si se los estimularan, y sobre todo, si tuvieran mayor información de los programas³⁰.

La micro planificación, a través de la cual se priorizan las instituciones educativas a intervenir, puede constituir un mecanismo novedoso de participación. Sin embargo, la práctica ha demostrado que éste es efectivo en los distritos y gobernaciones donde funcionan los Consejos de Desarrollo Departamental y Distrital.

El Consejo de Desarrollo Departamental, constituido por representantes de las organizaciones sociales, culturales y económicas del Departamento y establecido por la Ordenanza Departamental que sancione la Junta Departamental, tiene carácter de órgano consultivo del Gobierno Departamental (Ley 426/94, Art. 28°); y el Consejo de Desarrollo Distrital, que tiene la misma constitución y función, aunque no esté normado legalmente, son instancias genuinas de participación local, las cuales pueden contribuir a la planificación, seguimiento y control, transparentando la implementación del FONACIDE³¹.

30 No se puede dejar de considerar que los programas financiados por el FONACIDE son muy recientes y la población apenas está tomando conocimiento de los mismos.

31 Los Consejos de Desarrollo Departamental deben existir por Ley. Mientras que para los Consejos de Desarrollo Distrital su existencia depende del impulso de la sociedad civil o de los propios Consejos Departamentales. Actualmente ya se han creado más de 100 Consejos Distritales, de los cuales alrededor de 70% están activos. Recientemente esta iniciativa de participación local fue reconocida entre las 12 reformas destacadas de la Alianza para el Gobierno Abierto a nivel global.

Conclusiones

El análisis ha demostrado que, la distribución de los recursos del FONACIDE no responde a las demandas del sistema educativo nacional, sino que se ajusta a una normativa, que tuvo su lógica de distribución de zonas afectadas por las represas, resultando en una distribución inequitativa. La distribución tampoco tiene la lógica de responder a las necesidades de los territorios que muestran mayor incidencia de la pobreza y de necesidades relativas a la educación en el territorio. Esta inequidad, que se traduce en pocos recursos donde más se necesita, presiona sobre las posibilidades reales de respuesta de los gobiernos locales y hace que muchas veces los conflictos se exacerben y afecten la legitimidad de la gestión.

Existen diferencias pronunciadas en las capacidades de gestión entre los gobiernos locales. Muchos de ellos tienen deficiencias, como las constatadas en el aspecto de la gestión presupuestaria, lo que dificulta el cumplimiento de sus funciones y las demandas de sus habitantes. Las disparidades presupuestarias significan mayor o menor capacidad de los gobiernos locales para enfrentar las necesidades del desarrollo territorial.

La rectoría conferida por la normativa a la instancia competente del gobierno central no es precisamente desarrollada con la calidad requerida, sino más bien se reduce a mecanismos administrativos y burocráticos que no determinan las pautas y líneas políticas de acción adecuadas para la implementación de los programas y la distribución de bienes y servicios con la calidad necesaria.

La pésima situación de la infraestructura educativa es consecuencia de las deficiencias de gestión planteadas, pero fundamentalmente, resultado de años de desidia y baja inversión en educación por el gobierno central.

Los costosos y engorrosos procedimientos de control burocrático de rendición de cuentas no aseguran la buena utilización de los recursos, mientras no se apueste a un mayor involucramiento de la ciudadanía, potenciando y fortaleciendo los diferentes espacios y organizaciones ya existentes de participación.

Para que la descentralización en la construcción de infraestructura y distribución de servicios alimentarios sea eficiente y cumpla con los resultados exigidos, es necesario: mejorar las habilidades de gestión necesarias para que los gobiernos sub nacionales ejecuten el gasto de manera eficiente, monitorear el proceso de implementación de los programas y medir los resultados alcanzados según herramientas que incorporen a los tres niveles de gobierno y, por último, impulsar la participación activa de la ciudadanía y organismos de la sociedad civil en el proceso de control y de rendición de cuentas.

Bibliografía

- AGPE. Auditoría General del Poder Ejecutivo. Informes FONACIDE. Informe de requerimientos - 1º, 2º y/o 3º cuatrimestre 2015. Disponible en: <http://agpe.gov.py/>, consultado en 04/06/2016.
- Biblioteca y Archivo Central, Congreso Nacional. Constitución Nacional 1992, Ley No. 3966/10 Orgánica Municipal, Ley No 426/94 Orgánica Departamental, Ley 4758/12 que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación. Disponible en: <http://www.bacn.gov.py/buscar-leyes-paraguayas.php> consultado en 06/06/2016.
- DGEEC. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2015a). *Proyección de la población nacional, áreas urbanas y rural por sexo y edad, 2000-2025*, STP, Asunción, Paraguay.
- DGEEC. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2015b). Incidencia de pobreza y pobreza extrema por Departamento. 1997 al 2015. Disponible en http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/pobreza_extrema/Datos%20de%20pobreza%20por%20departamento.pdf consultado en 06/06/2016.
- FIEEI. Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (2016). Disponible en: <http://fondodeexcelencia.stp.gov.py/>, revisado 30/08/2016.
- Imas, Víctor (2015). El derecho a la alimentación: aumento de la indigencia en las zonas rurales, Informe sobre Derechos Humanos 2015, Coordinadora por los Derechos Humanos en Paraguay, CODEHUPY, Asunción, Paraguay.
- MH. Ministerio de Hacienda, Unidad Departamentos y Municipios, FONACIDE. Disponible en <http://www.hacienda.gov.py/fonacide/>, revisado 25/07/2016.
- MH. Ministerio de Hacienda, Transferencias del FONACIDE, de 2012 a 2015 y de enero a octubre de 2016. Disponible en <http://www.hacienda.gov.py/web-udm/index.php?c=373>, revisado 10/08/2016.
- MH. Ministerio de Hacienda, BOOST (2014). Disponible en: http://isdatbank.info/boost_paraguay/, revisado el 01/06/2016.
- MH. Ministerio de Hacienda, Transferencias realizadas a municipalidades en el 2014. Disponible en: <http://www.hacienda.gov.py/transferencias/2014.html>; http://isdatbank.info/boost_paraguay/, revisado 01/06/2016.
- Monte Domeq, Raúl (2015) “¿Llegará la primavera de transparencia a las municipalidades?”. En Revista *Acción Popular* No 359, Asunción. Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch, CEPAG, octubre 2015.
- Nickson, Andrew (2016). *El gobierno local en Paraguay: un análisis comparativo a través de diez elementos*. Investigación para el Desarrollo, ID, Asunción, Paraguay.
- Rivarola, M. y R. Elías. 2013. “La falta de provisión de insumos escolares básicos en Paraguay: Identificando el tamaño y las causas del problema”. Mimeo, en Wodon, Quentin (2015). Washington, DC: Banco Mundial.
- Wodon, Quentin (2015). *Infraestructura escolar en Paraguay: necesidades, inversiones y costos*. Banco Mundial, Washington.

Educación campesina o educación para los campesinos

Políticas educativas y experiencias educativas desde organizaciones campesinas

Fecha de recepción: 18 de enero de 2017

Fecha de aprobación: 25 de mayo de 2017

Resumen. En Paraguay el campesinado ha sido históricamente excluido por el modelo productivo agroexportador. Aunque a partir de la Transición democrática y su Reforma educativa (1992) se implementaron algunos planes para integrar al campesinado a través de programas más pertinentes a su realidad y a su cultura, estas políticas educativas en sí mismas no han podido superar las condiciones de exclusión en las que permanecen las familias campesinas. En este contexto, las organizaciones campesinas intentan incidir en el modelo de escuela integrando sus saberes y disputando el reconocimiento de su derecho a gestionar su propia educación.

Palabras claves. Educación rural, políticas educativas, organizaciones campesinas.

Abstract. In Paraguay the peasantry has historically been excluded by the agro-export productive model. Although some plans to integrate the peasantry through programs more pertinent to their reality and their culture have been implemented since the Democratic Transition and its Educational Reform (1992), these educational policies have not been able to overcome the conditions of exclusion in which remain the peasant families. In

Ana Portillo

Tesinante de Sociología (Universidad Católica de Asunción); Asistente de Investigación del Área de Educación de Investigación para el Desarrollo. Correo electrónico: anagabrielpm@gmail.com

Maurizio Paradeta

Estudiante de Ciencias Políticas, Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”. Investigador asistente del área de Educación en Investigación para el Desarrollo. Correo electrónico: maurip12@gmail.com

this context peasant organizations try to influence the school model by integrating their knowledge and disputing the recognition of their right to manage their own education.

Keywords. Rural education, educational policies, peasant organizations.



“Necesariamente para sostener cualquier caracterización de la educación en un contexto socio-económico dado, cabe considerarla, dentro de las perspectivas específicas de las relaciones de producción, y dentro de esta dimensión, preferentemente, la relación de la educación con el proceso de acumulación, por un lado. Por otro, la vinculación del sistema educativo con las condiciones de trabajo”.

Ubaldo Chamorro, 1980, p. 14

Introducción

Ubaldo Chamorro, en relación al sistema educativo paraguayo, afirmaba que:

“En el proceso de desarrollo paraguayo no existen hechos y/o procesos que permitan hablar de una educación indígena y/o campesina en sentido estricto, salvo excepciones puntuales en ciertos periodos históricos. Eso obedece a una misma causa: el histórico sometimiento económico, social y cultural al que históricamente fueron sometidos estos dos sectores poblacionales del país. La tendencia de los procesos educativos implementados se adscribía, en general, a lo que se puede denominar educación para el indígena y/o para el campesino y en algunas pocas ocasiones se le podría adscribir a una educación indígena y/o campesina, es decir, emergida desde y por los indígenas y/o campesinos”¹.

La reforma educativa paraguaya de los años 90, luego de la caída de la dictadura stronista (1989), surge como una de las reformas imprescindibles para la transformación de la sociedad hacia un sistema más democrático (Eliás, 2014; Ortiz, 2012). Las investigaciones y evaluaciones de carácter cuantitativo sobre la reforma indican resultados positivos en algunos indicadores relacionados con el rendimiento escolar, el acceso, la permanencia y la disminución de la repetición. Sin embargo, la desigualdad estructural y la baja calidad del sistema educativo persisten (Ortiz, 2012).

En la actualidad se ve la necesidad de una nueva respuesta a los desafíos de la educación. Planteamientos críticos a la escuela se han realizado desde hace décadas (como los señalados por Ivan Illich, Henri Giroux, Michael

1 Foro Nacional de Educación Rural, Asunción, diciembre de 2000. Síntesis de la Ponencia Ubaldo Chamorro, especialista en educación, citado por (Demellenne, Ubaldo Chamorro y la Escuela Activa en Paraguay, 2011, pág. 141).

Apple, François Dubet y otros) y han dado lugar a nuevas propuestas y modelos educativos. Dubet (2004) afirma que se ha producido un agotamiento de la escuela tradicional. Ya no basta con mejorar el modelo actual, se impone la necesidad de pensar en nuevos abordajes educativos, para lo cual resulta ineludible identificar y conocer las experiencias educativas que se han desarrollado en respuesta al modelo tradicional.

Aunque el sector campesino ha sido uno de los más excluidos del sistema educativo, en contraposición las experiencias más significativas de educación alternativa se han dado históricamente en el ámbito rural vinculadas a las organizaciones campesinas, como el desarrollo de las Ligas Agrarias Campesinas en la década del 60 al 70 con sus Escuelitas campesinas (Alonso, 2000).

Esta investigación consta de dos partes: un recuento de las experiencias gubernamentales de educación hacia los campesinos y el análisis de dos experiencias educativas autónomas iniciadas durante la transición democrática (años 90 y 2000), desarrolladas por organizaciones campesinas en el contexto de lucha y demanda al Estado por el cumplimiento de sus derechos. Estas son: La Escuela Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia y el Colegio de la Libertad del Asentamiento Tava Guarani, y La Escuela Agroecológica San Juan del Asentamiento Regina Marecos.

Para contextualizar el origen y alcance de estas experiencias, se estudiaron las políticas públicas dirigidas a la población campesina y ante éstas, cuáles han sido las estrategias de las organizaciones. Se tomaron las propuestas escolares de dos organizaciones campesinas locales que han formado parte de las luchas de los movimientos campesinos nacionales en la historia reciente del país. A través de entrevistas semiestructuradas a informantes claves y visitas a las escuelas seleccionadas para la observación del desarrollo de las clases, de la cotidianidad institucional, y los espacios de discusión, se analizó principalmente su articulación con el contexto comunitario donde se insertan, las estrategias que despliegan para incidir en el espacio público y en la política estatal educativa.

1. Antecedentes de la educación campesina: La política educativa stonista y la propuesta de las Escuelitas campesinas.

En los orígenes de los sistemas educativos nacionales, la escolarización se constituyó en el mecanismo emblemático de integración social, pese a la pervivencia de mecanismos estructurales de exclusión social. La ampliación constante del servicio escolar como política universal (para todos los tipos de población) fue vivida como probabilidad de ascenso social e

igualación, aunque se trató de un universalismo formal capaz de abarcar a toda la población, pero de manera sesgada, ya que para su aprovechamiento efectivo requería el dominio de los códigos culturales propios de los sectores dominantes (Gluz, 2013).

Esta característica selectiva en el marco de una política que se presentaba como universal fue denunciada en especial a partir de fines de los años 60s por los autores de la sociología de la educación crítica². Estos mostraban que las instituciones educativas, en vez de otorgar iguales oportunidades de movilidad social, sostienen y distribuyen posiciones sociales en función a méritos individuales como mecanismo de reproducción de posiciones sociales de origen (Bonafant, 1998).

A partir de las reformas educativas, primero las de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) y las reformas educativas de los años 90 después, se dio un proceso de ampliación del acceso a la escuela, pero en un contexto de profundización de las desigualdades sociales y educativas.

El gobierno de Stroessner realizó dos reformas educativas, en 1957 y 1973. Fueron las primeras en realizarse con el asesoramiento y apoyo directos de organismos internacionales³ como la Unesco y el Scide⁴. Estas reformas se realizaron bajo el supuesto de que el subdesarrollo no era causado por la desigual distribución de la tierra avalada y promovida por los sucesivos gobiernos autoritarios, que permitieron la apropiación del territorio nacional por parte de grandes enclaves extractivos, sino que era causado por la explosión demográfica y ciertos elementos tradicionales de las culturas indígenas y campesinas. Por lo tanto, la educación y la alfabetización de estas capas sociales era la variable fundamental para combatir el “subdesarrollo” a través de su inserción en la economía de mercado (Portillo & Elías, 2016).

Hasta finales de los años sesenta, la agricultura capitalista apenas tenía presencia en el país, con una estructura agraria caracterizada por la dua-

2 Bourdieu y Passeron, 1996; Bowles y Gintis, 1981; Baudelot & Establet, 1990, entre los más conocidos.

3 Respondieron a dos etapas sucesivas de la modernización educativa, la expansión de la educación primaria (1957) y la de la educación media o secundaria (1973). Estuvieron condicionadas por las líneas de cooperación de Estados Unidos entre 1942–1988: educación técnica, educación de adultos, desarrollo de currículum y materiales educativos, educación primaria, formación docente, entrenamiento en servicio, construcción de aulas, programas educativos en zonas rurales, educación bilingüe castellano–guaraní. Ver: Usaid. AID. History in Paraguay: A report on the Development Assistance Program to Paraguay by the United States Agency for International Development (USAID) and its Predecessor Agencies 1942-1988. (Asunción: Usaid, 1988).

4 Inter-American Cooperative Education Service, más conocido como Scide, por sus siglas en español Servicio Cooperativo Interamericano de Educación, fue una agencia de cooperación estadounidense para temas educativos, predecesora de la USAID.

lidad latifundio/minifundio, la colonización stronista produjo la segunda re-latifundización⁵ que dio paso al desarrollo de la economía agroexportadora. (Morínigo J. N., 2005). La educación agraria surge en este contexto con la Alianza para el Progreso de los Estados Unidos⁶, y la Revolución Verde⁷ con sus campañas de cultivo de algodón, soja y trigo. Paraguay en ese entonces no tenía una infraestructura educativa enfocada hacia el campo, por lo que tenía dificultades para la formación de mandos medios requeridos para la implementación de esa política. El gobierno dictatorial recurrió a las congregaciones religiosas que tenían tierras e inserción en el campo para iniciar las escuelas agrícolas con un enfoque agroexportador⁸.

Chamorro, en su tesis respecto a la educación agraria y el desarrollo capitalista durante la dictadura stronista, demuestra que toda acción educativa formal dirigida al sector rural del Paraguay ha sido “eminentemente, una acción de clase a favor de la fracción agro-comercial y financiera” (Chamorro, 2004, p. 89), favoreciendo la reproducción social en beneficio de esta fracción social dominante. Según el autor, la comunidad rural viene soportando un proceso de homogenización cultural a partir de la formación escolar, proletarizándolos como mano de obra calificada y tornándolos consumidores para la extensión del mercado capitalista, bajo la justificación y legitimación de la idea de la modernización (Chamorro, 2004).

Según Chamorro (2004), a pesar de ser un país eminentemente agrario, la tendencia de los procesos educativos a través de la historia paraguaya nunca ha sido de la construcción de una educación indígena y/o campesina sino de una educación para el indígena y/o para el campesino y esto se debe a la subordinación económica, social y cultural a la que históricamente fueron sometidos estos dos sectores. Una excepción a esta tendencia ha sido la experiencia de las escuelas campesinas de las Ligas Agrarias, surgida como proyecto autónomo y contestatario al modelo económico, político y cultural del régimen dictatorial.

5 La primera latifundización se dio por la venta de tierras públicas a grandes enclaves extractivos agroforestales luego de la guerra de la Triple Alianza (1870). Ver (Rojas, 2016).

6 Estrategia geopolítica continental de apoyo estadounidense a las dictaduras latinoamericanas durante la Guerra Fría. Consistió en la canalización de recursos financieros para la agricultura y despliegue de políticas públicas, a modo de poner un freno al avance de los movimientos populares insurgentes en América Latina. Ver (Rojas, 2016, p. 79).

7 En las décadas del cincuenta y sesenta toma impulso la modernización de la agricultura a partir de las tecnologías de la Revolución Verde (agroquímicos, semillas mejoradas, maquinarias agrícolas), lo que se tradujo en la necesidad de reconvertir los bosques de los enormes enclaves, en tierras para la producción agrícola tecnificada. Ver (Rojas, 2016, p. 70).

8 G. T., excoordinador pedagógico de la Escuela Agroecológica San Juan. Entrevista 26 de julio del 2016.

En el contexto de auge de la dictadura stronista y la implementación de sus reformas educativas, durante las décadas de 1960 y 1970, se crearon y expandieron las Ligas Agrarias Cristianas (LAC)⁹. Fueron organizaciones campesinas autónomas respecto al Estado, que buscaron elevar el nivel de vida de sus miembros en base a las cooperativas agrícolas, el autoconsumo, la tenencia colectiva de la tierra, la educación popular, la ayuda solidaria y la autonomía económica, política y social¹⁰. “*Quizá hayan sido las experiencias más esencialmente campesinas en sus formas económicas y organizativas, desde los tiempos del Paraguay independiente, recuperando la centralidad en la organización social de la reproducción de la vida*” (Rojas, 2016: 82).

Optaron por la búsqueda en conjunto de una nueva cultura cuestionando el modelo de desarrollo capitalista liberal impuesto. No reivindicaban derechos ante el gobierno de turno, por considerarlo incapaz de responder a las necesidades del campesinado:

“(las LAC) no nos organizamos para reivindicar, ni para exigir nuestros derechos, nadie hablaba vamos a reivindicar la salud, la educación, al contrario, el Ministerio mandó una profesora para abrir una escuela en Jejuí y nosotros rechazamos. No teníamos derecho a esa educación porque no era nuestra educación, o sea que no podíamos reivindicar ningún derecho ante el Estado”¹¹.

En términos de profundidad y autonomía respecto al sistema educativo oficial, la experiencia de las escuelas campesinas de las Ligas Agrarias se constituyó como la más significativa (Caravias, 2011). El proyecto se basó en los planteamientos y propuestas educativas de la teología de la liberación y la pedagogía del oprimido de Paulo Freire. La crítica a la educación escolar oficial, cuyo programa consistía en la acumulación de datos que, en su mayoría, eran completamente ajenos e inútiles a la realidad campesina, dio paso a la reformulación de la enseñanza. En las Escuelitas Campesinas se intentaba partir de la realidad para abordar cualquier cuestión, dándole mucha importancia al fortalecimiento de la capacidad del alumno de argumentar su propia opinión. Este proceso llevó al descubrimiento de una nueva cultura y la generación de una concepción de que la escuela

9 Ver Caravias, J. L. (2011). Autoeducación campesina. En M. M. Cultura, La educación en el Paraguay Independiente. Tomo I (págs. 207-231). Asunción: MEC; Fernández, D. (2006). La herejía de seguir a Jesús. Intrahistoria de las Ligas Agrarias Cristianas del Paraguay. Asunción: Arandurá; y Telesca, I. (2004). Ligas Agrarias Cristianas 1960-1980. Orígenes del movimiento campesino en Paraguay. Asunción: El Lector.

10 Según Rojas (2016) rescataron las formas de trabajo en comunidad, la minga, el jopói, el trueque, la resolución comunitaria de los asuntos productivos y los servicios básicos.

11 Cristina Olazar, ex miembro de las Ligas Agrarias Campesinas de San Isidro de Jejuí. Entrevista 11 de agosto de 2016.

ya no era el único espacio de formación, sino que era parte de un todo (Sanabria, 2010).

“Todo se problematiza y se discute. Se estudian los problemas campesinos, la historia de los pobres. Se hace hincapié en todo lo que colabore a la formación de la personalidad de los niños; a fomentar su creatividad, su juicio crítico. Se fomenta de una manera activa el sentido del trabajo en común, la responsabilidad, la solidaridad. Se procura formar hombres libres y responsables, que pongan su felicidad en ser más personas y no en tener más cosas; en servir a los demás, y no en ser servidos por sus semejantes. El fin de las escuelas campesinas no es crear nuevos consumidores o nuevos explotadores; ellos buscan formar nuevos hermanos, apoyados en el cultivo de los valores campesinos”¹².

El proyecto de crear Escuelitas Campesinas independientes al sistema de educación formal implicó definir los contenidos y la metodología docente, así como indicar quiénes serían los maestros. Los maestros/as salían de entre los propios campesinos que se formaban para ejercer de “pytyvohára”, expresión guaraní que significa “el que ayuda”, en contraposición a la idea tradicional de maestro vertical y autoritario, característico del sistema educativo formal. Los pytyvohára implementaron un método de estudio que ayudara a los alumnos a formarse desde el diálogo y la ayuda mutua.

“La voluntaria que les orientaba era más bien su compañera antes que una maestra rígida. Los chicos se sentían libres, pensaban y creaban en libertad”¹³.

Los pytyvohára realizaban su labor de forma gratuita, aunque para subsistir recibían la ayuda de la comunidad. Una de las actividades que llevaban a cabo los alumnos era cultivar una huerta en común que, además de servir de experiencia de trabajo comunitario, servía para ayudar al mantenimiento del pytyvohára.

La enseñanza no se organizaba por años sino por ciclos y su duración dependía de la asimilación del alumno/a en cuestión. El calendario escolar se articulaba en función del ritmo de los trabajos agrícolas y las clases eran en guaraní y no en castellano. También elaboraron materiales propios de apoyo a las clases.

12 Equipo Expa, En busca de “la Tierra sin Mal”, Bogotá: Indo-American Press Service, 1982, p. 38.

13 Margarita Durán en, Comisión Nacional de rescate y difusión de la Historia Campesina CN-RDHC (1992), Kokuaguara Rembiosa. Experiencias Campesinas. Ligas Agrarias Cristianas - 1960-1980. Tomo IV Cordillera y “Caso Caaguazú”. Asunción, CEPAG., p. 174.

El rápido crecimiento de las LAC empezó a debilitar el apoyo que un gran número de campesinos daba al partido gobernante¹⁴. Se desató una campaña masiva denunciando la infiltración comunista en la Iglesia¹⁵ y una gran represión contra las LAC, centenares de campesinos y algunos estudiantes simpatizantes fueron detenidos y torturados en una serie de redadas a nivel nacional, fueron ejecutados 20 líderes campesinos, las comunidades cristianas de base quedaron destrozadas y casi todas las Ligas se desactivaron (Miranda, 1992). Antonio Silva, ante la pregunta de por qué fueron perseguidas las escuelitas. Responde:

“Ellos reaccionaron con violencia porque los pobres comenzaban a tomar conciencia crítica de su situación. Persiguieron hasta desquiciar completamente la organización”¹⁶.

Aunque la represión fue factor fundamental del fin de la experiencia, también hay que tener en cuenta que a veces las escuelitas fracasaban por las condiciones de vida de los propios campesinos siendo la poca formación de los pytyvohára y la escasez de recursos económicos algunas de sus limitaciones fundamentales (Fernández, 2006). Uno de los defectos, quizás difícil de evitar en las condiciones en que se desarrollaron las escuelitas, fue la sobredosis de realismo que marcó los contenidos docentes:

“Un aspecto en el que yo veo que hubo falla es en cuanto a no haber ofrecido a los niños un mayor espacio para las ilusiones y sueños propios de la infancia. Tal vez porque la realidad descubierta era muy dura, y el sentimiento realista dominó todo. Tal vez si la experiencia de las escuelitas continuaba por más tiempo, esa falla, ese vacío, se iba a corregir. También faltó educación artística (...)”¹⁷.

14 Partido Colorado, fue el partido del dictador Alfredo Stroessner, que permaneció en el poder por cinco periodos consecutivos luego del inicio de la transición en 1989. Como parte del proyecto de modernización agro exportadora, la dictadura de Stroessner (1954-1989) ejecutó una política de colonización de tierras, bajo un discurso de supuesta reforma agraria. Esta política era la ejecutada directamente por el Estado a través del Instituto de Bienestar Rural (IBR), realizada sobre tierras fiscales o en las obtenidas de los latifundios, que se parcelaban en lotes distribuidos a algunas familias campesinas beneficiarias, convirtiéndolas así en parte de la base social del régimen stronista, sobre la cual el gobierno y el Partido Colorado ejercían un riguroso control por medio de funcionarios o pyragües (en guaraní: informantes, delatores). Ver (Rojas, 2016, p. 75).

15 La represión del movimiento campesino alcanzó su punto más intenso entre abril y mayo de 1976, cuando las autoridades acusaron a las Ligas de estar vinculadas a un embrionario movimiento guerrillero estudiantil-campesino, la Organización 1° de Marzo (OPM).

16 Antonio Silva, en Comisión Nacional de Rescate y Difusión de la Historia Campesina CNRDHC (1992), Kokuaguara Rembiosa. Experiencias Campesinas. Ligas Agrarias Cristianas - 1960-1980. Tomo III, Misiones y Paraguari. Asunción, CEPAG., p. 99.

17 Margarita Durán, en Comisión Nacional de Rescate y Difusión de la Historia Campesina CNRDHC (1992), Kokuaguara Rembiosa. Experiencias Campesinas. Ligas Agrarias Cristianas - 1960-1980. Tomo IV Cordillera y “Caso Caaguazú”. Asunción, CEPAG., pp. 177-178.

A pesar de su extinción fue en una experiencia pedagógica que puede considerarse revolucionaria. Formó personas conscientes de sí mismas y de su realidad, sujetos libres dueños de su destino, responsables y capaces de amar y de ayudar gratuitamente a los demás. El tiempo hubiera dicho si las LACs habrían sido capaces de resolver estas limitaciones, pero no tuvieron oportunidad, el gobierno dictatorial no lo permitió a través de la persecución y el desmantelamiento brutal de la organización y sus escuelitas (Fernández, 2006). Pero la experiencia quedó enraizada y siguió inspirando nuevas iniciativas, todavía quedan campesinos que estudiaron en las escuelitas campesinas y transmiten esta experiencia a sus descendientes.

2. La transición

La ruptura del régimen autoritario del 2 y 3 de febrero de 1989 abrió un período de transición hacia la democracia, que hizo posible que la población comenzara a disfrutar de ciertas libertades civiles, sobre todo en las ciudades. Sin embargo, continuó y se expandió el modelo productivo agroexportador, la modernización agraria a través de la tecnificación y mecanización progresiva de todos los procesos productivos y en consecuencia la pérdida de funcionalidad del trabajo campesino y la descampesinización¹⁸. Este proceso se sustenta por un sistema social, económico y político controlado por el agronegocio y las instituciones estatales a su servicio que institucionalizan relaciones de explotación, de abuso de posiciones dominantes en el mercado, de dependencia económica (bajos precios de sus productos, el endeudamiento, el arrendamiento, venta o pérdida de sus tierras, asistencialismo y utilización electoral a las familias campesinas) y de expulsión de sus territorios¹⁹ a través de envenenamientos por fumigaciones, maltratos, discriminación, criminalización, desalojos violentos y asesinatos con fuerzas policiales o grupos armados irregulares (Rojas, 2016; Pereira, 2015; Palau T., 2013; Imas, 2012; Fogel, 1990).

Las organizaciones campesinas de diversa envergadura que resisten al avance de este modelo sobre sus comunidades. Al menos 30% de la población paraguaya sigue siendo campesina, unos 2,5 millones de personas ocupan el 83% de las fincas, a pesar de que son dueños solamente del 4% del total de tierras cultivadas (Rojas, 2016). La identidad campesina hoy

¹⁸ La población rural se redujo del 57% en 1982 a menos del 40 % (Rojas, 2016).

¹⁹ Los campesinos expulsados de sus tierras, pasan a alimentar los flujos migratorios hacia las ciudades en búsqueda de oportunidades, o vuelven a ocupar o disputar nuevas tierras. Paraguay está entre los países con mayor nivel de concentración de la tierra en todo el continente y el mundo, el índice de Gini, está en 0,93 (siendo 0 el nivel de mayor igualdad y 1 la mayor desigualdad) (Rojas, 2016). El número de fincas de la agricultura familiar (las que tienen menos de 50 hectáreas) y la cantidad de hectáreas ocupadas por éstas disminuyeron; mientras que aumentaron las fincas medianas y grandes (Imas, 2012).

está implícitamente asociada a la lucha por la tierra, sobre todo desde los años sesenta. Aunque la lucha campesina data de mucho antes, con considerables cambios a través del tiempo, las luchas de las organizaciones campesinas durante la transición –que son las que interesan a este estudio– están directamente relacionadas a las estrategias desplegadas en los años sesenta (Hetherington, 2014). Según Fogel, cada estrategia tiene que ver con *“las posibilidades de la acción colectiva campesina fuertemente condicionadas por las características de la estructura social rural y nacional”* (Fogel, 2001: 222).

2.1 Las políticas educativas para la población rural durante la transición

En Latinoamérica, durante la década de los 90, las políticas de corte economicista hacia los sectores en condición de pobreza cobraron fuerza, iniciando una etapa de transformaciones en el diseño e implementación de políticas públicas en educación. Surgieron las políticas focalizadas compensatorias como parte de las reformas inducidas por los Organismos Internacionales de financiamiento, quienes para enmendar los resultados devastadores de las políticas de ajuste estructural –que también promovieron– proclamaron la focalización como estrategia reparadora de combate a la pobreza en prácticamente todos los países de la región, centraron sus intervenciones en los pobres y no en las dinámicas integrales que producen la desigualdad en el sistema educativo (Gluz, 2013).

Durante los años 90, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) promovió en Paraguay, como política estructural de distribución y acceso a la tierra rural, la Reforma Agraria Asistida por el Mercado (RAAM). Esta reforma propone que la compra y venta de tierras se traslade cada vez más del ámbito de las políticas públicas al de las transacciones de mercado, lo que conlleva múltiples riesgos para los campesinos. A través de la titulación individual se favorece que los pequeños productores vendan sus tierras por un dinero a primera vista atractivo, pero que desaparece rápidamente. *A mediano y largo plazo los mercados transfieren las tierras hacia –en el lenguaje del Banco Mundial– los productores “más eficientes”, los que tienen mayor capital, los que explotan más intensivamente los recursos naturales y obtienen mayores ganancias, por tanto, en el mediano y largo plazo nuevamente las tierras se trasladarán hacia los medianos y grandes productores* (Rojas, 2016: 91). Esta tendencia es notoria al comparar el censo agrícola de 2008 con el de 1991²⁰, en las últimas dos décadas se redujeron las pequeñas fincas en cantidad y superficie y aumentaron las grandes propiedades, en ambas dimensiones (Rojas, 2016).

20 En 1991 había 307 mil fincas, que se redujeron en 2008 a 288 mil, 6% menos, a pesar que la superficie censada aumentó de 23,8 millones a 31 millones de hectáreas en el mismo periodo, 30% más de tierras incorporadas a la frontera agropecuaria.

En este mismo periodo, en el contexto de modernización agraria, concentración de tierras y pauperización de la población campesina, el BID financió y asesoró la Reforma Educativa. En el marco de esta reforma, el Estado empezó a implementar políticas focalizadas tendientes a la universalización educativa. Se implementaron programas sociales de apoyo al acceso a la educación, como: el programa de complemento nutricional escolar, que se inició en 1995 con la Ley 806/95; las transferencias monetarias condicionadas (TMC) desde el año 2004; y el programa de provisión de útiles escolares, que cobró fuerza a mediados de los años 2000 (Ortiz, 2014).

El MEC también empezó a implementar programas educativos específicos para la población rural, tales como: los Programas Rurales de Educación Bilingüe Intercultural, Escuela Activa Mitã Irũ, Escuela Viva Hekokatũva, Iniciación Profesional Agropecuaria (IPA) y los Bachilleratos Técnicos Agropecuarios, entre otros. Fueron los primeros intentos, desde el Estado, de instalar una propuesta alternativa al modelo impuesto durante varias décadas por el régimen autoritario de Stroessner con su sistema educativo verticalista, centrado en el docente o en el pizarrón, en objetivos cerrados y formales como la memoria, la disciplina, la voluntad y la productividad (Demellenne, 2011).

Se generó una fuerte expectativa respecto al potencial transformador de la Reforma Educativa (1992) con la implementación de estas políticas y programas, se instaló en el imaginario que el cambio en la educación sería la clave para la transformación de la sociedad paraguaya, la superación del pasado autoritario y de la pobreza (Ortiz, 2012; Elías, 2014; Hetherington, 2014).

Según Elías (2014) algunas ideas de las experiencias alternativas críticas –como la de las LACs–, aunque fueron escasamente recogidas y sistematizadas, lograron permear en la educación pública en programas dirigidos a sectores sociales en condiciones de mayor exclusión y pobreza. Algunos intelectuales militantes contra la dictadura vieron en la transición democrática la posibilidad de influir en el Estado que se estaba reconfigurando. Ese fue el caso de Ubaldo Chamorro, ex coordinador de las Escuelitas campesinas de las Ligas Agrarias Cristianas (LACs) a nivel nacional y posterior ideólogo del programa Escuela Activa Mitã Irũ²¹, uno de los pro-

21 **Escuela Activa Mitã Irũ– años 90:** fue un programa dentro del 1° y 2° ciclos de Educación Escolar Básica (EEB). Se inscribió dentro del movimiento pedagógico de la Escuela Nueva o Educación Activa, surgió en la búsqueda de respuestas alternativas a la problemática educativa del país, principalmente en el área rural, donde el déficit educativo es más agudo, y donde pervivían, en el momento del diseño (1997), unas 800 escuelas con la modalidad de plurigrado. (Demellenne, 2011).

gramas emblemáticos de la reforma, que incorporó algunos de los planteamientos de las Escuelitas campesinas liguistas como la enseñanza en la lengua guaraní; el análisis crítico de la realidad; la integración al currículum de los conocimientos, pautas culturales y las actividades productivas propias del mundo rural; la formación de educadores dentro de las comunidades llamados pytyvoháras y la participación de la comunidad dentro de la escuela.

El programa Escuela Activa no continuó, pero se utilizó de base para el diseño de un siguiente programa llamado Escuela Viva²² que tomó algunas de las líneas de intervención del anterior. Aunque no logró un cambio curricular, pudo realizar pequeñas adecuaciones de las prácticas pedagógicas al contexto. Fue construido con la gente, sistematizando su experiencia. En el contexto de plurigrado se intentó que la escuela participe de la vida comunitaria, se adecuaron los horarios de clases y promovió que tengan como materia en ciencias naturales la huerta, con los padres y madres dando las clases. Se trabajó mucho el tema lingüístico, empezaron a generarse materiales en guaraní, con textos más adecuados a la realidad de los niños y niñas.

Este programa tuvo la particularidad de tomar como criterio de selección de las zonas de intervención la existencia de organizaciones campesinas. Sin embargo, no se llegó a establecer una relación política, sino que se trabajó la relación comunitaria escuela-comunidad, como una especie de sensibilización. Algunas escuelas, como las que formaban parte de la Federación Nacional Campesina (FNC), rechazaron el programa por ser financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Finalmente, si bien hubo avances con la implementación de los programas Escuela Activa y Escuela Viva y con la organización de equipos técnicos por contexto rural y urbano, este trabajo no logró institucionalizarse y la tendencia es volver a una propuesta unificada para las escuelas rurales y urbanas. La pertinencia de la política educativa en relación al contexto rural se limitó a la construcción de escuelas, servicios sanitarios, experiencias aisladas de responder a la alfabetización inicial de los niños y niñas en su lengua materna desde programas muy focalizados y cerrados (Demellenne, 2014). Los planes y programas se concentraron en la oferta del

22 **Escuela Viva Hekokatúva I y II:** es un programa dentro del 1° y 2° ciclos de Educación Escolar Básica (EEB) que nace a raíz de los antecedentes de Escuela Activa. Se hace a partir de una evaluación de este programa y se toman algunos de sus parámetros, sin embargo a diferencia de Escuela Activa que tomó solo 500 escuelas de algunos departamentos, Escuela Viva tenía como meta 1.000 escuelas. Es un programa educativo compensatorio dirigido a contextos diferenciados, adecua el currículo general y adapta un programa específico mirando las particularidades de cada contexto.

servicio educativo, pero no consideraron hasta hoy las características de contexto socio-económicos y pedagógico de los niños/as y jóvenes de las clases excluidas, para poder apuntalar los factores que en términos de acceso y práctica educativa generan rezago, deserción y desigualdad educativa (Ortiz, 2012).

A pesar de los cambios institucionales, curriculares y pedagógicos, a dos décadas de implementación de la reforma educativa, persiste la desigualdad entre zonas rurales y urbanas en términos de acceso y permanencia en la escuela, siguen siendo más desfavorecidas las personas de las zonas rurales, los que hablan guaraní como idioma predominante y aquellos con ingresos más bajos²³ (Molinier, 2014). Aunque aumentó el acceso educativo, esto no se ha traducido necesariamente en mejores condiciones sociales, es decir, el aumento de la igualdad de oportunidades en el acceso se vuelve –en la trayectoria educativa– desigualdad en los resultados del desempeño y por lo tanto persistencia de la desigualdad en las oportunidades de mejor inserción social (Demellenne, 2004; Demellenne, 2014; Ortiz, 2012).

2.2 Las organizaciones campesinas durante la transición, cambios de estrategia en relación al Estado

Según Popueau (2007), las posiciones asumidas por los movimientos no son monolíticas, sino que se debaten constantemente entre la autonomía y el reconocimiento estatal, se replantean según el contexto político y económico, la acumulación de saberes, habilidades, recursos, experiencias y fuerzas, dando lugar a la redefinición de los principios ideológicos, las estrategias de lucha y las acciones que los movimientos llevan adelante para la concreción de su posición política en el espacio público.

En Paraguay, parte del campesinado organizado viene resistiendo al modelo empresarial agroganadero²⁴ y su política educativa, pero esas resistencias fueron cambiando con el paso del tiempo, desde la autonomía total a la búsqueda por el reconocimiento y satisfacción de los derechos por parte del Estado. El movimiento campesino pasó de ser un movimiento autonomista, como lo eran las LACs, a ser un movimiento reivindicativo desde los 90s. *Aun cuando en los discursos apelan a la destrucción del sistema, en la práctica el Estado sigue siendo el receptor y el refugio de todas sus propuestas de*

23 El Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (2008) presenta las diferencias en años de estudio de acuerdo a algunas características de la población: mientras un hombre de la zona urbana, castellano hablante y perteneciente al 20% más rico de la población tiene un promedio de 13 años de estudio; una mujer de la zona rural, guaraní hablante, perteneciente al 20% más pobre de la población, en promedio solo alcanza 3 años de escolaridad.

24 Hasta 1960, cuando se crea la primera organización campesina nacional “Ligas Agrarias”, no se tienen registros previos de levantamientos campesinos de importancia (Riquelme, 2003).

reivindicación, pues busca que el Estado le reconozca sus derechos, y cuando éste los niega se produce el conflicto (Riquelme, 2003: 36).

La estrategia actual plantea el desarrollo de diversos programas cuya ejecución debe estar dirigida por el Estado, pero bajo control y vigilancia del movimiento social, tanto metiendo gente al Estado como presionando el reconocimiento y la transferencia de recursos del Estado a su propuesta. Esta estrategia, en la cual el Estado es visto a la vez como proveedor y como adversario, se explica por una historia donde el Estado y la clase política han pretendido siempre absorber o destruir a las organizaciones (Riquelme, 2003).

3. Escuelas de los movimientos campesinos

Los movimientos sociales se conciben a sí mismos como movimientos pedagógicos, en tanto el propio proceso de lucha es necesariamente un proceso de formación de los sujetos. En este proceso, lo educativo tiene que ver tanto con las demandas o confrontaciones hacia el Estado en su papel de educador, como hacia el interior del propio movimiento al concebirlo como un actor pedagógico en sus relaciones con los otros. Es decir, el movimiento se considera sujeto y principio educativo. Toda organización política materializa una matriz pedagógica al construir un modelo de formación según sus objetivos y principios como movimiento (Falero, 2011 citado por Gluz, 2013).

Según Gluz (2013), en Latinoamérica, en el contexto de resistencia al neoliberalismo, las luchas populares por el derecho a la educación se concretan en experiencias educativas de organizaciones sociales. Estas experiencias se articulan en dos ejes: la lucha particular por el control de la escuela, entendida como parte y producto de un sistema de dominación estructural más amplio, y los reclamos educativos de las organizaciones populares frente a los alcances y límites de las políticas públicas del Estado capitalista.

Los movimientos campesinos dentro de la estrategia descrita han luchado por la construcción y el reconocimiento oficial de escuelas y colegios dentro de sus asentamientos. Interpelan a la escuela oficial y el modo discriminatorio en que los incluye. Esta interpelación abarca un abanico de posiciones y relaciones complejas y contradictorias, a veces antagónicas, a veces complementarias con el Estado. Estas propuestas van desde mejorar la inserción en la escuela pública y la participación más amplia en las redes de asistencia educativas (políticas focalizadas, becas estudiantiles, merienda y kits escolares, entre otras), pasando por algunas que combinan la demanda al Estado de financiamiento para sus emprendimientos como

táctica de cierta redistribución social, incluso hay quienes se alían con ciertos partidos políticos para que integrantes del movimiento asuman lugares clave en cargos estatales, con la pretensión de integrar los intereses populares a la gestión pública o se crean escuelas más autónomas del Estado dirigidas por ONGs que apoyan a movimientos (Gluz, 2013).

3.1 Dos experiencias de educación para el arraigo campesino: “ñande ko jaestudiá japrogresahagua, ndaha’ei japytahagua jamba’apo jeyta la yvyre”²⁵

El contexto en que surgen las experiencias es el periodo que corresponde al fin de la dictadura stronista, entre los años 80 y 90 hasta la actualidad. Las dos experiencias estudiadas funcionan en dos comunidades que se fundan a partir de un proceso de organización y lucha por la tierra en el momento de auge de ocupaciones masivas de tierras contra el avance del monocultivo de soja transgénica, aprovechando la situación de inestabilidad posterior al golpe de Estado de 1989²⁶.

A 380 km de la ciudad de Asunción, al fondo de 120 km de camino de tierra que la separa del centro urbano más próximo, la ciudad de Santa Rosa del Aguara’y, se encuentra la comunidad Tava Guaraní en el Departamento de San Pedro. En este asentamiento conformado luego de sucesivas ocupaciones y movilizaciones por unas 120 familias (alrededor de 700 personas) asentadas en 7.500 has de tierra otorgadas por el IBR en el año 1991²⁷, funcionan la Escuela Dr. Francia y el Colegio de la Libertad. En el Departamento de Cordillera, también al fondo de un camino de tierra entre los distritos de Cleto Romero y de Juan de Mena, se encuentra el Asentamiento Regina Marecos, donde funciona el Centro Educativo Agroecológico San Juan, la comunidad está constituida por 5.400 hectáreas también conquistadas a través de ocupaciones y movilizaciones en la región y en la capital del país.

3.2 Identidad construida desde la lucha

En el proceso de constitución de estos asentamientos, sus organizaciones sufrieron represiones sistemáticas durante el litigio y los trámites judicia-

25 “*Nosotros queremos estudiar para progresar, no para quedarnos otra vez a trabajar la tierra*”, expresión en guaraní de un director de una escuela de la zona del asentamiento Regina Marecos, en referencia a la propuesta educativa agroecológica de la Escuela San Juan.

26 Con la caída de la dictadura stronista (1989), se inició una oleada masiva de ocupaciones de tierra en todo el país, acompañada de movilizaciones y mitines a nivel regional y en la capital. Se calcula que alrededor de 80% de los asentamientos actuales se obtuvieron a través de ocupaciones en este periodo. (Riquelme, 2003).

27 Ver Areco, y otros, 2014.

les para que el Estado reconozca sus comunidades y brinde los servicios básicos.

En 1995, durante un corte de ruta en Santa Rosa del Aguaray, fue asesinado el dirigente Pedro Giménez y fueron heridos 21 campesinos de Tava Guarani. Los policías que habían sido denunciados por este hecho quedaron impunes. En el 2003 se dio otra represión en el mismo lugar, durante una manifestación de los productores de cedrón. En esa oportunidad, la Policía ejecutó arbitrariamente a Eulalio Blanco Domínguez, hirió, detuvo y torturó a algunos dirigentes. El caso de las torturas quedó nuevamente impune, hasta que en el 2008, la CODEHUPY denunció el caso al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que condenó al Estado en el 2012 (CODEHUPY, 2014, pp. 156-158).

La escuela de Tava Guarani se crea en el año 1993, en medio de la agresiva campaña mediática desatada contra el asentamiento, y es clausurada por el MEC a partir de las acusaciones de que los docentes impartían formación para la guerrilla, y de que los contenidos de los programas oficiales no eran desarrollados. Aun luego de que el MEC reconozca a la escuela en el año 1999, la persecución a la comunidad no cesó; el 9 de marzo del 2005, en medio de un allanamiento a la comunidad, efectivos militares atropellaron la escuela en horas de clase, apuntaron a alumnos/as y docentes con armas de guerra, los requisaron y maltrataron con palabras ofensivas. Este grave hecho fue denunciado ante la opinión pública y las autoridades del MEC, pero nunca fue investigado y quedó impune. En los últimos años hasta hoy (2011, 2013, 2016), los medios de prensa continúan acusando a la Escuela de utilizar un modelo educativo contrario al oficial y de formar guerrilleros del Ejército del Pueblo Paraguayo²⁸.

28 Las reseñas de estos acontecimientos constan en el Plan Educativo Anual 2016 de la Escuela presentado al MEC y en los siguientes artículos periodísticos:

Niños no irán a clases porque faltan materiales de estudio. (25 de febrero de 1994). *ABC Color*, pág. 40.

La defensa oficial del gobierno volvió a acusar a los sectores de izquierda. (9 de setiembre de 1995). *La Nación*, pág. 4.

Educando para la libertad. (6 de noviembre de 1995). *Última Hora*.

Niños de San Pedro lucen boinas “bolivarianas” elegidas en asamblea. (16 de agosto de 2011). *ABC Color*, pág. <http://www.abc.com.py/nacionales/ninosdesanpedrolucenboinasbolivarianaselegidasenasamblea295977>.

Denuncian manipulación mediática sobre niños de Tava Guarani. (22 de agosto de 2011). *E'a*, pág. <http://ea.com.py/v2/denuncianmanipulacionmediaticasobreninosdetavaguarani/>.

Tava Guarani, zona liberada en San Pedro. (7 de junio de 2013). *ABC Color*, págs. <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/tava-guarani-es-una-zona-liberada-del-dpto-de-san-pedro-581572.html>.

Tava Guarani es un claro ejemplo del fracaso del “sistema socialista”. (8 de junio de 2013). *ABC Color*, págs. <http://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/tava-guarani-es-un-claro-ejemplo-del-fracaso-del-sistema-socialista-582007.html>.

En el caso del Asentamiento Regina Marecos, éste se constituyó a partir de la expropiación de un latifundio de la empresa Unión Paraguaya S.A., conquistado luego de gestiones, ocupaciones, huelgas de hambre colectivas y numerosas movilizaciones. Luego de todo el litigio legal y judicial con el Estado y la empresa, la tierra fue conquistada y las colonias habitadas oficialmente en 1993. Pero, hasta el 2013 seguía el conflicto por la efectiva adjudicación de las 1.619 hectáreas restantes expropiadas para la ampliación de la colonia. (CODEHUPY, 2014, p. 15).

El asentamiento lleva el nombre de Regina Marecos, en honor a una activa dirigente campesina, agricultora y modista, quien encabezó muchas de las ocupaciones y manifestaciones a favor de la expropiación. Falleció en la catedral de Asunción, de un problema cardiovascular agravado por la huelga de hambre. El nombre de la Escuela “San Juan” conmemora la represión policial desatada durante una manifestación el día de San Juan (24 de junio de 1992),

“en el 92, en uno de los reclamos que estaban haciendo, estaban apostados frente a la catedral, fueron atacados por la Policía con perros. Coincidió con el día de San Juan, entonces a esa fecha ellos le llaman Jagua Jesu’u Ara²⁹, de ahí viene el nombre de la escuela”³⁰.

La larga lucha de la organización campesina por lograr la expropiación de las tierras de Unión Paraguaya S.A. no terminó cuando se asentaron en las tierras conquistadas. La empresa inició una sostenida acción en represalia por la expropiación para hacer fracasar el proyecto de colonización, creó una colonización privada en las tierras expropiadas, entre empleados de la estancia y políticos de la zona, de modo a enfrentar entre sí a los campesinos. Además, organizó y sostuvo una banda parapolicial que se dedicó a aterrorizar a la población asentada y a amenazar a los dirigentes. Fueron víctimas de los ataques dos diputados miembros de la Comisión de Bienestar Rural y ocho campesinos ejecutados en ataques perpetrados por parapoliciales. Asimismo, hubo dos tentativas de ejecución en atentados que fracasaron. Entre 1995 y 1996 sufrieron atentados un directivo del Centro de Capacitación de Desarrollo Rural (CCDA) y un campesino. A pesar de todas las acciones judiciales y denuncias presentadas, ninguna medida fue tomada para detener el accionar de las bandas parapoliciales de la empresa Unión Paraguaya S.A. (CODEHUPY, 2014, p. 81).

Escuela del “Che”: Riera analiza acciones. (29 de agosto de 2016). *Última Hora*, <http://www.ultimahora.com/escueladelcherieraanalizaaccionesn1019811>.

29 Ver En guaraní: “el día de la mordida de los perros”.

30 G. T., excoordinador pedagógico de la Escuela Agroecológica San Juan. Entrevista 26 de julio del 2016.

La Escuela San Juan aún sufre una constante campaña de desprestigio desde las autoridades zonales educativas y municipales y desde los caudillos locales, el discurso descalifica la propuesta de la escuela desde la idea de que es improductivo formar a los jóvenes para continuar en la producción campesina, considerada como un modelo desfasado y en decadencia.

La historia de sus compañeros heridos y asesinados por la violencia estatal marcó a ambas experiencias en dos sentidos: en primer término, la desconfianza total hacia el Estado como garante de derechos, lo que determina una relación permanentemente tensa y conflictiva durante todo el proceso de constitución de los asentamientos y su lucha por los servicios públicos (salud, educación, agua potable, caminos), y específicamente por el reconocimiento de su escuela por parte del MEC. En términos pedagógicos, la experiencia marca un cuestionamiento a currículo, su historia oficial y los héroes reconocidos y destacados por esta y abre la necesidad de incorporar en su enseñanza, la historia reciente y más local propia del proceso de construcción de estas comunidades para quienes sus héroes son sus propios compañeros.

3.3 Entre la autonomía y el reconocimiento

Ambas escuelas, a pesar de saberse no aceptadas dentro del modelo productivo hegemónico, lucharon por su reconocimiento ante el Estado y por su derecho a recibir financiamiento de fondos públicos, concretamente del MEC y del MAG, que complementan con fondos propios generados a través del trabajo agrícola o con donaciones de organizaciones extranjeras. La Escuela Dr. Francia y el Colegio de la Libertad de Tava Guaraní son instituciones públicas controladas por la Coordinadora de Productores Agrarios de San Pedro Norte -CPA, SPN-, y la Escuela Agroecológica San Juan es privada subvencionada, controlada por Cooperativa de Producción Agroecológica Regina Marecos Ltda. y la ONG Centro de Capacitación y Desarrollo Agrícola (CCDA).

Una dificultad en el reconocimiento es que el Estado no cuenta con procedimientos claros para reconocer a las instituciones que se crean desde las organizaciones sociales, como explica uno de los referentes entrevistados. *“El caso de las escuelas agrícolas en particular tiene un limbo jurídico porque, por un lado, tienen que estar reconocidas por el MAG, la Dirección de Educación Agraria, y por otro lado su currículum tiene que estar reconocido por el MEC. Entonces nunca ni el MEC ni el MAG se ponen de acuerdo en un proyecto único, te reconoce uno, te niega el otro. Siempre estuvimos en ese limbo jurídico, por un lado, presentabas tu programa educativo al MEC para lo curricular en el aula, pero para las prácticas agrícolas en la chacra, tenías que llevar los programas del MAG y para*

*ambos tenían que presentar proyectos educativos anuales diferentes. Siempre la escuela se movió en ese juego de cintura*³¹.

La relación con el MEC se da concretamente a través de sus respectivas supervisiones zonales, ambas escuelas refieren que, por la distancia, el aislamiento y cierto temor de ir a los asentamientos, las supervisiones no tienen mucha capacidad de control in situ, esto es percibido por ellas como una ventaja para su autonomía. Sin embargo, la dependencia financiera y administrativa permite la aplicación de ciertos mecanismos de control y disciplinamiento que se concretan en la constante exigencia de papeleos burocráticos y distintos tipos de sanciones, que van desde el no cobro de los salarios de los docentes, la posibilidad de no reconocimiento y emisión de certificados, constancias y títulos para los estudiantes, a la exclusión de planes y programas para entrega de los kits escolares y la merienda.

3.4 Modelo de gestión comunitaria

Esta cierta autonomía que tienen las escuelas, condicionada por el aislamiento de sus comunidades y la ineficiencia del sistema centralizado del MEC, les permitió realizar un modelo de gestión más participativa y horizontal.

En términos de las relaciones entre autoridades, estudiantes, docentes y padres en ambas escuelas, las relaciones son poco jerarquizadas y formales. Los/as estudiantes se expresan libremente, existe un trato horizontal y no temeroso con sus autoridades, y las madres están muy involucradas en las actividades de cada escuela, colaboran con la limpieza y en la organización de eventos de autogestión, cuentan con egresados becados en el extranjero que retornaron a la comunidad a ejercer como médicos. En el caso de la Escuela Dr. Francia y del Colegio de la Libertad, no cuenta con muros en el perímetro de la institución, los estudiantes circulan libremente entre la escuela y la comunidad, que están muy integradas en el territorio del asentamiento. En el caso de la Escuela San Juan, algunos estudiantes viajan desde distritos más distantes para acceder a la formación en agroecología, algunas egresadas se incorporaron como docentes de la institución.

Los contenidos y el programa anual de las escuelas son discutidos en las asambleas anuales de las cooperativas campesinas que las gestionan, además realizan reuniones periódicas con los padres y docentes. En el Asentamiento Tava Guaraní los niños y jóvenes tienen sus propias asambleas, y también participan abiertamente en las asambleas de los adultos. La co-

31 G. T., excoordinador pedagógico de la Escuela Agroecológica San Juan. Entrevista 26 de julio del 2016.

munidad también discute y decide qué docentes serán contratados o desvinculados de la institución. El control burocrático del MEC representa un obstáculo y una distracción para su modelo de gestión comunitario; como refiere M. F., Directora de la Escuela Dr. Francia, “solíamos tener nuestra reunión del equipo docente todos los jueves, pero ahora a cada rato me exigen ir a la supervisión, que queda en Santa Rosa, nos exigen entregar muchas planillas, sobre todo para el tema de infraestructura”³².

Otro de los límites más grandes al modelo de gestión participativa y comunitaria es la falta de cumplimiento, por parte del Estado, con los desembolsos presupuestarios correspondientes y el abandono a las comunidades. En el caso de la Escuela San Juan, el ex director académico afirma:

“La limitación material es fundamental, la comunidad apenas hace 5 o 7 años que cuenta con ruta todo tiempo, cuando yo empecé a trabajar, teníamos que atravesar 42 kilómetros de estero y de camino de tierra por las estancias para llegar a Juan de Mena, y desde ahí son 18 kilómetros al fondo, tenía toda una odisea para llegar hasta la escuela. Si es que llegaba a llover, había 3 meses de suspensión de colectivos. Era una cuestión materialmente imposible, el aislamiento era terrible”³³.

3.5 La selección y formación de los docentes

La comprensión y convicción de los docentes respecto al proyecto político de las organizaciones y sus escuelas es clave para la sostenibilidad de las experiencias. Esta predisposición suele entrar en contradicción con la formación que reciben dentro del sistema formal de formación docente. Los docentes, ante todo, son trabajadores dependientes del salario para subsistir, esta relación de dependencia laboral también muchas veces choca con las expectativas por parte de las organizaciones de que los docentes puedan asumir roles más militantes.

Ambas experiencias refieren que parte importante de sus energías es canalizada en la constitución de un equipo docente estable. En el caso de Tava Guaraní, se intenta que los docentes pertenezcan a la comunidad, ya sea por haber nacido ahí o mudándose al asentamiento, la comunidad otorgó apoyo a través del trabajo comunitario para la construcción de la vivienda y la alimentación a los docentes incorporados a la escuela, que tardaron meses e incluso años en obtener un rubro remunerado por el MEC.

En la Escuela San Juan, son pocos los docentes que viven dentro del asentamiento, sobre todo aquellos que son exalumnos/as de la escuela. La ma-

32 M. F. Directora de la Escuela Dr. Francia. Entrevista 17 de agosto del 2016.

33 G. T., excoordinador pedagógico de la Escuela Agroecológica San Juan. Entrevista 26 de julio del 2016.

yoría de los docentes pertenece a distritos cercanos, y algunos van y vienen desde Gran Asunción para impartir sus cátedras.

En ambas escuelas se intenta que los docentes tengan reuniones periódicas de análisis:

“Nosotros teníamos espacios semanales como una especie de claustro docente, eran espacios de análisis y de formación, también en aspectos políticos pedagógicos (...) En ciertos periodos de ese proceso, hubo momentos en los cuales se logró consolidar un equipo humano profesional interesante con prácticas pedagógicas alternativas. Esto no se pudo sostener a lo largo del tiempo en la institución.

Las carencias económicas se mencionan nuevamente como una de las trabas para el sostenimiento de un equipo docente estable y comprometido:

“Hace poquito que se mejoró el acceso a la comunidad, pero no implicó necesariamente mejorar las condiciones materiales económicas ni de la escuela, ni de los docentes. Lo que la escuela hacía era complementarle un poquitito al docente su salario, cosa que tampoco era suficiente. Los desembolsos se iban realizando cada vez en un tiempo mayor, llegábamos a no percibir salarios por 8 meses en un año (...) Esto hace que los docentes vayan perdiendo motivación o por su propia realidad económica hayan tenido que migrar, buscar otros trabajos. Los propios docentes egresados de la institución no podían sostenerse económicamente y menos todavía los que íbamos de afuera. Más bien era por convicción ideológica que uno llevaba adelante ese tipo de trabajo”³⁴.

3.6 La metodología y los contenidos

En la dimensión metodológica fue en la que se detectaron menos innovaciones desde las experiencias. Aunque se observaron metodologías más horizontales y colectivas a través de los proyectos multidisciplinares entre estudiantes de distintos cursos, la forma de enseñanza en las aulas es muy similar a las prácticas tradicionales de la mayoría de las escuelas oficiales como la repetición, el dictado, la centralidad del pizarrón y del uso de los textos oficiales. También se reproducen los rituales típicos de la escuela como el canto del himno, veneración a los símbolos patrios. Las organizaciones refieren como principal dificultad la formación de los docentes muy centrada en la transmisión de información, con dificultades en la interacción, el desarrollo del lenguaje y del pensamiento crítico.

El currículum paraguayo se denomina semi-abierto, es decir existe la posibilidad de adecuar de entre 40 a 60% de los contenidos en base a la

³⁴ G. T., excoordinador pedagógico de la Escuela Agroecológica San Juan. Entrevista 26 de julio del 2016.

realidad, la secretaría de acción departamental tiene la potestad de poner ciertos contenidos de la zona. Sin embargo, existe un desconocimiento de esta posibilidad y en los casos que se ha intentado implicó una lucha burocrática que requiere herramientas didácticas y recursos financieros, porque implica venir hasta la Capital a hacer los trámites, cambiar el formato de la libreta, cambiar los horarios de clase, mover rubros docentes, darle vuelta los contenidos. La gente no sabe cómo hacerlo, hay un déficit muy fuerte de información y formación y hay miedo a las posibles represalias.

“Si querés hacer algo diferente al currículo oficial, tenés toda la prensa encima y lo que pueden llegar a decir tus supervisores. Los supervisores son elementos de control para los profes, supervisan la actividad de los maestros, el que está sindicalizado es visto como problemático/a. Hasta ahí pueden llegar a hacer pequeñas innovaciones, pero muchos también corren el riesgo que le vengan con controles y sanciones y se activan los mecanismos de represión, que generalmente dentro del MEC es tu sueldo, tu rubro, te descuentan, te hacen llamar a cada rato o te burocratizan tus procesos, te piden miles de cosas y por desgaste dejás de hacer. No es fácil para los maestros”³⁵.

Las directoras de las escuelas afirman que han realizado adaptaciones y modificaciones al currículo oficial, pero que éstas se aplicaron de hecho sin realizar los trámites formales ante el Ministerio, porque presumir que estas propuestas serán ignoradas o sancionadas al provenir de escuelas sostenidas por organizaciones históricamente criminalizadas. Nuevamente se menciona que la autonomía es posible por la ineficiencia en los controles del MEC más que por una predisposición a acoger las propuestas de las organizaciones:

“Nosotros armamos nuestro currículum, se inició un proceso interesante de conformar un proyecto educativo con contenido curricular diferente, crítico, sin salirse de los lineamientos generales del MEC, esa astucia hay que tener. En ese sentido nunca tuvimos mucha intervención en cuanto a nuestro contenido curricular, pero vuelvo a recalcar, yo creo que más bien por la debilidad institucional del MEC que por otra cosa, porque persecuciones de carácter institucional en la región en Caacupé, en Barrero siempre hubo, como se dio en Capiibary y en Táva Guaraní también con intervenciones fuertes en escuelas públicas, que son del Estado pero están gestionadas por organizaciones campesinas”³⁶.

35 E. M., excoordinadora del programa Escuela Viva. Entrevista del 27 de junio del 2016.

36 G. T., excoordinador pedagógico de la Escuela Agroecológica San Juan. Entrevista 26 de julio del 2016.

4. *Consideraciones finales*

Las limitaciones para la construcción de propuestas educativas propias de las organizaciones campesinas se pueden analizar desde tres niveles: el nivel estructural que se concreta en el modelo productivo hegemónico en Paraguay, el modelo agroexportador controlado por una minoría terrateniente³⁷ que detenta el poder del Estado a través de los dos partidos políticos tradicionales, esta minoría que controla en gran parte el Estado no tiene interés en desarrollar los servicios públicos en las comunidades campesinas. El segundo nivel es el nivel de las políticas educativas para el ámbito rural, las cuales son de tendencia mayoritariamente modernizante coherentes al modelo productivo nacional, buscan formar a los jóvenes campesinos para que dejen de serlo y se inserten como asalariados urbanos; y por último las limitaciones locales propias de las organizaciones derivadas de las condiciones generadas en los dos niveles anteriores, que se concretan en la falta de preparación de los docentes para adecuar un currículo al contexto comunitario, en las dificultades para educar en la lengua materna y las limitaciones para mantener y formar un plantel docente estable en las escuelas.

El Estado ha sido y sigue siendo una herramienta de control al servicio de los sectores con poder económico y político (Riquelme, 2003). La transición iniciada en 1989 no se trata de una transición a la democracia en un sentido amplio y profundo, las bases económico-sociales no fueron cuestionadas, los sucesivos gobiernos transicionistas plantearon la aceleración del crecimiento capitalista de la economía, en las condiciones de dependencia y del predominio de la producción primaria, este modelo no resuelve la democratización del acceso a la tierra, al trabajo, ni del acceso a los derechos sociales (educación, salud, etc.). (González Bozzolasco, 2009).

Aun en este contexto se disputa dentro del marco institucional del Estado, pero con constantes deslices y hasta intentos de ruptura. Estas disputas se expresan en la contraposición de una agenda de políticas estructurales que profundizan la matriz productiva agroexportadora –como la política de dinamización de mercado de tierras–, con políticas públicas educativas que han tenido ciertos discursos de inclusión del campesinado, sector mayormente afectado por el modelo económico vigente y hasta considerado como destinado a desaparecer en el proceso de modernización capitalista. El mismo estado que implementó la Reforma Agraria Asistida por el Mer-

37 Según el Censo agrícola 2008, las fincas de la agricultura familiar, que tienen superficies de hasta 20 has, solo ocupan 4% de la superficie total. En contraste, observando las grandes fincas con superficies de más de 1.000 has, abarcan 79% del territorio. Tan solo 6 de estos grandes latifundistas tienen más tierras que los 117.229 pequeños propietarios.

cado (RAAM), es el que implementa programas como Escuela Viva, que tomó elementos de la propuesta educativa de las Ligas Agrarias.

Esta contradicción se expresa concretamente en los limitados resultados que ha tenido la reforma educativa y en la persistencia de la situación de exclusión educativa de la población campesina en la forma de exclusión de hecho del sistema educativo, es decir la no asistencia a instituciones educativas de niños y niñas y adolescentes en edad escolar; o la exclusión latente, potencial y silenciosa de niños y niñas y adolescentes que asisten a alguna institución educativa pero en experiencias educativas de inserción tardía, rezago, discriminación, signadas por el fracaso y/o en riesgo de desertar (Investigación para el desarrollo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). (UNICEF, 2016).

El paso de la dictadura stronista a la transición ha implicado también un cambio de estrategia de las organizaciones campesinas ante el Estado, pasaron de la búsqueda de una construcción totalmente autónoma a la reivindicación y demanda de cumplimiento de sus derechos al Estado. Aunque las organizaciones son conscientes de que el Estado no las reconoce como sujetos de derechos, no desaparece la creencia y expectativa sobre la escuela como el ámbito de aprendizaje por excelencia. Lo que se disputa desde las organizaciones campesinas entrevistadas es intentar transformar las relaciones de fuerza tratando de construir una escuela pública popular con control social. Esta disputa entre el Estado y las organizaciones se da en lo concreto y en lo cotidiano en el terreno de las supervisiones educativas zonales, como representantes más próximos del MEC en las comunidades.

Dentro de estas instituciones educativas creadas y conducidas por las organizaciones, se incorporan pedagógicamente muchos de los planteamientos de las LACs: selección y relación con los docentes, buscar que éstos pertenezcan a la comunidad, enseñanza en la lengua guaraní, análisis de la realidad, toma de decisiones colectivas dentro de la escuela, adecuación del calendario escolar a la agenda organizativa y productiva. Sin embargo, en la disputa ante el Estado no se plantea el reconocimiento oficial y la incorporación de estos planteamientos pedagógicos, sino más bien la lucha se concentra principalmente en el reconocimiento oficial para la transferencia de financiamiento y materiales.

Estas escuelas se desarrollan en tensión permanente, entre la autonomía de construir un modelo educativo propio pertinente a su realidad que les permita arraigarse y los mecanismos de control y represión de las instituciones públicas, con quienes se relacionan en el territorio.

En las experiencias llevadas por las organizaciones Cooperativa de Productores San Pedro Norte y por la Cooperativa Regina Marecos, las escuelas tienen mayor avance en la dimensión sociopolítica desde la conciencia de que su subsistencia como comunidad depende de que tomen el control de su propia educación y de sus prácticas participativas de gestión escolar más democrática y menos burocratizada que la mayoría de las escuelas tradicionales. Respecto a las dimensiones epistemológica y metodológica, existen propuestas curriculares propias concretadas en la introducción de contenidos de su historia como organización y sus métodos de producción agroecológicos, sin embargo, aún no se plasma una propuesta alternativa consolidada, sobre todo por los condicionantes del contexto de precariedad y violencia estatal que les fuerza a la supervivencia.

Bibliografía

- Alonso, M. (2000). Educación Paraguaya Hoy: Algunas Bases para la Esperanza. *Revista Acción*.
- Areco, A., Franceschelli, I., González, J., Ortega, G., Ortega, J., & Pala, M. (2014). *Experiencias de arraigo y organización campesina*. Asunción: Base IS.
- Bonal, X. (1998). *Sociología de la educación. Una aproximación crítica a las corrientes contemporáneas*. Barcelona: Editorial Paidós.
- Caravias, J. L. (2011). Autoeducación campesina. In M. M. Cultura, *La educación en el Paraguay Independiente. Tomo I* (pp. 207-231). Asunción: MEC.
- Chamorro, U. (2004, Junio). Caracterización de la educación en el contexto del desarrollo del Paraguay. *Suplemento Antropológico, XXXIX* (1), 11 – 162.
- CODEHUPY. (2014). *Informe Chokokue 1989-2013. El plan sistemático de ejecuciones en la lucha por el territorio campesino*. Asunción: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY).
- Demellenne, D. (2011). Ubaldo Chamorro y la Escuela Activa en Paraguay. In M. d. Cultura, *La educación en el Paraguay Independiente. Tomo I* (pp. 147-172). Asunción.
- Demellenne, D. (2014). Propuestas pedagógicas con criterios de equidad y calidad pertinentes a los contextos rurales y urbanos. Una tarea pendiente en Paraguay. In L. Ortiz, *La educación en su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay* (pp. 133-150). Asunción: CADEP ILAIPP id.
- Dubet, F. (2004). ¿Mutaciones institucionales y/o neoliberalismo? In E. Tenti, *Gobernabilidad de los sistemas educativos en América Latina*. Buenos Aires: IIPE-UNESCO.
- Entrevistas a: Elena Martínez, ex coordinadora del programa Escuela Viva; a Gustavo Torres, el ex Coordinador pedagógico de la Escuela Agroecológica San Juan; a Magdalena Fleytas, Directora de la Escuela Dr. Francia, a Teodora Verón, Directora de la Escuela San Juan y a Cristina Olazar, ex miembro de las Ligas Agrarias. realizadas entre junio y octubre del 2016.
- Fernández, D. (2006). *La herejía de seguir a Jesús. Intrahistoria de las Ligas Agrarias Cristianas del Paraguay*. Asunción: Arandurã.

- Fogel, R. (2006). Movimientos campesinos y su orientación democrática en el Paraguay. In H. Grammont, *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*. (pp. 95-106). Buenos Aires: CLACSO.
- Gluz, N. (2013). *Las luchas populares por el derecho a la educación: experiencias educativas*. Buenos Aires: CLACSO.
- González Bozzolasco, I. (2009). ¿Bonapartismo a la paraguaya? *Novapolis* N° 4, 37-50..
- Hetherington, K. (2014). *Audidores Campesinos. Transparencia, democracia y tierra en el Paraguay neoliberal*. Asunción: Servilibro.
- Imas, V. (2012). Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en Paraguay, 1990-2010. In CADEP, *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina* (pp. 124-136). CADEP Fundación Konrad Adrenauer Stiftung (KAS).
- Investigación para el desarrollo, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). (2016). *Perfiles de la exclusión educativa en la República del Paraguay*. Asunción: OOSCI, UNICEF– UIS, UNESCO.
- Miranda, A. (1992). *El caso Filártiga*. Asunción: Litocolor.
- Morínigo, J. N. (2005). La matriz histórica del problema de la tierra en la sociedad paraguaya. *NovaPolis*, 4-12.
- Ortiz, L. (2014). Las políticas de inclusión educativa en Paraguay. Alcances y límites de los programas de gratuidad en educación en la reducción de las desigualdades. In L. Ortiz, *La educación en su entorno. Sistema educativo y políticas públicas en Paraguay* (pp. 58-92). Asunción: CADEP ILAIPP id.
- Palau, T., & Heikel, M. V. (2016). *Los campesinos, el Estado y las empresas en la frontera agrícola*. Asunción: Base IS.
- Palumbo, M. M. (2016). Educación en movimientos populares rurales, un estado del arte. *Historia de la educación latinoamericana*, 18 (26), 219-240.
- Popueau, F. (2007). *Dominación y movilizaciones. Estudios sociológicos sobre el capital militante y el capital escolar*. Córdoba: Ferreira Editor.
- Portillo, A., & Elías, R. (2016). La formación de docentes rurales y el desarrollo agrario de la dictadura stronista. *Historia de la Educación Latinoamericana*, 18 (26), 2013-217.
- Riquelme, Q. (2003). *Los sin tierra en Paraguay. Conflictos agrarios y movimiento campesino*. Buenos Aires: CLACSO.
- Rojas, L. (2016). *Campesino rape. Apuntes teóricos e históricos sobre el campesinado y la tierra en Paraguay*. Asunción: Base IS.
- Sanabria, E. (Director). (2010). *Escuelitas Campesinas “Ligas Agrarias Rembiapokue”* [Motion Picture].
- UNICEF, Ministerio de Educación y Cultura, Banco Interamericano de Desarrollo. (1999). *Construyendo la Escuela Activa. Manual del Programa. Módulo 1*. Asunción: MEC.

Trayectorias educativas de mujeres adolescentes rurales del Distrito Teniente 1° Manuel Irala Fernández. Depto. Presidente Hayes, Paraguay*

Fecha de recepción: 20 de abril de 2017

Fecha de aprobación: 30 de mayo de 2017

Resumen. El presente trabajo es parte de una investigación que busca dar a conocer la situación de niñas y adolescentes mujeres del distrito Teniente 1° Manuel Irala Fernández, del Departamento Presidente Hayes de Paraguay. El estudio describe situaciones de abandono escolar de niñas y adolescentes, tomando algunos casos en las que el embarazo y la maternidad temprana incidieron en sus decisiones para interrumpir sus trayectorias escolares.

El estudio tuvo un enfoque cualitativo de carácter descriptivo, por lo cual los resultados describen la situación de esas niñas, y no puede ser generalizable. Se realizaron entrevistas con niñas y adolescentes que están fuera de la escuela y entrevistas grupales con niñas y adolescentes, que abandonaron y que volvieron a la escuela luego de que sus trayectorias escolares fueran interrumpidas.

Palabras claves: derecho a la educación –trayectorias escolares– género – abandono escolar - exclusión.

Sara Raquel López C.

Licenciada en Trabajo Social (UNA). Especialista en Educación con orientación en Gestión Educativa (Universidad de San Andrés, Argentina). Magistra en Trabajo Social (Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina). Magistra en Educación, con orientación en Gestión Educativa (Universidad de San Andrés, Argentina). Actualmente Maestranda en Evaluación de la Calidad de la Educación (FLACSO Costa Rica, OEI, ID) y Doctoranda en Ciencias Humanas y Sociales, Universidad Nacional de Posadas (Argentina). Docente de grado y posgrado en universidades públicas y privadas. Ha ocupado cargos en la gestión universitaria y en la gestión del Ministerio de Educación y Cultura.

* El trabajo retoma las principales ideas de la investigación “Trayectorias educativas de mujeres adolescentes rurales del Distrito Teniente 1° Manuel Irala Fernández. Departamento Presidente Hayes. Paraguay”, en el marco del Concurso “El derecho a la Educación” beca otorgada por CLACSO – PLAN, 2015.

Abstract. The present work is part of an investigation that seeks to raise awareness of the situation of girls and adolescent women in the Lieutenant 1 ° Manuel Irala Fernández district of the Presidente Hayes Department of Paraguay. The study describes situations of school drop-out among girls and adolescents, taking some cases in which pregnancy and early motherhood influenced their decisions to interrupt their school trajectories. The study had a qualitative approach of descriptive character, so the results describe the situation of these girls, and can not be generalizable. Interviews were conducted with out-of-school girls and adolescents and group interviews with girls and adolescents, who dropped out and returned to school after their school trajectories were interrupted.

Key words: right to education - school trajectories - gender - school drop - out - exclusion..



1. El derecho a la educación, reflexiones iniciales

La educación es un derecho humano fundamental. En este marco, los consensos internacionales han definido que la misma debe reunir las dimensiones de respeto de los derechos, relevancia, pertinencia, equidad, eficiencia y eficacia. El enfoque de derechos, así, se funda en los principios de gratuidad y obligatoriedad, y en los derechos a la no discriminación y a la plena participación (UNESCO/OREALC, 2007).

En el último encuentro sobre Educación (Incheón, 2015) se han ratificado los compromisos asumidos en Jomtiem (1990), en Dakar (2000) y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ONU, 2015) en torno a lograr el acceso a la educación universal, financiada con fondos públicos, de los cuales nueve años serán obligatorios, velando de esta forma que la misma sea equitativa, gratuita que permita conseguir resultados de aprendizaje pertinentes” (UNESCO, 2015).

Los gobiernos de todos los países han realizado esfuerzos por alcanzar las metas planteadas; sin embargo, diferentes informes nacionales dan cuenta de que a pesar de los avances obtenidos aún no se ha logrado la meta principal, cual es la educación para todas y todos (MEC, 2010; Elías, Briet, Spinzi & Aquino, 2015; MEC, 2015).

Los avances en materia educativa siguen mostrando los obstáculos para lograr la calidad de la educación y, es el contexto socioeconómico la variable que mayor influencia tiene en los resultados educativos; el Informe Situación Educativa de América Latina y el Caribe: *Hacia la educación de calidad para todos al 2015* (UNESCO, 2013) señala, en este marco, que el contexto afecta tanto en la participación de la educación así como en el aprovechamiento de las oportunidades educativas de las y los estudiantes.

En la actualidad, los retos para la educación son cada vez mayores, no se puede plantear políticas independientes; se requieren plantear políticas de

inversión productiva, políticas de empleo y sobre todo políticas inversión en capital humano que requiere mirar la escuela y la formación de las y los jóvenes en la búsqueda de un desarrollo social y económico sostenido (Bloom, Canning y Sevilla, 2003; Adioetomo et al., 2005; Wong y Carvalho, 2006, en Saad et al, 2008: 28).

Las declaraciones de los países, los marcos normativos y las intencionalidades se enfrentan con sus propias realidades. La educación de calidad requiere, principalmente que las y los estudiantes aprendan y es en ese punto de inflexión donde las condiciones y las disposiciones para el aprendizaje se ponen en tensión.

América Latina, en la década del noventa ha atravesado reformas educativas que han dado lugar a cambios en la concepción de aprendizaje. Desde esta década, el LLECE (Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad de la Educación) realiza evaluaciones estandarizadas para medir los logros educativos en algunos países de América Latina y el Caribe en las áreas de lectura, matemática 3° y 6° grados y ciencias, 6° grado. Paraguay ha formado parte de ellas desde el primer estudio¹.

Las evaluaciones estandarizadas, por sí solas no explican los aprendizajes, por ello, estudiar los factores asociados podría ayudar a comprender la complejidad con que aparecen. Treviño y otros (2010) señalan, entre otros aspectos, la necesidad de prácticas eficaces y políticas que se dirijan al fortalecimiento de directivos y docentes de los centros educativos con mayor vulnerabilidad. Señalaban también que las políticas educativas serían más eficientes si son acompañadas con políticas sociales dirigidas a atenuar las desigualdades existentes y acortar las brechas de aprendizaje.

Los factores asociados consideran que el contexto social, económico y cultural tiene un mayor peso cuando se consideran los aprendizajes; sin embargo esta podría ser una visión un tanto determinista si no se considera que la escuela es el espacio en el cual niñas y niños desarrollen su potencial de aprendizaje. Treviño y otros (2010) señalan que el mejoramiento de los aprendizajes requiere tomar medidas que fortalezcan las capacidades de las escuelas, así como también medidas que mejoren las condiciones de vida de las y los estudiantes.

Varias discusiones se han realizado a este respecto. Algunos autores como Bourdieu y Passeron (1996), en sus investigaciones han demostrado el funcionamiento escolar y la relación de la cultura de los estudiantes según

¹ PERCE (Primer Estudio Regional y Comparativo y Explicativo), año 1997.
SERCE (Segundo Estudio Regional y Comparativo y Explicativo), año 2006.
TERCE (Tercer Estudio Regional y Comparativo y Explicativo), año 2013.

el origen social o las clases a las cuales pertenecen. Estos autores, han planteado que las desigualdades que se producen en las instituciones educativas no se deben únicamente a las desigualdades económicas, sino fundamentalmente a desigualdades del capital cultural (Ortiz, 2012).

El capital cultural, son los bienes culturales que portan los individuos según su pertenencia a una u otra clase social; es transmitido por diferentes agencias a través de la comunicación pedagógica (Bourdieu y Passeron, 1996). La familia posee, inicialmente, un capital cultural que será moldeada mediante la acción pedagógica (Bourdieu y Passeron, 1996) de diferentes grupos sociales (educación difusa), sean estos un grupo familiar o instituciones cuya legitimidad está conferida por una sociedad (educación institucionalizada, como la escuela); todas tienen a su cargo la reproducción de las relaciones sociales, esto es, la reproducción de la arbitrariedad cultural de las clases existentes en la sociedad.

El sistema escolar, al estar legitimado en una sociedad como agencia de transmisión cultural neutral, contribuye a la reproducción de la distribución del capital cultural entre las clases, y, al decir de Bourdieu y Passeron (1996: 255), cumplen una función clave en términos ideológicos: “la función de integración intelectual y moral y de conservación de la estructura de las relaciones de clase”.

2. El derecho a la educación. Algunos datos de Paraguay

Paraguay es un país que, al igual que los países de América latina y el Caribe, ha atravesado por procesos de Reforma Educativa. Con la Constitución Nacional del año 1992, la educación escolar básica se planteó como obligatoria y gratuita (Art. 76), dieciocho años después, la educación media logra la gratuidad y la obligatoriedad del nivel (Ley N° 4088, 2010)².

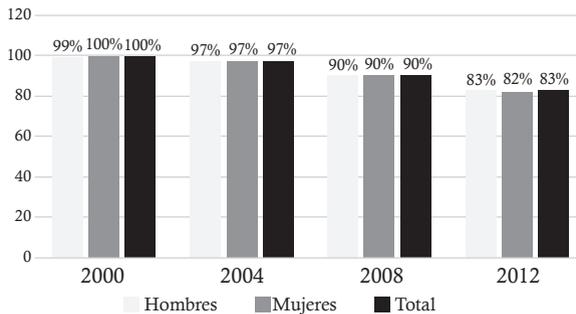
La ampliación de la educación escolar básica, a partir del proceso de reforma permitió aumentar a 9 años de estudio obligatorio, lo que representó para Paraguay un avance significativo.

Los informes sobre Paraguay, en la última década (2000 – 2012) muestran un aumento en sus indicadores de cobertura y de eficiencia, pero la deuda pendiente sigue siendo la calidad. El Informe Nacional Paraguay. Educación para todos 2000-2015 (Elías y Briet, 2015) muestran el comportamiento de la matrícula en el periodo 2000 – 2012.

² Cabe resaltar que con esta ley, también la educación inicial se declara obligatoria y gratuita.

El gráfico 1, muestra que en el año 2000 la cobertura total en la matrícula neta en 1° y 2° ciclo era el 100%, en los años subsiguientes se observa una disminución sostenida en ambos sexos, llegando en el año 2012 al 83%.

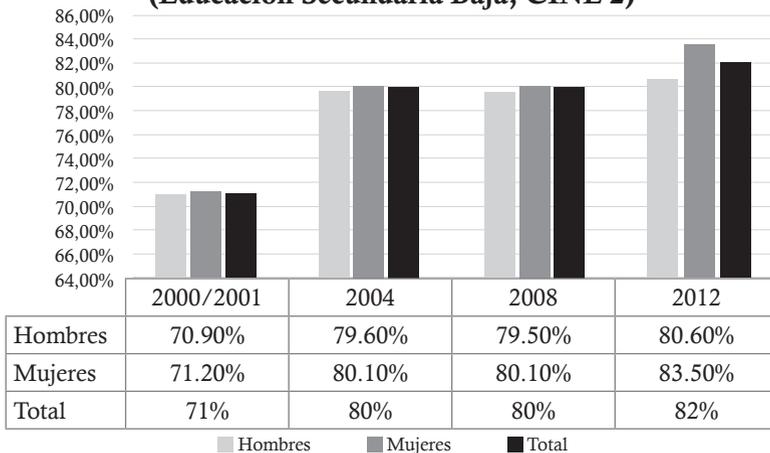
Gráfico 1.
Tasa Neta Ajustada de matrícula en 1° y 2° ciclo de la EEB por año y sexo (CINE 1)



Nota: Los datos incluyen a todos los alumnos de 6 a 11 años de edad matriculados en los distintos niveles educativos.

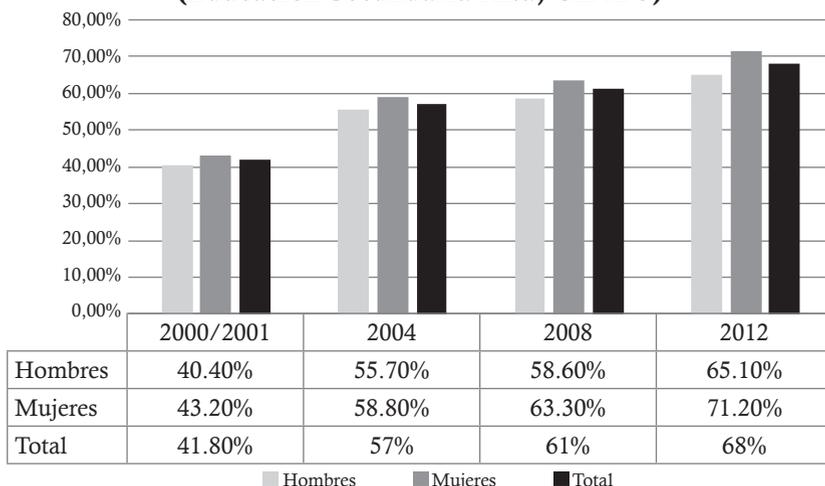
Fuente: MEC-DGPE. SIEC 2000-2004-2008-2012. STP. DGEEC. “Proyección de la población por departamento, según sexo y edades simples. Periodo 2000-2011”. Base Censo 2002. (Eliás y Briet, 2015: 47, adaptado).

Gráfico 2.
Tasa bruta de matrícula en 3er. ciclo de la EEB por año y sexo. (Educación Secundaria Baja, CINE 2)



Fuente: MEC-DGPE. SIEC 2000-2004-2008-2012. STP. DGEEC. “Proyección de la población por departamento, según sexo y edades simples. Periodo 2000-2011”. Base Censo 2002. (Eliás y Briet, 2015: 61, adaptado).

Gráfico 3.
Tasa bruta de matrícula de la Educación media por año y sexo.
(Educación Secundaria Alta, CINE 3)



Fuente: MEC-DGPE. SIEC 2000-2004-2008-2012. STP. DGEEC. “Proyección de la población por departamento, según sexo y edades simples. Periodo 2000-2011”. Base Censo. (Elías y Briet, 2015: 61, adaptado).

Los gráficos 2 y 3 muestran los porcentajes del 3er. ciclo y en la educación media. La tasa bruta de matrícula en estos niveles muestra un aumento sostenido; iniciando para el 3er. ciclo con un 71% en el año 2000 y un 82% en el año 2012. En la educación media, por su parte, se observa un aumento significativo entre los años 2000 y 2012 (de 41,8% a 68%).

Según el Informe del Progreso Educativo en Paraguay (Elías et al. 2013) en el periodo 2000 – 2010 hubo un incremento en la tasa de matrícula neta en el 3er. ciclo y en la educación media aproximadamente en un 10% y más, a diferencia del 1° y 2° ciclo de la educación escolar básica, que hubo una disminución.

El incremento podría deberse, según este informe, a la expansión de la educación media en toda la región; a pesar de ello, Paraguay en comparación con estos países ha tenido en el año 2010 las tasas más bajas de cobertura (64%), con relación a Uruguay (74,2%), Bolivia (75%), Brasil (78%) y Argentina, (83%) (Elías et al. 2013). Por su parte, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH 2010) muestra altos porcentajes de niñas, niños y adolescentes que no asisten a ninguna institución de educación formal; en dicho año, el 32% de niñas y niños de pre escolar, el 2% del 1° y 2° ciclo de la EEB, el 8% del 3er. ciclo de la

EEB y el 29% de adolescentes no se encontraba matriculado en ninguna institución educativa (Elías et al., 2013); entendido así, la educación inicial y la educación media son los niveles en los cuales existe un mayor porcentaje de sujetos sin escolarización.

En el análisis de la situación, los autores reportan varios motivos por los cuales niños, niñas y adolescentes no asisten a la escuela, entre ellos se agrupan: i.) Sin recursos (sin recursos, necesita trabajo, hace labores del hogar, y muy costosos los materiales y la matrícula); ii.) Expectativas socioculturales (no tiene edad, terminó estudios, motivos familiares, no quiere estudiar, embarazo); iii.) Falta oferta educativa (no hay escuela cercana, escuela cercana cerró o es mala, no tiene escolaridad completa, maestro no asiste, requiere educación especial); iv. Otras razones (por enfermedad y otras razones) (Elías et al., 2013: 12).

La investigación desarrollada puso el interés en niñas y adolescentes con riesgo de abandonar la escuela, y aquellos/as que la han abandonado. En este marco, fue posible observar que algunos de los casos de abandono pudieron deberse a las expectativas socioculturales que indican *motivos familiares y embarazo* como algunas de sus causas principales.

El abandono escolar es comprendido desde el concepto deserción y la literatura especializada señala que la deserción escolar es un proceso multicausal donde intervienen factores de riesgo, socioculturales, familiares, percepciones de adolescentes sobre sí mismos, expectativas educativas y profesionales y otros factores; de esta forma, se la puede definir como “un proceso de alejamiento paulatino de la escuela que culmina con el abandono por parte del niño/a o adolescente” (Elías y Molinas, 2005: 5).

Otros autores desde este mismo análisis, retomando otros estudios y documentos agrupan algunas determinantes principales de la deserción y señalan entre otros, “problemas familiares, principalmente mencionados por las niñas y las adolescentes tales como la realización de quehaceres del hogar, el embarazo y la maternidad” (PREAL, 2003; JUNUAEB, 2003, Mejía, 2002, en Elías y Molinas, 2005: 6).

El Informe del Progreso Educativo (Elías et al., 2013) señala además de los determinantes mencionados, la permanencia; esto es, niñas, niños y adolescentes ingresan al sistema educativo, pero tienen dificultades para permanecer en él.

Por su parte, otro de los avances en el sistema educativo fue el aumento de los años de estudio. En el año 2000 el promedio fue 7,1 años y, para el año 2010 se incrementó en 8,2 años, notándose que las diferencias se

encuentran según zona de residencia, con el 3,2 años más para el área urbana. Para el año 2011, dicho promedio alcanzó 8,6 años. No se observan diferencias entre sexos.

El abandono escolar se produce principalmente en el 3er. ciclo y en la educación media, cuando niñas y niños tienen alrededor de 12 años; entre los años 2000 y 2010 se observó que adolescentes entre 13 y 17 años abandonaron la escuela (Elías et al., 2013).

La promoción automática para el primer ciclo se implementó en el año 2006 (Resolución N° 186, MEC, 2006), buscando de esta forma, a corto plazo, evitar la repitencia, y a mediano plazo, la deserción. Desde su año de implementación esta medida fue mostrando cierto éxito, y los reportes señalan que en el año 2000 la repitencia alcanzó 8% en los dos primeros ciclos de la escolar básica y para el año 2010 bajó al 5% (Elías et al., 2013).

Por su parte, la repitencia en el 3er. ciclo y la educación media es del 1%. Datos actualizados sobre la repitencia en Paraguay señalan que en el 2011 en el 1° y 2° ciclo el porcentaje fue 4,6%, mostrando así una ligera disminución con respecto al año anterior; en el tercer ciclo hubo un ligero aumento al 1,1% y en la educación media se redujo al 0,6% (MEC, 2012).

Dakar en el año 2000 planteó como objetivo “Paridad de género e igualdad en la Educación”, este objetivo clave para alcanzar la educación para todos, su meta se orientó a suprimir las disparidades en todos los niveles antes del año 2015 garantizando que niñas, adolescentes y jóvenes mujeres accedan plenamente a la educación básica de calidad y tengan un buen rendimiento (UNESCO, 2000).

Cabría preguntarse, más de 15 años después, cómo se concretó dicha meta, y para ello resulta interesante conocer que el índice de paridad de género³ es la “situación relativa de las mujeres respecto de los hombres en lo que se refiere al acceso a la educación” (Elías et al., 2013: 91). Como puede observarse en el cuadro N° 4, dicho índice de paridad de género en el periodo estudiado se comporta de la siguiente manera:

3 Un país logró la paridad de género si los valores oscilan entre 0,97 y 1,03. Valores inferiores a 0,90 y superiores a 1,11 muestran la existencia de una disparidad extrema (Elías et al., 2013)

Cuadro N° 1.
Índices de paridad de género por año

	Índices de Paridad	2000/2001	2004	2008	2012
1	Tasas de alfabetización 15 años y más	0,96	0,97	0,98	0,99
2	Tasas de alfabetización (15 - 24 años)	1,00	1,00	1,01	1,00
3	TBE en preescolar	1,02	1,00	0,99	0,99
4	TNI en educación primaria	1,04	1,04	1,02	1,02
5	TNAE en educación primaria	1,01	1,00	1,00	0,99
6	Tasa de supervivencia hasta el último grado	S/D	1,02	1,03	0,98
7	Tasa Efectiva de Transición de educación primaria a la educación secundaria (general)	S/D	1,00	1,01	1,01
8	TNAE en educación secundaria	S/D	1,00	1,01	1,01

Fuentes:

Indicador 1 – STP DGEEC. EPH 2001-2004-2008-2012.

Indicadores 2 a 7 – MEC-DGPE: SIEC 2000-2004-2008-2012 (Elías y Briet, 2015: 91).

El cuadro refleja la paridad de género. Es posible afirmar al respecto que, en general, en Paraguay hay paridad de género, pues los valores se encuentran muy cercanos a 1 en la mayoría de los niveles (pre escolar y educación escolar básica). Llama la atención el dato de la Tasa Neta de Ingreso (TNI), donde puede notarse que los valores superan el 1,02 en los años 2000 y 2004, mostrando cierta inequidad; en los años 2008 y 2012 los valores mejoran, pero se mantienen al límite de lo esperado. Tal como lo advierten Elías y Briet, la paridad de género visualizada sólo en términos estadísticos “no permite evaluar cualitativamente los avances y dificultades que se han podido dar en esta década, en términos de currículum, de capacitación docente, de libros de textos, etc.” (2015: 92).

Los indicadores de eficiencia interna en Paraguay (cobertura en todos los ciclos, permanencia y egreso) se muestran satisfactorios; sin embargo, los indicadores de calidad siguen siendo la preocupación de la política educativa.

Una educación de calidad implica considerar dos principios claves: “El desarrollo cognitivo del educando es el objetivo explícito más importante de todo sistema educativo”, que puede ser evaluado a través de pruebas estandarizadas nacionales e internacionales, y “el papel que desempeña la educación en la promoción de las actitudes y los valores relacionados con una buena conducta cívica, así como en la creación de condiciones propicias para el desarrollo afectivo y creativo del educando”, cuya

medición resulta de mayor dificultad (Informe EPT 2005, en Elías y Briet, 2015: 98).

Para dar respuesta a uno de los principios, el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) se encarga de realizar periódicamente evaluaciones estandarizadas en Comunicación y Matemática al terminar los ciclos (3°, 6° y 9° grado), la educación media y a estudiantes de Instituciones Formadoras de Docentes⁴. Los resultados actuales se presentan organizados según niveles de desempeño. SNEPE realizó las últimas pruebas a nivel nacional en el año 2015; los últimos resultados datan del 2010 y según el informe de Elías y Briet, (2015: 104) “los resultados de aprendizaje en lengua-comunicación y matemáticas siguen siendo insuficientes respecto a los requerimientos nacionales”.

En este sentido, los resultados muestran en general que en los tres grados evaluados, las y los estudiantes se ubican por debajo del nivel III (niveles I, II y Debajo del Nivel I), en las áreas de matemática y lengua; tendencia similar en niñas y niños de áreas rurales, urbanas y de instituciones del sector oficial, privado y privados subvencionado (MEC, 2010).

En concordancia con los resultados del SNEPE, el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (UNESCO, 2015) evidencia algunas similitudes. El informe Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (TERCE) señala que Paraguay se encuentra ubicado por debajo de la media nacional en las pruebas de lectura, matemática y ciencias, tal como puede observarse a continuación.

Cuadro N° 2.
Niveles de desempeño por materia y grado para Paraguay

Área curricular y grado	NIVELES DE DESEMPEÑO			
	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Nivel IV
Lectura 3ro.	57.4	19.7	16.2	6.7
Lectura 6to.	33.8	50.3	9.9	5.9
Matemática 3ro.	66.5	17.1	12.6	3.8
Matemática 6to.	69.3	24.8	5.1	0.8
Ciencias Naturales 6to.	59.3	31.2	7.1	2.3

Fuente: TERCE, Informe de Resultados. En: UNESCO, s/f.

⁴ En este momento se encuentra realizando el procesamiento de la información de la evaluación censal desarrollada en el año 2015. Aun no se tienen resultados preliminares oficiales.

En el 3er. grado, los resultados en lectura muestran que el 57% se ubica en el nivel I (57,4) de desempeño y en el 6° grado el 50% se ubica en el nivel II (50,3%). En matemática, los resultados muestran bajos niveles de desempeño, en el 3er. grado el 66,5% y en el 6° grado, el 69,3% se encuentran en el nivel I. De igual forma, puede observarse que en Ciencias naturales de 6° en Paraguay, el 59,3% se encuentra en el nivel I (UNESCO, s/f).

Los resultados no pueden ser analizados sólo con abordajes cuantitativos, por ello, el análisis desde la perspectiva de género en la escuela posibilita encontrar algunas respuestas que lo superen. Es una perspectiva para dilucidar cómo en las sociedades las construcciones culturales posibilitan o no el acceso o no a la educación y otros derechos, y cómo en ese marco, la escuela opera a través de sus prácticas.

En este sentido, las prácticas educativas –y no educativas– se encuentran en todos los procesos asociados a la escuela (dentro y fuera del aula) e incluyen, además del diseño curricular con sus respectivos programas, la formación de las y los docentes, los materiales utilizados, y fundamentalmente el currículum oculto que opera desde prácticas discriminatorias y sexistas en las relaciones entre todos los sujetos que conforman la llamada comunidad educativa.

3. Los límites para el derecho a la educación

En el Informe Regional de la Iniciativa por los Niños Fuera de la Escuela (Iniciativa NFE) se identificaron algunos factores para comprender la exclusión educativa; los factores fueron organizados en perfiles educativos, y con esa base se analizaron las barreras de exclusión de niñas y niños en el marco del derecho a la educación⁵. El estudio focalizó su análisis en niñas, niños y adolescentes que se encuentran fuera de la escuela, así como también en aquellos que tienen condiciones de abandonarla. Los riesgos principales están asociados a la situación de vulnerabilidad en la cual se encuentran estos sujetos en sus procesos de escolarización (UNICEF, 2012).

El estudio clasificó dos grandes grupos de estudiantes: quienes están “hoy fuera de la escuela”, que hace referencia a inequidades de acceso o permanencia y quienes están “en riesgo de estar fuera de la escuela”, que remite a inequidades de progreso y aprendizaje. En estas dos clasificaciones se incluyen 5 dimensiones de la exclusión, de las cuales las tres primeras corresponden al primer grupo, y las dos últimas corresponden al segundo (UNICEF, 2012: 18).

5 El estudio se realizó en 31 países de América Latina y el Caribe.

El siguiente cuadro lo resume de la siguiente manera:

Cuadro N° 3 Dimensiones de la exclusión

Hoy fuera de la escuela	Inequidades de acceso o permanencia	
	Dimensión 1	Exclusión de hecho de la educación inicial.
	Dimensión 2	Exclusión de hecho, total o parcial de la educación primaria.
	Dimensión 3	Exclusión de hecho, total o parcial, de la educación secundaria.
En riesgo de estar fuera escuela	Inequidades de progreso y aprendizaje	
	Dimensión 4	Exclusión latente, potencial o silenciosa de la educación primaria.
	Dimensión 5	Exclusión latente, potencial o silenciosa de la educación secundaria básica.

Fuente: Procesamiento en base a datos de UIS – UNESCO. En: UNICEF (2012: 18).

Las dimensiones de la exclusión, aludidas en el cuadro N° 6, permiten revisar algunos factores que intervienen en los procesos de abandono escolar, y según este el mismo estudio, “estos factores –o barreras– se combinan entre sí configurando ‘cuellos de botella’ que reducen las oportunidades de acceso, permanencia, progreso y aprendizajes de niñas, niños y adolescentes”. El Informe se basó en un diseño metodológico en el cual se clasificaron las barreras en dos grandes ámbitos; aquellas que se producen en vinculación desde la población hacia el sistema educativo –demanda– y aquellas que se producen dentro del propio sistema educativo –oferta– (UNICEF, 2012: 20-21).

Las barreras alusivas a la demanda se refieren a obstáculos económicos y socioculturales; los primeros incluyen las dificultades que tienen las familias para iniciar o sostener la escolaridad oportuna de niñas, niños y adolescentes; y las segundas son aquellas barreras que se relacionan con diversos modos de desacople entre la cultura escolar y la cultura popular. Por su parte, *las barreras de la oferta* se refieren a aquellas que limitan la potencia que tienen las escuelas para producir aprendizajes en sus estudiantes; estas barreras deben ser consideradas en dos direcciones: las que operan en el plano material, pedagógico o simbólico, y las que se expresan en la gestión del sistema educativo (UNICEF, 2012).

El abandono de la escuela, o la deserción escolar, es un proceso paulatino, niñas, niños o adolescentes no abandonan la escuela por una decisión

espontánea; más bien se da en un proceso en el cual los condicionantes a los que están expuestos colaboran para que dicha decisión se torne hasta obligatoria, es “un fenómeno con historia con un inicio poco claro o conocido, y con un final, reflejado en la acción de abandonar el sistema escolar” (JUNAEB, 2003 en Elías y Molinas, 2005: 6).

Características familiares asociadas al género se constituyen en factores que colaboran en el abandono escolar, principalmente en sectores muy tradicionales. El mandato social coloca a las niñas en situación de hacerse cargo de las actividades de reproducción; condicionantes como el embarazo y la maternidad temprana, en ocasiones producto de abuso sexual, inciden en que muchas niñas abandonen la escuela en forma temprana. Es importante en este punto, recordar que la influencia de factores extra escolares (como los factores económicos, actitudes y prácticas asociadas a las diferencias de género en la situación educativa de las niñas), principalmente en las zonas rurales, como así también en otros elementos escolares que transmiten estereotipos sexuales como ser: el currículum oculto, la lengua utilizada, el contenido de los textos educativos, las actitudes y comportamientos del profesorado inciden de manera importante en garantizar o no la continuidad educativa de las niñas (Sottoli y Elías, 2001). Estos aspectos sólo pueden ser observados con estudios cualitativos.

El embarazo y la maternidad temprana limitan la continuidad de los estudios de las niñas, sobre todo en las zonas rurales. La Ley N° 4048, 2010 “De protección a las estudiantes en estado de gravidez y maternidad”, ha sido muy significativa para garantizar el ingreso y la permanencia de niñas y adolescentes en estado de gravidez y maternidad en todas las instituciones del país. Se han dictado algunas normativas en el sistema educativo que prevén procedimientos para el cumplimiento, sin embargo, existen dispositivos institucionales expulsivos instalados en las escuelas.

Sottoli y Elías (2001: 54). con relación al embarazo y la maternidad temprana, señalan que la mayoría de las niñas y adolescentes abandonan la escuela “por decisión familiar, por presión social, por necesidades económicas o por trabas por parte de la institución escolar. En algunos casos excepcionales se llega a un arreglo y las alumnas están como estudiantes libres”.

Razones económicas también inciden en el abandono escolar. Algunos autores señalan que el sistema educativo podría ser reforzador del círculo de la pobreza y de la exclusión, porque los modelos educativos y los estándares de calidad propuestos resultan inadecuados para aquellos sectores sociales en situación de vulnerabilidad como ser: las zonas rurales, urbano marginales, grupos minoritarios, mujeres, que tendrían como consecuen-

cia situaciones de fracaso escolar visualizados en el bajo rendimiento, inasistencia, repitencia, y otros que podrían ser causa de abandono (Elías y Molinas, 2005).

Estereotipos y comportamientos sexistas naturalizan situaciones de ausentismo e inasistencia que desemboca en abandono escolar. Resultados de la investigación. Prácticas sexistas en el aula señalan que estas prácticas tienen como efecto “silenciar la diferenciación sexual e ignorar la presencia de personas del otro sexo, contribuyendo a diluir la identidad femenina” (UNICEF, 2004: 27). Este mismo estudio muestra que las actividades realizadas en la escuela tienden a reforzar los roles tradicionales masculinos y femeninos, asignando a las niñas las tareas relacionadas a barrer, lavar y a los niños, tareas relacionadas al uso de mayor fuerza física. La investigación también constata “la ausencia de imágenes o textos referidos a la equidad de género (...)”, y señalan que en los espacios fuera del aula se observaron algunas imágenes que refuerzan los estereotipos en relación a lo masculino y femenino (UNICEF, 2004: 39).

Concordantes con esto, la escuela, como agente socializador y formador de subjetividad, opera a través de las prácticas escolares y de los discursos desarrollados por los y las docentes. Estas prácticas y estos discursos son asumidos por los y las adolescentes, quienes se expresan a su vez reproduciendo ideas y comportamientos aprendidos.

Otros factores que intervienen para que adolescentes y jóvenes paraguayos abandonen la escuela tienen que ver con la escasez de los recursos económicos, situaciones de exclusión social, aislamiento geográfico, la condición de género o a las determinantes étnicas, la persistencia social de situaciones de discriminación fundadas en una cultura tradicional que atenta contra la igualdad de oportunidades entre los hombres y las mujeres (López, 2011). Sumado a estos factores, puntualizan en que para las mujeres que estudian otros factores importantes son “el embarazo y la maternidad, así como la asunción de obligaciones familiares vinculadas al cuidado de la casa, de miembros menores de la familia, y en menor medida el sustento del hogar, obliga al abandono de los estudios”. Además de ello, situaciones de violencia física y/o psicológica y la economía familiar que exige a los adolescentes hombres a trabajar para contribuir al sustento familiar (Declaración del Parlamento Juvenil del Mercosur 2010, en Corbeta, 2011: 124).

Las discusiones sobre la cual ha girado el análisis hasta ahora es cómo niñas, niños y adolescentes abandonan la escuela; sin embargo, Corvetta (2011: 129) nos enfrenta con una pregunta diferente: “¿Cómo es la escuela que abandona la misión de educar a adolescentes y jóvenes?”. O: “¿Cómo

es la escuela o cuándo la escuela abandona a sus estudiantes?”, y coloca el acento en la institución garante de derechos: la escuela. ¿Es posible, en este sentido, resituar las responsabilidades? ¿Es posible plantear que no son niñas, niños o adolescentes quienes abandonan la escuela?, sino en otras palabras, ¿es la escuela quien los abandona?

Elías y Molinas (2005) señalan que la escuela carece de herramientas para brindar respuestas positivas a la problemática adolescente; respondiendo directa o indirectamente con la exclusión, la escuela (docentes y directivos) se mantiene distanciada de la realidad de los adolescentes.

Peralta et al., (s.f.), en una investigación sobre la deserción en la educación media, señala la existencia de determinantes que podrían explicar la deserción y los agrupan en dos: determinantes económicos y determinantes familiares; según el estudio, la principal causa de deserción es el trabajo juvenil remunerado en la mayoría de los hombres y en algunos casos en las mujeres, causa que coincide con el estudio de Elías y Molinas (2005). Otras causas se refieren a motivos familiares como la separación de los padres, fallecimiento de uno de ellos, viajes al exterior de sus progenitores, entre otros.

El embarazo temprano se señala como uno de los principales motivos de abandono definitivo de las mujeres; las responsabilidades que una adolescente madre debe asumir en ese periodo y, en muchos casos, al no contar con apoyo familiar ni de su pareja, la obliga a tomar esta decisión. Posterior al nacimiento del niño, es probable que necesite trabajar para el mantenimiento y el cuidado de su bebé; la institución educativa tampoco tiene alternativas para este tipo de situaciones (Peralta, et al, s.f.).

Situaciones como esta nos invitan a pensar cómo estas niñas y adolescentes cierran su ciclo escolar; la literatura ofrece algunas categorías teóricas para explicar: ¿cómo lo viven?, ¿qué antecedentes tienen? Explorar las trayectorias educativas de estas mujeres nos posibilita pensar en sus situaciones.

4. Trayectorias escolares, aproximaciones para el análisis

Las trayectorias educativas, o trayectorias escolares, se definen “como el recorrido que los alumnos realizan por grados, ciclos o niveles a lo largo de su biografía escolar” (Ministerio de Educación, 2015: 1). Una trayectoria es regular cuando el o la estudiante recorre los grados o cursos según los tiempos y las formas que están definidas en un sistema educativo; esto es un grado o curso por año, con inicio y finalización establecida.

La trayectoria social o escolar:

“nos acerca a una comprensión dialéctica de los diversos itinerarios que los agentes van delineando a lo largo de su vida. Lejos de pensar que a determinadas posiciones de partida corresponden sólo ciertos puntos de llegada, si bien hemos mostrado que son bastante interdependientes, se evidencian también espacios de quiebre y ruptura” (Kaplan, en Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación 2006: 40).

La trayectoria social pone en relación tres dimensiones centrales que tienen que ver con condicionamientos materiales, la esfera subjetiva (representaciones, expectativas, sentimientos) y las estrategias, no siempre racionales que van armando las personas en sus recorridos (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, 2006).

En los trayectos de escolarización en cada escuela, en cada aula se encuentran formas singulares de poner en cuestión los límites impuestos, y también se encuentran opciones de libertad; de acuerdo con esto, cuanto más se consideran los puntos de partida desiguales con los que las y los estudiantes transitan su escolarización, se tendrá mejores condiciones de operar sobre ellos para superarlos o al menos reducir sus efectos negativos (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, 2006).

Las reflexiones que permiten pensar en nuestras realidades tienen que ver con desmontar la idea de homogeneidad, linealidad y predicibilidad de los trayectos educativos de las y los estudiantes, ya que muchos de ellos transitan la escolarización de “modos heterogéneos, variables y contingentes”. Sus itinerarios son singulares, diversos, contradictorios y por ello se requiere realizar análisis que permitan incorporar a los procesos de socialización, los de subjetivación como procesos complementarios (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, 2006: 41).

5. Trayectorias teóricas y trayectorias reales

Terigi (2010) señala que hay estudiantes que tienen trayectorias continuas pero que no completan su escolaridad, y hay estudiantes que realizan trayectorias educativas signadas por la discontinuidad. De acuerdo con esto, *continuas y completas* son dos rasgos centrales de las trayectorias escolares. Las trayectorias, según la autora escolar, deben ser desdobladas en dos: la trayectoria teórica y la trayectoria real.

Las *trayectorias teóricas* expresan itinerarios de progresión lineal marcados por el sistema educativo en base a tiempos definidos. Se estructuran desde tres rasgos: la organización del sistema por niveles, la gradualidad del cu-

currículo y la anualización de los grados de instrucción. Las trayectorias teóricas se estructuran mediante normas y supuestos pedagógicos y didácticos que subyacen las prácticas en la escuela, principalmente de las y los docentes (Terigi, 2007).

Siguiendo el planteo de la autora, la organización del sistema educativo paraguayo se divide en 3 niveles: educación inicial, educación escolar básica, educación media. La gradualidad del currículo se organiza teniendo como base al ordenamiento de los aprendizajes en grados y cursos, determinando la secuenciación temporal del aprendizaje por competencias y con la mediación de evaluaciones que acreditan el cumplimiento de los criterios establecidos.

Con la anualización “el tiempo se convierte en una condición para el currículo; al cabo de cierto tiempo, el currículo estabilizado contribuye a naturalizar los tiempos así escolarizados” (Terigi, 2007: 3). Los indicadores como repitencia, abandono, sobreedad forman parte de las “interrupciones en la regularidad de la trayectoria. En el caso del abandono, la interrupción es total y a veces definitiva” (Ministerio de Educación, 2015, pág. 2).

Las trayectorias teóricas al establecer la organización por niveles, la gradualidad y la anualización definen la edad del ingreso a la escolarización, y los itinerarios que se recorren en los diferentes ciclos. Según la autora, “el avance se produce a razón de un grado por año, estando pre-establecidas las transiciones entre niveles escolares y el tiempo teórico de duración de una cohorte escolar”, pero como también lo señala la autora, en el trayecto escolar podrían existir “trayectorias no encauzadas” porque niñas, niños y adolescentes no transitan su escolarización de manera homogénea, sino de modos heterogéneos, variables y contingentes (Terigi, 2007: 4).

Las *trayectorias reales* es lo que efectivamente pasa en las escuelas y pueden demostrar las trayectorias encauzadas y no encauzadas. Las trayectorias reales distan considerablemente de las trayectorias teóricas. Las transiciones educativas, las relaciones de baja intensidad con la escuela, el ausentismo, la sobreedad y los bajos logros de aprendizaje son problemáticas que significan las trayectorias escolares del nivel medio (Terigi, 2007).

Todos los aspectos mencionados por Terigi (2007) son claves para entender la trayectoria real del o de la estudiante; al momento de circunscribir el análisis en esta investigación cobran gran relevancia estas problemáticas que se refieren principalmente con el ausentismo y la sobreedad, características frecuentes en las escuelas de Paraguay.

6. Marco metodológico

Las trayectorias escolares, en este trabajo, son abordadas desde un enfoque cualitativo donde los sujetos son llamados a dialogar sobre sus vidas, sobre sus trayectorias, sobre sus intereses; es un tipo de abordaje inductivo porque explora y describe situaciones utilizando técnicas donde es posible captar y obtener los puntos de vista de las y los participantes, sus emociones, experiencias y significados.

El territorio donde se desarrolló la investigación es el Distrito Teniente 1 “Manuel Irala Fernández”, distrito del décimo quinto departamento, Presidente Hayes, en la Región Occidental (o Chaco) de Paraguay, fundada como municipio en el año 2006; ubicado a 415 km de la ciudad de Asunción.

A nivel educativo, el distrito cuenta con 61 instituciones educativas, de las cuales una pertenece a la educación superior y el resto a la educación escolar básica y a la educación media. Si se realiza un mapeo general, existen 51 instituciones de educación escolar básica, 9 instituciones que ofrecen educación media y 1 centro tutorial que ofrece educación para personas jóvenes y adultas.

Los datos disponibles del Ministerio de Educación y Cultura (2012), existen 3.642 niñas, niños y adolescentes inscriptos en el preescolar, educación escolar básica (EEB) y educación media (EM). Tanto en la EEB como en la EM existe una mayor oferta en la gestión oficial (76% y 71% respectivamente). El 70% de la población se encuentra inscripto en la EEB (Desarrollo, 2015).

En relación a la población de pueblos originarios, la mayor cantidad de estudiantes se encuentran matriculados en el 1° y 2° ciclo de escuelas indígenas; a partir del 3er. ciclo esta población asiste a instituciones no indígenas; el 50% de la población con 5 años de edad no se encuentra escolarizada. (Desarrollo, 2015).

El interés del estudio fue indagar la situación de las niñas del 3er. ciclo de la EEB, donde se producen las principales interrupciones a las trayectorias escolares reales y por ello niñas, niños y adolescentes abandonan la escuela.

La situación que se vivencia en el distrito Irala Fernández puede ser común en otros distritos. Los resultados del estudio realizado señalan que la interrupción de las trayectorias escolares reales se agudiza en la población indígena. Pero, para este estudio, sólo se incluyó a adolescentes no indígenas, atendiendo el hecho que abordar a estas comunidades requiere abordajes especializados interculturales.

El abandono escolar es una problemática que se produce tanto en niñas como en niños y adolescentes mujeres y hombres. El abandono de niños y adolescentes hombres se produce principalmente por motivos laborales. La situación de las niñas y adolescentes mujeres es diferente; las situaciones de abandono se encuentran combinadas entre la repitencia, la sobriedad y situaciones de embarazo. Todas ellas convergen en un solo sentido: están fuera de la escuela.

Las condiciones de desigualdad y diferencia se profundizan en las zonas rurales e indígenas, en este sentido, la situación particular de las mujeres adolescentes del distrito, el elemento clave tiene que ver con la condición de género.

La construcción cultural del género femenino coloca a las mujeres en una situación en la cual las tareas reproductivas se constituyen en factores que inciden en el ingreso y en la continuidad de la escolarización. En las comunidades donde la oferta educativa es lejana al hogar, las adolescentes se encuentran expuestas a la violencia sexual en los trayectos a la escuela y también en las propias instituciones educativas.

El estudio se realizó en dos escuelas de zonas geográficas diferentes. La escuela A, a 80 km. de la ruta Transchaco, y la Escuela B, sobre la ruta Transchaco. Se realizaron 09 entrevistas individuales, de las cuales 2 fueron a profundidad, y dos entrevistas grupales.

7. Principales hallazgos

Las trayectorias escolares de niñas y adolescentes se encuentran atravesadas por complejidades que muchas veces terminan en el abandono. Como se señalaba anteriormente, la deserción se define como el proceso de alejamiento paulatino (Elías y Molinas, 2005), en el cual las decisiones de los sujetos se configuran como parte de una realidad, muchas veces naturalizada, y otras estigmatizadas. Es posible encontrar al respecto del abandono dos tipos de situaciones: quienes ingresan y abandonan el colegio sin terminar el curso; y quienes terminan el curso pero no se inscriben a los cursos superiores (Peralta et al. s.f.).

Para el análisis se tomaron algunas dimensiones desarrolladas por la Iniciativa Niños Fuera de la Escuela, por considerar que los aspectos relevados por la metodología de investigación para dicha iniciativa son pertinentes para analizar la situación. Para este trabajo, sólo serán considerados tres aspectos: los obstáculos familiares, los obstáculos socioculturales para iniciar o sostener la escolaridad oportuna, y las prácticas al interior de la escuela.

a. Obstáculos familiares

Los obstáculos familiares se refieren a las dificultades reales que tienen las familias para sostener la inclusión de niñas, niños y adolescentes en la escuela. Dichas dificultades o barreras se relacionan con barreras económicas por restricción de ingresos familiares, e incluyen la insuficiencia de ingresos para la subsistencia y la dificultad para afrontar costos de escolarización (UNICEF, 2012).

La comunidad de Irala Fernández tiene suficiente oferta educativa que se encuentra disponible para el acceso a la escolarización. Desde la sanción de la Constitución Nacional (1992), y principalmente desde la implementación de la Reforma Educativa (1994), se han alcanzado logros muy importantes en cuanto a cobertura en la educación escolar básica y en la educación media desde el año 2011, luego de la promulgación de la ley 4088/2010 y tal como fuera señalado por PREAL 2013 (Elías et al.), en los últimos ha aumentado la matrícula en este último nivel.

En las entrevistas realizadas no hubo ninguna alusión directa a los ingresos familiares ni cómo se solventan los recursos del hogar; a pesar de ello, varias respuestas apuntaron a demostrar la situación de pobreza y la falta de trabajo en la comunidad en la cual las familias se desenvolvían:

- *“E: No sé si querés contarme algo más de la comunidad, de lo que querés hacer, algo que querés agregar...”*
- *“Ma: Y nada, solo que los que trabajan, trabajan lejos de acá, no vuelven más, a Loma Plata lo que se van; acá no hay luego nada para trabajar”*. (E2).
- *“Ma: Mi marido es sólo un pordiosero, y somos muchos, además él sólo trabaja y le va como puede”*.
- *“E: Claro”*.
- *“Ma: Apenas por día tenemos, y hay un poco de ayuda en la escuela, por eso nomás funcionamos”*(E3, madre)⁶.

En las zonas rurales la situación de vulnerabilidad afecta a todas las familias; se pudo observar los niveles de precariedad de las viviendas, y la ausencia de servicios básicos en condiciones adecuadas (agua potable, letrinas); la mayor parte de la población se provee de agua mediante la compra a terceras personas. Las viviendas están construidas con adobe y el piso es de tierra. Los ingresos de la mayor parte de las familias proceden de

⁶ Las entrevistas fueron realizadas en guaraní, por lo cual el texto original se encuentra en dicho idioma. Para la presentación del informe fueron traducidas al español para su comprensión. En todos los casos se aclara “madre” cuando fue ella quien respondió las preguntas.

trabajos informales del jefe de hogar o de las parejas de adolescentes, cuyos trabajos se desarrollan en estancias (cría de ganado, desmonte, posteo), o en otros casos en la ciudad de Loma Plata (ubicada a 440 km de Asunción, unos 20 km más del distrito Irala Fernández).

b. Obstáculos socioculturales

Los obstáculos socioculturales tienen que ver con los desajustes en las representaciones sobre el derecho a la educación que tienen las niñas y adolescentes y sus familias con respecto a las posibilidades de terminar la escuela.

En algunas entrevistas realizadas, la presencia de la madre al lado de la niña permitió conocer la percepción que la primera tenía respecto a las posibilidades de su hija de terminar la escuela; esto impacta de manera significativa en cómo se piensan las niñas y adolescentes y cómo se naturalizan e introyectan las creencias heredadas.

Motivos por los cuales abandonaron la escuela

La pregunta alude a las decisiones –forzadas o no– de niñas y adolescentes a abandonar su escuela. Los motivos fueron diversos, algunos de ellos tienen que ver con sentimientos que le generan estar en la escuela, repitencia, embarazo y otros por haber formado pareja. Así, en la indagación las respuestas fueron

- *“T: No quería irme más a la escuela porque repetí tres veces ya (E1)”*.
- *“M: No quiso irse más a la escuela. Yo veía que la escuela era muy aburrida; y un tiempo comenzó a tener mucho dolor de cabeza y no podía mirar su cuaderno (...), yo no le obligué porque quién sabe qué tenía en su mente, nunca me atreví a preguntarle qué le pasaba, qué vio, qué escuchó (E3, madre)”*.
- *“Ed: porque me acompañe y ahí se me hizo muy difícil irme de vuelta a la escuela... ya no me interesaba (E5)”*.
- *“A: Yo al menos dejé por problemas con mi familia. Mi mamá tuvo que viajar a Brasil y me llevó con ella, siendo yo menor de edad (...) dejé por eso un año y vine a cursar en jóvenes y adultos”*.
- *“P: Yo dejé porque caí en una depresión muy grande después de la muerte de mi papá. Toda la vida fui papitis así que me costó mucho... (EG2)”*.

En estas expresiones se puede notar cómo las condiciones familiares distan de actuar como factores protectores o garantistas del derecho que

tienen a estudiar, en las mismas, las familias de las niñas acompañan el abandono. Entre las principales causas se pudo encontrar que varias de las niñas abandonaron la escuela por embarazo (a edades de 14 años), situación que representa una alta desventaja para las mismas, porque desde el inicio deben afrontar el embarazo y posteriormente su maternidad muy temprana.

El embarazo es naturalizado en las niñas y en la comunidad, ya que no se cuestiona el hecho de abandonar o no la escuela, “se le permite abandonar”. La niña o adolescente queda desprotegida y tiene que hacerse cargo de una nueva persona, su hijo o hija.

La maternidad en la cultura occidental es considerada como parte del atributo femenino, es difícil concebir a una mujer sin hijos, y todos los dispositivos se han encargado de reforzar este ideario sociocultural; desde muy pequeñas, las niñas son encaminadas a través del juego a las tareas de cuidado y de reproducción del hogar.

Cuando el embarazo se produce en la adolescencia no está planificado, y en general, una situación como esta obliga a tomar decisiones cuyas consecuencias serán diferentes según sea el contexto social, económico y cultural. Casi en todos los casos, un embarazo tiene como consecuencia directa el abandono de la escuela, tal como lo expresaron las niñas y adolescentes en el momento de conocer los motivos por los cuales abandonaron la escuela.

- *“E: ¿cuáles fueron los motivos por los cuales dejaste la escuela?”*
- *“M: Porque me embaracé de él” (E2).*
- *“N: y por mi embarazo, yo estaba embarazada, seguí mi colegio, pero después tuve un accidente, un perro me mordió y después me enfermé, y después casi un mes ya no me fui más a la escuela” (E7).*
- *“L: Me gustaba mucho ir a la fiesta, y después me quedé embarazada” (E8).*

Un nuevo rol de las niñas, el de futuras madres, las coloca en una situación de alta vulnerabilidad, sumado a esto, los procesos de cambios físicos y psicológicos propios de la adolescencia se combinan con decisiones para los cuales probablemente no se encuentren preparadas.

También en las entrevistas grupales de las adolescentes que retomaron sus estudios en el programa de educación de personas jóvenes y adultas se pudo observar que una parte de las niñas abandonó la escuela por embarazo.

- “*M: Yo dejé porque estuve embarazada, a los 17 años. Estaba por terminar mi octavo grado y por el tema que estuve embarazada dejé mi colegio; por ese tema nomás.*
- *Mi: Yo también dejé por mi embarazo” (EG2).*

¿Qué factores estarían operando en las niñas y adolescentes embarazadas para abandonar sus estudios, si existe una ley que garantiza la continuidad de las mismas en el sistema? Ser una adolescente escolarizada embarazada requiere la aceptación de su nueva condición, una condición en la cual sumada a los cambios psicobiológicos de su edad las vulnera aún más y las ubica en un pasaje de sus vidas en donde el salto de la niñez a la adultez se produce en forma forzada.

El papel que la familia y la escuela juegan en estos trayectos permiten –o no– que afloren determinados sentimientos y malestares respecto a la imagen que tienen sobre sí mismas y sus posibilidades de seguir estudiando. Se esperaría que el apoyo familiar permita y garantice cierta continuidad en los estudios, sin embargo en la mayoría de los casos esto no se produjo.

Las situaciones de embarazo de las adolescentes han constituido factores de auto exclusión del sistema y el papel de las familias poco ha colaborado en posibilitar su reincorporación; las entrevistas mostraron cierta soledad en las chicas y la naturalización por parte de las familias de las adolescentes en enfrentar este nuevo rol.

Algunos estudios señalan que la mayoría de las adolescentes que abandonan sus estudios no continúan con ninguna actividad educativa, ni laboral. Este abandono escolar representa para muchas de ellas el abandono de sus proyectos de vida, “y el vacío que se genera se cubre con una nueva identidad cuasi adulta aportada por la maternidad” (Näslund-Hadley y Binstock, 2011, en UNICEF, 2012: 78).

En este sentido las entrevistas pudieron dar a conocer que gran parte de las niñas y adolescentes que están fuera de la escuela han vivenciado situaciones de inasistencia, repitencia como marcas que han incidido en el abandono.

c. Prácticas al interior de la escuela

Esta dimensión orienta su interés en las prácticas pedagógicas al interior de la escuela que permiten la permanencia de las niñas en la escuela, atendiendo, a las condiciones en las cuales se generan; estas prácticas lo relacionado con ellas son, sin ninguna duda, posibilidades reales que tienen las niñas de permanecer en la escuela.

La interrupción de las trayectorias escolares se relaciona a cómo la escuela, cómo la maestra tiene condiciones de revertir la repitencia, mitigando los efectos que podría tener la sobreedad y garantizando que las niñas culminen sus estudios. Desde este razonamiento, es posible afirmar que la repitencia tiene como consecuencia el abandono escolar. Y así lo demuestran las entrevistas desarrolladas.

Todas las experiencias de abandono escolar han tenido alguna interrupción en su trayecto escolar

Las explicaciones sobre el abandono escolar coinciden en que intervienen diversos factores en los cuales no se pueden establecer causalidades muy directas; al contrario, es necesario pensarlo como parte de fenómenos complejos que están presentes en sus vidas y que detonan al final en el dejar la escuela. En este sentido, este estudio intentó mostrar el abandono escolar como una “ruptura, es un momento, un hito, dentro de una trayectoria escolar que por diversos motivos se debilitó a lo largo del tiempo, hasta romperse” (D’Alessandre y Mattioli, 2015).

En las entrevistas a las adolescentes, de las 09 entrevistadas, 08 de las que abandonaron la escuela en su trayectoria escolar tienen historias de repitencia o de ausentismo. En todos los casos esta situación se tradujo en sobreedad, o sea, las niñas y adolescentes estaban cursando por lo menos un grado menos de lo correspondiente a su trayectoria teórica. Algunos de los casos fueron graves, porque los niveles de repitencia fueron más de dos veces; lo que muestra que entre la edad de sus compañeros o compañeras la distancia era muy acentuada.

- *E: Tuvo dificultades.... ¿en qué grado principalmente?*
- *M: El primer grado repitió dos veces ... no iba a pasar de grado, su cabeza no le da (...) el tercero repitió tres veces también (E1, madre)”.*
- *“Vos entraste directamente aquí en el 3er. grado.*
- *C: Sí, vine porque salvé el 2º. grado.*
- *E: Y estabas en el 3er. grado, ¿ese año repetiste?*
- *C: Sí, 2º, 3 años repetí y después mi mamá me cambió (E4)”.*
- *“E: ¿vos repetiste algún grado?*
- *Ed. Sí.*
- *E: ¿Qué grado?*
- *Ed: ... no me acuerdo, 6º grado era (E5)”.*

Las situaciones de repitencia son muy graves en el momento de pensar la trayectoria final de las estudiantes; la repitencia sigue siendo una de las es-

trategias educativas utilizadas cuando no se logran los aprendizajes esperados (UNICEF, 2007). Si bien en el sistema educativo paraguayo se han planteado la promoción automática (Elías et al., 2013) como mecanismo para evitar la sobreedad y como consecuencia el abandono, las prácticas educativas de repitencia siguen siendo una realidad en todos los ciclos.

Las expresiones de las chicas en las entrevistas individuales y grupales dan cuenta de la repitencia y de la sobreedad.

- *“Li: yo entré a los 5 años en la escuela y solamente me gustaba jugar nomás y me sacaron otra vez, pero en Asunción, y después de 5 años entré otra vez. Cuando tenía 10 años entré en 1er. grado”.*
- *“Lo: Yo antes cuando estaba en 7° me incomodaba mucho, porque yo tenía otra edad. Acá yo entré en 7° grado y todas ellas tenían otra edad. Me pregunté, ¿por qué todas tienen la misma edad y yo no? Y había una chica que tenía 18 (EG1)”*
- *“Mi: Yo dejé porque repetí 2° y 3er. grado. En el 2° grado tenía 13 años y en el 3° 14 años... en vez de terminar ya.*
- *J: Yo dejé el 7° grado (...)*
- *E: ¿Cuántos años tenías?*
- *J: 15 años (EG2)”*

Ambos factores (sobreedad y repitencia) inciden en que las estudiantes permanezcan en el sistema; visto desde la perspectiva de las trayectorias escolares la dificultad mayor radica en la permanencia, “en el sostenimiento del vínculo de escolarización a lo largo del tiempo y en su reconstrucción cuando este ha sido por diversas circunstancias, disuelto” (D’Alessandre y Mattioli, 2015: 13).

Una de las entrevistadas, aclaró que su condición civil de casada no fue el elemento que colaboró para el abandono, sino más bien su edad.

- *“E: ¿Para vos el problema fue que te casaste o tu edad?*
- *C: Mi edad era el problema, que esté casada no.*
- *E: ¿siempre fue así?*
- *C: Sí, siempre fue así, porque ahora estuve en el 5° grado y tenía 14 años (E4)”.*

La situación de sobreedad para todas las niñas y adolescentes genera sentimientos de tristeza, de frustración, sobre todo cuando ello representa situaciones de discriminación y de rechazo. La mayoría de las veces el desencaje de la trayectoria teórica y la trayectoria real es percibido en la adolescencia, cuando los cambios psicobiológicos ya no pasan inadvertidos.

En este punto, se hace necesario colocar el debate en lo que plantea Rosa María Torres (UNICEF) respecto a la repitencia. Para la autora:

La repetición no es falla del alumno (...) La falla es del sistema y los alumnos son las víctimas de ese sistema que no está pensado para el aprendizaje, ni para adecuarse a las necesidades de la diferencia del alumno pobre, rico, niño, niña, rural, urbano. Es un sistema que no ha logrado todavía pensarse a sí mismo como un sistema que tiene que responder a necesidades diferenciadas y, por lo tanto, que tiene que adoptar estrategias y modalidades diferenciadas. (UNICEF, 2007: 26).

Concordantes con esta afirmación, es necesario reflexionar sobre la situación concreta de esas niñas, cuyas trayectorias han sido interrumpidas, en la mayoría de los casos por situaciones de sobreedad (previa repitencia) y de embarazo. Al respecto, la misma autora analiza las consecuencias de repitencia desde el punto de vista social, explicando que refuerza el “círculo vicioso de las bajas expectativas, el bajo rendimiento, la baja autoestima, y el fracaso escolar” (UNICEF, 2007: 20), reforzando las expectativas familiares respecto al futuro de la niña.

Sentimientos vivenciados en la escuela

Tres relatos fueron muy significativos respecto a los sentimientos que generan estar en un aula donde sus pares no tienen su misma edad. Las entrevistadas expresaron su desazón y su sufrimiento al estar en la escuela. Dos de ellas comentaron haber pasado por humillaciones como parte del relacionamiento con sus compañeros. En ambos casos, fueron víctimas de expresiones de rechazo por parte de ellos.

- *“Me querés contar ¿cómo te sentías, qué te decían tus compañeros?”*
- *C: Me sentía muy mal. Me decían: ¡tití grande!, ¡vieja!, ¡sos muy vieja para estar en este grado! (...).*
- *E: ¿había otras compañeras que sentían lo mismo, o sólo eras vos?*
- *C: No, éramos 2 chicas que teníamos 15 años. Eso siempre nos dijeron y nos hacían sentir mal porque éramos gordas, qué éramos tanques, muchas cosas nos decían (E4)”.*

- *“E: ¿Cómo eran tus compañeros?”*
- *Ed. Eran muy zafados⁷*
- *E: Qué te decían.*

⁷ Zafado: En Paraguay, la expresión “zafado” hace relación a las personas que molestan en un sentido descarado; tiene una connotación sexual.

- *Ed. Me decían que era muy negra.... Porque el marrón se me cayó (E5)”.*
- *“E: ¿cómo vos te sentías en la escuela?*
- *Ed: Yo no me hallaba ahí.*
- *E. ¿Qué significa eso? Silencio....*
- *E: La relación con tus compañeros, ¿cómo era?*
- *Ed. Nos molestaban.*
- *E: ¿Y qué te decían?*
- *Ed. Cualquier cosa, macanada.*
- *E: A veces me molestaban porque era muy burra (E5)”.*

La expresión “*nda vy'ai*” en guaraní significa: no me hallo, no me siento bien, no me siento a gusto. Esta expresión estuvo presente en varios de los relatos de las chicas. El “*nda vy'ai*” es un sentimiento interno, pero que se produce como consecuencia de estímulos externos, como ser, desaprobación, rechazo, murmullos y otras expresiones que son realizadas por personas cercanas a las niñas.

En las entrevistas esta expresión tuvo varios motivos manifiestos, algunos de los cuales están asociados a sentir vergüenza:

- *“E: ¿Y por qué dejaste?*
- *Mi. Porque tengo vergüenza.*
- *E: ¿Hay personas que te dijeron alguna cosa?, ¿tus profesores, tus compañeros?*
- *Mi. Antes había una profesora que no quería que vuelva a la escuela porque daría mal ejemplo a las alumnas, mala imagen (EG2)”.*
- *C: Yo me casé y mis compañeros comenzaron a burlarse de mí. Tenía mucha vergüenza para irme.*
- *Ma: Ella no quiere que se le humille pues...*
- *E: ¿Y se suele dar eso?*
- *C: Sí.*
- *Ma: Se burla la gente...*
- *E: Ah... y en tu grado mismo?*
- *C: Sí...me decían que era muy vieja (E4).*
- *“E: Esa expresión “tenía vergüenza”, ¿qué es lo que significa?*
- *M: O sea, en cierta forma te avergüenza, vos tratás de llevar una vida saludable por tu hijo o por tu hija que tenés en tu panza, pero después es*

como que te hiere cuando te dicen: nderachore⁸, esa está embarazada y está estudiando, y nosotros que somos jóvenes... ¡qué vergüenza! (EG2)".

- *"E: ¿Y el motivo por el cual dejaste es por el embarazo?, ¿tenías alguna prescripción de quedarte o porque ya no querías irte? ¿Querés contarme eso?"*
- *M: Noooo, y yo tenía vergüenza para irme, tenía miedo que me dijeran algo. No es justamente vergüenza, pero era muy nerviosa y por cualquier cosa ya lloraba (E2)".*

Los sentimientos generados por la repitencia, las bajas calificaciones y el posterior abandono son muy profundos y marcantes en la vida de las chicas. El embarazo complejiza la situación porque la niña o adolescente debe asumir ante su familia, ante sus pares, ante sus profesores y ante toda la comunidad una situación que no es natural, pero se naturaliza.

8. Reflexiones finales

El abordaje sobre trayectorias escolares permitió realizar un recorrido en la vida de las niñas y adolescentes mujeres del distrito Tte. Irala Fernández, situado en el Chaco paraguayo. Al ser un estudio cualitativo, caracteriza la situación de las niñas de las comunidades con las cuales se realizó el abordaje; por tanto no es posible pensar en generalizaciones, sino en aproximaciones que permiten conocer las voces de las niñas y adolescentes.

Las trayectorias educativas de niñas, niños y adolescentes en zonas rurales están signadas por interrupciones que delatan al sistema educativo. Ausentismo, sobreedad, repitencia imposibilitan que estos sujetos disfruten del derecho a la educación. Es claro que la interrupción de las trayectorias escolares de las niñas y adolescentes no es sólo responsabilidad del Ministerio de Educación; al contrario, es toda la sociedad que observa en silencio y en complicidad esta problemática.

Los obstáculos que fueron analizados a lo largo del estudio fueron: los obstáculos familiares y los socioculturales para iniciar y sostener la escolaridad oportuna; y las prácticas al interior de la escuela. Se ha comprobado que el mayor peso lo tienen los obstáculos socioculturales que actúan como barreras para que las niñas y adolescentes concluyan su escuela.

Las prácticas al interior del sistema son generadas por el propio sistema y operan como factores expulsivos. Se analizaron también las consecuencias de la repitencia, la sobreedad y el ausentismo como causas principales para el abandono escolar. Repetir el grado culpabiliza a la estudiante y la

⁸ Nderachóre: modismo en guaraní que expresa sorpresa.

condena a vivir en una situación de sobreedad que la aleja de sus pares y la responsabiliza de su fracaso.

La interrupción de las trayectorias escolares requiere que la escuela intencionalice estrategias para recuperar a los sujetos. No se puede seguir pensando que las decisiones de volver a la escuela pasarán por quienes la abandonan. Si se observa que es la escuela quien los expulsa, debe ser capaz de volver a traerlos; ya no en las mismas condiciones, sino con propuestas que permitan superar los obstáculos que hasta ese momento se presentaron en dicha trayectoria; las estrategias pedagógicas y de apoyos curriculares flexibles podrían colaborar en esta materia.

Fue posible comprobar en el distrito estudiado que las niñas y adolescentes que interrumpen sus trayectorias escolares lo hicieron por causa de un embarazo que las resitúa en un nuevo rol en la sociedad: la maternidad forzada. Estas niñas y adolescentes pasan de la niñez a la adultez sin que sus procesos evolutivos psicobiológicos se correspondan con su nueva condición. El mandato social de la maternidad, como un destino para las mujeres, es muy fuerte y la naturalización de la situación conspira en brindar posibilidades o alternativas para que estas niñas sigan en la escuela.

Las familias de las niñas y adolescentes en las zonas rurales no tienen posibilidades de revertir esta situación, y en su mayoría acogen a las niñas y adolescentes “haciéndose cargo” de ella y de su bebé. En la generalidad de los casos, la salida de la escuela es una salida sin retorno, a no ser que las posibilidades de continuidad de estudios se encuentren al alcance de la niña o de la adolescente, porque ahí opera una decisión más bien personal de ellas.

La educación a lo largo de toda la vida no puede seguir siendo una retórica. Si se tiene el compromiso de garantizarla, es fundamental que el sistema educativo se plantee modalidades de atención a personas que se encuentran en la franja de vulnerabilidad del sistema.

Bibliografía

- Binstock, Georgina y Näslund-Hadley, Ema (2013) *Maternidad adolescente y su impacto en las trayectorias educativas y laborales de las mujeres en los barrios urbanos en Paraguay*. En http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405- acceso 12 de noviembre de 2016.
- Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean Claude (1996) *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: España: Fontamara.
- Corvetta, Silvina (2011). ¿Quiénes son los adolescentes y jóvenes paraguayos? Algunas imágenes desde la perspectiva de la literatura. En López, Néstor (Coord.) *Los*

- adolescentes del Paraguay. Una mirada desde la nueva escuela pública paraguaya (Síntesis del estudio)*. Asunción: Ministerio de Educación y Cultura.
- D'Alessandre, Vanessa y Mattioli, Marina (2015) ¿Por qué los adolescentes dejan la escuela? Comentarios a los abordajes conceptuales sobre el abandono escolar en el Nivel medio. En *Cuadernos SITEAL N° 21*. Buenos Aires, Argentina: SITEAL/ UNESCO.
- Desarrollo, Participación y Ciudadanía (2015). *Perfiles de la exclusión educativa. Situación educativa de la niñez del Distrito Tte. 1° Irala Fernández*. Asunción: Desarrollo, Participación y Ciudadanía/UNICEF.
- Elías, Rodolfo (2007). *La educación inclusiva en Paraguay. Paraguay*. Ponencia presentada en el Taller regional preparatorio sobre educación inclusiva en América Latina, Regiones Andina y Cono Sur, Buenos Aires, UNESCO, 16 de setiembre.
- Elías, Rodolfo, Briet, Nelly, Spinzi, Claudia y Aquino, Blanca (2015). *Informe Nacional Paraguay. Educación para todos 2000 – 2015*. Asunción: Ministerio de Educación y Cultura.
- Elías, Rodolfo y Molinas, José (2005). *La deserción escolar de adolescentes en Paraguay. Informe final*. Asunción: Instituto Desarrollo.
- Elías, Rodolfo, Molinas, Margarita y Misiego, Patricia (2013). Informe del progreso educativo Paraguay. El desafío de la equidad. Asunción: PREAL, Instituto Desarrollo.
- Hernán, Andrea Elizabeth (2013). Trayectorias escolares en la educación media. En *Políticas Educativas Porto Alegre Vol. 7 N° 1*. En: <seer.ufrgs.br/index.php/Poled/article/download/50941/31731> acceso 2 de noviembre de 2015.
- Hernández Sampieri, Roberto, Fernández - Collado, Carlos y Baptista Lucio, Pilar (2006). *Metodología de la Investigación*. México, 4ta. edición: Mc Graw Hill.
- Ley N° 1264 (1998). *Ley General de Educación* (26 de mayo de 1998).
- Ley N° 4048 (2010). *De protección a las estudiantes en estado de gravidez y maternidad* (13 de setiembre de 2010).
- Ley N° 4088 (2010). *Que establece la gratuidad de la educación inicial y la educación media* (13 de setiembre de 2010).
- López, Néstor (2011). (Coord.) *Los adolescentes en Paraguay. Una mirada desde la nueva escuela pública paraguaya (Síntesis del estudio)*. Asunción: Ministerio de Educación y Cultura.
- Ministerio de Educación y Cultura (2010). *Resultados de las evaluaciones de aprendizajes de los estudiantes. Área de Comunicación. Educación Escolar Básica. Tercer, Sexto y Noveno grado*. Asunción: Ministerio de Educación y Cultura.
- Ministerio de Educación y Cultura (2012). *Estadística Educativa 2011. Datos e indicadores de la educación*. Asunción: Ministerio de Educación y Cultura.
- Ministerio de Educación y Cultura (2015). *Evaluación Censal de logros académicos a estudiantes de finales de ciclo/nivel y de factores asociables al aprendizaje*. Asunción.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (s.f.). *Documento de trabajo. Trayectorias escolares. Debates y perspectivas en* <<https://sitio.lapampa>>.

- edu.ar/repositorio/programas_proyectos/EATE/trayectorias_escolares/eate_trayectorias_escolares.pdf> acceso 15 de octubre de 2015.
- Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (2006). *La inclusión como posibilidad*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.
- ONU (2015) *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015* <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg-report-2015_spanish.pdf> acceso 17 de octubre de 2015.
- Ortiz, Luis (2012). *Educación y desigualdad. Las clases desfavorecidas ante el sistema educativo paraguayo*. Asunción: CEADUC.
- Peralta, Néstor, Misiego, Patricia y Prieto, Jazmín (s.f.). *La deserción escolar en Paraguay. Características que asume en la educación media*. Asunción: Ministerio de Educación y Cultura.
- Saad, Paulo, Miller, Tim, Martínez, Ciro y Holz, Mauricio (2008). *Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*. Santiago - Chile: CEPAL/CELADE/OIJ.
- Sosa, Alcira (2011). Innovaciones al formato escolar tradicional a través del Programa de Mejoramiento de los Ambientes de Aprendizaje. En MEC, *Resignificación de la Educación Media. Hacia una garantía real de derechos en la Escuela Pública Paraguaya del Nivel Medio*. Asunción: Ministerio de Educación y Cultura.
- Sottoli, Susana y Elías, Rodolfo (2001). *Mejorando la educación de las niñas en Paraguay*. Asunción: (UNICEF).
- Terigi, Flavia (2007). *Los desafíos que presentan las trayectorias escolares*. Ponencia presentada en el III Foro Latinoamericano de Educación Jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy, Santillana, Buenos Aires. 28, 29 y 30 de mayo.
- Terigi, Flavia (2010). *Las cronologías de aprendizaje: un concepto para pensar las trayectorias escolares*, en <www.chubut.edu.ar/concurso/material/concursos/Terigi_Conferencia.pdf> acceso 17 de noviembre de 2015.
- Treviño, Ernesto, Valdés, Héctor, Castro, Mauricio, Costilla, Roig, Parco, Carlos y Donoso, Francisco (2010). *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y el Caribe*. Santiago: UNESCO/Llece.
- UNESCO (2015). *Declaración de Incheon 2030: Hacia una educación inclusiva y equitativa de calidad y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos*. En <<http://es.UNESCO.org/world-education-forum-2015/about-forum/declaracion-de-incheon> acceso> 15 de octubre de 2015.
- UNESCO (2015). *Informe de Resultados. TERCE. Cuadernillo N° 2. Logros de aprendizaje* Santiago: OREAL/UNESCO.
- UNESCO (2015). *Informe de Resultados. TERCE. Cuadernillo 3: Factores asociados al aprendizaje*. Santiago: OREAL/LLECE.
- UNESCO (2013). *Situación Educativa de América Latina y el Caribe: Hacia la educación de calidad para todos al 2015*. Santiago - Chile: UNESCO.
- UNESCO (s/f). *Logros de Aprendizaje. Paraguay*. Asunción, UNESCO.

- UNESCO/OREALC (2007). *Educación de calidad para todos. Un asunto de derechos humanos*. Santiago - Chile: UNESCO.
- UNESCO (2000). *Marco de Acción de Dakar*. En <<http://unesdoc.UNESCO.org/images/0012/001211/121147s.pdf>> acceso 15 de octubre de 2015.
- UNESCO (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para todos*. En: <http://www.UNESCO.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF> acceso 01 de noviembre de 2015.
- UNICEF (2004). *Prácticas sexistas en el aula*. Asunción: UNICEF.
- UNICEF (2007). *Todos pueden aprender - Propuestas para superar el fracaso escolar*. Buenos Aires: UNICEF/Asociación civil Educación para todos.
- UNICEF (2012). *Completar la escuela. Un derecho para Crecer, un Deber para Compartir*. Panamá: UNESCO.

Edgar Giménez Caballero/ José Carlos Rodríguez

Néstor Peralta/ Laura Flores

Investigación para el Desarrollo - ID

Proyecto y situación de la participación social en el sistema de salud paraguayo

Fecha de recepción: 2 de febrero de 2017

Fecha de aprobación: 20 de mayo de 2017

RESUMEN. La participación social en salud ha sido formalmente establecida dentro del marco legal del sistema de salud paraguayo desde hace dos décadas, como parte del proceso de descentralización. Con esta orientación, se crearon consejos de salud en todos los distritos del país. Sin embargo, las respuestas de una muestra de medio millar de líderes del sistema de salud pública (gerentes y profesionales) califican como incipiente participación social en salud. Este artículo evalúa las respuestas de los encuestados sobre la parti-

Edgar Giménez Caballero

Doctor en Medicina y Cirugía (UNA), Especialista en Cirugía General (UNA), Master en Salud Pública (INSP Mx). Docente, investigador y consultor en salud pública de Investigación para el Desarrollo-id.

José Carlos Rodríguez

Ver CV en pág. 11.

Laura Emilce Flores Rodríguez

Médica por la UNA (Paraguay), Master en Ciencias en Seguridad y Salud Ocupacional por la Ludwig-Maximilians University, Munich. Alemania y Master en Prevención y Protección de Riesgos Laborales. Especialidad Higiene Industrial por la Universidad Alcalá de Henares, España. Docente de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Asunción y Coordinadora Alternativa e investigadora del Área Salud Pública de Investigación para el Desarrollo-id.

Néstor Daniel Peralta Garay

Licenciado Análisis de Sistemas (UCA). Actualmente en elaboración de la Tesis para la Maestría en Educación con Énfasis en Investigación Educativa (UCA). Es responsable de Seguimiento, Monitoreo y Sistematización de Proyectos de Juntos por la Educación e investigador del área Salud Pública de Investigación para el Desarrollo-id.

© Edgar Giménez Caballero, José Carlos Rodríguez, Néstor Peralta y Laura Flores. Publicado en Revista Novapolis. Nº 11, Mayo 2017, pp. 115-135. Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2077-5172.

Giménez C., E.; Rodríguez, J.C.; Peralta, N. y Flores, L., Proyecto y..., pp. 115-135.

cipación de la comunidad en la salud, caracterizada como baja pero con expectativas más optimistas. Un bajo nivel de participación social en la salud puede limitar la realización del derecho a la salud en un Estado democrático, lo que implicaría una cobertura universal y una mayor transparencia, maximizando los recursos mediante la rendición de cuentas y la reducción de costos.

PALABRAS-CLAVE. Participación social en salud; Descentralización en salud, Consejos de salud.

SUMMARY. Social participation in health has been formally established within the legal framework of the Paraguayan health system for two decades as part of the decentralization process. With this orientation, health councils were created in all districts of the country. However, the responses of a sample of half a thousand leaders of the public health system (managers and professionals) qualify social participation in health as incipient. This article evaluates respondent's answers about community participation in health, which is characterized as low but has more optimistic expectations. A low level of social participation in health can limit the realization of health as a right in a democratic state, which would imply universal coverage and greater transparency, maximizing resources through accountability and cost reduction.

KEYWORDS. Social participation in health; Decision spaces; Health council.



Introducción

A nivel internacional se ha postulado que la participación social es un principio que debe orientar a los sistemas de salud, para que los ciudadanos sean parte activa del proceso de la toma de decisiones en la definición de prioridades orientadas a las necesidades de la comunidad, así como en la rendición de cuentas del uso de recursos y de los resultados sanitarios. Para ello se deben implementar mecanismos de participación activa, incluyendo acciones para desarrollar capacidades en los individuos y en las comunidades tendientes a promocionar entornos y estilos de vida saludables. Estos mecanismos se relacionan con la gestión, la evaluación y la regulación del sector salud (OPS, 2007). La participación social en salud supone el cumplimiento de varias condiciones (OPS, 1988; Pineda Y., 2014). Factores que dependen de la población y pueden sintetizarse como el fortalecimiento de la ciudadanía: factores que dependen del entorno, básicamente el desarrollo institucional; factores que dependen de los proveedores de salud; y otros, que dependen de la relación entre la población usuaria y los proveedores del sistema de salud. La participación en salud compromete a la sociedad, a la práctica asistencial, a la ciudadanía y a las grandes políticas (Pineda Granados, Francy, 2014).

En Paraguay la participación social en la salud ha sido incorporada de manera explícita en la legislación y en las políticas nacionales de salud,

para estimular el rol protagónico de los ciudadanos en el sistema nacional de salud. Ella es expresión de la democratización del Estado y de la necesidad de la integración de saberes comunitarios para una gestión social de la salud en los distintos territorios. Forma parte del proceso de descentralización de la salud (MSPBS, 2015, Paraguay. Ley 1032/96). Con la promulgación de una nueva Constitución Nacional en 1992, tras la caída de la dictadura en 1989, se ha implementado formalmente un proceso de democratización en todos los campos sociales, incluso el de la salud.

Las reformas más notables en el sistema nacional de salud del Paraguay, en el modelo de gestión, de atención y financiamiento, han sido respectivamente: a) la definición del marco legal y normativo para la descentralización de servicios, la articulación intersectorial y participación social a través de los consejos de salud; b) la estrategia de atención primaria de la salud mediante la instalación de unidades de salud de la familia según territorios sociales priorizados, y; c) la eliminación de aranceles como cuota de recuperación de financiamiento del sistema público, tendiente a eliminar las barreras financieras de acceso y el incremento progresivo aunque lento en el financiamiento público de la salud (Giménez, 2013). Esta formalización establece políticas sanitarias que contemplan de manera explícita la equidad sanitaria, la participación social, el derecho a la salud, la integralidad y la universalidad como valores y principios (MSPBS, 2015).

El marco formal más notorio es la ley 1032/1996 “Que crea el Sistema Nacional de Salud” y establece la creación de los consejos de salud a nivel nacional, regional (departamental) y local (municipal), tiene el fin principal de desarrollar un sistema sanitario mediante la concertación, la coordinación interinstitucional y la participación, según las prioridades de acción sanitaria en los distintos territorios, asegurando que toda la población reciba de manera equitativa servicios integrales y de calidad (Paraguay, 1996).

El decreto presidencial 19.996 del año 1998 reglamentó “la descentralización sanitaria local, la participación ciudadana y la autogestión en salud como estrategias para el desarrollo del Sistema Nacional de Salud, ley 1032/96”. Ahí se establece que los valores y premisas para la descentralización sanitaria son la equidad, la solidaridad, la democratización, la participación social, la complementación pública privada, eficiencia, eficacia y calidad (Paraguay, 1998). El funcionamiento de los Consejos de Salud, nacional, regionales y locales, reglamentado por el decreto 22.385 de 1998, establece aspectos relacionados al quórum, al mecanismo de voto, a los mecanismos de articulación entre los consejos de salud y a las mesas directivas, a secretarías técnicas y el comité ejecutivo de los consejos de salud en sus tres niveles: nacional, regional y local. La conformación

de los consejos tiene lugar en una asamblea de constitución, donde son convocados representantes de instituciones públicas, privadas y miembros de organizaciones de la sociedad civil.

El modelo de transferencia de recursos y competencias se basa en acuerdos de descentralización, establece compromisos de transferencia desde el nivel central del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, así como las Gobernaciones y las Municipalidades para los consejos de salud. En el caso de las municipalidades, especifica la transferencia del 5% de su presupuesto. Para las gobernaciones establece que ella sea de acuerdo a sus posibilidades. Estos acuerdos, según sean regionales o locales, están celebrados entre el Ministerio, las Regiones Sanitarias, los Consejos Regionales y las Gobernaciones. En el caso de los consejos locales, los acuerdos son entre el Ministerio de Salud, los Consejos de Salud, las Gobernaciones y las Municipalidades (Giménez, 2013).

A pesar de la formalidad jurídica e institucional, aún podemos preguntarnos cuál es el *grado de participación* de la comunidad en el sistema de salud paraguayo; cuánto incide la ciudadanía en las principales funciones de los servicios de salud, dado que ello supone el cumplimiento de múltiples factores. Para formular respuestas se ha adoptado el marco conceptual y técnico de los *espacios de decisión* (ED), que permite cuantificar la participación social de la comunidad en un conjunto de funciones, tanto el escenario actual como las expectativas. Con estos procedimientos se han diseñado y procesado *encuestas* a encargados de los servicios de salud, de los concejos de salud y de unidades de salud familiar. Adicionalmente fueron administradas *entrevistas* en profundidad a informantes de máxima capacidad directiva nacional, parlamentarios y miembros del Ejecutivo que tenían experiencia en la conducción del sistema de salud pública. Se analizó así las actitudes y las miradas vigentes en relación a la descentralización y a la participación comunitaria.

Bajo la concepción de los espacios de decisión, la descentralización consiste en la transferencia de autoridad –fiscal, administrativa y/o política– desde un *principal*, por ejemplo, del Ministerio de Salud o los Hospitales Nacionales, hacia instituciones alternativas o *agentes*: Regiones Sanitarias, Unidades asistenciales, Departamentos y Municipios. Las instituciones receptoras de la transferencia de autoridad –o agentes– pueden ser direcciones locales o regionales del mismo ministerio, parte de gobiernos sub nacionales u organizaciones del sector privado. La transferencia de competencias permite a los agentes tomar decisiones en un grado diverso dentro de las distintas funciones de servicios de salud, que son: a) administración de recursos financieros, humanos y bienes; b) gestión de servicios

mediante reglas de dirección y organización, c) administración de reglas de acceso para mejorar la accesibilidad de los servicios. El poder de decisión de los agentes en las opciones posibles o espacios de decisión ED define el grado de la *descentralización* en la salud, y el grado de *participación* de la sociedad en la salud.

El uso de la capacidad de decisión requiere la adquisición de nuevas capacidades, generadas con la ampliación de los ED en los agentes, quienes pueden utilizarlas o no de acuerdo a diferentes objetivos. Uno de ellos es ampliación del grado de *participación* ciudadana y los mecanismos que le acompañan. La participación ciudadana –actividad de las organizaciones sociales y de las redes locales– influye en los agentes, en el supuesto que a mayor conocimiento de las necesidades locales, los agentes pueden introducir innovaciones para resolver mejor los problemas locales de la salud. Expresión de estas innovaciones puede ser la mejoría del desempeño del sistema de salud (Bossert, 1998 y 2000).

Los conceptos de participación social y descentralización no son idénticos, aunque los formulen juntos las mencionadas leyes nacionales. La descentralización consiste en la división del poder de decisión entre un principal y sus agentes. La participación social tiene otro concepto y sigue otra práctica. Vincula y compara la actividad de los *proveedores* de los servicios de salud (autoridades y profesionales) en relación a la actividad de los *usuarios* de los servicios:

La participación social, en la cogestión de la salud, se entiende como la acción de actores sociales con capacidad, habilidad y oportunidad para identificar problemas, necesidades, definir prioridades, y formular y negociar sus propuestas en la perspectiva del desarrollo de la salud. La participación comprende las acciones colectivas mediante las cuales la población enfrenta los retos de la realidad, identifica y analiza sus problemas, formula y negocia propuestas y satisface las necesidades en materia de salud, de una manera deliberada, democrática y concertada (OPS, 1994, el énfasis fue agregado).

Lo contrario a la participación es la pasividad de los actores sociales asistidos en relación a sus problemas, una falta en la formulación de propuestas y de necesidades en materia de salud, una falta o mínima deliberación, democracia y concertación. La participación es, al contrario, una relativa autodeterminación colectiva, se contraponen a la tecnocracia o burocracia, donde los proveedores de servicios se reservan todas las decisiones y las gestionan, sin dar lugar a las iniciativas colectivas de los usuarios.

Aunque la ley tematicice y prescriba la participación y la descentralización juntas, es imaginable y factible una participación social sin descentralización en sociedades muy pequeñas, donde los usuarios fueran poco nume-

rosos. O, si la colectividad fuera mayor, una participación de los usuarios a través de representantes, sin descentralización. Es también imaginable y factible una descentralización sin participación. Sería el caso del traspaso de autoridad, del principal a los agentes, sin empoderamiento de los usuarios de los servicios.

Material y métodos

El objetivo de este trabajo era contribuir a conocimiento del grado de participación social en el sistema de salud paraguayo, partiendo de la manifestación de sus protagonistas, en varios escenarios. En el escenario *actual* de la gestión sanitaria y en diversos escenarios *futuros*. Se propone secundariamente presentar la mentalidad de los encuestados. En la encuesta se pidió a los protagonistas del sistema de salud que caracterizaran el grado de *participación* de la sociedad en funciones determinadas para la producción de servicios de salud. Los informantes son en cierto modo la población estudiada, pero la pregunta sobre participación se refiere a la participación comunitaria, y no a los encuestados, que son tomados como informantes calificados que toman decisiones en las distintas funciones de producción de servicios de salud. Ellos fueron identificados mediante un mapeo de actores (ver más abajo).

Entre septiembre y diciembre del 2015, los integrantes de la muestra seleccionada respondieron a un cuestionario sobre el grado de descentralización y sobre participación social (de las organizaciones de la sociedad civil), en varias funciones de los servicios de salud: definición de prioridades, planificación de servicios, rendición de cuentas, actividades en situaciones de emergencia, actividades de promoción y prevención, organización de servicios y mejora de la calidad de la atención. Las preguntas se referían a los distintos escenarios: a) el escenario actual al 2015, b) los escenarios prospectivos tendenciales, 2018 y 2023 y c) un escenario ideal o desiderata. Cuál era, cuál llegaría a ser y cuál sería el poder de decisión idea sobre cada una de las funciones de los servicios de salud. Además, fueron entrevistadas veinte personas con la más alta experiencia y responsabilidad y capacidad de decisión (Giménez y otros, 2016).

La pregunta sobre la participación, en la encuesta mencionada y otros, fue formulada así:

“¿La comunidad (organizaciones de la sociedad civil) qué grado de participación tiene en la Definición de prioridades, Planificación, Rendición de Cuentas, Situaciones de emergencia, Actividades de promoción y prevención, Organización de servicios asistenciales, Mejora de servicios asistenciales?” (Giménez y otros, 2016: 139).

Para incluir a los encuestados y entrevistados se tomaron estas condiciones: ser directores y profesionales de salud con jefatura o responsabilidad en la gestión de servicios de salud de distintos niveles (Direcciones Regionales, Hospitales Regionales y Hospitales Distritales; directores y profesionales de salud de los Centros de Salud y Unidades de Salud de la Familia); e integrantes de consejos de salud relacionados. Las localidades seleccionadas para el estudio fueron: a) Capitales de los Departamentos de la Región Oriental y el Departamento de Presidente Hayes de la Región Occidental; b) Distritos donde se asientan hospitales dependientes del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; c) Distritos inmediatamente aledaños a los hospitales donde asientan Centros de Salud y Unidades de Salud de la Familia.

La muestra dirigida, no estocástica, incluyó 511 informantes claves de 15 Direcciones Regionales, 15 Hospitales Regionales, 39 hospitales distritales, 10 Centros de Salud, 8 Unidades de salud familiar y de 54 consejos de salud. En cada establecimiento participaron: el director general, otros 2 directores de nivel y 1 profesional con responsabilidad de gestión. En los consejos de salud fueron entrevistados 3 integrantes.

Para diseñar y procesar las respuestas se usó una escala de Likert con puntajes del 1 al 4. Los resultados fueron procesados para describir la distribución de *frecuencias* y en un *coeficiente* entre los puntajes asignados y el máximo posible¹. Esta proporción indica el desempeño del espacio de decisión (ED) como la participación social en la producción de servicios de salud. Los espacios de decisión fueron categorizados como *mínimos*, *incipientes*, *avanzados* y *máximos*. Para traducir a los puntajes de Likert se tomó un rango de 100 (valor mínimo de 0 y valor máximo de 100). Las opiniones y actitudes que se desarrollaron en las entrevistas fueron ordenadas según las mismas dimensiones de la encuesta.

Resultados

Los puntajes

La encuesta obtuvo 511 cuestionarios válidos², 74% aplicados por directores; 11% por profesionales de salud y 15% por integrantes de Consejos

1 El total de puntos para cada respuesta para cada componente de la función de participación, en relación a los puntos máximos (notas) posibles mediante, se calculó así: $((n1 \cdot 0) + (n2 \cdot 1) + (n3 \cdot 2) + (n4 \cdot 3)) / (N \times 3)$. 100. En donde: nx: es la frecuencia de encuestados que califican la nota x para cada característica. N: es la frecuencia total en cada característica evaluada. Los números 1, 2, 3, 4 son las notas posibles asignables, que se transforman en: mínima = 0; algo = 1; bastante = 2; y máxima = 3. El dividendo: N x 3, es el puntaje máximo posible, cuando todos califican nota máxima, el 100%. Si todos califican solo la mínima a todos, el resultado es 0%

2 En general los puntajes tienen la misma cantidad, aunque hay falta de algunas respuestas, por lo que el N va para cada función o dimensión entre 508 a 511.

de Salud. Los resultados se presentan según la distribución de frecuencias relativas o porcentajes (Tabla 1) y el desempeño del espacio de decisión ED que corresponde en este caso al grado de participación social para cada componente (Tabla 2, Ilustraciones 1, 2 y 3).

Cada componente (categoría, función o dimensión) se consideró independiente de los demás. Para construir un índice de la participación social en salud, se promedian las funciones tales como 'Definición de prioridades', 'Planificación', etc., dándoles el mismo peso relativo.

El escenario 2015 era la situación actual, tal como la ven los participantes en el estudio. Las variables componentes tuvieron un incipiente grado de participación social, categoría 2 sobre el máximo de 4. La de menor desempeño resultó ser el grado de participación en la rendición de cuentas (ED = 33.4 de 100 posible), mientras que el mayor grado de participación, siempre en una categoría incipiente, se valoró en la organización de los servicios (ED = 41 de 100 posible). El grado de participación social en la definición de prioridades, la planificación, en la mejora de la calidad, actividades ante situaciones de emergencia y en actividades de promoción y prevención tuvieron también desempeños incipientes.

En un ejercicio de prospectiva, los informantes claves caracterizaron los escenarios más posibles, tendenciales, al 2018 y al 2023, que corresponden a la culminación de dos periodos de gobierno. En el escenario tendencial más posible para el 2018, la valoración del grado de participación social en salud en esas funciones permanece dentro de una categoría menor, con pequeñas variaciones que reflejan algunas opiniones más optimistas en relación al escenario actual del 2015, donde el menor desempeño de participación correspondería a la participación en la planificación (ED = 43,7) y el mayor desempeño, siempre incipiente, correspondería a la participación en la organización de servicios (ED = 49,3). Los demás componentes presentarían un desempeño entre esos valores siguiendo la tendencia de la participación social en el sistema de salud paraguayo, con un promedio de 46,2.

A más largo plazo, al finalizar el siguiente periodo de gobierno en el 2023, la expectativa da un escenario más optimista. El grado de participación podría llegar a ser más avanzado en todos los componentes estudiados. La máxima expectativa de participación permanece en la organización de servicios de salud (61,2), y la menor en la planificación de servicios (58,4). Los demás componentes presentan un desempeño intermedio entre esos valores. En promedio la expectativa anunciada es de 59,7; aunque acá es difícil distinguir si es un pronóstico o una expresión de deseos, afectado por el ideal.

Tabla 1
Grado de participación social en funciones de servicios de salud³.

Distribución de frecuencias porcentuales, entre los puntajes de 1 (mínimo) a 4 (máximo). Escenario actual 2015, Escenarios prospectivos 2018 y 2023, y el Ideal. N=511.

Escenarios	2015				2018				2023				Ideal			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Escala de Likert																
Definición de prioridades	24,3	51,3	21,5	2,9	8,2	59,1	25,2	7,4	4,1	27,0	55,8	13,1	1,6	5,3	25,7	67,5
Planificación	25,6	47,6	24,9	1,8	9,4	56,7	27,5	6,5	4,7	28,2	54,3	12,8	1,0	6,9	27,1	65,0
Rendición de cuentas	28,4	45,6	22,9	2,9	10,0	52,0	31,2	6,9	6,1	25,0	55,0	14,0	1,8	4,5	25,4	68,3
Situaciones de emergencia	28,0	39,7	28,4	3,7	13,2	46,5	32,7	7,7	7,5	23,1	55,4	14,0	0,4	6,3	24,0	69,0
Promoción y prevención	17,2	46,8	31,5	4,1	8,7	46,1	37,8	7,5	5,9	21,9	57,5	14,8	1,8	4,1	22,8	71,3
Organización de servicios	19,0	44,0	31,3	5,5	8,6	43,4	39,3	8,6	4,1	23,6	56,7	15,6	1,4	5,3	21,9	71,5
Mejora de la calidad	19,2	47,2	29,2	3,9	7,7	46,4	38,9	7,1	5,1	22,9	56,5	15,4	1,8	4,3	22,4	69,8
Función participación social	23,1	46,1	27,1	3,6	9,4	50,0	33,2	7,4	5,4	24,5	55,9	14,2	1,4	5,2	24,2	68,9

Fuente: Giménez y otros 2016: 150.

3 En el estudio fuente (Giménez y otros 2016) se había usado otra escala.

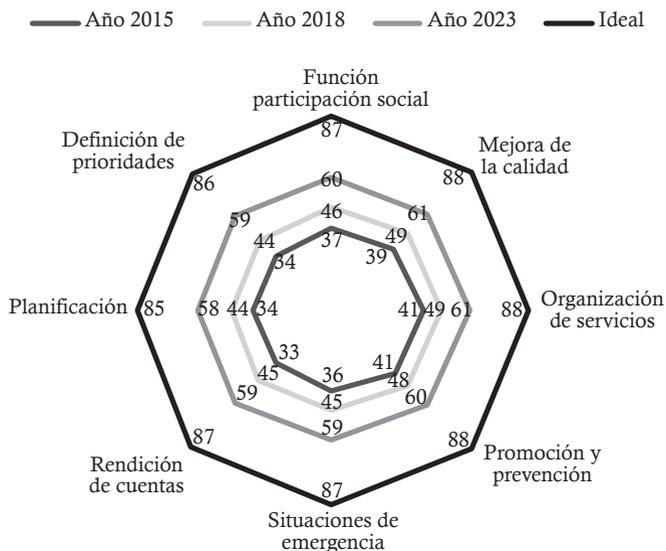
Tabla 2
Grado de participación social en funciones de servicios de salud sobre el máximo posible en los espacios de decisión (ED).

Escenario actual 2015, Escenarios prospectivos 2018 y 2023, y el Ideal. N=511.

Escenarios	Año 2015	Año 2018	Año 2023	Ideal
Definición de prioridades	34,4	44,0	59,3	86,3
Planificación	34,2	43,7	58,4	85,4
Rendición de cuentas	33,4	45,0	58,9	86,7
Situaciones de emergencia	35,9	45,0	58,6	87,4
Promoción y prevención	40,7	48,0	60,4	87,9
Organización de servicios	41,0	49,3	61,2	87,8
Mejora de la calidad	39,1	48,5	60,7	87,7
Función participación social	37,0	46,2	59,7	87,0

Fuente: Elaborado con base en Giménez y otros 2016.

Ilustración 1
Calificaciones de la escala (razones) de la participación en las distintas funciones. Escenarios: actual (2015), cercano (2018), más lejano (2023) e ideal.



Fuente: Elaborado con base en Giménez y otros 2016.

Resultó valioso confrontar estos escenarios fácticos con un ideal. ¿Cuál es el nivel deseable de participación? La cifra de 87, nos dice que el poder ideal deseado llega mucho más lejos que el visto y que el esperado a corto y mediano plazo. Es alto, porque ni la extrema centralización ni la extrema descentralización no constituye ideal de un país que se define, al mismo tiempo, como unitario y como descentralizado.

Pudo notarse que la calificación de las *funciones* no varía mucho en relación al promedio de ellas. La caracterización de 37 (en relación a 100), que se verifica en la participación actual (Ilustración 1, Tabla 2), no tiene muchas variaciones y tampoco es grande la dispersión en las expectativas. Aunque fue grande la diferencia entre fechas. Los encuestadores proponen, por ejemplo, un ideal de descentralización muy alto (87 en relación al máximo posible que es 100), y muy diferente al observado (37 en relación al máximo posible 100).

Al considerar las *variaciones esperadas*, los incrementos de futuro en los distintos escenarios, lo deseado es un 135% más de lo existente. En el corto plazo se espera un incremento de 25% de mayor participación, y en el largo plazo un incremento de 61%. A largo plazo, para el 2023, el grado de participación social esperada se incrementa en mayor grado, menor en dos funciones: rendición de cuentas y definición de prioridades (Ilustración 3).

Si en el 2015 se evalúa la participación de la sociedad civil en 37 sobre el máximo de 100; en el 2018 se estima que llegará hasta 46; y en 2023 que llegará a 60; haciendo una regresión con estos valores (Ilustración 3), en el año 2000, la participación de la sociedad podría haber sido de 15 sobre 100. El ideal de 87 ya se lo alcanzaría en el 2027, más allá del cual no sería conveniente aumentar la participación de la sociedad⁴. Menos de 13 por 100 de centralización anularía la centralidad nacional y la de los prestadores de salud.

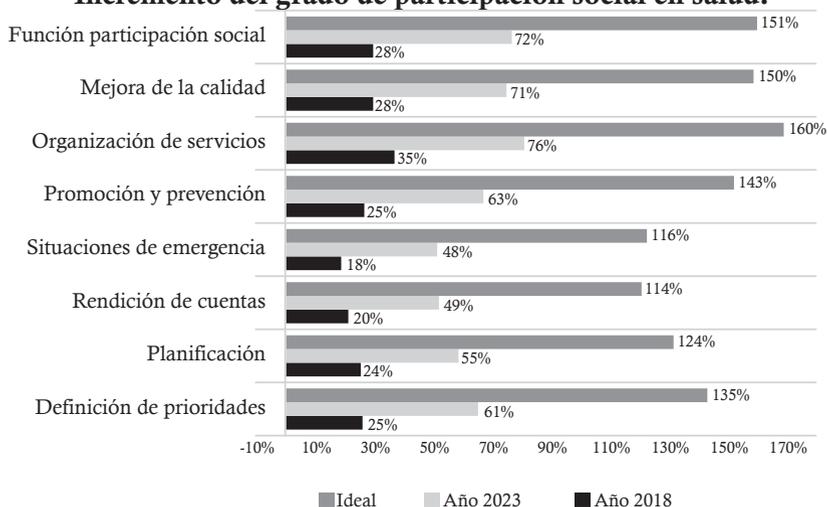
Este puede no ser un juego de suma cero, donde uno gana lo que el otro pierde, pero la teoría obliga a presentarlo así para hacer por simplificación heurística. Además los datos numéricos deben ser entendidos en relación a las diversas acepciones empleadas por los entrevistados al hablar del ‘grado de participación’ de la comunidad y también de ‘descentralización’, con una mentalidad que –probablemente– sea similar a la de los encuestados.

Mentalidades

Lo que aportan las entrevistas a las encuestas es que los entrevistados usan concepto de ‘descentralización’, o ‘participación’ en forma ambigua, o

4 La ecuación de regresión tiene la forma: $y = 2E-51e^{0.0597x}$. Su ajuste a los datos es de $R^2 = 0,9926$.

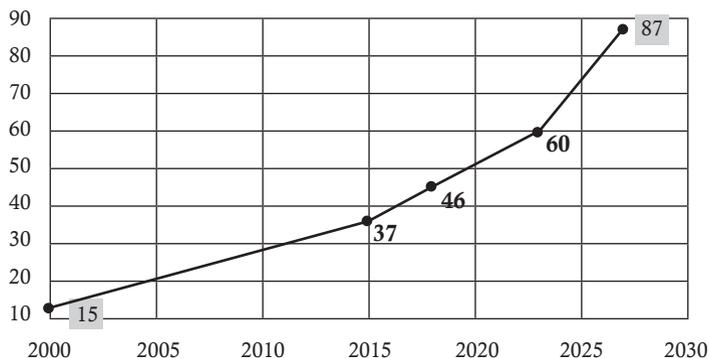
Ilustración 2 Incremento del grado de participación social en salud.



Fuente: Elaborado con base en Giménez y otros 2016.

Ilustración 3 Participación de la sociedad en la salud. Respuestas para 2015, 2018 y 2023, así como la ideal.

Participación



Las evaluaciones de participación (2015, 37/100) y las expectativas del 2018 (46/100) y el 2023 (60/100), permitirían hacer una extrapolación hacia el pasado, inicios del siglo (2000, 15/100), así como imaginar la fecha en que sería alcanzado el ideal 87/100, para el 2027.

Fuente: Elaborado con base en Giménez y otros 2016

por lo menos, polisémico. Con acepciones más fuertes y más ligeras de la misma noción. Así por descentralización se entendía desconcentración, delegación, devolución, privatización e incluso mayor cobertura de los servicios en relación a los usuarios.

Las personas entrevistadas son o fueron altos funcionarios del Estado y del sistema de salud; parlamentarios y profesionales. La clasificación de sus actitudes aportó información adicional. No todos los entrevistados tienen el mismo concepto y actitudes con relación a la descentralización, que constituye un cambio profundo en relación al concepto y a la práctica de la salud⁵. Hemos identificado cuatro *ejes* en los cuales se agrupan los entrevistados según sus actitudes, estos son diagnósticos de ocurrencia del proceso de participación y descentralización, posición teórica y política frente a la participación y descentralización, valoración de estos procesos e información sobre el sistema de salud.

Un eje *diagnóstico* distingue a quienes afirman que tuvo lugar un proceso de descentralización de aquellos que lo niegan. Los consejos de salud de los municipios y departamentos, y la ley de descentralización, han generado cambios: más autoridades y más protagonistas se ocupan más de la salud. Eso fue un cambio. Las unidades de salud familiar han logrado llegar hasta grandes contingentes de usuario que anteriormente no estaban asistidos. La desmentida de algunos encuestados expresa una falta de percepción de los cambios.

El eje de la *posición* teórica o política sobre la descentralización, como fue identificada, distingue entre quienes tienen una posición contraria a la descentralización (centralista, muy minoritaria) de quienes se colocan en una posición optimista, que es lo contrario, 'toda descentralización es buena'. En este último caso se trata de contraponer un *principal*, visto como autoritario o incluso colonial asunceño, contra un resto del país que serían *agentes* victimizados. Si los partidarios de la mayor descentralización ven el peso de los problemas en el principal (la administración central), en el otro caso la ven solo en el agente (el interior que no aplica las pautas correctas).

El eje *valoración* distingue entre quienes califican de positivo lo que se hizo en salud con la democracia y quienes lo consideran negativo. Los que consideraron como una forma buena de vida el mundo militarista y autoritario en una guerra fría mundial, donde prevalecían el orden, la disciplina,

5 Una concepción extremadamente convencional de la salud se reduce a la 'oferta', es favorable al hospital y sobre todo a la asistencia curativa. La alternativa es una salud centrada en los derechos y en la demanda. Es preventiva y propone diversidad de unidades sanitarias, desde las primarias hasta las de alta complejidad.

la autosuficiencia endogámica, la pobreza satisfecha y la sumisión a la autoridad. Y los otros que ven la democratización como un logro positivo.

El eje de *información* distingue aquellos que argumentan en base información que se detenta, por ejemplo las tasas de disminución de las muertes materno infantiles evitables, o el aumento de los partos asistidos, o el uso de los servicios de salud por una inmensa mayor parte de la población en relación al pasado; y los otros que tienen principios abstractos, sin confrontarlos con lo que tiene lugar. Esos ejes nos permiten hacer una tipología, o sea, agrupar las personas que responden entre tipos ideales siguientes, que no son puros, pero sí indicativos.

A un conjunto de personas las podemos agrupar en el tipo *pragmático*, conciliador. Afirman que hay descentralización, están medianamente a favor, evalúan en forma tolerante lo que se hace y demuestran estar informados, citan las leyes. Hay desconcentración y se espera que el proceso siga hacia adelante. La participación también puede tener lugar. Es la actitud de un grupo que no ejerce crítica ni se formula metas, simplemente sigue la corriente. A otro conjunto de personas podemos denominar *elogiosas*, afirman que hay descentralización y participación. Se caracterizan por ser personas favorables a lo que tenga lugar. Gente “sí señor”, sin crítica, que quieren estar bien con todos y no toman en cuenta las condiciones, o los sucesos. Simplemente quieren quedar bien con los demás para provecho propio. Repiten las normas vigentes, “se avanza en lograr una cobertura universal, eficiente y equitativa, pues es el logro de dichos objetivos y el mejoramiento sostenido de la salud de los paraguayos/as...”. No son un contingente importante.

Dos conjuntos diferentes de personas defienden la misma posición muy favorable a la descentralización, pero desde un relato diferente. Los *principistas* teóricos maximalistas, ‘más descentralización es mejor en todos los casos’, y los líderes *localistas* reclamadores, que solicitan más fondos y están regateándolos. Cuando más se pide, piensan, es mejor, porque más se podrá conseguir del gobierno central. Afirman que los agentes no tienen ascendencia y que lo que hizo por la participación no es institucional. Estos dos grupos dicen que ‘no hay descentralización’. En lo abstracto defienden la mayor descentralización o participación posible. Evalúan críticamente todo lo que tuvo lugar, se están haciendo las cosas mal. No prestan atención a los procesos desarrollados con la democratización. El aumento de los presupuestos, su transferencia desde el Gobierno Nacional hacia los sub-nacionales, y del Ministerio y los Hospitales hacia unidades localizadas, o hacia entidades políticas (Consejos) y sociales (Unidades de Salud). No hay en ellos una instancia unitaria de la salud, una eva-

luación nacional, con propósitos comunes. Los problemas no están en los agentes, sino solo en el principal.

Otro conjunto de personas pueden denominarse *escépticos*. No se interesan ni creen que la descentralización será posible, ni piensan que ella tiene lugar. Están a favor de ella sin mucho interés. Conocen el terreno, saben lo que ocurre. Pero, a diferencia de los pragmáticos, se hacen pocas ilusiones. Tienen un diagnóstico negativo, pero ello no les molesta. “Que cada municipio y gobernación se encargue de sí mismo”. Y existe un conjunto de entrevistados que puede ser nombrado como *indiferentes*. No piensan que haya descentralización ni participación, “cero”, aunque la apoyen en principio. Están de acuerdo con lo que se haga, que no conocen. Tienen poca conducta ciudadana.

Dos grupos tienen en las dimensiones pertinentes posiciones semejantes, aunque sean portadores de narrativas diferentes. Uno de ellos está formado por los *autoritarios*, fuertemente adversarios de la descentralización y que no piensan en la participación. El otro está formado por *radicales* que consideran que todo el Estado y toda la salud están mal. Estos dos grupos no creen que haya descentralización, o que ella conlleve participación. Se posicionan en contra por diferentes razones. Unos por autoritarios. Consideran que el poder no debe compartirse. El otro porque considera que las municipalidades y gobernaciones tienen más defectos que el poder central en términos de integridad, clientelismo, etc. “Lo que se ha logrado trasladándole recursos a la municipalidad es que se robe más nomás”.

Un último grupo está formado por *desinformados*. Los entrevistados no tienen una posición, o no quieren expresarla. Están a favor de ella, pero no mucho. Piensan que hay cosas buenas que pasaron, pero no las reconocen. En las entrevistas, fueron casi un fracaso, salvo por el hecho que representa una realidad, un conjunto de personas. Por ejemplo, contestan las preguntas con otras preguntas: descentralizar es: “¿una forma de gestionar las políticas del Estado?”.

Reconocer el rostro contradictorio de los encuestados puede dar un dato más cálido de los procesos que tienen lugar y de la manera diferente como se piensan, viven, se valoran y reaccionan ante los procesos del desarrollo de la salud, las instituciones, los esfuerzos, los fracasos y los éxitos. Y además el hecho de que todo proceso de cambio, en este caso la participación en la salud, se formula en un escenario de múltiples intereses y conflictos, no solo es la materialización de buenas intenciones.

Discusión

Pese a las leyes, acuerdos y procesos, la descentralización se ha desarrollado en forma incipiente, según la evaluación de los protagonistas del sistema de salud pública. En efecto, a lo largo de casi dos décadas se evalúa escasa la transferencia de capacidades, competencias, recursos y responsabilidades. Aunque, en una perspectiva histórica, desde un punto de partida muy bajo y con la expectativa ideal tan alta, la tendencia sea vista como acelerada.

Predomina el modelo de concentración del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, y, en mucha menor medida, el de los gobiernos subnacionales. Los consejos de salud no deben haber logrado desempeñar ese rol de articulación, coordinación y participación previsto con la promulgación de la ley y en sus reglamentaciones. En esto, puede ser muy importante la falta de voluntad política y la restricción de recursos⁶ financieros, humanos y otros (Giménez, 2015).

La Declaración de Yakarta (1997) había formulado la tarea de participación y descentralización como global: Promover la responsabilidad social para la salud; incrementar la inversión para el desarrollo de la salud; consolidar y expandir la colaboración para la salud; aumentar la capacidad comunitaria y empoderar al individuo; consolidar una infraestructura para la promoción de la salud, un proceso que supone cambios globales. Una ciudadanía empoderada, una mayor inversión, aumentar la colaboración y capacidad de acción colectiva (capital social), construir una infraestructura. No implica simplemente hacer nuevas leyes, sino cambiar la sociedad. Pero, ¿cuáles son las implicancias de este incipiente grado de participación social en cuestiones relevantes para el sistema de salud?

Uno de los fines de la participación social es la *democratización* del sistema de salud (OPS, 2007). Esta es una de las expresiones de un Estado democrático y a la vez un componente social que construye y fortalece la democracia a través de un conjunto de acciones de los ciudadanos organizados. Esta situación tiene una implicancia directa sobre el ejercicio efectivo del derecho a la salud, reconocido por el Estado, y que va más allá del derecho de estar sanos, que implica acciones deliberadas de los gobiernos para contar con la disponibilidad suficiente de servicios, accesibles, asequibles, aceptables y con la calidad necesaria. La garantía de este cumplimiento se relaciona con la efectividad de los mecanismos de exigibilidad de su cumplimiento. La participación social es fundamental para lograr la vigencia

⁶ Si los gobiernos locales tienen un 6,6% del presupuesto nacional, y, si el gobierno nacional tiene un 13,5% del PIB, es claro que sus recursos son pequeños y eso afecta todo el proceso de descentralización y participación (Nickson, 2016:13).

de estos postulados (Giménez, 2015). Una medida del cumplimiento de esta finalidad es una valoración global del grado de participación social.

Otro de los fines de la participación es la *equidad*, un objetivo intrínseco de todo sistema de salud (OMS, 2000). Las desigualdades sanitarias pueden corregirse en la medida que exista una demanda social organizada a través de un mayor margen para la participación social en torno a los servicios de salud (OMS, 2008). El sistema de salud paraguayo se caracteriza por su segmentación, fragmentación y exclusión social, que se traduce en una gran cantidad de personas que no consultan ante una necesidad de atención, que no están cubiertas por un seguro médico social o privado que los proteja contra gastos catastróficos y por el alto gasto de bolsillo para recibir atención médica (Giménez, 2013) (OPS, 2016). La débil participación social compromete seriamente la efectividad de las políticas sociales y sanitarias tendientes a reducir las inequidades existentes.

Se espera que influya en el aumento de la *cobertura de salud* que se da, entre otras razones, mediante una presión social sostenida que demanda más acceso y cobertura (Savedoff, 2012). La cobertura universal de la salud es uno de los desafíos más importantes para la salud pública global y nacional (OMS, 2008, 2010, 2013) y ha sido incluida de manera explícita en el objetivo 3, entre los objetivos de desarrollo sostenible (ONU, 2015). La participación también ha sido identificada como un componente importante entre las estrategias regionales para alcanzar el acceso y la cobertura universal de la salud (OPS, 2014). Este desafío también ha sido expresado de manera explícita en las últimas políticas nacionales de salud (Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 2008 y 2015).

La participación social del sistema de salud puede tematizar mejor las necesidades de las comunidades locales (OPS, 2007) y que con ello se mejore la efectividad y el acceso (OMS, 2008). Este aspecto se ha evaluado mediante la pregunta: ¿Cuál es el grado de la participación social para establecer prioridades, para planificar y organizar los servicios de salud? La resultante de esta respuesta señala que la participación se da en bajo grado sobre estas funciones, también apenas incipiente.

También se espera que la participación social pueda aportar a la mejoría de la *calidad* de la atención que puede darse desde la evaluación de la percepción de la calidad de atención, la participación como aval y hasta en cierta medida en la toma de decisiones (Nigenda, 2013). En el caso paraguayo, se concluye que en la actualidad la participación social influye poco en la mejora de la calidad de los servicios de salud en los distintos establecimientos: hospitales, centros de salud y unidades de salud de la familia. Por mucho tiempo, se ha puesto énfasis en el discurso que los hospitales públicos y

otros establecimientos debían ser utilizados preferentemente por pobres y que la focalización sobre las personas con escasos recursos, para acceder al sistema público, era necesaria para su sostenibilidad (Banco Mundial, 2005). La experiencia ha demostrado que el discurso de un sistema para pobres ha creado un pobre sistema sanitario. Sólo recientemente este libreto ha cambiado y ha sido expresado en las políticas nacionales mediante la declaración y el enunciado de la universalidad como principio que rige el sistema.

La participación social es clave para aumentar la *transparencia* en el uso de recursos, y que las autoridades rindan cuentas sobre los resultados administrativos y sanitarios. En la última década varios países en América Latina han implementado diferentes mecanismos de acceso a información pública (CIDH, 2015), y cada vez es más frecuente que las autoridades de diferentes instituciones realicen rendiciones de cuentas bajo distintas modalidades. También en este campo la participación social en torno a los servicios de salud es vista como incipiente, pero los propios actores anticipan que en este componente puede haber cambios sustanciales hacia una mayor participación. El desafío está en implementar los mecanismos más adecuados para este propósito.

Estos resultados hay que contrastarlos con algunos hechos que son más alentadores. Por ejemplo, a partir del 2008 se ha producido un incremento sostenido en la conformación de consejos de salud en todos los distritos del país, lo que ha generado una movilización social en torno a la salud. Durante el mismo periodo, las comunidades se han movilizado para participar en planes locales y regionales de salud. El gobierno ha creado una Dirección General de Descentralización, dependiente del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, para impulsar la creación de nuevos consejos y fortalecer su funcionamiento, y un Fondo de Equidad para la Descentralización en salud, que se transfiere periódicamente a los consejos para su administración, con el fin de apoyar la mejora de los servicios locales de salud (Giménez, 2012).

Todos estos avances pueden constituirse en las bases de un proceso más amplio y transformador, donde los consejos de salud se constituyan en un espacio de participación social amplio y de articulación intersectorial, donde se instale un debate social y sanitario capaz de movilizar a la sociedad para definir e implementar una agenda pública, social, política y económica para hacer efectivo del derecho a la salud, el acceso y la cobertura universal para todos los habitantes de la República y el desarrollo de una visión preventiva y no solo curativa.

Bibliografía

- Bossert, Thomas. (1998). Analyzing the decentralization of health systems in developing countries: decision space, innovation and performance. En *Social Science & Medicine*. Vol. 47, No. 10, pp. 1513±1527, 1998.
- Bossert, Thomas. (2000). *Methodological Guidelines for Applied Research on Decentralization of Health Systems in Latin America*. Harvard School of Public Health, Data for Decision Making (DDM).
- OMS (1997). *Déclaration de Jakarta sur la promotion de la santé au XXI siècle*. OMS; Ministère de la Santé, Jakarta: République de L'Indonésie. 1997. <https://www.msssi.gov.es/profesionales/saludPublica/prevPromocion/promocion/glosario/yakarta.htm>
- Giménez E., Rodríguez J.C., Peralta N. (2016). Espacios de decisión en la descentralización de salud del Paraguay. *Mem. Inst. Investig. Cienc. Salud*. 2016;14(3):44-51.
- Giménez E. (2012). *Notas sobre la descentralización en el sector salud del Paraguay*. Instituto Desarrollo Asunción. Disponible en: <http://www.desarrollo.org.py/publicacion.php?id=85>
- Giménez, E. (2013). *Hacia un sistema de Salud con Garantías*. Notas para nuevas políticas en salud en Paraguay. Instituto Desarrollo / Higea Salud Paraguay.
- MSPBS Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2010). *Políticas Públicas para la Calidad de Vida y Salud con Equidad 2008-2013*.
- MSPBS Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Resolución (2017). *Manual de funciones para Unidades de Salud de la Familia*, Resolución S.G. N° 175, del 7 de abril del 2016. Recuperada en marzo del 2017 en <http://www.mspbs.gov.py/rige-manual-de-funciones-para-las-unidades-de-salud-de-la-familia/>
- MSPBS Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2015). *Resolución 612/2015. Política Nacional de Salud 2015-2030*.
- Murray, Christopher y Frenk, Julio. (2000). Un marco para evaluar el desempeño de los sistemas de salud. *Boletín de la Organización Mundial de la Salud*. *Bulletin of the World Health Organization*, 78 (6): 717–731.
- Nickson, Andrew (2016). *El gobierno local en Paraguay, un análisis comparativo a través de diez elementos*. ID, AJUMPA, Asunción, Paraguay.
- Nigenda G., Juárez C., Ruiz J., Herrera C. (2013). Participación social y calidad en los servicios de salud: la experiencia del aval ciudadano en México. En *Rev Saúde Pública* 2013;47(1):44-51. Disponible en: <http://www.scielo.br/pdf/rsp/v47n1/07>
- OEA CIDH (2015). *El derecho al acceso a la información pública en las Américas: entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expression/docs/informes/acceso/Informe%20Tem%C3%A1tico%20Acceso%20a%20la%20informaci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%202014.pdf>
- OMS Organización Mundial de la Salud. (2008). *La atención primaria de salud más necesaria que nunca*. Informe sobre la salud en el mundo 2008. Informe de un Grupo Científico de la OMS; Ginebra: OMS; 2008. Serie de informes técnicos: clasificación NLM: W 84.6 ISBN 978 92 4 336373 2.

- OMS Organización Mundial de la Salud. Carta de Ottawa para la Promoción de Salud. Asociación Canadiense de Salud Pública. Canadá 1986.
- OPS Organización Panamericana de la Salud (2015). Estrategia para el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud. 53. O CONSEJO DIRECTIVO 66.a SESIÓN DEL COMITÉ REGIONAL DE LA OMS PARA LAS AMÉRICAS. Washington, D.C., EUA, 29 de septiembre al 3 de octubre del 2014.
- OPS Organización Panamericana de la Salud. (2007). La renovación de la Atención Primaria de Salud de las Américas. Documento de Posición. Renewing Primary Health Care in the Americas. Edition ISBN 92 75 12698 4.
- OPS Organización Panamericana de la Salud (1998). La salud en las Américas. Washington D.C. 1998. https://books.google.com.py/books?id=TBeDH_JzAv0C&pg=PA207&lpq=PA207&dq=ops+la+salud+en+las+américas+1998&source=bl&ots=YzG1jfyY&sig=tvMMq6z02DfPr3hG0pbknfbh40I&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwj0_bbB45TSAhWCfpAKHWMsC_IQ6AEISTAJ#v=onepage&q=ops%20la%20salud%20en%20las%20américas%201998&f=false
- OPS; OMS (1994). Evaluación para el fortalecimiento de procesos de participación social en la promoción y el desarrollo de la salud en los sistemas locales de salud. Washington D.C: OPS; OMS; 1994.
- OPS, Organización Panamericana de la Salud (2008). Perfil de los Sistemas de Salud de Paraguay: Monitoreo y análisis de los procesos de cambio y reforma. Washington D.C. 2008.
- Paraguay. (1992). Constitución Nacional... Disponible en: <http://jme.gov.py/transito/leyes/cn1992.html1>. [Links]
- Paraguay (1996). Ley 1032/96 del Sistema Nacional de Salud.
- Paraguay. Decreto N° 22.385/98. Por el cual se reglamenta el funcionamiento del Consejo Nacional de Salud y los consejos regionales y locales de salud. Recuperado en Enero 2017 en http://www.cird.org.py/salud/docs/Decreto_22385.pdf.
- Paraguay. (1998) Decreto N° 19.966 Por el Cual se Reglamenta la Descentralización Sanitaria Local. La Participación Ciudadana y la Autogestión en Salud, como Estrategias para el Desarrollo del Sistema Nacional de Salud Ley N° 1032/96. http://www.opaci.org.py/index.php?option=com_remository&Itemid=26&func=fileinfo&id=271
- Paraguay. (2010). Ley 3966/10 Orgánica Municipal... Recuperado en junio 2016, Disponible en: <http://www.matus-dubarry.com/v2/index.php/leyes/187-ley-396610-organica-municipal3>. [Links]
- Paraguay. (1992). Ley N° 426/92. Carta orgánica del Gobierno Departamental. Recuperada en junio 2016, Disponible en: http://pdba.georgetown.edu/Decen/Paraguay/py_ley426.pdf2. [Links]
- Pineda Granados, Francy (2014) Y. La Participación en salud, factores que favorecen una implementación efectiva. Monitoreo Estratégico Número 6, Julio diciembre 2014. Recuperado en enero 2017 en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/IA/SSA/3.%20La-participacion-en-salud-factores-que-favorecen.pdf>
- PNUD, CIDEAL, Informe sobre desarrollo humano. Madrid. 1993.

- Sanabria Ramos, Gisela (2004). Participación social en el campo de la salud, *Rev. Cubana Salud Public* 2004; 30 (3) Recuperada en enero 2017 en: [http:// www.bvs.sld.cu/ revistas/ spu/ vol30_3_04/ spu05304.htm](http://www.bvs.sld.cu/revistas/spu/vol30_3_04/spu05304.htm)
- Wallerstein, N. Power between evaluator and community: research relationship within New Mexico's healthier communities. *Social Science of Medicine*. 1999; 49 (1): 39-53.
- OMS (1997) Declaración de Yakarta sobre la Promoción de la Salud en el Siglo XXI. Recuperado en enero de 2017 en: [ftp://ftp2.minsa.gob.pe/ descargas/ dgps/docu-mentos/ doc_inter/declaracion_de_yakarta_97.pdf](ftp://ftp2.minsa.gob.pe/descargas/dgps/documentos/doc_inter/declaracion_de_yakarta_97.pdf)

Sebastián Bruno

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Paraguay) y Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay, Universidad de Buenos Aires (Argentina)

El “bono demográfico” en Paraguay jaqueado

mercado de trabajo, matriz emigratoria internacional y seguridad social

Fecha de recepción: 10 de mayo de 2017

Fecha de aprobación: 31 de mayo de 2017

Resumen. La República del Paraguay, con una población estimada en 6.854.535 personas para 2016, se encuentra experimentando una etapa de profundos cambios estructurales. La aceleración de la transición demográfica y la generación del denominado “bono demográfico” han puesto a este último en la agenda pública.

En contraste con algunas visiones positivistas circulantes, se considera que el “bono” podría aparejar una interpelación a la coyuntura actual del mercado de trabajo (signado por el subempleo, la precariedad y la informalidad), a la atención sobre la persistencia de la matriz emigratoria y a un esquema autista de seguridad social. Tomando esos tres “puntos de fuga”, se invita a reencuadrar el enfoque a partir de interrogantes e interpelaciones sobre las tres dimensiones sectoriales consideradas claves en el “jaqueo” del próximo escenario demográfico en Paraguay.

Palabras clave: Paraguay, Población, Bono demográfico, Mercado de trabajo, emigración, seguridad social.

Summary. The Republic of Paraguay, with an estimated population of 6,854,535 for the year 2016, is currently undergoing a phase of thorough structural changes. Its fast demographic transition has placed “the demographic bonus” as a central issue in its public agenda.

Sebastián Bruno

Sociólogo y candidato a Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires, Argentina). Es investigador acreditado por CONACYT y forma parte del Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay (UBA). Es miembro de la Asociación Latinoamericana de Población y la Asociación de Estudios de Población de la Argentina, asumiendo responsabilidades en los cuerpos directivos y académicos de dichas instituciones. Actualmente desarrolla actividades profesionales en Paraguay como consultor independiente para organismos nacionales e internacionales.

© Sebastián Bruno. Publicado en Revista Novapolis. Nº 11, Mayo 2017, pp. 137-152. Asunción: Arandurã Editorial. ISSN 2077-5172.

The “bonus” could bring along certain challenges to: the current labour market (characterized by subemployment, precariousness, and informality); persistent migratory patterns and to the country’s rather static non empirically based Social Security System. These three areas or more precisely “leak points” are fundamental for any considerations to be carried out while seeking to analyze Paraguay’s upcoming demographic scene.

Keywords: Paraguay, Demography, Demographic Dividend, Labour market, Emigration, Social security.



Apertura

La República del Paraguay, con una población estimada en 6.854.535 personas para 2016 (DGEEC, 2015), se encuentra transitando una etapa de profundos cambios estructurales. Su abordaje no sólo implica un desafío metodológico y empírico, sino que también apareja una interpelación a categorías de análisis utilizadas habitualmente en los campos de los estudios del trabajo, de seguridad social, migratorios e incluso demográficos.

Desde la década de 1970 y especialmente desde la década de 1990, las transformaciones asociadas a la transición demográfica se evidencian nítidamente en las razones de dependencia. Mientras que en 1970 existían 103 niños por cada 100 personas potencialmente activas (demográficamente, el grupo 15-64 años)¹; para 2015, esa razón desciende a 58/100; en tanto que se espera que alcance el 49/100 hacia el año 2045 (DGEEC, 2005 y 2015). En consonancia con un tenue crecimiento de la razón de dependencia de la población adulta mayor²; se abre un período denominado “bono demográfico”, donde las tasas de dependencia total³ alcanzan su mínimo histórico, liberando teóricamente el máximo potencial demográfico-productivo de una población (al menos desde las postulaciones más optimistas sobre este proceso). En el caso de Paraguay, se espera que el fin del bono demográfico (y el comienzo del “invierno demográfico”⁴) se experimente desde

1 Medida conocida como razón de dependencia de niños o de niñez. Desde otros abordajes, la población en edad activa se delimita en el segmento 15-59 años y la dependiente adulta mayor a partir de los 60 años.

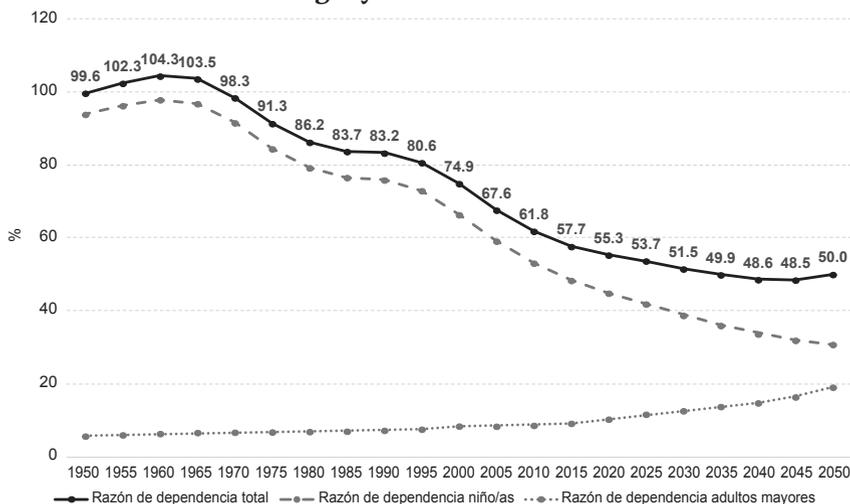
2 $\text{Pob}_{65+}/\text{Pob}_{15-64} * 100$. El aumento de la tasa de dependencia de la población adulta mayor se debe a la tendencia de mejora en el acceso a la salud y en las condiciones de infraestructura sanitaria, que entre otras consecuencias impacta sobre la esperanza de vida. Con la extensión de la esperanza de vida, la población en edad teórica productiva (15-64 años) debe sostener a un universo creciente de adultos mayores.

3 $[\text{Pob}_{0-14} + \text{Pob}_{65+}]/\text{Pob}_{15-64} * 100$. La noción de tasa de dependencia total se aproxima a la cantidad de personas en edad teóricamente inactiva (niños y niñas de 0 a 14 años y personas adultas mayores de 65 años y más) que debieran ser sostenidas económicamente por la población en edad teóricamente activa (15 a 64 años).

4 El concepto de “invierno demográfico” emerge como la contracara del “bono demográfico”. Después de experimentar una tendencia decreciente en la tasa de dependencia (por medio de

2050 (figura 1) y particularmente desde la década siguiente; por lo que se ha instalado una discursividad institucional en torno al aprovechamiento de la oportunidad del “bono demográfico”.

Figura 1.
Razón de dependencia total, de niños y niñas y de adultos mayores.
Paraguay. Años 1950-2050.



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC (2005 y 2015).

La apelación al bono demográfico está expresada estatalmente en el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (STP, 2014: 58) y su figuración es repetida en la documentación orientada hacia la inversión extranjera, asociándose al potencial del país en los próximos decenios y hacia el futuro en general. Desde una perspectiva de equilibrio entre la academia y la orientación de las políticas públicas hacia el mejoramiento de la calidad de vida de la población (en particular la joven), las agencias de cooperación internacional (especialmente el UNFPA), dan cuenta del doble encuadre del bono demográfico: como idea-fuerza de abogacía en inversión en la juventud (UNFPA, 2012); y como contexto de análisis sobre las profundas inequidades existentes en la población joven en la coyuntura actual (UNFPA, 2016).

la reducción progresiva de la población de niños y niñas); este indicador revierte su tendencia. El ciclo de crecimiento de la tasa de dependencia total se explica por la entrada en el segmento etario de 65 años y más por parte de quienes estuvieron entre la población teóricamente activa durante el periodo del “bono demográfico”. Como se desarrolla en el artículo, este proceso abre importantes interrogantes en cuanto al sostenimiento del sistema de seguridad social.

En el campo demográfico paraguayo, los enfoques han sido duales. Por un lado, una visión positivista naif simplificante (Gramo, 2012) de la complejidad de las transformaciones sociales operando en consonancia con la transición demográfica; cuya visión del bono demográfico traslada sin mediaciones la experiencia asiática (Cano, 2010). Desde ese enfoque, el bono demográfico es un hecho intrínsecamente positivo que se vería potencialmente malogrado por una mala gestión política.

Desde otro lugar, se manifiestan expresiones críticas sobre el proceso de transición demográfica y los claroscuros del bono demográfico, atendiendo indicadores claves de disparidad basada en la dinámica poblacional diferenciada entre el campo y la ciudad; las disparidades de género en la participación laboral; la asistencia escolar; y las tendencias recientes sobre la emigración (Zavattiero, 2016).

El presente artículo se inscribe en la reciente discusión sobre la problematización del bono demográfico. Sobre bases similares a las ya enunciadas en términos generales por Zavattiero (2016), se plantean tres puntos de fuga del modelo idealizado de bono demográfico: mercado de trabajo, matriz emigratoria internacional y seguridad social.

En cuanto a la estrategia expositiva, si bien se hace uso de información estadística sobre los fenómenos enunciados, estas líneas prefieren ser inscriptas en una perspectiva ensayística. De allí que se haya optado por omitir la abundante bibliografía demográfica sobre la transición demográfica y las visiones comparativas en la escala regional (entre otras licencias), enfocándose en la generación de preguntas que anteponen la problematización analítica sobre las tres dimensiones sectoriales consideradas claves en el “jaqueo” del próximo escenario demográfico en Paraguay.

Desarrollo

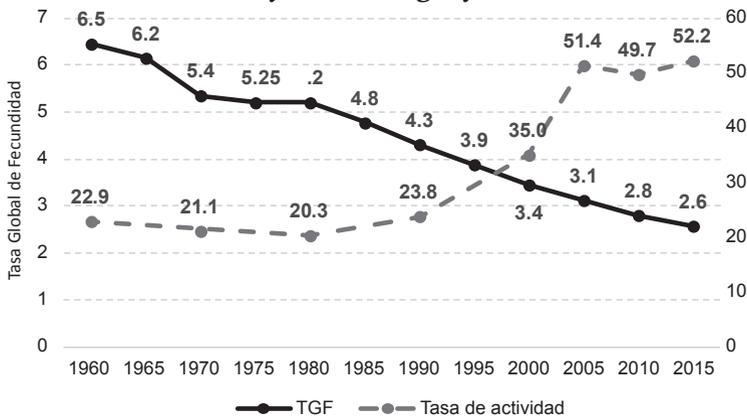
Mercado de trabajo

1. Procesos acelerados: Rol de la mujer y redistribución territorial de la población

En el marco del proceso de transición demográfica, se destacan dos factores íntimamente asociados. El primero refiere a las transformaciones del rol de la mujer en la sociedad. Hacia principios de la década de 1960, la tasa global de fecundidad (TGF) alcanzaba 6,5 hijos y la tasa de actividad económica no llegaba al 23% (figura 2). A principios de la década del 90, la TGF ya había descendido a 4,3; pero la tasa de actividad se mantuvo

estable (23,8%). Recién en los últimos 20 años se observó una concomitancia entre la significativa caída de la TGF (estimada actualmente en 2,6) y una cada vez más alta participación femenina en la actividad económica (52,2% en 2015). Tanto en su vinculación con los radicales cambios en los patrones reproductivos y los tamaños de las familias, como la respuesta al ciclo recesivo 2000/2002; la inserción “significativa” de las mujeres en el mercado cambió tanto la morfología de éste como el rol social de ellas.

Figura 2.
Tasa Global de Fecundidad y Tasa de actividad de mujeres de 12 años y más. Paraguay. 1960-2015.

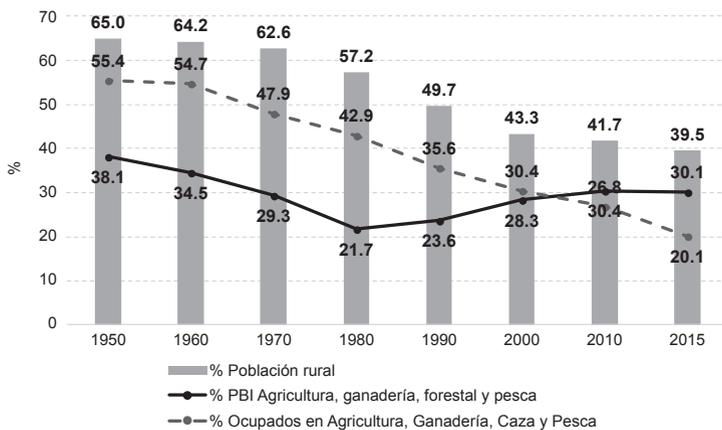


Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC (2005, 2011, 2015 y 2016b), Serafini (2005) y BCP (2016).

No obstante, la participación laboral de las mujeres en el mercado de trabajo se encuentra con grandes obstáculos de acceso (téngase en cuenta que la tasa de actividad de los hombres es sustantivamente mayor: 73,8%); una notable brecha de ingresos con los pares varones (quienes tienen un ingreso promedio que supera un 39% el de las mujeres); y la carga múltiple de trabajo, dedicando 3,5 veces el tiempo que dedican los varones a las actividades domésticas no remuneradas; y 1,7 veces el tiempo dedicado por los varones al cuidado de otros miembros del hogar (DGEEC, 2016a). En ese marco, ¿el “bono demográfico” idealizado implica una percepción genéricamente igualitaria de los “dividendos” del producto social por vía de la mayor participación laboral basada en la reducción de las tasas de dependencia? ¿O más bien es concebible pensar que, sin mediar un salto cualitativamente mayor en las relaciones de género, la “emancipación” hacia la mayor participación laboral encontrará su límite en los roles de género, transfiriendo progresivamente el mandato de cuidado desde la niñez hacia la vejez?

El segundo factor remite a las transformaciones en la distribución espacial de la población, particularmente en el (regionalmente tardío) proceso de urbanización. En 1950 sólo el 35% de la población residía en áreas urbanas; valor que asciende a 58% en 2010 (figura 3). La concentración, al igual que la mayoría de las experiencias regionales, se da hacia el área metropolitana de su ciudad capital, Asunción. La migración interna (y particularmente la metropolización de Asunción) convive con otro patrón de desplazamiento estructural, que es la emigración internacional.

Figura 3.
Porcentaje de la población residente en áreas rurales, participación del sector agropecuario en el PBI y en la población ocupada.
Paraguay. Años 1950-2015.



Fuente: Elaboración propia con base en Fernández Valdovinos y Monge Narango (2004); Arce y otros (2011); DGEEC (2004, 2011, y 2016b) y BCP (2016).

Hasta 1980, el decrecimiento relativo de la población residente en áreas rurales se desarrolló en consonancia con una reducción (más pronunciada incluso) de la participación de las actividades primarias en el PBI nacional. En contraste, en la década que allí comienza se observa un claro cambio de tendencia. La participación de la producción agropecuaria gana en importancia (llegando al 30% en 2015), en tanto que la población rural sigue su tendencia decreciente, conformando el 39,5% de la población en 2015 (cuando en 1970 representaba el 62,6%).

Uno de los indicadores macro que dan cuenta de la estructuración de la emigración rural es la progresiva reducción de las ocupaciones del sector primario en el marco del mercado de trabajo, donde en 1960 absorbía el 54,7% de la fuerza de trabajo y en 2015 apenas el 20,1%. El cambio de mo-

delo de producción tecnificada en el sector agropecuario y sus escalas de explotación dan cuenta de esta relación dispar entre el mayor protagonismo económico (rol en el PBI) y su necesidad marginal de mano de obra.

Sobre el punto, Zavattiero (2016:8) determina que en el área rural no se encuentran las bases demográficas que puedan dar cuenta siquiera de los signos del “bono”; siendo que allí el 33,9% de la población es menor de 15 años y también se evidencia una importante “carga de dependencia” con un 9,1% de adultos mayores de 65 años.

¿El esperado “bono demográfico” alcanza a la población rural o quedará circunscripto a las áreas urbanas (¿o específicamente metropolitana?). Anticipando a los siguientes ejes de abordaje, el área rural experimenta otro régimen demográfico en cuanto a las pautas de fecundidad (así como de mortalidad). Su matriz emigratoria dio cuenta no sólo de la urbanización y metropolización del país, sino también del perfil de la emigración internacional hasta hace unas décadas. ¿La “ciudad” deberá redistribuir sus frutos de su “dividendo” del bono hacia el reservorio de población dependiente (niños, niñas y adultos mayores) en el que se va convirtiendo el área rural?

2. Coyuntura: subempleo, precariedad, informalidad – la reproducción de la subprecainformalidad

El mercado de trabajo en Paraguay, compuesto por una PEA de casi 3,5 millones de personas, tiene características sustantivamente alejadas de los modelos “internacionalmente deseables” de formalidad, estabilidad o tipicidad. Desde los indicadores macro, se encuadra entre aquellos donde el desempleo abierto es reducido (5,3%), pero los niveles de subempleo⁵ son invariablemente altos (19% en 2015, figura 4). Con similitudes respecto a lo que se observará en los restantes indicadores sobre el mercado de trabajo, ese promedio nacional contiene importantes diferenciales por género (donde el 21,8% de las mujeres de la PEA están subempleadas), así como generacional (26% de los/as jóvenes de 18 a 29 años) y por área (21,5% de la PEA rural).

No obstante, un abordaje de mayor profundidad en los matices de las vinculaciones laborales y la participación de cuentapropistas y empleadores

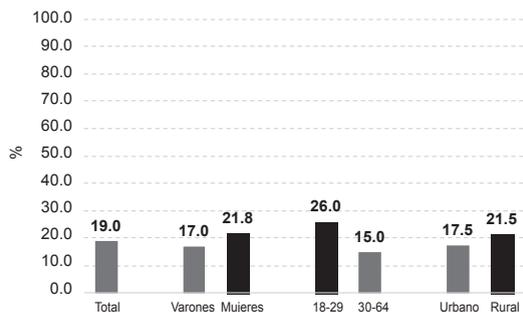
5 La DGEEC (2016c) cataloga como en situación de subempleo a quienes se encuadran en alguna de estas dos vinculaciones laborales:

a) Subempleo visible: se refiere a las personas ocupadas que trabajan menos de un total de 30 horas por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tienen), que desean trabajar más horas por semana y están disponibles para hacerlo.

b) Subempleo invisible: Se refiere a las personas ocupadas que trabajan un total de 30 horas o más por semana en su ocupación principal y en sus otras ocupaciones (si las tienen) y su ingreso mensual es inferior a un mínimo legal establecido en el período de referencia.

evidencia que las fracciones de la fuerza laboral ubicadas en las categorías positivas de las clasificaciones utilizadas habitualmente son significativamente minoritarias.

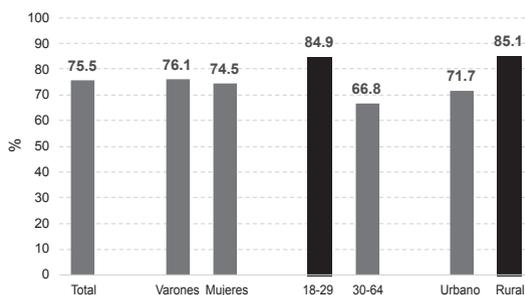
Figura 4.
Porcentaje de Población Económicamente Activa (PEA) subempleada por sexo, edad y área. Paraguay. Año 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC (2016b).

Desde la óptica de la precariedad⁶ de la población ocupada como asalariada, sólo una de cada cuatro personas no tiene vinculaciones precarias (figura 5). En la población joven (18-29 años), este nivel se reduce al 15%; siendo aún menor en la población rural.

Figura 5.
Porcentaje de población asalariada precaria por sexo, edad y área. Paraguay. Año 2015.

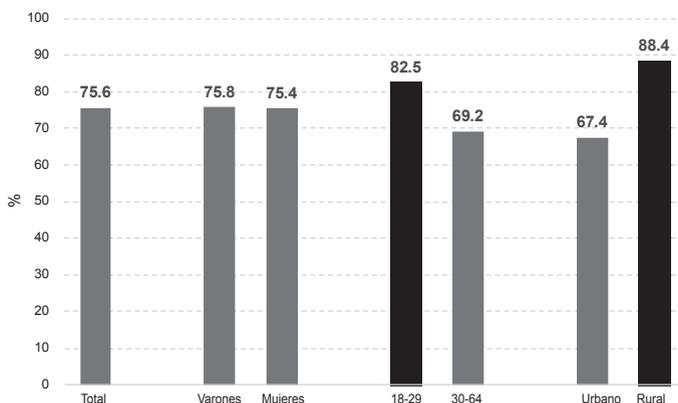


Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC (2016b).

6 Se ha clasificado como en situación de precariedad a personas asalariadas que no se encuentran aportando a la seguridad social (jubilación); o perciben un salario menor al establecido como mínimo para cada categoría ocupacional; o tienen una modalidad de contratación diferente a la permanente.

Desde el abordaje de la informalidad⁷, aplicado a todas las personas ocupadas, sólo el 24,4% de los ocupados tiene inserciones clasificadas como “formales” (figura 6). En la población joven sólo alcanza al 17,5% y en la rural al 11,6%. Es decir, la informalidad es la modalidad preeminente en el mercado de trabajo, llegando a niveles cercanos al absoluto en los jóvenes y en el área rural.

Figura 6.
Porcentaje de población ocupada informal por sexo, edad y área.
Paraguay. Año 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC (2016b).

Si se aglutinara al mosaico de las negatividades clasificatorias laborales utilizadas estandarizadamente, los subprecainformales⁸ representan al 79,3% de la población ocupada (figura 7). En consonancia con lo que ya se había evidenciado en las caracterizaciones por las clasificaciones anteriores, la “subprecainformalidad” afecta al 86,8% de los jóvenes de 18 a 29 años y al 90,9% de los trabajadores rurales.

7 Aplicando parámetros definidos por la OIT, se identificó a ocupados formales a quienes se encontraban en las siguientes situaciones:

Cuentapropistas y empleadores: Tenencia de Registro Único del Contribuyente (RUC) y emisión de factura legal.

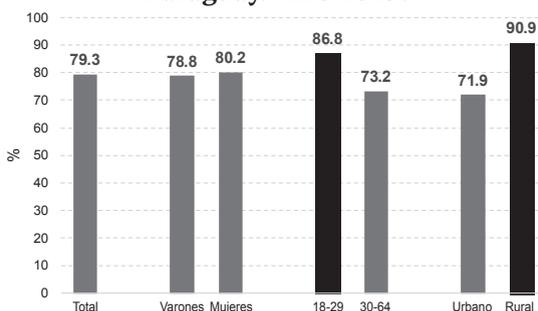
Asalariados públicos: aporte a seguridad social (jubilación).

Asalariados privados: Aporte a seguridad social (jubilación), contrato indefinido temporalmente o definido temporalmente con emisión de recibo de sueldo, que trabajan para establecimientos que poseen RUC y emiten facturas legales por sus productos o servicios prestados.

Servicio doméstico: aporte a seguridad social (jubilación).

8 Población ocupada que puede encuadrarse en al menos una de las siguientes clasificaciones: subempleados (visibles o no visibles); asalariados precarios; trabajadores informales.

Figura 7.
Porcentaje de población ocupada subocupada o “precaria” o “informal” (“sobreprecainformales”) por sexo, edad y área. Paraguay. Año 2015.



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC (2016b).

Bajo esa perspectiva, ¿es factible el aprovechamiento que brinda el “bono demográfico” en cuanto al salto cualitativo en la calidad del trabajo y en la productividad? ¿Con casi un 87% de jóvenes “subprecainformales”? ¿Donde el 62% de los jóvenes tienen ingresos laborales por debajo del salario mínimo? ¿Bajo esa estructura de oportunidades es factible moldear subjetividades más jóvenes (quienes están hoy en edad escolar) para apostar por su formación educativa como motor de éxito personal y mejora colectiva, a la sazón del ideario de movilidad social del siglo XX?

Ampliando la instancia interrogativa y ascendiendo a una escala mayor de abstracción: ¿hasta qué punto son útiles categorías como informalidad o precariedad (y también atipicidad) en contextos latinoamericanos como Paraguay en su conjunto o las micro y macrozonas marrones (O’Donnell, 1993)⁹ de la región? La evidencia muestra que las categorías negativas (subprecainformales) están normalizadas perceptiva y estadísticamente; mientras que las positivas (formalidad, no precariedad) son minorías estamentarias, rarezas “patológicas” (en sentido durkhemiano) de un Estado de bienestar regulador del trabajo que quedó en un estadio poco menos que incipiente.

La matriz emigratoria paraguaya

El segundo factor refiere a la matriz emigratoria internacional. Desde la guerra civil de 1947, la emigración paraguaya hacia Argentina se transformó, aumentando sustantivamente en magnitud y modificando los patro-

⁹ En su uso original, O’Donnell caracteriza a las zonas marrones como territorios donde el Estado no ejerce el poder regulatorio-legal efectivo que le compete formalmente.

nes de movimiento, siendo la mayoría desplazamientos de carácter permanente (Flores Colombino, 1967; Rivarola, 1967; Halpern, 2009; Bruno, 2015). Si bien las coyunturas económicas y políticas en uno y otro lado de las fronteras marcaron la variabilidad del fenómeno; durante los últimos 70 años se han registrado en Argentina una población migrante paraguaya equivalente al 7-8% de la población de Paraguay (figura 8). Entre 2001 y 2010, el stock de población migrante paraguaya ha crecido a una tasa de 61 por mil. Complementariamente, durante la década del 2000 se observó la emergencia de España como destino migratorio, donde el stock de paraguayos pasa de 2.000 personas (en 2001) a casi 80.000 (en 2011). De esta corriente, 3 de cada 4 migrantes eran mujeres con edades entre 16 y 44 años.

Figura 8.
La matriz emigratoria paraguaya hacia Argentina: su perdurabilidad en el tiempo.

Año	Población en Paraguay (B)	Población migrante paraguaya en Argentina (C)	% Población migrante paraguaya respecto de la población en Paraguay (C/B)	Tasa de crecimiento anual medio (0/00) de la Población migrante paraguaya entre períodos censales
1869	.	3,288	///	///
1895	392,000	14,562	3.7	59.7
1914	606,000	28,592	4.7	36.0
1947	1,305,000	93,248	7.2	36.6
1960	1,906,641	155,269	8.1	38.6
1970	2,484,172	212,200	8.5	31.7
1980	3,197,754	262,799	8.2	21.5
1991	4,357,615	250,450	5.8	-4.5
2001	5,456,418	322,962	5.9	24.5
2010	6,451,122	550,713	8.5	61.5

Fuente: Bruno (2013).

La emigración internacional excedió incluso la previsión de las proyecciones de población para los años 2002-2010. La emigración por encima de lo proyectado (es decir, superado el saldo migratorio negativo estimado) fue equivalente al 25% del crecimiento absoluto esperado para ese período. Sus efectos específicos por sexo y edad (figuras 9a y 9b) muestran una pérdida mayor de población en las franjas jóvenes (especialmente en los grupos de 20 a 29 años) y un no menor número de niños.

Figura 9a.
Estructura por sexo y edad de la población proyectada para el año 2010. Paraguay

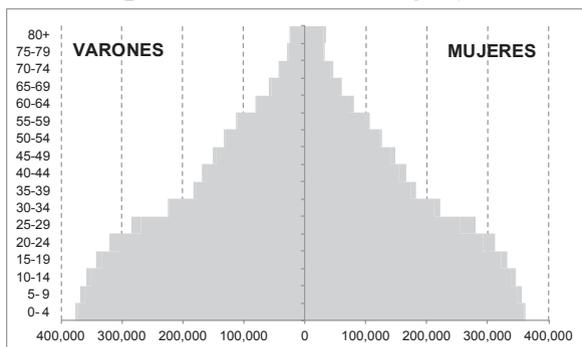
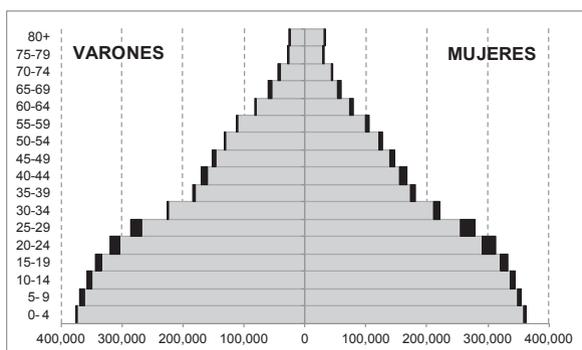


Figura 9b.
Estructura por sexo y edad de la población estimada para el año 2010 incluyendo un ajuste parcial en el saldo migratorio. Paraguay



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC (2005 y 2015); INDEC (2012); e INE (2016).

En la última década, el bono demográfico de Paraguay pagó sus dividendos en forma de rejuvenecimiento de las poblaciones de Argentina¹⁰ y España.

Al respecto, como se ha evidenciado en la figura 8, la estructura de la matriz emigratoria internacional paraguaya se mantiene por lo menos desde los últimos 70 años. Desde 1947 Paraguay pierde un importante caudal de su población joven, que busca horizontes fuera del territorio nacional. Este fenómeno, a pesar de su persistencia histórica, no es problematizado estatalmente (como sí recientemente el fenómeno del retorno migratorio).

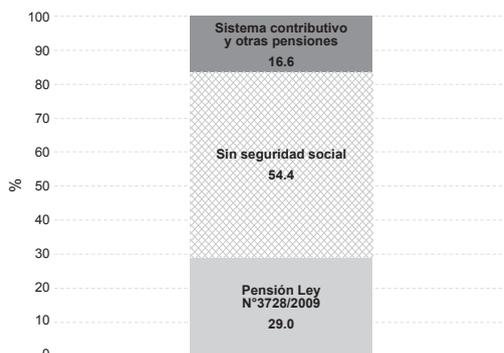
¹⁰ Hecho que destaca la propia publicación de resultados censales de Argentina, en referencia al crecimiento de la población en edad de trabajar (INDEC, 2012).

En el mismo sentido, la reciente actualización de las Proyecciones de la población nacional, revisadas por la DGEEC en 2015, prevén un saldo migratorio nulo para el 2025 (DGEEC, 2015). Si bien este tipo de decisiones remiten a las Recomendaciones internacionales, debe atenderse que en Paraguay no existe evidencia alguna por la cual se pueda proyectar una reducción de su histórica matriz emigratoria, que atestigua la serie estadística de los últimos 70 años. Al minimizar el componente emigratorio, las proyecciones actuales de población están sobreestimando el efecto del “bono demográfico”, sin atender que el mismo está beneficiando a los principales países de destino. ¿Si la misma fuente de datos que da cuenta del grado de avance de la transición demográfica minimiza la emigración internacional que caracteriza los últimos 70 años, cómo el Estado podría atender el “punto de fuga” literal del bono demográfico?

Un anticipo al invierno (demográfico): la seguridad social

Por último, la perspectiva de la seguridad social actual ofrece un sombrío panorama en la estimación del futuro invierno demográfico. El sistema contributivo cubre a sólo el 17% de la población adulta mayor (65 años y más). En tanto que la relativamente reciente estrategia estatal de cobertura de los sectores más vulnerables, implementada a través de una pensión no contributiva a adultos mayores en situación de pobreza cubre al 29% (figura 10). El 54% intermedio (entre los “privilegiados” del sistema contributivo y los “menesterosos” del sistema no contributivo) queda excluido de la seguridad social, dependiendo de la solidaridad doméstica intergeneracional.

Figura 10.
Población de 65 años y más según su condición de cobertura del sistema de seguridad social. Paraguay. Año 2015 (%).



Fuente: Elaboración propia con base en DGEEC (2016b).

La visión prospectiva, con un 22% de asalariados aportantes y sin un sistema obligatorio de aporte de cuentapropistas, no sugiere una modificación en la estructura de cobertura de seguridad social de la población, que tendrá la mayor carga de dependencia demográfica dentro de 35 años. Proyectando a partir de valores actuales y sistemas actuales, ¿podrán sostener en 2050 a un pensionado no contributivo entre 7 personas en edad de trabajar¹¹; cuando en 2015 existen 37 personas en edad de trabajar por cada pensionado del sistema no contributivo?

Final (jaque)

Actualmente, el bono demográfico es un significativo movilizado como “oportunidad” de crecimiento y mejora en las condiciones de vida de la población. Si bien resulta interesante su inserción en la agenda pública -dado el potencial que tiene la vinculación conceptual entre la población y el desarrollo-, la preeminencia de una visión ingenua -que omite los problemas estructurales y las brechas sociales de la población paraguaya- conlleva el vaciamiento del concepto de “bono demográfico”, reducido a una promesa a futuro. Al igual que lo que se observa con el crecimiento del PBI, el mero hecho de la ampliación de la proporción de personas en edad de trabajar no implica necesariamente una mejora automática en las condiciones de vida y el bienestar en general.

Desde una óptica alternativa, el bono demográfico puede erigirse como la posibilidad de revisar el rol del Estado en la regulación del mercado de trabajo y el diseño tributario, saliendo de la institucionalidad autista. La actual regulación del empleo, donde ni siquiera en el sector público se da cumplimiento efectivo a los umbrales de formalidad, está disociada de las prácticas salariales en el mercado de trabajo. Este se ve afectado por vinculaciones salariales que no salvaguardan los derechos de los trabajadores en relación de dependencia y un rol meramente formal del salario mínimo. En la práctica, ese umbral es referenciado como un buen salario (que de todas formas no llega a gozar el 54,3% de los trabajadores de 18 a 64 años) y no como el valor mínimo de una remuneración que compensa el desarrollo de un trabajo que no requiere competencias laborales específicas -no calificado-.

Las condiciones del mercado de trabajo no sólo conspiran contra las aspiraciones de desarrollo de quienes hoy son jóvenes –incluso sufren niveles mayores de “subprecariedad”–, sino que también su no acceso

¹¹ Cociente entre las personas en edad de trabajar (y aportar vía impuestos) y el 78% de la población adulta mayor, potencialmente no beneficiaria del sistema contributivo proyectado en 2050.

a la seguridad social hipoteca el potencial de aumento demográfico del segmento etario en condiciones de trabajar. Sin mediar transformaciones estructurales, éste se trasladará a un duro invierno demográfico, imposibilitando por su volumen a una respuesta estatal a través de pensiones no contributivas.

La revisión del bono demográfico también podría implicar la revisión de las causas profundas de la matriz emigratoria, deconstruyendo una cultura emigratoria consolidada en los últimos 70 años. Sin tomar estas dimensiones (entre otras), una perspectiva de *statu quo* ubica al bono demográfico en lo que es hoy, la vía de rejuvenecimiento de las sociedades receptoras de la migración y, domésticamente, una reproducción ampliada de un mercado de trabajo (y un sistema de seguridad social) dual, con una minoría regulada y una mayoría subprecainformalizada.

Bibliografía

- Arce, L.; Herken Krauer, J. y Ovando, F. (2011). *La Economía del Paraguay entre 1940-2008: Crecimiento, Convergencia Regional e Incertidumbres*. Asunción: TFI-CADEP.
- BCP (2016). *Anexo Estadístico - Informe Económico*. Asunción: Banco Central del Paraguay.
- Bruno, S. (2013). “El proceso migratorio paraguayo hacia Argentina: evolución histórica, dinámica asociativa y caracterización sociodemográfica y laboral”, en OIM, *Migrantes paraguayos en Argentina: Población, instituciones y discursos. Cuadernos Migratorios N° 4*, Organización Internacional para las Migraciones, Buenos Aires.
- Bruno, S. (2015). “La emergencia histórica de la matriz emigratoria paraguaya hacia Argentina. Transformaciones de la dinámica política en Paraguay entre 1935 y 1954 y sus implicancias poblacionales”, *Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales N° 6*, Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay (UBA), Buenos Aires.
- Cano, R (2010, junio). El Bono Demográfico como Factor de Desarrollo en el Paraguay. Ponencia presentada en el III Taller Paraguay desde las Ciencias Sociales. Organizado por GESP-IIGHI. Resistencia, 24-26 de junio de 2010.
- DGEEC (2004). *Atlas censal del Paraguay*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- DGEEC (2005). *Paraguay Proyección de la Población Nacional por Sexo y Edad, 2000-2050*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- DGEEC (2011). Encuesta Permanente de Hogares 2010. [Base de datos].
- DGEEC (2015). *Paraguay. Proyección de la Población Nacional, Áreas Urbana y Rural por Sexo y Edad, 2000-2025. Revisión 2015*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- DGEEC (2016a). *Encuesta sobre Actividades Remuneradas y No Remuneradas*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- DGEEC (2016b). Encuesta Permanente de Hogares 2015. [Base de datos].
- DGEEC (2016c). *Principales indicadores de empleo. EPH 2015*. Fernando de la Mora: DGEEC.

- Durkheim, E. (1982 [1895]). *Las reglas del método sociológico*. Madrid: Ediciones Morata.
- Fernández Valdovinos, C. y Monge Narango, A. (2004). *Economic Growth in Paraguay*. Washington DC: Inter-American Development Bank.
- Flores Colombino, A. (1967). Reseña histórica de la migración paraguaya. *Revista Paraguaya de Sociología, IV, 8-9, (enero - agosto)*. Asunción: Centro Paraguayo de Sociología.
- Gramo [unfpapy] (2012, mayo 25). Robert Cano / Cómo Aprovechar el Bono Demográfico que Se Viene. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=ImZJ3OxLzXQ>
- Halpern, G. (2009). *Etnicidad, inmigración y política. Representaciones y cultura política de exiliados paraguayos en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- INDEC (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos, Serie B N° 2*. Buenos Aires: INDEC.
- INE (2016). Censos de Población y Viviendas 2011. [Base de datos, disponible en http://www.ine.es/censos2011_datos/cen11_datos_microdatos.htm]
- O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía, en *Nueva Sociedad N° 128*, Caracas.
- UNFPA [unfpapy] (2012, agosto 22). Bono Demográfico Paraguay. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=-hecvMfyrQk>
- Rivarola, D. (1967). Aspectos de la migración paraguaya. En: *Revista Paraguaya de Sociología, IV, 8-9*. Asunción: CPES.
- Serafini, V. (2005). *Mujer Paraguaya: Tendencias Recientes*. Fernando de la Mora: DGEEC.
- UNFPA (2016). Paraguay joven. Informe sobre juventud. 2015. Asunción: UNFPA.
- Zavattiero, C. (2016). Algunos insumos para analizar la existencia de un bono demográfico en el Paraguay. En *Economía y Sociedad N° 43*. Asunción: CADEP.

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

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

- Tipografía: Times New Roman; cuerpo: 12.
- Todas las páginas deberán ser numeradas en forma consecutiva. Títulos y subtítulos, deberán estar marginados a la izquierda de la página.
- La página 1 deberá contener la siguiente información:
 - Título del artículo.
 - Nombre del autor.
 - Institución a la que pertenece.
 - Resumen en español de no menos de 100 y no más de 250 palabras.
 - Palabras claves del texto (no menos de 3 y no más de 10).
 - Versión en inglés tanto del resumen como de las palabras claves.
 - La referencia a agradecimientos, aclaraciones o comentarios respecto del origen del texto, será presentada por medio de un asterisco (*) al lado del nombre del autor que remita a una nota a pie de página.
- Las notas deberán estar numeradas consecutivamente, con números arábigos y serán colocadas al pie de página.
- La tipografía utilizada para las notas deberá ser Arial, cuerpo 10. El interlineado deberá ser simple.
- Las tablas y esquemas (que incluyen gráficos y diagramas) deberán estar insertadas en el texto en el lugar donde se considera deberán ser publicadas. Copia de las mismas deberán ser entregadas en archivo aparte, especialmente si utilizan formatos diferentes del Word (Excel, imágenes, etc.).
- Las referencias bibliográficas incluidas en el texto deberán mencionar solo el apellido y el año de publicación del trabajo, entre paréntesis. Por ejemplo: (Habermas 1982). En caso se quiera citar específicamente la página del trabajo, eso se hará en nota al pie de página. La referencia bibliográfica completa irá en una sección de bibliografía al final del artículo.
- Bibliografía: dicho listado deberá ser elaborado en orden alfabético por apellido del autor. Las citas deberán responder al siguiente ejemplo:
 - Para artículos en revistas:
González Casanova, Pablo. (1972). «El aparato de dominación en América Latina (Su funcionamiento y las formas posibles de su fin)». En *Revista Mexicana de Sociología*. Vol. 34. 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 julio de 2017.

Arandurã Editorial

Tte. Fariña 1028

Teléfono: (595 21) 214 295

e-mail: arandura@hotmail.com

www.arandura.pyglobal.com