

# EL RETO DEL FUTURO

**Asumiendo el legado del bicentenario**

**Diego Abente Brun  
Dionisio Borda  
Editores**

**Diego Abente Brun  
Dionisio Borda  
Herib Caballero  
Luca Cernuzzi  
Bridget Chesterton  
Luis A. Galeano  
Carlos Gómez Florentín  
Fernando Masi  
Bartomeu Melià  
José Carlos Rodríguez  
Ignacio Telesca  
Fabricio Vázquez**





# **EL RETO DEL FUTURO**

**Asumiendo el legado del bicentenario**

**Diego Abente Brun  
Dionisio Borda  
Editores**

**Diego Abente Brun  
Dionisio Borda  
Herib Caballero  
Luca Cernuzzi  
Bridget Chesterton  
Luis A. Galeano  
Carlos Gómez Florentín  
Fernando Masi  
Bartomeu Melià  
José Carlos Rodríguez  
Ignacio Telesca  
Fabricio Vázquez**

**El Reto del Futuro**  
**Asumiendo el legado del bicentenario**

**Diego Abente Brun, Dionisio Borda**  
**Editores**

©2011 Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay  
Obra elaborada con la colaboración de la CAF – Banco de Desarrollo de América Latina

Derechos reservados  
Queda prohibida la reproducción total o parcial del contenido sin la autorización expresa de los autores

Las opiniones vertidas en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen al Ministerio de Hacienda ni a la CAF

Diseño de portada: Luis Alberto Boh  
Diseño gráfico: Karina Palleros  
Cuidado de la edición: Eduardo Miranda Álvarez y Oscar Llamosas  
Impresión: Mercurio Editorial Gráfica

ISBN 978-99967-686-0-6

Asunción, 2011  
Se terminó de imprimir en Mayo de 2012  
Primera edición

Publicación de distribución gratuita, prohibida su venta.

<b>Prólogo</b>	<b>7</b>
Diego Abente Brun y Dionisio Borda	
<b>EL RETO DEL BICENTENARIO: CONSTRUYENDO EL PARAGUAY DEL FUTURO...</b>	<b>21</b>
<b>Hacia una democracia de calidad</b>	<b>25</b>
Diego Abente Brun	
<b>La economía política del crecimiento, pobreza y desigualdad en el Paraguay (1968 – 2010)</b>	<b>57</b>
Dionisio Borda	
<b>Los desafíos de una nueva inserción externa del Paraguay</b>	<b>115</b>
Fernando Masi	
<b>La nueva ruralidad: Transformaciones y desafíos del Paraguay rural contemporáneo</b>	<b>155</b>
Luis A. Galeano	
<b>Nuevas narrativas y perfiles urbanos</b>	<b>191</b>
José Carlos Rodríguez	
<b>Educación: Innovación, desarrollo e inclusión social</b>	<b>229</b>
Luca Cernuzzi	
<b>La construcción de una organización territorial equilibrada, gobernable y funcional</b>	<b>265</b>
Fabrizio Vázquez	
<b>... Y ASUMIENDO LOS LEGADOS DEL PASADO</b>	<b>295</b>
<b>Mundo indígena y Estado paraguayo</b>	<b>299</b>
Bartomeu Melià	
<b>La identidad étnica de la nación</b>	<b>359</b>
Ignacio Telesca	
<b>La transformación inconclusa del vecino en ciudadano</b>	<b>401</b>
Herib Caballero Campos	
<b>El Centenario en la construcción del Paraguay moderno</b>	<b>433</b>
Bridget Chesterton y Carlos Gómez Florentín	
<b>Fuentes consultadas</b>	<b>471</b>
<b>Acerca de los autores</b>	<b>508</b>

**EL RETO DEL FUTURO  
ASUMIENDO EL LEGADO DEL BICENTENARIO**

## PRÓLOGO

El bicentenario de la Independencia Nacional marca un hito de extraordinaria importancia en la historia del país. Los festejos tuvieron un brillo singular y apropiado. Los países no alcanzan efemérides porque sí. Llegan a ellas porque supieron sortear con éxito vallas y obstáculos y lograron alcanzar objetivos importantes. El más básico de ellos es la consolidación y proyección de su carácter independiente y soberano.

La Secretaría Nacional de Cultura estructuró las celebraciones en torno a cuatro ejes: conservación y puesta en valor del patrimonio; memoria histórica y reflexión; participación ciudadana; y festividades o *vy'a guasu*. Queda, por tanto, como legado tangible, una importante recuperación de espacios físicos y edificios, museos, librerías y otros sitios significativos, abandonados por décadas de desidia estatal e indiferencia política. Entre ellos se destacan el Museo Nacional de Bellas Artes, la Biblioteca Nacional, el Museo Cabañas de Caapucú, el Museo Cabildo de Pilar, el Museo Caballero de Asunción, el Museo Francia de Yaguarón, el primer piso de la Estación del Ferrocarril Central y un espacio de esparcimiento público en la zona del Puerto de Asunción.

La Comisión Nacional del Bicentenario organizó una numerosísima y variada serie de homenajes que abarcó todas las esferas del quehacer ciudadano. Entre los mismos sobresalieron convenios con empresas del sector privado, gobernaciones, intendencias y otras instituciones para su participación en algunas de las actividades del festejo; un importante concurso de creaciones artísticas y literarias, incluyendo danza, música, historia, cortos cinematográficos, dramaturgia y el personaje del bicentenario; la construcción del Parque Nacional del Bicentenario de 12 hectáreas en los bajos de la casa de gobierno; el Coro de Niños del Bicentenario; foros de reflexión histórica con invitados extranjeros; y la reedición de una veintena de libros de gran valor histórico, cuyas ediciones se encontraban agotadas. Las publicaciones incluyeron una versión ampliada y comentada en tres tomos de la famosa Colección Doroteo Bareiro que contiene miles de documentos de la época de Francia, así como el primero de los tres volúmenes de la “Formación de la Familia Paraguaya”, obra de la historiadora Margarita Durán Estragó que recopila los expedientes de soltería del



Arzobispado de Asunción del periodo 1776-1939, uno de los escasos reservorios de información de un país cuyo repositorio documental fue arrasado primero y trasladado después al Brasil durante la Guerra de la Triple Alianza por imperio de la primitiva lógica del *Vae Victis!* (Ay de los vencidos!).

La Municipalidad de Asunción se sumó a las celebraciones con un Tapé Mimbí de posters y carteles de personalidades de todas las épocas, tanto de las figuras tradicionales como de artistas, músicos, escritores y compositores.

El clímax de los festejos entre el 12 y el 16 de Mayo comprendió un multitudinario encuentro de jóvenes denominado *Yvy Marane'y*, un desfile de jinetes que convergieron en el encendido de la antorcha de la libertad, desfiles estudiantiles y militares, un solemne *Te Deum* y un conjunto de tertulias, festivales y peñas que produjeron y manifestaron, a la vez, una verdadera eclosión popular de intenso sentido de identidad y orgullo nacional. Las celebraciones del bicentenario dieron lugar, así, al renacimiento de un patriotismo genuino, largamente manipulado por regímenes dictatoriales e ignorado por gobiernos venales.

El bicentenario no se centró exclusivamente en el 14 de Mayo, pues los actos en esa fecha emblemática fueron precedidos y seguidos por numerosas iniciativas que dejarán un legado permanente y tangible, como la recuperación de una buena parte del *patrimonio histórico* de la nación y la publicación y reedición de importantes *obras del acervo cultural*; o simbólico e intangible, como la realización de *eventos festivos* de carácter masivo en todos los rincones de la república. Eso solo, sin embargo, no captura en su totalidad el impacto del bicentenario. Más allá del realce que tuvieron todas las actividades organizadas para la ocasión, cabe destacar tres características distintivas.

En primer lugar, tan importante como el brillo que tuvieron todas esas actividades fue el carácter marcadamente integrador del bicentenario que se manifestó, primero que nada, en la manera de conceptualizar el aniversario. Lejos de utilizar la historia para promover divisiones maniqueas, el acontecimiento expresó una asunción integral del legado emancipador, con las luces, sombras y claroscuros de sus protagonistas individuales y colectivos.

En segundo lugar, se tradujo también en la naturaleza amplia y participativa de los festejos, sin exclusiones de ninguna índole. Gobierno central, gobernaciones e intendencias, elites y pueblo llano, jóvenes y mayores, mujeres y hombres, todos encontraron en el bicentenario un espacio compartido para explorar y celebrar las raíces comunes.

Finalmente, el bicentenario fue, a la vez, retrospectivo y prospectivo. Durante todo el año fue evidente la euforia con la que el pueblo reafirmaba su carácter de nación independiente, pero también el optimismo con el que miraba el futuro. Todo ello generó un capital social susceptible de disipar divisiones sectarias y aunar voluntades comunes en torno a la construcción de un país mejor.

Tan auspicioso momento histórico no puede agotarse en sí mismo: en su autocelebración. Ofrece la mejor ocasión para analizar el legado del bicentenario y la gran oportunidad de dibujar una hoja de ruta que permita construir un futuro venturoso. Este volumen que ofrecemos hoy a la ciudadanía y a sus elites dirigentes tiene dos objetivos. Por una parte, busca realizar un análisis conciso de los principales retos del bicentenario. De aquí a veinticinco o cincuenta años ¿dónde queremos que esté el Paraguay? La obra desea exponer a la conversación pública estos principales desafíos del futuro.

Al mismo tiempo, esta obra se propone identificar los principales *legados* históricos del bicentenario, distinguiéndolos de los activos que se encuentran aún incompletos. Es, pues, un ejercicio a la vez teórico y práctico: imaginar la praxis del futuro sobre la base de una visión crítica de la praxis del presente y del pasado. Ejercicio harto ambicioso. Nuestros esfuerzos se verán plenamente recompensados si logran, al menos, generar una conversación social sobre su objetivo.

Este esfuerzo no hubiera sido posible sin el concurso de muchas personas e instituciones. Del Ministerio de Hacienda, que auspició la publicación de la obra; de la CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, que contribuyó con un aporte no reembolsable a cubrir los costos de la misma; y del Banco Interamericano de Desarrollo, que facilitó un fondo que permitió reunir a los editores y los estudiosos para discutir el proyecto. De los autores convocados, quienes realizaron un esfuerzo considerable para elaborar sus capítulos en medio de múltiples ocupaciones. Finalmen-

te, de un grupo de distinguidos intelectuales extranjeros que leyeron los borradores y ofrecieron útiles sugerencias para mejorar los trabajos. Ellos son Paulo Krischke, profesor de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil; Jan Kleinpenning, profesor emérito de Geografía Humana de la Universidad Católica de Nimea; Beverly Nagel, decana del Departamento de Sociología y Antropología del Carleton College; Aníbal Pérez Liñán, profesor del Departamento de Ciencia Política de la University of Pittsburgh; Barbara Potthast, profesora del Departamento de Historia de la Universidad de Colonia; Donald Richards, profesor del Departamento de Economía de la Indiana State University; y Thomas Whigham, profesor del Departamento de Historia de la Universidad de Georgia.

## ENFRENTANDO LOS RETOS DEL FUTURO

En 1989 el Paraguay experimentó el cambio político más significativo del Siglo XX: la caída de la peor dictadura de la centuria que, durante 35 años, sometió a la ciudadanía al reino de la represión, el terror y la persecución; que montó un perverso esquema de unidad granítica entre el partido de gobierno, las Fuerzas Armadas y el líder, al más puro estilo estalinista. Se dio inicio así a un proceso de transición a la democracia –con marchas y contramarchas– que se completó formalmente en 1998 con las primeras elecciones generales verdaderamente competitivas y, diez años más tarde, en 2008, con la derrota del Partido Colorado –después de 61 años de hegemonía– y la primera transferencia pacífica del poder de un partido político a otro de signo contrario. Sin embargo, a medida que transcurrían estos más de veinte de años de transición y democracia, fueron quedando cada vez más al descubierto los déficits que afectan seriamente la calidad de la democracia.

En el primer capítulo, Diego Abente Brun aborda esta problemática, identifica las variables estructurales e institucionales que explican estas falencias y sugiere un conjunto de medidas para corregirlas.

Simplificando, el nudo gordiano se sitúa en el entramado institucional (formal e informal) de *puntos de veto* que dificultan la adopción de políticas públicas orientadas al bien común. Como además estos puntos de veto responden a intereses particu-

laristas, las negociaciones para destrabarlos tienden a resolverse a través de pactos y componendas, igualmente particularistas y deletéreas para los intereses generales. Este equilibrio vicioso, librado a su propia dinámica, solo conduce a la perpetuación de una democracia de baja calidad.

Ello es producto de una mala división de poderes. El Ejecutivo es poderoso para distribuir patronazgos pero débil para impulsar políticas públicas. El Congreso tiene atribuciones exageradas, que ni son propiamente legisferantes ni de control, y funciona en la práctica como un cogobierno de comité, con todos los problemas que ello acarrea y que han llevado a la mayoría de los países del mundo a evitar este modelo. El Poder Judicial se encuentra politizado y postrado en el desprestigio de la corrupción. El sistema electoral produce sistemáticamente gobiernos divididos e impide que los gobiernos electos pongan en práctica sus mandatos. Todo esto ha generado intereses creados y un gran escepticismo acerca de la posibilidad de cambiar un sistema del que tantos *stakeholders* se benefician. Sin embargo, cuando el cambio es necesario hay que pensar creativamente en maneras de generar una fuerte demanda para el cambio.

A tal efecto se propone una alternativa basada en cinco puntos. En primer lugar, fortalecer el rol de la sociedad civil, que debe jugar un papel subsidiario fundamental. En segundo lugar, apelar al rol del conocimiento y de la experticia. Es preciso crear comunidades epistémicas que produzcan, interpreten, transmitan, diseminen e impulsen una agenda de cambio. En tercer lugar, contar con el concurso de los medios de comunicación, instrumentos que deben movilizar a la opinión pública alrededor de una agenda progresista de cambio. En cuarto lugar, enhebrar alianzas transversales que unan en un propósito común a los sectores modernos y patrióticos de los distintos movimientos y partidos políticos. Finalmente, movilizar el capital simbólico del bicentenario que conmina a ciudadanos comunes y elites por igual a la construcción de una democracia de alta calidad

El tránsito del autoritarismo a la democracia tampoco trajo aparejado un cambio significativo en el modelo de desarrollo económico. Como explica Dionisio Borda, la debilidad de las instituciones en el Paraguay impidió encontrar una fórmula de desarrollo que supere los ciclos de auge y declive que caracterizan a las economías

especializadas en productos primarios con bajo valor agregado y, consecuentemente, los problemas de pobreza y desigualdad en el ingreso se fueron agravando.

El trabajo de Borda señala la baja capacidad de generación de empleos del modelo de agricultura comercial y la creciente dualidad entre un sector con altos índices de productividad y una masa de campesinos desplazados sobreviviendo en una economía marginal.

En síntesis, un futuro económico distinto implica construir sobre las fortalezas actuales un sector de medianas y pequeñas empresas capaces de articularse con las actuales cadenas productivas, así como una mejor integración en los mercados internacionales. Esto implica no solamente un liderazgo inteligente y dinámico del empresariado productivo, sino también un esfuerzo enorme del Estado en el fortalecimiento de las instituciones, una mejor y más equitativa fiscalidad, y la implementación de políticas sectoriales con mayor capacidad de creación de puestos de trabajo. También urge incrementar la inversión en infraestructura y en capital humano para mejorar la competitividad del país y reducir los niveles de pobreza, principalmente de la extrema pobreza.

En el siguiente capítulo Fernando Masi explora las perspectivas de la economía paraguaya en un contexto de altos precios de los commodities y de realineamiento del escenario económico internacional como resultado del surgimiento de economías emergentes. El autor sostiene que el aumento de los precios de las materias primas agropecuarias beneficia al crecimiento de las exportaciones del Paraguay y debería servir para fortalecer el todavía embrionario desarrollo de productos no tradicionales como la stevia y el azúcar orgánico. Apunta también la importancia de abrir nuevos mercados en India y China.

Esta estrategia tropieza con dificultades domésticas: la mediterraneidad del Paraguay, su escasa y deficiente infraestructura física, la debilidad de su capacidad negociadora y un marco institucional precario y con escasa capacidad de respuestas rápidas y creativas. El reto consiste, pues, en enfrentar estos déficits para poder transformar la inserción internacional del Paraguay.

En su capítulo sobre la nueva ruralidad, Luis Galeano puntualiza los tres desarrollos que han transformado el Paraguay rural en las últimas décadas: a) la transforma-

ción productiva con la incorporación de la agricultura comercial; b) la metamorfosis demográfica provocada por la alteración de los flujos migratorios; y c) el cambio político resultante de la descentralización establecida en la Constitución de 1992. Estos fenómenos han originado una *nueva ruralidad* no identificada con las tradicionales actividades agropecuarias, sino profundamente vinculadas a la lógica de la producción y el mercado urbanos.

Galeano identifica dos escenarios en decadencia, el tradicional de las zonas de antigua población (Concepción, Caazapá, Misiones y Ñeembucú) y el de la colonización (Caaguazú y San Pedro); y dos escenarios en consolidación, el de la re-adaptación de la economía tradicional a la nueva ruralidad (Central, Cordillera, Paraguari y parte de Guairá) y el del surgimiento de la empresa capitalista (Alto Paraguay, Canindeyú, Alto Paraná e Itapúa), altamente extranjerizada.

Sugiere que para enfrentar exitosamente el problema de la pobreza y la marginación en el campo es necesaria una reforma agraria inspirada en el modelo de aquellas zonas que han logrado redefinir favorablemente su espacio económico y territorial en la nueva dinámica económica nacional.

Por su parte, en su análisis de la *nueva urbanidad*, José Carlos Rodríguez también parte de la base de que la interacción urbana-rural ha redefinido tanto la ruralidad como la urbanidad. La ciudad exhibe hoy una alta tendencia a la fragmentación y la conflictividad social y política, pero también exhibe nuevas formas de solidaridad. Surgen nuevos ricos y nuevos pobres, nuevas zonas de concentración de riqueza y nuevos tugurios de dispersión de pobreza. La *marcha al Este* creó un rosario de nuevas ciudades, villas y aldeas que están creando un nuevo polo urbano. La construcción de las represas de Itaipú y Yacyretá ha dado lugar a dos grandes centros urbanos, Ciudad del Este y Encarnación, uno cerca de Brasil y el otro de la Argentina, con los correspondientes correlatos culturales.

Ha habido también un notable aumento del consumo en los núcleos urbanos y se van imponiendo nuevos patrones culturales de interacción y, sobre todo, de expectativas. Pero el lento crecimiento del mercado laboral produce nuevas tensiones y nuevos disconformes. Las ciudades se están tornando más clasistas, con centros de consumo estratificados según el poder económico de sus clientes y su origen so-

cial. La religiosidad se ha pluralizado y la secularidad fortalecido. Los jóvenes siguen patrones de conducta, especialmente sexuales, impensables décadas atrás. Concomitantemente, las reformas de la Constitución de 1992 han trasladado considerable poder a los municipios, los que han emergido como nuevos *loci* de praxis política.

Las ciudades ya no son lo que eran. Están pasando por una transformación en la que es fácil detectar pautas aparentemente caóticas, mientras que los elementos que prefigurarán el futuro se encuentran opacados, en parte, por la incapacidad de las autoridades municipales de pensar y planificar sus propias urbes.

Como concluye el autor: “Las ciudades más antiguas se conocen y reconocen mejor. A las más recientes les falta reflexión sobre el sentido de sus obras, más precaución sobre el valor significativo de su materialidad. Como en otros casos, diría el filósofo, la lechuza emprende vuelo sólo al final de las jornadas”.

Luca Cernuzzi aborda el tema de la educación que, con el de la infraestructura, constituye uno de los pilares para aumentar la competitividad del país. El diagnóstico, en líneas generales, ya es conocido y generalmente aceptado. Cernuzzi agrega algunos elementos importantes y pone énfasis en los siguientes aspectos.

En primera instancia señala la necesidad de generar un Plan Educativo Nacional consensuado entre diversos actores del Estado, del sector productivo y de la sociedad civil, alineado con la visión estratégica del país.

En segundo lugar apunta el imperativo de repensar el nivel y la distribución del gasto público en educación por nivel educativo. “En el 2008 –destaca– el 6,18% del financiamiento público educativo fue destinado a la educación inicial (EI), representando el 9,4% de toda la matrícula del sistema educativo, el 46,61% a la educación escolar básica (EEB) constituyendo aproximadamente el 71% de la matrícula, el 20,0% a la educación media (EM) representando aproximadamente al 13,3% de la matrícula, el 25,24% a la educación superior (ES) componiendo el 3% del total y, por último, el 1,98% del gasto público se destina a la ES no universitaria, que corresponde al 3% del total de la matrícula”. De acuerdo con el autor, el desfase entre el tamaño de la matrícula y los recursos destinados debe ser uno de los primeros temas a ser analizados con mayor profundidad.

En tercer lugar, subraya que el Ministerio de Educación y Cultura no está organizado como entidad reguladora sino como órgano de gestión centralizado, un modelo que no permite realizar avances significativos.

En cuarto lugar indica que, como el 43% de la matrícula primaria está en el campo, se hace necesario encarar el problema de infraestructura. El exitoso ejemplo de Pa'i Puku en el Chaco puede servir como modelo, aunque otros objetivos menos ambiciosos, como el servicio de transporte escolar, pueden ayudar significativamente a aliviar esta presión.

Puntualiza, asimismo, que la formación de los recursos humanos debe seguir un orden: primero supervisores, luego directores y finalmente maestros. Que además es necesario diseñar un sistema de incentivos basado en índices concretos y medibles de la mejora de la formación profesional y del desempeño de sus funciones; así como replicar los modelos de excelencia existentes en el uso de la tecnología de la información y casos específicos en la educación media y superior.

En su capítulo sobre una organización territorial equilibrada, Fabricio Vázquez parte de la contradicción que representa un territorio re-construido vertiginosamente como resultado de las nuevas dinámicas económicas, pero gobernado por estructuras administrativas lentas y anacrónicas basadas en una concepción de división político-administrativa del espacio nacional que ha quedado desfasada en el tiempo. El resultado es una organización territorial sub-óptima que desperdicia el potencial productivo, impide el crecimiento equitativo y frena el desarrollo equilibrado.

Vázquez sugiere repensar el desarrollo territorial a partir de nuevos conceptos como la vocación territorial y un nuevo sistema de ciudades. La vocación territorial implica redefinir los activos territoriales de cada región, incluyendo su ubicación absoluta y relativa, sus patrones productivos, la infraestructura disponible y la población que la habita. De esta manera se pueden planificar y articular nuevos modelos territoriales, lo que pasa por clasificar a las ciudades según su tamaño, tipo y función de manera a optimizar la provisión de servicios y lograr un desarrollo más armónico de los núcleos poblacionales. Esto es crucial porque las ciudades operan como plataformas logísticas de las regiones.



## ASUMIENDO EL LEGADO HISTÓRICO

Siendo como somos, país indígena, mestizo, blanco y afro, pero habiéndonos asentado sobre el territorio guaraní, resulta ineludible comenzar esta reflexión con el capítulo de Bartomeu Melià “Mundo indígena y Estado paraguayo”.

Melià traza los devastadores efectos de la evolución colonial sobre las poblaciones originarias –desde el cuñadazgo a la encomienda y la misión en el Paraguay preindependiente, pasando por la “ciudadanización” de la población indígena, acompañada de la confiscación de sus bienes y propiedades en el Siglo XIX, hasta la política asimilacionista posterior a la Constitución de 1870–. El análisis continúa con la sostenida expansión de la agricultura y ganadería comercial y el desplazamiento de los hábitats indígenas acompañado hasta bien entrada la década de 1980 por una política de exterminación física rayana en el genocidio.

Este es el primer legado que debemos asumir y traducirlo en políticas públicas que nos permitan reconciliarnos con nuestros antepasados originarios. La solución, según Melià, exige “una nueva inserción de la nación paraguaya en la nación guaraní”, dejando de ver al mundo indígena como un residuo en extinción.

En segundo lugar se trata de respetar su modo de vida, que no es un regreso al pasado, sino una secular y dinámica adaptación a circunstancias cambiantes. Es igualmente importante respetar su sistema educativo, pues a través del mismo se reproducen los mundos originarios y se fortalece la identidad de sus integrantes, de la que la dictadura trató de despojar a los indígenas. El Estado debe diseñar políticas adecuadas no solo para proteger el hábitat de las comunidades originarias, sino también para evitar la deforestación y eventual desertificación del país frente al “avance del mercado inmobiliario, de las nuevas explotaciones agrícolas, de los emprendimientos agropecuarios, de la explotación de la madera y del exterminio de los bosques”.

El volumen incluye otros tres capítulos que abordan temas históricos relevantes para las políticas públicas del presente, dos de ellos porque hacen referencia a problemas que perviven como materias pendientes, y uno porque cierra el crucial debate acerca de cuándo somos Paraguay.

Ignacio Telesca reabre la discusión sobre la identidad nacional y demuestra sobre qué tanto mito está construido el imaginario colectivo diseñado por las elites del pasado. El Paraguay necesita re-descubrirse en su dimensión de sociedad heterogénea, esencialmente indígena y mestiza, y también revalorizar el legado de sus afrodescendientes.

La reflexión sobre las promesas y los peligros de la pluriculturalidad resulta necesaria para acometer el proceso de construcción de identidades múltiples sin caer en la exclusión o la indiferencia ante la propia alteridad. Telesca pone énfasis en el componente étnico de la identidad, una categoría clave desde la perspectiva de una nación supuestamente construida sobre la ‘feliz’ combinación de elementos indígenas y españoles. El autor revisa el continuo proceso de construcción identitaria desde una perspectiva de larga duración que es particularmente relevante para observar los cambios y las continuidades ocurridos a lo largo de la historia paraguaya. Al trabajar desde la disciplina de la etnohistoria, el trabajo permite interpelar los límites de la historiografía tradicional paraguaya en su tratamiento de la identidad, tarea en la cual se beneficia de los aportes de la antropología.

El artículo devuelve historicidad al proceso de mestizaje paraguayo al demostrar cómo una provincia eminentemente indígena, como era el Paraguay en tiempos coloniales, fue gradualmente construyéndose una narrativa mestizadora tras la “hispanización” de la población paraguaya producida después de la expulsión de los jesuitas en 1767, pero resultado fundamentalmente de las tensiones entre la elite europeísta y sus enfrentamientos posteriores con los exponentes de la intelectualidad que, sin abandonar las categorías conceptuales europeas, buscaron en el elemento guaraníco la respuesta homogeneizadora a la pregunta existencial de la identidad paraguaya. La contribución resalta las implicancias políticas de la construcción identitaria y la muy necesaria re-politización del mestizaje paraguayo.

En el capítulo sobre los orígenes, Herib Caballero Campos aborda el tema de la transición del vecino (provincial) al ciudadano (de la república). Esto tiene que ver con la ciudadanía política, civil y social que se fue construyendo desde 1811. La importancia de este capítulo radica en subrayar los aspectos pendientes del legado. La ciudadanía política se fue construyendo gradualmente, así como la civil y la social.

Si la independencia consagró la soberanía del país, restaba aún alcanzar la soberanía de los ciudadanos. Y no se puede hablar todavía de ciudadanía plena cuando casi dos quintos de la población vive ahogada en la pobreza, cuando la Justicia no es ni pronta ni barata ni imparcial, y cuando el clientelismo y la compraventa de votos empañan el proceso electoral.

Finalmente, Bridget Chesterton y Carlos Gómez Florentín se ocupan de recuperar la celebración del centenario de la independencia. En la memoria colectiva ha estado instalado el mito de que dicha efeméride pasó sin pena ni gloria debido a los avatares de la política criolla. Sin embargo, en su detallada investigación, estos autores demuestran que mientras en el sentimiento popular espontáneo se sentía y se vivía 1911 como el año del centenario, el gobierno del coronel Albino Jara se empeñaba en trasladar los festejos a 1913, para celebrar el congreso del 12 de octubre de 1813 como fecha de la independencia. Pero en los sectores populares ya se encontraba impregnada la conciencia de que el Paraguay, si no todavía como nación, pero ya al menos como entidad política distinta, había nacido el 14 de Mayo de 1811. Y los vanos esfuerzos del coronel Jara no lograron cambiar la determinación del pueblo de decidir por sí mismo la fecha de la efeméride. Es notable que haya habido que esperar una centuria para cerrar, de una vez y para siempre, el debate sobre cuándo era el centenario.

Esta contribución replantea las relaciones entre el Estado y las celebraciones históricas al rescatar el centenario como una instancia en la cual la gente común todavía ejercía control sobre la memoria colectiva. Esto cambiaría bajo los gobiernos autoritarios posteriores que monopolizaron la memorialización del pasado, relegando a la gente a la aceptación pasiva de las decisiones del Estado.

## CONCLUSIÓN

En síntesis, esta obra constituye una contribución para pensar el futuro con la Patria en el corazón y la experticia en el intelecto. Sería una verdadera pena que el inmenso capital social que generó la celebración del bicentenario se agotara en

un mero recuerdo. Ojalá termine en un punto de partida, en un trampolín para un futuro distinto. Las condiciones están dadas. Vivimos en democracia. Tenemos compatriotas capaces de aportar valiosas ideas y sugerencias para enfrentar el desafío. Este libro no pretende tener las respuestas a todas las interrogantes ni, menos aún, erigirse en una suerte de Santa Escritura. Su objetivo es iniciar una conversación nacional, sin exclusiones, sobre el Paraguay que heredarán nuestros hijos y nietos cuando la patria festeje su sesquibicentenario. El anhelo es que la ausencia de mezquindades y el amor entrañable que tenemos a este pedazo de tierra guaraní –cuna de nuestros amores, razón de ser de nuestros sacrificios, persecuciones, cárceles, torturas o exilios, y reposo postrero de nuestros desvelos– nos permitan, en el atardecer de nuestras vidas, decir: Misión Cumplida.



**EL RETO DEL BICENTENARIO:  
CONSTRUYENDO EL PARAGUAY  
DEL FUTURO...**

<b>HACIA UNA DEMOCRACIA DE CALIDAD</b> <b>Diego Abente Brun</b>	<b>25</b>
■ Introducción	26
■ Acerca de la calidad de la democracia	26
■ Explorando las causas	32
■ Hacia una democracia de calidad	50
<b>LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL CRECIMIENTO, POBREZA Y DESIGUALDAD EN EL PARAGUAY (1968 – 2010)</b> <b>Dionisio Borda</b>	<b>57</b>
■ Introducción	58
■ Ciclos económicos, cambios estructurales y algunas de sus causas	58
■ Pobreza, desigualdad y crecimiento económico	95
■ Conclusiones	104
■ Anexos	110
<b>LOS DESAFÍOS DE UNA NUEVA INSERCIÓN EXTERNA DEL PARAGUAY</b> <b>Fernando Masi</b>	<b>115</b>
■ Introducción	116
■ El nuevo contexto mundial	117
■ Paraguay y su inserción: un poco de historia	120
■ Paraguay y su nueva estructura de inserción	122
■ Aprovechamiento de nuevas potenciales oportunidades	134
■ Principales obstáculos para una inserción competitiva	145
■ Recomendaciones	149
<b>LA NUEVA RURALIDAD: TRANSFORMACIONES Y DESAFÍOS DEL PARAGUAY RURAL CONTEMPORÁNEO</b> <b>Luis A. Galeano</b>	<b>155</b>
■ Introducción	156
■ Escenarios en la nueva ruralidad	157
■ Principales impactos del proceso de transformación agraria	168
■ Los actores sociales y políticos en la nueva ruralidad	176
■ Conclusiones y desafíos	187

<b>NUEVAS NARRATIVAS Y PERFILES URBANOS</b> <b>José Carlos Rodríguez</b>	<b>191</b>
■ Urbanización	192
■ Nueva cultura urbana	206
■ Particularismos	214
■ Anexo	225
<b>EDUCACIÓN: INNOVACIÓN, DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL</b> <b>Luca Cernuzzi</b>	<b>229</b>
■ Introducción	230
■ Relevamiento de la realidad de la educación paraguaya	231
■ Los principales desafíos	240
■ Superando las resistencias y bloqueos	248
■ Innovación, TICs, ciencia y tecnología y desarrollo	254
■ Consideraciones finales	261
<b>LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EQUILIBRADA, GOBERNABLE Y FUNCIONAL</b> <b>Fabrizio Vázquez</b>	<b>265</b>
■ Introducción	266
■ Aspectos críticos de la gestión del desarrollo y la administración del espacio	267
■ Ejes estructurantes para una organización más eficiente del territorio paraguayo	276
■ Aspectos prospectivos de la organización funcional y equilibrada del territorio paraguayo	280
■ Redibujando el mapa: Nuevas formas de gestionar el territorio	290
■ Conclusiones	292





# **HACIA UNA DEMOCRACIA DE CALIDAD\***

**Diego Abente Brun**

*\*Agradezco a Aníbal Pérez-Liñán su exhaustiva lectura del manuscrito original y sus numerosas y atinadas sugerencias para mejorarlo, muchas de las cuales fueron incorporadas al texto.*

## INTRODUCCIÓN

A 23 años del golpe de Estado que puso fin a la dictadura del general Alfredo Stroessner, el Paraguay ha experimentado seis gobiernos diferentes, la recuperación de los derechos civiles y políticos, el inicio de una democracia competitiva por primera vez en 200 años de vida independiente, y su primera alternancia electoral, pacífica y por tanto histórica. Estos logros no deben ser minimizados, pues representan un avance muy importante en el camino de la construcción de la democracia.

Sin embargo, persiste en la ciudadanía un sentimiento de frustración, una sensación de que el país, aun en democracia, no ha logrado resolver los problemas que impiden su desarrollo sustentable ecológicamente y equitativo socialmente. Esto no puede ser interpretado como resultado de campañas periodísticas o microclimas políticos. Traduce, en verdad, una serie importante de deficiencias que hacen de la democracia paraguaya una democracia de baja calidad.

## ACERCA DE LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA<sup>1</sup>

El estudio sistemático de la calidad de la democracia es relativamente reciente. Uno de los primeros libros es *The Quality of Democracy: Theory and Applications* (O'Donnell, Vargas Cullel and Iazzetta, 2004) mientras que otro, editado por Diamond y Morlino (2005), se denomina *Assessing the Quality of Democracy*. Otras obras incluyen un artículo de Altman y Pérez-Liñán (2002), un estudio financiado por el UNDP (2004a y 2004b), un libro sobre una problemática contigua de Mainwaring, Bejarano y Pizarro Leongomez (2005) y el reciente libro de Levine y Molina (2011). Los estudios sobre la calidad de la democracia en Europa incluyen dos análisis pioneros, uno sobre el caso de Italia (Putnam, 1993) y otro sobre España (Fishman, 2004).

Sin embargo, mientras que la mayoría de estos estudios se ha centrado en temas conceptuales (O'Donnell, 2004b; Diamond and Morlino, 2005) o en comparar la

---

1 La primera parte de esta sección sobre calidad de la democracia es similar a mi tratamiento del tema en Abente Brun (2007 y 2011).

calidad de la democracia en pares de países (Diamond and Morlino, 2005; Hagopian, 2005), o en el desarrollo de índices de calidad (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2005a; UNDP, 2004a; Altman y Pérez-Liñán, 2002), este capítulo se centrará en explorar los factores que explican la baja calidad de la democracia y las condiciones bajo las cuales esta situación podría cambiar.

A tal efecto debe clarificarse primero qué se entiende por calidad de la democracia. El propósito de este estudio no es examinar la medida en la que la connotación del concepto, es decir sus características constituyentes como las libertades civiles y políticas, la existencia de elecciones libres, limpias y justas, o la vigencia del estado de derecho, se encuentran presentes en determinado caso. Este trabajo parte de una distinción entre la naturaleza y la calidad de la democracia y no busca medir qué tanto más o menos democrático es un país.

Lo que pretende es, asumiendo que el país ha superado un umbral mínimo para ser considerado democrático, examinar su performance. Para ello, algunos autores exploran el grado de satisfacción de los ciudadanos (Hagopian and Mainwaring, 2005), otros desarrollan indicadores de “gobernanza” o buen gobierno (Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2005a), otros articulan complejos conceptos multidimensionales (O’Donnell, 2004b) y otros se centran en la performance económica (Przeworski, Álvarez, Cheibub, and Limongi, 2000) o en la capacidad de transformar la realidad social en una dirección más equitativa (Weyland, 1996; Karl, 2002).

A los efectos de este estudio, pues, se tomarán en cuenta tres variables que, de alguna manera, subsumen las dimensiones arriba mencionadas, a saber:

- Niveles de apoyo público (o *legitimidad*);
- Calidad de la gobernanza (entendida como *efectividad*);
- Performance socioeconómica (que implica *eficacia*).

La legitimidad es medida con dos indicadores simples: apoyo a la democracia y satisfacción con la democracia. En los últimos años estos índices han ido aumentando. Aun así hay que tomarlos con cautela, pues en muchos casos puede reflejar más la satisfacción con el gobierno de turno que con el sistema democrático.

En cuanto a la legitimidad, el Paraguay exhibe uno de los niveles más bajos de

apoyo a la democracia pero se ubica mejor en términos de satisfacción con la misma, una aparente paradoja. En realidad, es probable que al responder la pregunta de satisfacción los encuestados estuviesen realizando una evaluación del actual gobierno más que de la democracia en sí.

**CUADRO 1.** Legitimidad. Satisfacción y apoyo a la democracia

SATISFACCIÓN CON LA DEMOCRACIA		APOYO A LA DEMOCRACIA	
País	Porcentaje	País	Porcentaje
Uruguay	67,9	Uruguay	86,2
Panamá	62,5	Costa Rica	80,4
Costa Rica	62,5	Argentina	79,6
Honduras	57,8	Chile	76,1
Bolivia	56,7	Panamá	75,5
Brasil	56,1	Venezuela	74,0
El Salvador	54,7	Brasil	73,7
Chile	53,9	Colombia	72,3
Colombia	51,9	Nicaragua	71,3
Ecuador	51,3	Bolivia	70,3
Paraguay	49,9	Ecuador	68,4
Nicaragua	48,6	México	66,8
Guatemala	47,8	El Salvador	64,1
Venezuela	46,3	Paraguay	63,3
Argentina	45,3	Guatemala	62,8
Perú	44,7	Honduras	62,6
México	44,6	Perú	60,1

FUENTE: Mitchell Selington and Smith, A.E., ends (2011). *The Political Culture of Democracy, 2010. Democratic Consolidation in the Americas in Hard Times*. Vanderbilt University, pp. 40-44.

Los guarismos del Latinobarómetro entre 1996 y 2007 exhiben una situación menos optimista. En satisfacción con la democracia los valores oscilan entre 21% para

1996 y 9% para 2007, con un pico de 24% en 1998 (la renuncia de Cubas) y 7% en 2002 (la crisis económica argentina y su impacto en el Paraguay y el fracaso del gobierno de González Macchi). El nivel de satisfacción con la democracia se sitúa en 22% en 2008.<sup>2</sup>

**CUADRO 2.** Calidad de la gobernanza en América Latina - 2010

PAÍS	PROMEDIO	EFFECTIVIDAD	CALIDAD REGULATORIA	ESTADO DE DERECHO	CONTROL DE LA CORRUPCIÓN	INESTABILIDAD/VIOLENCIA
Venezuela	-1,36	-1,02	-1,51	-1,64	-1,24	-1,37
Paraguay	-0,77	-0,92	-0,35	-0,92	-0,76	-0,88
Guatemala	-0,65	-0,71	-0,18	-1,04	-0,53	-0,80
Honduras	-0,63	-0,67	-0,20	-0,87	-0,86	-0,54
Bolivia	-0,56	-0,45	-0,82	-1,06	-0,48	-0,09
Nicaragua	-0,54	-0,10	-0,37	-0,84	-0,78	-0,61
Argentina	-0,46	-0,21	-0,69	-0,58	-0,44	-0,40
Ecuador	-0,39	-0,07	-1,15	-1,17	-0,22	0,07
Colombia	-0,36	0,14	0,31	-0,35	-0,39	-1,49
Perú	-0,29	-0,21	0,45	-0,61	-0,23	-0,87
El Salvador	-0,26	0,01	0,37	-0,87	-0,88	0,63
México	-0,26	0,17	0,28	-0,56	-0,37	-0,79
Panamá	0,01	0,14	0,40	-0,13	-0,36	0,02
Brasil	0,07	0,07	0,19	0,002	0,056	0,048
Costa Rica	0,53	0,32	0,51	0,50	0,67	0,64
Uruguay	0,79	0,66	0,40	0,72	1,29	0,89
Chile	1,20	1,18	1,44	1,29	1,50	0,61

FUENTE: Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo (2010). *Governance Matters*. Washington. Las escalas van de un máximo de 2,5 a un mínimo de - 2,5.

<sup>2</sup> Latinobarómetro (2008): 107.

Para la calidad de la gobernanza se utilizan los datos de *Governance Matters* porque, si bien su limitación ha sido señalada en la literatura, son los únicos disponibles. Además, los autores han realizado mejoras importantes en los indicadores y hoy sus resultados son más confiables. Obsérvese que el Paraguay ranquea solo por encima de Venezuela, una elocuente demostración de su debilidad institucional.

Para escudriñar de manera histórica aquellas dimensiones que hacen más directamente a la efectividad, el Cuadro 3 se concentra en tres dimensiones, efectividad, calidad regulatoria y control de la corrupción. Observando estas tres dimensiones: longitudinalmente se constata que, mientras que la efectividad del gobierno ha sido constantemente deficiente, se han producido progresos en los últimos años en el control de la corrupción y en la calidad regulatoria. La primera debería atribuirse en parte a la Ley de Contrataciones Públicas de 2002 y la segunda a los efectos de la reforma tributaria de 2004.

**CUADRO 3.** Efectividad de la democracia 1996-2010

CONCEPTO	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Efectividad del Gobierno	-0,95	-1,09	-1,17	-1,07	-0,85	-0,85	-0,75	-0,84	-0,85	-0,87	-0,9	-0,92
Control de la corrupción	-0,87	-1,2	-1,39	-1,28	-1,45	-1,41	-1,4	-1,19	-1,23	-0,99	-0,85	-0,76
Calidad regulatoria	-0,39	-0,69	-0,82	-0,59	-0,73	-0,72	-0,83	-0,69	-0,58	-0,51	-0,42	-0,35

FUENTE: Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo (2010). *Governance Matters*. Washington. Las escalas van de un máximo de 2,5 a un mínimo de - 2,5.

Para medir la performance socioeconómica se utilizan cuatro indicadores, a saber: tasa de crecimiento del PIB, PIB per cápita, exportación de bienes manufacturados como porcentaje de las exportaciones totales, y pobreza e indigencia. Los cuadros que siguen ilustran la posición del Paraguay en el conjunto de países latinoamericanos.

Como se puede ver, la performance socioeconómica tampoco es buena. Las tasas de crecimiento del PIB aparecen razonables solo porque en el año 2010 se experimentó un crecimiento anormalmente alto, 15%, que sirvió para contrarrestar los guarismos de los años malos, pero que no es sostenible. Mientras, los niveles de pobreza siguen altos, muy altos si se utilizan los estándares de la CEPAL, como en el cuadro 4, y altos si se usan criterios más laxos que sitúan dicho porcentaje alrededor del 37%.

**CUADRO 4.** Indicadores de performance socioeconómica

PAÍS	CRECIMIENTO PIB pc (2006-2010)	CRECIMIENTO PIB (2006-2010)	POBREZA (2009)	INDIGENCIA (2009)	DESEMPLEO (2010)
Argentina	5,7	8,4	11,3	3,8	7,7
Bolivia	2,8	4,6	54,0	31,2	6,5
Brasil	3,5	4,4	24,9	7,0	6,7
Chile	2,2	3,3	11,5	3,6	8,2
Colombia	3,1	4,6	45,7	16,5	12,4
Costa Rica	3,0	4,5	18,9	6,9	7,1
Ecuador	2,5	3,6	40,2	15,5	7,6
El Salvador	1,0	1,5	47,9	17,3	6,8
Guatemala	1,9	3,7	54,8	29,1	4,8
Honduras	1,5	3,5	65,7	41,8	6,4
México	0,7	1,8	34,8	11,2	6,4
Nicaragua	1,4	2,7	61,9	31,9	9,7
Panamá	6,7	8,4	26,4	11,1	7,7
Paraguay	3,7	5,6	56,0	30,4	7,8
Perú	5,9	7,2	34,8	11,5	7,9
Uruguay	5,9	6,3	10,7	2,0	7,1
Venezuela	2,1	3,9	27,1	9,8	8,6

FUENTE: CEPAL, *Anuario Estadístico 2011*, pp. 48, 77-78, y *Panorama Social de América Latina 2011*, p. 13.



## EXPLORANDO LAS CAUSAS

Para examinar las causas de esta situación, este capítulo explora dos conjuntos de variables: estructurales e institucionales.<sup>3</sup> Las variables estructurales hacen referencia a la matriz socioeconómica en la medida en que la misma determina la naturaleza de los actores y la composición del escenario. En la categoría de variables institucionales se incluyen la naturaleza de los partidos políticos (la etiología de los partidos) y las reglas del juego, constitucionales y legales.

Se hipotetiza que los factores estructurales instalan límites bastante rígidos al sentar las bases para el tipo de actores que se involucran en el juego político y que las variables institucionales, especialmente el sistema de partidos, constituyen respuestas racionales a dicho contexto que, en conjunto con las reglas existentes, tienden a reforzar como un círculo vicioso aquellas condiciones estructurales.

## VARIABLES ESTRUCTURALES: LA MATRIZ SOCIOECONÓMICA Y LA “SOCIEDAD INVERTEBRADA”

Las variables socioeconómicas son importantes en la medida que estructuran el perfil de los actores del juego político y la naturaleza de sus transacciones. Su importancia radica, pues, en posibilitar o impedir la existencia, tamaño y organización de ciertas clases, tales como el proletariado (Rueschemayer, Stephens and Stephens, 1992) o las clases medias (Lipset, 1959). Hacen posible la emergencia de actores colectivos con intereses colectivos susceptibles de estructurar el juego político en términos universalistas.<sup>4</sup>

En general, la literatura distingue dos tipos de matrices socioeconómicas. Las modernas suponen un sector industrial importante y medianamente sofisticado –con el consecuente desarrollo de una base social de clase– y un mayor sector subsidiario administrativo, comercial y de servicio sobre el que se asienta otra base social de clase. Es cierto que el proceso de des-industrialización experimentado por algunos

<sup>3</sup> Una tercera dimensión, estatalidad, es analizada en Abente Brun (2011).

<sup>4</sup> Concepto similar al de “densidad social” de Rueschemayer, Stephens and Stephens (2002: 49–50), también identificado por Roberts (2002).

países en las décadas de 1980 y 1990 como producto de la implementación de ciertas políticas neo-liberales cambiaron en parte este panorama. No obstante, el juego político ya había adquirido ciertas características básicas y una buena parte de la nueva clase emergente de trabajadores independientes con altos niveles de educación y entrenamiento profesional no se asemeja al sector informal más similar a lo que Marx ha denominado lumpen-proletariado<sup>5</sup>. Además, la importancia de la fuerza de trabajo rural es limitada.

Este escenario configura un tipo particular de juego político que podríamos llamar moderno. Es más, uno podría afirmar que “por ‘modernidad’ se entiende el principio de afirmar la capacidad de los individuos y actores colectivos para la acción histórica... y que la ausencia de ‘modernidad’ es la ausencia de sujetos” (Garretón, 2003: 14). Pero aun si no equiparásemos la existencia de sujetos con modernidad, tendremos que coincidir en que, mientras la estructuración de actores de elites es omnipresente en la historia, el surgimiento como actores sociales de actores no de elite es precisamente lo que la modernidad supone. O, para decirlo de otra manera, este tipo de estructura redefine la naturaleza de la agencia al extenderla del nivel individual al colectivo.<sup>6</sup>

Las tradicionales, por otra parte, están caracterizadas por la predominancia de una economía agroexportadora basada en una estructura local de producción tradicional, una gran proporción de la población empleada en la agricultura, el tamaño reducido del sector industrial moderno y el pequeño tamaño de los sectores profesionales basados en las actividades administrativas, comerciales, educacionales y de servicios en general, alrededor de los cuales se estructura la clase media. En este tipo de matriz socioeconómica, el sector más poderoso tiende a ser la elite terrateniente y el más numeroso el campesinado, mayormente fragmentado y desorganizado.

Los cuadros que siguen a continuación ilustran el caso del Paraguay. Muestran

---

5 Es solo en el caso de la masa de trabajadores en posiciones marginales que los partidos desarrollan maquinarias clientelistas para retener su lealtad. Ver Levitsky (2005). Esa magnitud varía de caso a caso y de periodo a periodo. Véase Levitsky (2005). Aun si este porcentaje puede oscilar entre el 30 y el 50 por ciento. Alejandro Portes, y Hoffman, Kelly (2003). *Latin American Class Structures: Their Composition and Change During the Neoliberal Era*, *Latin American Research Review* 38: 41-82. Agradezco a Aníbal Pérez-Liñán esta última observación.

6 Para una discusión del problema de agencia y la calidad de la democracia ver O'Donnell (2004b: 9-92 y 2004b, especialmente 28-33).

claramente qué tanto más tradicional es en comparación con el resto de los países del continente. El PIB per cápita del país más moderno de América Latina, Brasil, es 3,7 veces mayor. Los cuadros que siguen muestran esta realidad de manera elocuente. El ratio de exportación de manufactura como porcentaje del total de exportación de Brasil y Argentina con respecto a Paraguay es de 3,7. En contraste, mientras que en el Paraguay la agricultura representa 22% del PIB, en México y Argentina representan el 4% y el 9%, respectivamente. En síntesis, cualquiera sea el indicador que se tome, la distancia que separa al Paraguay de los países más modernos es enorme.

**CUADRO 5.** Indicadores de desarrollo económico

<b>PAÍSES</b>	<b>PIB pc</b>	<b>PIB TOTAL</b>	<b>MANUFACTURA/ EXPORTACIONES</b>	<b>AGRICULTURA/PIB</b>
México	8.312,8	920.018,9	74,7	4,0
Chile	8.095,7	138.703,3	10,4	3,8
Uruguay	6.967,0	23.492,7	25,7	10,2
Panamá	6.600,8	23.155,7	9,3	5,0
Argentina	6.228,7	253.746,0	32,2	9,0
Venezuela	6.010,1	174.550,9	-	-
Brasil	5.609,8	1.096.708,9	36,4	5,8
Costa Rica	5.340,2	24.773,2	60,2	7,0
Colombia	3.955,8	183.151,3	22,1	7,6
Perú	3.800,7	112.100,6	10,9	8,0
Ecuador	3.196,2	44.021,1	9,8	7,4
El Salvador	2.963,9	18.352,4	62,0	13,0
Guatemala	2.263,2	32.563,3	34,7	21,0
Honduras	1.518,9	11.757,7	20,1	13,0
Paraguay	1.508,6	9.745,6	10,7	22,0
Bolivia	1.191,7	11.954,0	7,4	13,0
Nicaragua	955,6	5.563,4	6,3	21,0

FUENTES: PIB, PIB per cápita y manufacturas como porcentaje de exportaciones: CEPAL (2011). Participación de la agricultura en el PIB: World Bank Data. Los datos del PIB y del PIB per cápita son en dólares de 2005. Los demás en porcentajes.

Un análisis de la estructura social revela una pauta idéntica. Mientras que la urbanización en los países más modernos se sitúa en torno al 80%, en Paraguay es solo del 64%, y éste es un guarismo generoso porque considera áreas urbanas a aglomeraciones de muy baja población y densidad. Más importante, quizás, es que casi un cuarto de la fuerza de trabajo está empleada en la agricultura, mientras que en los países avanzados el promedio se sitúa en torno al 5%. Los empleos informales, dentro o fuera del sector formal<sup>7</sup>, representan más del 70% de la fuerza de trabajo en el Paraguay, mientras que en los países avanzados del continente se sitúa en torno al 45%.

**CUADRO 6.** Indicadores de la estructura social

PAÍSES	URBANIZACIÓN %	MANO DE OBRA EN AGRICULTURA %	INFORMALIDAD URBANA %	POBLACIÓN C/ SEGURO DE VEJEZ %
Argentina	93,1	1,3	49,7	68,3
Bolivia	66,4	33,2	75,1	14,7
Brasil	85,0	16,5	42,2	85,9
Chile	87,5	11,4	-	63,8
Colombia	78,5	18,1	59,6	18,6
Costa Rica	66,0	15,0	43,8	36,62
Ecuador	65,0	27,6	60,9	15,2
El Salvador	60,3	21,2	66,4	14,5
Guatemala	57,2	30,6a	-	11,3
Honduras	50,5	36,2	73,9	15,2
México	78,0	13,3	53,7	19,2
Nicaragua	58,3	33,6a	65,7	4,7
Panamá	68,7	17,4	43,8	45,0
Paraguay	61,4	25,6	70,7	19,6

<sup>7</sup> Las estadísticas de la OIT hacen esta distinción para capturar el porcentaje de trabajadores que, aún empleados en empresas formales, lo hacen en carácter informal, es decir, sin protección legal. Para los no latinoamericanos un ejemplo que les permitirá ver esto con claridad es el estatus de los trabajadores ilegales en los Estados Unidos.

<b>PAÍSES</b>	<b>URBANIZACIÓN %</b>	<b>MANO DE OBRA EN AGRICULTURA %</b>	<b>INFORMALIDAD URBANA %</b>	<b>POBLACIÓN C/ SEGURO DE VEJEZ %</b>
Perú	73,4	31,1	70,6	23,7
Uruguay	92,4	9,8	39,8	87,1
Venezuela	93,6	8,7	47,5	23,9

FUENTES: Urbanización y mano de obra en agricultura CEPAL (2011: 11, 42). Informalidad, (Rofman, 2005:31) y acceso a seguro social, OIT Banco de Datos (2001:3). La estadística de informalidad mide no solo el sector informal sino también el empleo informal en el sector formal.

a: Corresponde al año más cercano. La estadística de informalidad mide no solo el sector informal sino también el empleo informal en el sector formal.

Además, un examen detallado de la fuerza de trabajo muestra qué tan pequeña es la proporción del sector “industrial” susceptible de permitir la construcción de organizaciones. Para mediados de la década del 2000, 23,7% de la fuerza laboral estaba empleada en empresas de un solo trabajador y 43,2% en empresas que ocupaban entre 2 y 5 trabajadores. Así, desde una perspectiva sociológica, dos tercios de la mano de obra industrial no puede ser considerada clase obrera propiamente tal. Agréguese a ello el 8% de la mano de obra del sector de empleados/as domésticos/as y tendremos que el 75% de la fuerza de trabajo pertenece a esta categoría.

En contraste, solo 6,7% de la fuerza de trabajo se encontraba empleada en empresas con más de 50 trabajadores (DGEEC, 2005b). Es por esto que las cifras agregadas de empleo deben ser utilizadas con cautela. En efecto, con pocas excepciones el porcentaje de empleados en el sector industrial de América Latina oscila en torno al 16-18%, pero no todos los sectores “industriales” son iguales.

La supervivencia de esta estructura tradicional tiene profundas y duraderas ramificaciones. En particular, dificulta el surgimiento de actores colectivos capaces de desarrollar una identidad de clase y de impactar el proceso político de manera universalista. Llamaré a esta conformación social “sociedad invertebrada” utilizando la expresión, aunque no el concepto, de la famosa obra de José Ortega y Gasset (1922). Es esta base social de la política y su importancia las que no pueden ser subestimadas.<sup>8</sup>

8 Rueschmeyer, Huber Stephens and Stephens (1992: 66-67) aluden a un concepto similar, densidad social. Roberts (2002: 4-6) utiliza un enfoque análogo al distinguir entre sistemas de partidos basados en clivajes “segmentados” versus clivajes “estratificados”.

Esta falta de articulación social de una gran parte de la población favorece la emergencia del clientelismo político, una forma de política basada en relaciones diádicas y asimétricas que dificulta el surgimiento de vínculos horizontales y facilita el desarrollo de relaciones verticales, jerárquicas y esencialmente explotadoras y lleva a la inclusión política de los sectores populares como clientes y a su exclusión como ciudadanos.<sup>9</sup>

De todo esto se deriva un conjunto de interrogantes: ¿qué clase de política, qué clase de sociedad civil, qué clase de actores colectivos, qué tipo de articulación y agregación de intereses puede surgir de una matriz social fragmentada, de esta “sociedad invertebrada”?

## FACTORES INSTITUCIONALES: PARTIDOS POLÍTICOS Y REGLAS DEL JUEGO

### Partidos políticos

Desde Maurice Duverger (1954) ha quedado bien establecido que el número de partidos y su grado de polarización afectan la estabilidad de las democracias y que las reglas electorales contribuyen a la conformación del sistema de partidos. Aquí, sin embargo, apuntaremos a una dimensión no muy discutida en la literatura contemporánea: la naturaleza de los partidos.

Este aspecto ha sido objeto de análisis de los clásicos, antiguos y modernos.<sup>10</sup> En efecto, Max Weber distinguía entre partidos de patronazgo y partidos de *Weltanschauung* (1997:152); el propio Duverger (1954) trazaba una línea diferenciadora entre partidos de masas y partidos de cuadros; Otto Kircheimer (1966) subrayaba la tendencia a que los partidos de masas se convirtieran en partidos atrapalotodo; y Angelo Panebianco (1988) distingue entre partidos burocráticos y profesionales.

En el Paraguay, como en la mayoría de los países latinoamericanos, los partidos surgieron en el último tercio del Siglo XIX como partidos de notables, es decir,

9 También podría argumentarse, como señala Pérez-Liñán, que una inclusión precaria es mejor que una situación de total de exclusión o de anarquía en la que los clientes se ofrecen al mejor postor.

10 Giovanni Sartori (1976), sin embargo, centra su atención en los sistemas de partidos.

caracterizados por una organización laxa basada en el prestigio de ciertas personalidades.

Lo relevante para comprender la evolución organizativa de estos partidos es que en Paraguay se siguió un itinerario distinto. Todavía bajo la ocupación de las fuerzas aliadas, el Paraguay adoptó una Constitución inspirada en la carta argentina de 1853, a su vez modelada en la Constitución Norteamericana de 1777. La peculiaridad, sin embargo, fue que la misma incluyó el sufragio universal masculino. Poca o ninguna atención se ha prestado a este hecho a pesar de su trascendencia.

Obsérvese, sin embargo, que la Constitución fue aprobada en 1870 y que los dos partidos tradicionales se establecieron en 1887, diez y siete años más tarde, aunque ciertamente precedidos por proto-partidos. El hecho significativo es que las reglas del juego se instalaron antes de la formación de los partidos y esas reglas (sufragio universal) les impulsaron a incorporar en sus filas a tanta gente como fuera posible. La secuencia de acontecimientos claves, como categóricamente demuestra Pierson en sus análisis de path-dependency (2003), tiene consecuencias de largo alcance y este caso no fue la excepción. La estrategia “racional” para los partidos era socializar políticamente en sus filas a la mayor cantidad de población posible. Y es exactamente lo que hicieron.<sup>11</sup> Fue así que rápidamente evolucionaron de clubes de notables a partidos clientelistas. Para fortalecer sus identidades y reforzar sus lealtades recurrieron, entre otras cosas, a un marketing al estilo de la época, incluyendo la adopción de un color, una polca, un héroe fundador y un altar repleto de santos partidarios. Sus miembros se llamaban unos a otros “correligionarios” –miembros de una misma religión–. La organización de los partidos de acuerdo con las reglas formales fue también funcional al *modus operandi* de las reglas informales. En efecto, en el largo periodo que tomó la relativa institucionalización de elecciones como medio de acceso al poder, el procedimiento por defecto era la “revolución”, es decir, los levantamientos armados para los cuales también el concurso del mayor número de adherentes resultaba crucial. Así, formalidad e informalidad imponían el mismo tipo de incentivos.

---

11. Este análisis se apoya y confirma el poderoso enfoque denominado “path-dependency” desarrollado por Paul Pierson (2003).

Sin embargo, ni estos factores institucionales, ni las estrategias adoptadas por los partidos para adaptarse a aquellos, hubiesen sido tan exitosos si no hubiera sido por la persistencia de condiciones socioeconómicas favorables. El Paraguay era ya entonces un país muy homogéneamente mestizo, sin clivajes étnicos que amenazaran a las elites emergentes. Además, la estructura productiva se caracterizaba por la coexistencia de dos sistemas básicos, el ganadero y el agrícola.

El primero se basaba en la ganadería extensiva y la utilización de vastas extensiones de tierra con un muy limitado número de peones que mantenían una relación clientelista con sus patrones, los estancieros. Por otro lado, el agrícola se estructuraba alrededor del minifundio y los campesinos, dueños o simples ocupantes de pequeñas parcelas, se dedicaban básicamente a la agricultura de subsistencia complementada, en algunos casos, con cultivos de renta. Estos cultivos variaban del tabaco al algodón y al petit-grain, productos comercializados a través de una vasta red de intermediarios a las casas de exportación e importación de Asunción, la mayoría de ellas de propiedad de inmigrantes europeos o paraguayos de primera generación. Esta estructura de “latifundio-minifundio” ha caracterizado al Paraguay rural hasta bien pasada la mitad del Siglo XX y en parte subsiste hasta nuestros días.

La resultante de esta estructura productiva fue una sociedad altamente fragmentada, de baja densidad social, ideal para el desarrollo de vínculos clientelistas entre estancieros ricos, intermediarios comerciales de los pueblos y compañías (barrios o aldeas), y dueños de almacenes, quienes podían tejer fácilmente la red de relaciones diádicas y asimétricas que caracteriza al clientelismo y re-significarla en términos de lealtades partidarias. Eventualmente, con el acceso al poder político, estos vínculos verticales se fortalecieron en la medida que los patrones obtuvieron la posibilidad de facilitar la interacción de los clientes con la burocracia estatal y el sistema judicial.

Hasta aquí el proceso paraguayo no difiere sustancialmente del de varios otros países latinoamericanos, e incluso del de Estados Unidos, en periodos de tiempo comparables. Lo que distingue al caso paraguayo es que estas condiciones quedaron congeladas en el tiempo hasta casi finales del Siglo XX. Esta modernización incompleta o trunca caracterizada por la ausencia de un proceso de sustitución de importaciones y su correlato –el surgimiento del proletariado urbano y la clase media– y la relativamente modesta expansión de la economía agroexportadora llevaron a tasas



muy lentas de crecimiento económico y urbanización que facilitaron la sobrevivencia de los partidos tradicionales hasta la fecha. A mayor abundamiento, la migración a la Argentina como válvula de escape hizo que hasta recientemente la débil emigración rural se dirigiera al vecino país y no a Asunción o las pequeñas urbes del resto del territorio nacional.

En las décadas de 1940 y 1950 una creciente intervención estatal llevó al crecimiento del Estado, pero también a un desarrollo sin precedentes del clientelismo basado en el Estado. Este sistema fue perfeccionado por la dictadura de Alfredo Stroessner a través de la casi total identificación entre partido y Estado y con el gran poder otorgado a las seccionales coloradas como conducto para atender las necesidades de la población carenciada y no tanto (Abente Brun, 1995).

En efecto, el legado más importante, duradero y deletéreo de la dictadura ha sido el fortalecimiento de un partido de Estado que monopolizó el empleo público, los contratos del gobierno, el acceso a los servicios públicos, el ingreso a las fuerzas policiales y militares –en suma, todo el poder del Estado–. Aunque la situación empezó a cambiar después de la transición, esta herencia legó al Partido Colorado una vastísima red clientelista que le ha otorgado una ventaja superlativa sobre su principal rival, el Partido Liberal, y sobre las demás fuerzas políticas.

Las otras fuerzas políticas tampoco han escapado a la perversa lógica del clientelismo. El Partido Liberal es también clientelista y los partidos nuevos, desde el Encuentro Nacional hasta las nuevas agrupaciones de izquierda, han sucumbido también a esta lógica. Sus líderes confiesan en privado que, dadas las circunstancias, no existe otra forma de operar y, así, la excepción rápidamente se convierte en la regla, las concesiones tácticas en opciones estratégicas y, más temprano que tarde, las diferencias entre los viejos y nuevos partidos terminan difuminadas.

El clientelismo existe, en mayor o menor medida, en toda la América Latina e incluso en países desarrollados.<sup>12</sup> Lo que diferencia un caso de otro es la medida en

---

12 Véase, por ejemplo, entre otros: Fox, Jonathan (1974). *The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico*, World Politics, 46, 2 : 151-184; Ayuro, Javier. *Poor People's Politics. Peronist Networks and the Legacy of Evita*. Durham, NC: Duke University Press; Stokes, Susan C. (2005). *Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina*. American Political Science Review, 99.3:315-325; Remmer, Karen L. (2007). *The Political Economy of Patronage: Expenditure Patterns in the Argentine Provinces, 1983-2003*. The Journal of Politics 69,2: 363-377; Kitschelt, Herbert (2007). *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. New York: Cambridge University Press; Nichter, Simeon (2008). *Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and the Secret Vote*. American Political Science Review, 102: pp. 19-31.

la cual el mismo constituye la principal y dominante lógica de la praxis política. A mediados de la década de 2000 los dos partidos tradicionales juntos han obtenido más de tres cuartas partes de los votos en cada elección y combinados llegaron a tener una membresía de 2.196.742 afiliados, ique representaban el 80% del padrón electoral!<sup>13</sup> Datos recientes de los inscriptos en 2011 indican que dos tercios están afiliados a algún partido político.<sup>14</sup> Igualmente notable es que no por eso la población tiene a los partidos políticos en alta estima. Entre 2001 y 2005 los partidos fueron las organizaciones *menos* confiables para tres cuartas partes de la población (CIRD/ USAID, 2005: 16). La situación mejoró algo en la segunda parte de la década. Según el Latinobarómetro de 2008, 38% de la población expresaba confianza en los partidos políticos, un porcentaje más alto pero que deja la brecha confianza/afiliación aún muy amplia.<sup>15</sup> Esto demuestra que la afiliación es una estrategia de sobrevivencia para una gran parte de la población.<sup>16</sup>

La naturaleza de los partidos imprime un efecto indeleble sobre la naturaleza de la política. Los partidos programáticos o de *weltanschauung* son partidos de constituyentes colectivos y tienden a priorizar políticas re-distributivas. Obtienen sus bases de apoyo de sectores sociales específicos y, aunque deben ampliar su base y flexibilizarse para apelar a otros sectores, retienen una vinculación sólida con sus constituyentes originales. Ejemplos de esto son los partidos de izquierda en Chile, el Frente Amplio en Uruguay y el Partido de los Trabajadores en Brasil.<sup>17</sup> Con el tiempo esos vínculos pueden cambiar, pero los partidos retienen su característica progresista y las demandas de los sectores desposeídos y las minorías su primacía. Lo mismo sucede, aunque al revés, con los partidos de la derecha chilena o uruguaya.<sup>18</sup>

13 El Partido Colorado tenía una membresía de 1. 518. 101 y el Liberal de 678. 641, aunque los números suben rápidamente.

14 "Dos de cada tres inscriptos están afiliados a partidos", Última Hora, 15 de enero de 2012.

15 Latinobarómetro (2008): 87.

16 Ciertamente, éste es un indicador del arraigo de los partidos tradicionales, como apunto en Abente Brun (1989b). Pero también es cierto que, como señala Aníbal Pérez-Liñán en comunicación privada: "Podemos imaginar un escenario alternativo mucho peor en el cual el sistema es igualmente clientelar, pero los votantes pobres ofrecen el voto al mejor postor sin tener ningún compromiso estable con sus partidos. También, claro, podemos imaginar un escenario alternativo mejor, en el cual toda esa gente está afiliada por las propuestas de los partidos y no para conseguir empleo".

17 Para un estudio perceptivo de este proceso ver Lanzaro, Jorge (2008). *La Social Democracia Criolla*, Nueva Sociedad, 217. (septiembre-octubre de 2008): 40-58.

18 Para un excelente análisis del surgimiento y consolidación de los partidos programáticos, ver Kitschelt, Herbert; Hawkins, Kirk A.; Luna, Juan Pablo; Rosas, Guillermo y Zechmeister, Elizabeth J. (2010). *Latin American Party Systems (Sistemas de Partidos Latinoamericanos)*. Cambridge: Cambridge University Press.

En contraste, los partidos clientelistas son partidos de constituyentes individuales y tienden a priorizar políticas distributivas. Su discurso y perfil cultural son, en mayor o menor medida, ambivalentes, populistas, conservadores, autoritarios y personalistas. En vez de promover políticas universalistas que tomen en cuenta los intereses de una clase o una coalición de clases e intereses, priorizan los intereses particularistas, el *trato kure* y la legislación de privilegios.

En el cuadro que sigue se señalan las diferencias entre estos dos tipos ideales de partidos. Se prefiere la expresión “weltanschauung” a “partidos de masas” porque, como Kircheimer nota, estos partidos han experimentado una transformación en la dirección de convertirse en partidos tragalotodo pero sin embargo retienen un élan ideológico distintivo. Esto se manifiesta en su base de apoyo, sus preferencias de políticas públicas y su perfil identitario.<sup>19</sup>

**CUADRO 7.** Tipos de partidos y correlatos sociales y de política públicas

<b>TIPOS DE PARTIDOS</b>	<b>CORRELATOS</b>	<b>BASE DE APOYO SOCIAL</b>	<b>SESGO DE POLÍTICAS</b>	<b>PERFIL IDENTITARIO</b>
<b>PARTIDOS DE WELTANSCHAUUNG</b>		Constituyentes Colectivos	Redistributivo Universalista	Progresista
<b>PARTIDOS CLIENTELISTAS</b>		Constituyentes Individuales	Distributivo Particularista	Populista, personalista

FUENTE: Elaborado por el autor.

¿Qué efecto ejerce la predominancia de partidos clientelistas en la calidad de la democracia? Al menos dos consecuencias son claramente identificables. La primera consecuencia es la tendencia de los partidos clientelistas a cortejar el favor de los pocos grupos corporativos de votantes como, por ejemplo, los sindicatos del sector educativo y del sector público, independientemente de las prioridades de políticas públicas. Esto los hace excesivamente dependientes de sus demandas. A diferencia

<sup>19</sup> Algunas referencias serían el PSOE (Partido Socialista Obrero Español) y el PP (Partido Popular) en España. Ni el primero sigue siendo un partido obrero ni el segundo uno de los empresarios, pero ¿quién podría ignorar sus perfiles distintivos?

de los actores colectivos, los grupos corporativos *no interactúan con otros actores colectivos sino con el Estado*. Sus demandas se centran en reclamos salariales, paquetes de beneficios varios y privilegios especiales. Como partidos de distribución, los partidos clientelistas actúan como porteros y tienden a ceder sistemáticamente a dichas demandas. Desde 1990 muy pocas de dichas demandas, algunas verdaderamente absurdas, fueron rechazadas por esos partidos en el Congreso.

En segundo lugar, al considerar al Estado un mero dispensador de beneficios, estos partidos refuerzan la conducta rentista de otros poderosos actores socioeconómicos. En efecto, su correlato, un importante sector del empresariado gremial, habla sin cesar del mercado libre y de la eliminación de la intervención estatal. Sin embargo, en la práctica busca constantemente la intervención del Estado: desde la regulación de nimiedades –como la comisión que deben pagar las aerolíneas a las agencias de viajes–, hasta el secuestro de fondos públicos para la realización de obras de infraestructura, especialmente rutas, por parte de la “rosca vial”, o el relajamiento de estándares bancarios para beneficiar a empresas quebradas y la provisión de créditos subsidiados por parte de la banca estatal.

Llamativamente, la mayoría de los grupos campesinos organizados también interactúan principalmente con el Estado, no con otros actores sociales. Sus demandas han sido tradicionalmente la provisión de semillas gratuitas, agroquímicos subsidiados, precios sostén y condonación de deudas con el organismo de crédito estatal Crédito Agrícola de Habilidadación (CAH).<sup>20</sup> Recién en los últimos años los grupos identificados con el gobierno de Fernando Lugo han centrado sus demandas en la expropiación y distribución de tierras y la recuperación de tierras mal habidas, la mayoría de las cuales se encontrarían en las aéreas ocupadas por los “brasiguayos”. Recientemente cobró estado público uno de los tantos casos. Se trata de propiedades de entre 150.000 y 250.000 hectáreas en la zona más rica del país que fueron recobradas por el Estado por vía judicial en 1961, luego de un juicio de más de 40 años a los herederos de unas tierras compradas pero no abonadas que el Estado recuperó en la década de 1920. Por razones inexplicables, las tierras no fueron registradas a favor del Estado y hoy día se encuentran ocupadas en su mayoría por brasiguayos

---

20 Aunque estas organizaciones han sido exitosas al principio, aún no han alcanzado a consolidarse. Nagel (2005: 203–38).

que las adquirieron del mayor terrateniente del país, el brasiguayo Tranquilo Favero, que a su vez alega haberlas comprada de su anterior propietario. Debido al caos de los registros de propiedad y la corrupción del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), hoy en día no se sabe con certeza quién es dueño de qué, ni donde están las tierras del Estado, ni si fueron vendidas, cuándo y a quién.<sup>21</sup>

En síntesis, los partidos clientelistas refuerzan la debilidad del Estado como actor autónomo y su centralidad como distribuidor de beneficios y privilegios. Así, la política se articula a lo largo de dos ejes: el de patrón-cliente, en el que se funda la estructura de los partidos, y el de corporaciones rentistas-Estado, en el que los partidos son los mediadores. En ambos casos las demandas son fundamentalmente distributivas y se resuelven a expensas del Estado, que como una suerte de cajero automático, distribuye beneficios y privilegios a diestra y siniestra con el PIN de los partidos. El Estado es así, a la vez, depredador y presa y los ciudadanos comunes se convierten en víctimas y testigos desamparados del equivalente funcional de la tragedia de los comunes (Oström, 1990), en la que un Estado débil pero omnipresente deviene en coto reservado para cazadores y recolectores y corre el riesgo de una agonía sin fin.

## Reglas del Juego

### *La conformación de los equipos*

En 1992 el Paraguay adoptó una nueva Constitución diseñada con el propósito de consagrar los principios democráticos e impedir un relapso autoritario. Mientras que muchas de sus cláusulas han logrado dicho objetivo otras, sin embargo, han ayudado a crear condiciones que contribuyen a la baja calidad de la democracia (Abente Brun, 2005, 2011).

De particular relevancia son las reglas electorales que forman parte de las llamadas “cláusulas pétreas” de la Constitución. Una de ellas es la elección del Presidente por

---

21. El mejor tratamiento de este tema lo han hecho los periodistas Luis Bareiro y Patricia Vargas en una serie de artículos de investigación. Para un panorama general del caso véase, Última Hora, “El Estado solo vendió 12 por ciento de tierras recuperadas de Barthe”, 1 octubre 2011.

mayoría simple, lo que prácticamente garantiza un gobierno dividido. Una segunda vuelta electoral al estilo latinoamericano de por sí no solucionaría este problema, es cierto, pero si se aplicase el sistema francés en su integridad, es decir, extensible a las elecciones congresionales, permitiría negociaciones entre la primera y la segunda vuelta para crear mayorías con capacidad de gobernabilidad. Otra es la *obligación* de que partidos y organismos intermedios elijan sus autoridades y candidatos a través del voto directo de toda su membresía utilizando el sistema proporcional D'Hondt para la asignación de cargos y candidaturas. Esto ha tenido al menos tres consecuencias deletéreas. En primer lugar, ha producido una alta fragmentación intrapartidaria que dificulta mantener la disciplina partidaria en el Congreso y otros cuerpos electivos, excepto en temas de supervivencia. En segundo lugar, ha facilitado el acceso de aventureros políticos y gente vinculada a las mafias de frontera a cuanta elección exista. El dinero ha adquirido una influencia desmedida al punto que bancas congresionales son compradas por o vendidas al mejor postor. Finalmente, ha contribuido a hacer a los partidos más clientelistas y menos reformistas. Para preservar su posición hegemónica, el partido de gobierno promueve un Estado clientelista y politizado y los partidos de la minoría siguen las mismas prácticas para retener sus posiciones ante sus rivales internos.<sup>22</sup>

La todavía corta experiencia del gobierno no-colorado electo en 2008 es insuficiente como para extraer conclusiones definitivas. Sin embargo, lo que se ha podido observar hasta el presente es más de lo mismo, en parte por la falta de experiencia del entorno presidencial y su creencia que podría gobernar con “los movimientos sociales” y sin el Congreso. Cuando casi tres años más tarde sus sectores más lucidos empezaron a entender la lógica política, el espacio para negociaciones programáticas con el Congreso se había reducido al mínimo y ya solo restaba espacio para el trueque de cargos. Además, debido a que la base social de los partidos de izquierda es socialmente heterogénea, la presión por negociaciones particularistas ha sido muy fuerte.

De esta manera, el sistema entorpece la agregación de intereses, favorece la componenda y dificulta la cooperación inter-temporal y la adopción de políticas públicas

---

22 Esto complementa el argumento de Geddes (1991: 383) y da respuesta a algunos de los interrogantes que plantea.

coherentes, estables y comprensivas facilitando, en cambio, el *trato kure*, la volatilidad, el cortoplacismo y la irresponsabilidad fiscal.<sup>23</sup>

### ***El proceso de formulación de políticas***

Entendiendo que los procedimientos de control entre poderes son necesarios para evitar la concentración de poder, el constitucionalismo moderno incorporó el concepto de la división de poderes y el sistema de pesos y contrapesos. Su pionero fue Montesquieu en *De l'esprit des loix*, pero luego fue adoptado y elaborado en más detalle por James Madison en *El Federalista*, matriz de la Constitución norteamericana.

Esta separación de poderes genera dos “trade-offs”<sup>24</sup>: uno entre capacidad de decisión y persistencia en la implementación, y otro entre universalismo y particularismo. La capacidad de decisión es la facilidad o dificultad con que se toman decisiones relevantes. La persistencia en la implementación es la capacidad de mantener el curso de política escogido, resistiendo las presiones que genere y, por lo tanto, ganando credibilidad.

La variable que intercepta los trade-offs es la que George Tsebelis ha definido como “veto player” o actor con poder de veto, es decir aquel, en sus palabras, “cuyo acuerdo es necesario para cambiar el statu-quo”.<sup>25</sup> Cuanto mayor es la cantidad de actores con poder de veto, *más difícil resulta tomar una decisión y más ingobernable puede ser un país. En contraposición, cuanto menos actores con poder de veto existen, más fácil es para el actor que establece la agenda, o “agenda-setter”, tomar una decisión*, pero también más fácil es revertirla, lo que puede generar inestabilidad y en última instancia también ingobernabilidad.

En el caso paraguayo el problema se sitúa en el excesivo número de actores ins-

---

23 De permitirse a los partidos elegir candidatos por un proceso distinto a las internas abiertas, se fortalecería el carácter reformista de los partidos nuevos, que ya no necesitarían recurrir a la misma lógica clientelista de los partidos tradicionales y podrían tener un carácter mucho más programático y mayor disciplina partidaria. Un caso interesante a observar es el del PT brasileño.

24 Por “trade-off” se entiende un compromiso de suma cero, es decir, uno en el que la ganancia neta de un par de una diada implica una pérdida neta de igual valor para la otra.

25 Tsebelis, George (2001). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton, 54.

titucionales con poder de veto y en el universo de las decisiones sometidas a dicho poder. Un sistema presidencialista típicamente enfrenta dos puntos potenciales de veto: la oposición en el Congreso y alguna instancia de revisión constitucional si existiere.

En el caso paraguayo, el poder de veto institucional se encuentra en al menos cinco instancias:

- En la oposición en ambas cámaras, que debido al sistema electoral es casi automáticamente mayoría;
- En la oposición de facciones de la oposición en una o ambas *cámaras, exacerbado por el sistema electoral de elecciones internas y representación proporcional* y la concurrencia de las elecciones presidenciales y congresionales;
- En la oposición en alguna de las comisiones parlamentarias, agudizado por la norma de enviar los proyectos a varias comisiones, especialmente a algunas de poderes amplios y difusos, como Legislación y Codificación y Asuntos Constitucionales;
- En el Poder Judicial (inconstitucionalidad).

A este entramado de puntos de veto se agregan las facultades de agenda-setting del Congreso sobre un complejo universo de decisiones adoptadas proactiva o reactivamente como son, por ejemplo:

- La potestad de aumentar la estimación de ingresos tributarios que permite al Congreso aumentar ilimitadamente los gastos corrientes, especialmente servicios personales, y producir graves problemas de desfinanciamiento;
- El poder ilimitado de iniciativa parlamentaria, incluso en materia presupuestaria;
- La atribución de derogar un proyecto con tratamiento de urgencia con la sola mayoría absoluta de cualquiera de las *cámaras* y no con una mayoría calificada;
- La facultad ilimitada de modificar el presupuesto hasta en el Anexo de Personal, creando cargos o aumentando salarios discrecionalmente;



- La prerrogativa de modificar con leyes temporales las leyes permanentes y con leyes de rango inferior otras de rango superior;
- La capacidad de rechazar un veto presidencial con solo una mayoría absoluta.

Además, la mayoría de los países del continente poseen la figura del Decreto Constitucional o la del Decreto Delegado por los cuales el Presidente puede adoptar decretos con carácter de ley en ámbitos y/o situaciones especiales, de por sí o sujetos a una posterior aprobación del Congreso. El Paraguay es uno de los tres países que no poseen esta figura. El cuadro que se incluye a continuación ilustra este punto. No se pretende aquí sugerir recurrir a este procedimiento, sino simplemente señalar que estos países poseen mecanismos para destrabar impases institucionales que Paraguay no tiene.

**CUADRO 8.** Mecanismos para destrabar impases institucionales

PAÍS	DECRETO CONSTITUCIONAL	DECRETO DELEGADO
Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Perú, Venezuela	SÍ	SÍ
Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay	NO	SÍ
Guatemala, Nicaragua, Paraguay	NO	NO

FUENTE: OEA-PNUD (2010), *Nuestra Democracia*, Washington, 70-73.

Esa cantidad de puntos de vetos y el universo de decisiones sujetas a veto, sumados a la imposibilidad de recurrir a decretos constitucionales o delegados, se refleja en el bajo índice de facultades legislativas del Presidente. El Paraguay, junto con Nicaragua, se ubica en el último lugar en términos de facultades presidenciales, es decir, posee uno de los Ejecutivos más débiles vis-à-vis el Congreso (IADB, 2006:49).<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Como bien comenta Pérez-Liñán, no es casualidad que ambos hayan sufrido dos de las peores dictaduras del continente, la de Somoza y la de Stroessner.

Esta situación se ve agravada por la naturaleza de estos actores con poder de veto y, por ende, por el tipo de demandas que plantean para otorgar su consentimiento. Existen dos tipos de actores prevalentes. Por un lado, se encuentran los caudillos y las tribus políticas que demandan fundamentalmente beneficios para su clientela. Obviamente la orientación de las concesiones, o “side-payments”, a los que puede recurrir el gobierno para hacer avanzar su agenda será inevitablemente particularista y acentuará las distorsiones de una política pública sin orientación pública. Se trata, así, del clientelismo más puro traducido en el otorgamiento de bienes privados y excluyentes a los que acceden solo los leales del cacique o tribu.

Por otro lado, se encuentran los intereses corporativos cuyos “side-payments” consisten fundamentalmente en bienes de club y semiexcluyentes. Estos intereses corporativos se articulan alrededor de un sector del empresariado y de un sector de los empleados públicos. Esto conduce al *trato kure*, o la política de tipo “*pork*”, que también sacrifica el universalismo que deben poseer las políticas públicas.

En síntesis, lo que agrava sobremanera el problema es que los innumerables puntos de vetos no responden a intereses amplios de colectivos sociales o económicos, sino a intereses estrechos de tipo personal o, en el mejor caso, de grupo. El sistema demanda clientelismo y “*pork*” y los políticos distribuyen “*pork*” y clientelismo. La racionalidad es perfecta y perfectamente perversa. Una crítica análoga a esta, también formulada a la democracia brasileña en décadas pasadas por autores como Scott Mainwaring y Barry Ames, parece haber cedido al argumento de que el liderazgo político puede sobreponerse a estas dificultades. Sin embargo, una golondrina no hace primavera. Ha de notarse que los liderazgos de Fernando Henrique Cardoso y Lula fueron exitosos en medida importante porque se basaban en aparatos partidarios muy distintos a los liderados por, digamos, Fernando Collor de Mello o José Sarney, y estos aparatos partidarios ya prefiguraban una visión y expectativa diferentes de la política y se sustentaban en una base social también distinta.

## HACIA UNA DEMOCRACIA DE CALIDAD

¿Qué se necesita para cambiar el rumbo de la historia y empezar la construcción de una democracia de calidad? Lo primero es coincidir, al menos en líneas generales, en el diagnóstico. Si el que se presenta en la primera sección de este capítulo es correcto, quedan dos alternativas: resignarse y esperar que se complete el proceso de modernización y cambie la matriz social del país<sup>27</sup> o buscar atajos por la vía del cambio de las reglas del juego. Son estas las que refuerzan incentivos perversos que perpetúan las prácticas políticas clientelistas e impiden la adopción de políticas públicas de calidad y son estas las que poseen el potencial de generar círculos virtuosos. Sin esos cambios las mejores intenciones corren el serio riesgo de terminar naufragando en el fárrago de una praxis política clientelista que posterga el interés público en aras de beneficios particulares. Reglas más adecuadas permitirán fortalecer a los sectores reformistas, alinear los intereses públicos y privados y alentarán el “*altruogóismo*”, altruismo por razones egoístas o egoísmo con consecuencias altruistas.

Una corriente de la literatura contemporánea recomienda no descartar la posibilidad de que en el marco de la inter-temporalidad los actores con poder de veto realicen cálculos distintos ante la posibilidad de que ellos puedan encontrarse en el futuro en la posición que hoy se encuentra el actor que establece la agenda. Hasta sugieren que, cuanto mayor sea el número de actores con poder de veto en un determinado momento, mayores son las posibilidades de que algunos de ellos se encuentren sentados en la mesa en el futuro y, por tanto, se encuentren abiertos a adoptar posiciones de cooperación.<sup>28</sup>

La lógica de la inter-temporalidad es un factor a tener en cuenta. Sin embargo, hay que tomar en consideración que la mayoría de los actores con poder de veto no se representan un futuro en el cual ellos sean los “agenda-setters”, sino parte de un

27 Esta es una postura muy común en los sectores conservadores. Alegan que como el Paraguay es “así”, “así nomás luego tiene que funcionar su sistema político”. Otras expresiones comunes son “Paraguay, pues, no es como tal o cual país”. En la época de la dictadura de Stroessner la expresión era: “No estamos, pues, preparados para la democracia”. Utilizo los modismos paraguayos ex – profeso.

28 Tomassi, Mariano; Scartacini, Carlos y Stein, Ernesto (2010). *Veto Players and Policy Trade-Offs: An Inter-temporal Approach to Study the Effects of Political Institutions on Policy*. Washington: IDB Working Paper # 159, 9-10. Como sugiere Pérez-Liñán, podría argumentarse que con el tiempo la lógica de la intertemporalidad se superpondría a la de los incentivos y constricciones institucionales. Es una hipótesis que sin, embargo, podría llevar generaciones en confirmarse.

sistema en el cual deben extraer concesiones del “agenda-setter”. Quizás después de la alternancia de 2008 los actores varíen sus cálculos. Pero dejar el futuro librado a una posibilidad tan aleatoria no parece una solución óptima ni tan siquiera buena.

Además hay que tener en cuenta que los potenciales interesados en los cambios son los que aspiran a ocupar posiciones ejecutivas. Los que van a ocupar posiciones legislativas son los más, sin embargo, y es difícil que renuncien a las cartas que poseen para extraer concesiones, sean del partido de gobierno o de la oposición. Esto es así también por la debilidad de los partidos que se han convertido en federaciones de fracciones, cada cual con su interés particular, y por la ausencia de disciplina partidaria.

La solución es una reforma constitucional, pero no para permitir la reelección sino para facilitar la gobernabilidad rediseñando el marco jurídico de las facultades presidenciales y legislativas, el sistema electoral y la independencia y confiabilidad de la justicia. La misma deberá ser *limitada*, es decir, circunscripta a la modificación de aquellos aspectos probadamente fallidos de la actual normativa; *responsable*, es decir, que al momento de la elección de la Convención Nacional Constituyente el gobierno deberá presentar detalladamente su propuesta de reforma; y *expedita*, es decir, se deberá convocar a elección de convencionales constituyentes a los 60 días de sancionada la ley de convocatoria y la Convención finalizar sus labores en un máximo de 60 días corridos.

Las reformas indispensables se ordenan a continuación en cuatro categorías. La *primera* comprende algunas cláusulas generales de la parte introductoria de la Constitución que requieren modificación, incluyendo tres elementos fundamentales:

- Suprimir el requisito de una ley especial para la expropiación de cada latifundio improductivo para evitar el tráfico de influencia parlamentario;
- Garantizar el alcance *erga omnes* de la inconstitucionalidad a fin de hacer efectiva la igualdad ante la ley<sup>29</sup>;
- Eliminar el rango constitucional del método proporcional para la asignación

---

29 Hoy día rige el sistema inter-partes de modo que una ley o decisión administrativa declarada inconstitucional para un recurrente es constitucional para quien no recurrió.

de curules en los partidos y la obligatoriedad de elecciones internas en los mismos.

La *segunda* incluye una nueva arquitectura electoral. Ello implica:

- Ratificar la no-reelección de los presidentes, así como su inhabilidad para ser candidatos u ocupar otros cargos simultáneamente o con posterioridad a la finalización de su mandato, salvo el de Senador Vitalicio;
- Establecer la mayoría absoluta de la mitad más uno de los votos, con una segunda vuelta si fuese necesario, para la elección de Presidente con la participación de solo aquellos que superen un determinado umbral;
- Incorporar la elección en distritos uninominales por mayoría absoluta de la mitad más uno, con una segunda vuelta si fuese necesario, para miembros de la Cámara de Diputados y de las Juntas Municipales utilizando el sistema francés e incentivando así a los partidos a formar coaliciones con buen potencial de gobernabilidad.

La *tercera* se aboca a explorar el problema de gobernabilidad, es decir, las relaciones entre el Poder Ejecutivo, el Legislativo, y los gobiernos sub-nacionales de modo a garantizar la estabilidad y efectividad del gobierno. Al respecto se plantean:

- Suprimir las facultades administrativas implícitas otorgadas al Congreso y fortalecer sus funciones legislativas y de control, incluyendo el voto de censura calificado de los ministros del Ejecutivo con efecto vinculante;
- Facilitar la capacidad de promover políticas públicas del Ejecutivo, elevando a dos tercios la mayoría necesaria para rechazar un veto o una medida de urgencia e introduciendo la figura del veto sustitutivo (veto con texto alternativo aprobado de no rechazarse el veto);
- Incorporar la figura de la Ley Orgánica aprobada y modificada por mayorías calificadas y no sujeta a alteración por leyes ordinarias o temporales;
- Fortalecer la capacidad administrativa del Ejecutivo sobre el Presupuesto estableciendo que el Congreso puede disminuir o modificar las asignaciones presupuestarias pero en ningún caso aumentarlas, ni modificar el Anexo de Personal;

- Desconcentrar el poder del Presidente de la República en materia administrativa aumentando las atribuciones de los ministros y otras instancias institucionales. Hoy, por ejemplo, todos los nombramientos de funcionarios se realizan por decreto del Poder Ejecutivo y hasta los permisos para asistir a cursos de capacitación de funcionarios de cuarta línea requieren un decreto del Ejecutivo<sup>30</sup>;
- Garantizar la autonomía de los gobiernos sub-nacionales estableciendo que el impuesto inmobiliario debe tributarse sobre la base del valor de mercado de las propiedades y que el 20% del IVA recaudado en un departamento constituye fuente de ingreso para el gobierno departamental, incorporando una cláusula de transferencia de un porcentaje a los municipios más pobres, pero eliminando en contrapartida las transferencias de royalties y compensaciones que serán destinados íntegramente a un Fondo de Inversión y Desarrollo;
- Distinguir entre el juicio político por causal política del juicio político por la comisión de delitos fundado en una imputación de un juez competente, importando el primero de ellos la simultánea cesación en sus funciones de legisladores y la elección de un nuevo Congreso para completar el período parlamentario.

La *cuarta* aborda el tema de la seguridad jurídica, es decir, el reto de asegurar el imperio de la Ley a través de un Poder Judicial que garantice igualdad y seguridad.<sup>31</sup>

- Modificar el procedimiento de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia que será a propuesta del Ejecutivo y con el acuerdo de las tres quintas partes absolutas de la Cámara de Senadores y establecer la inamovilidad desde su nombramiento;
- Modificar la composición del Consejo de la Magistratura eliminando las representaciones del Poder Ejecutivo, de la Corte Suprema de Justicia y de

---

30 Por ejemplo: Decreto 8.570, por el cual se autoriza al Suboficial Primero de Orden y Seguridad Benjamín Amado Rolón Gómez, de la Policía Nacional, a viajar a la ciudad de Santiago, República de Chile, en misión de estudios; o Decreto 8.622, por el cual se aprueban la reforma estatutaria [sic] de la Junta de Saneamiento de compañía Cerro Costa, distrito de Santa María, Departamento de Misiones; o Decreto 8.608, por el cual se revoca el Decreto 31.463 del 3 de junio de 1977 "por el cual se acuerda jubilación ordinaria al señor Eusebio Céspedes".

31 Estas propuestas de reforma judicial fueron elaboradas por Enrique Sosa en un trabajo que co-autoramos.

las cámaras del Congreso y reemplazándolas por representaciones altamente calificadas de abogados;

- Modificar la composición del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados eliminando la representación del Poder Ejecutivo, de la Corte Suprema y de las cámaras del Congreso y reemplazándolas por representaciones altamente calificadas de abogados;
- Atribuir de manera explícita a un Tribunal de Cuentas el juzgamiento de las rendiciones de cuentas que sean objeto de reparo por parte de la Contraloría o de la Fiscalía de Cuentas, cuya existencia se debería restablecer.

Habida cuenta el análisis de la primera parte de este trabajo, el lector podría llegar a la errada conclusión de que son pocas las posibilidades de mejorar en el corto plazo la calidad de la democracia en el Paraguay. En efecto, cuando hay tantos intereses particulares que se benefician con el detrimento del interés general, ¿qué incentivos tendrían los actores para cambiar un statu-quo que les beneficia? Sin embargo, la historia demuestra que en determinadas coyunturas es posible construir consensos que permitan romper los moldes rígidos del pasado. Al fin de cuentas, esa ha sido la historia de la democratización y la alternancia en el Paraguay, hechas realidad contra todo pronóstico.

¿Qué se precisa, pues, para impulsar este cambio? Es necesario construir un amplio y fuerte consenso de todo los actores que, o priorizan el interés nacional, o entienden que el interés nacional también les beneficia a ellos, es decir de los altruistas y los altrugoistas.

En primer lugar, la sociedad civil debe jugar un rol protagónico. En una sociedad invertebrada como la paraguaya, con actores colectivos débiles, las organizaciones de la sociedad civil están llamadas a desempeñar un rol subsidiario fundamental. Es preciso tejer una alianza por la calidad de la democracia en las que las partes se comprometan a articular una masa crítica que impulse un proyecto común<sup>32</sup>.

En segundo lugar, hay que apelar al rol del conocimiento y la experticia. Las ideas-

---

32 Para un detallado análisis de este tema ver Carter (2010).

propuestas están generalmente en el campo de los grupos de interés, los formadores de opinión y las comunidades epistémicas. El papel y la influencia de las denominadas comunidades epistémicas es fundamental en generar ideas y propuestas de política. Cuando estas últimas logran “producir, interpretar, traducir, y diseminar [...] conocimiento” su influencia aumenta exponencialmente. (Jones, 2009:17). De esta manera, a través de la organización de reuniones, seminarios, congresos y otros eventos para discutir y socializar estas propuestas con la participación de autoridades en la materia, se generará también credibilidad y se fortalecerá la idea de que los cambios no pueden esperar.

En tercer lugar, el rol de los medios de comunicación es fundamental. Ellos servirán no solo como correas de transmisión para difundir la necesidad de los cambios sino que también ejercerán una sana presión sobre la llamada clase política.

En cuarto lugar, habrá que enhebrar una alianza transversal que una en un propósito común a los sectores modernos y patrióticos de todos los partidos y movimientos políticos. Muchos de ellos tienen ya plena conciencia de la necesidad de la reforma, pero solos y aislados carecen de la fuerza política necesaria para impulsarla. Al fin de cuentas la gobernabilidad del país le beneficia no solo al pueblo sino también a los propios partidos que en sus funciones gubernamentales, nacionales o subnacionales podrán hacer una mejor gestión y cosechar los resultados de la misma.

Finalmente, se requiere también movilizar el componente simbólico que otorga el bicentenario. Las celebraciones permitieron fortalecer la identidad nacional, aumentar el orgullo de ser quienes somos, y demostrar que el Paraguay puede asumir desafíos y conquistar objetivos ambiciosos. Todo ese capital solo se puede proyectar si el bicentenario deja un legado institucional para el futuro. Uno de esos legados tiene que ser la reforma política que abra las puertas a un futuro mejor.





**LA ECONOMÍA POLÍTICA  
DEL CRECIMIENTO, POBREZA  
Y DESIGUALDAD EN EL PARAGUAY  
(1968 – 2010)\***

**Dionisio Borda**

\*Este estudio ha sido posible mediante la colaboración de varios colegas y, en particular, la eficiente y paciente intervención de José Velaztiquí. Agradecemos los comentarios y sugerencias de Donald G. Richards.

## INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene por objetivo describir y analizar los acontecimientos económicos más importantes de la economía paraguaya desde 1968 hasta 2010, que corresponde a un periodo de profundos cambios estructurales del cual hay disponibilidad de datos estadísticos confiables. El análisis se divide en tres secciones. En la primera se examinan los cambios económicos verificados en la estructura productiva, y en la de los sectores económicos, atribuibles a las políticas económicas y a los efectos externos: climáticos y de precios. En la segunda se analizan la pobreza y la desigualdad del ingreso de la población, y sus vinculaciones con el modelo de crecimiento del país y con las políticas públicas adoptadas. En la última parte se sintetizan las conclusiones del ensayo.

## CICLOS ECONÓMICOS, CAMBIOS ESTRUCTURALES Y ALGUNAS DE SUS CAUSAS<sup>1</sup>

Entre 1968 y 2010 la economía del país ha experimentado tres ciclos económico-políticos. El primero de ellos, de 1968 a 1988, comprende tanto el periodo de auge económico (1968-1981) y consolidación autoritaria de la dictadura de Alfredo Stroessner<sup>2</sup>, como el de la posterior crisis económica (1981-1988), que tuvo como una de sus consecuencias su derrocamiento en febrero de 1989 (Borda, 1994).

El segundo ciclo, de menor duración que el anterior, se inicia en 1989 con la transición a la democracia y culmina en 2002 con el gobierno de Luis González Macchi<sup>3</sup>, presentando una fase de recuperación económica entre 1989 y 1998, y una posterior contracción entre 1999 y 2002. Por último, el tercer ciclo, caracterizado por la reactivación económica y la alternancia política, comienza en 2003<sup>4</sup> y continúa hasta el

1 El trabajo complementa la descripción de ciclos económicos y políticos descritos por Borda (2008) en el marco de un análisis de largo plazo de la economía paraguaya.

2 Condujo las riendas del poder durante 35 años (1954-1989) con elecciones periódicas cada cinco años y cambió la Constitución Nacional en 1967 para permitir su reelección indefinida.

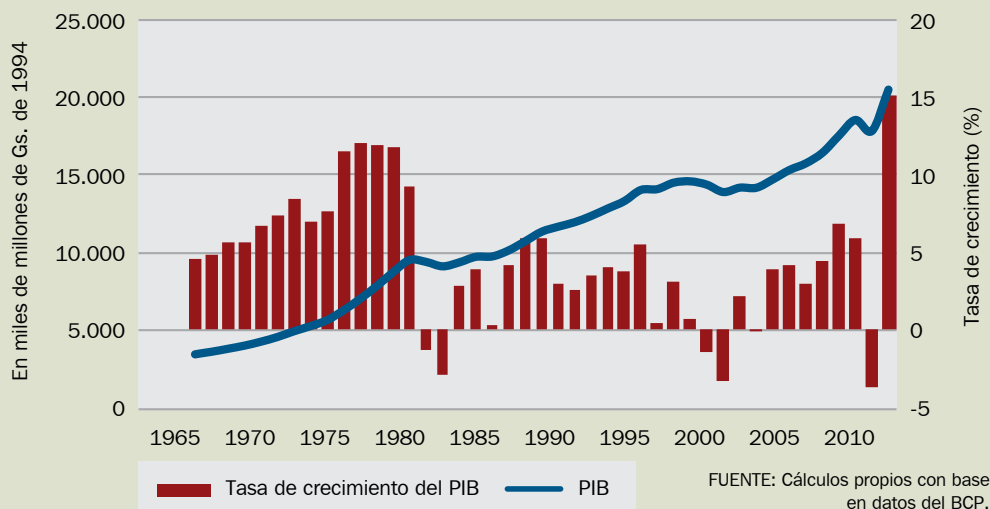
3 Un juicio político a Raúl Cubas (1998-2003) lo obligó a renunciar en 1999 y González Macchi fue designado por el Congreso Nacional como cuarto presidente (1999-2003) del periodo posterior a la dictadura de Stroessner. El primero fue el Gral. Andrés Rodríguez (1989-1993); el segundo Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) y el tercero Raúl Cubas (1998-1999), quien renunció ante la inminencia de un juicio político, luego del asesinato del Vicepresidente Luis M. Argaña en marzo de 1999.

4 Asume el poder Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), seguido luego por Fernando Lugo (2008-2013), la alternancia política después de 61 años de gobierno del Partido Colorado.

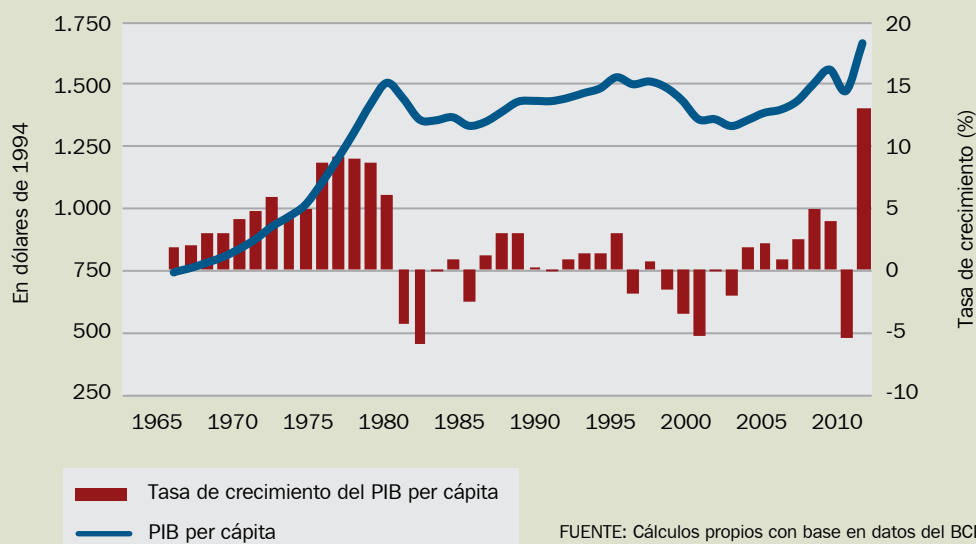
presente (2011), con una marcada recuperación económica (2003-2011), excluyendo la recesión del año 2009.

Durante el primer ciclo (1968-1988), con un crecimiento promedio anual del PIB de 6,0%, la economía paraguaya registró la tasa de crecimiento más alta y el periodo de expansión económica más largo de los tres ciclos señalados. El PIB per cápita promedio alcanzó los 1.132 dólares, con un crecimiento promedio anual del 3,2%. En el segundo ciclo (1989-2002), hubo un crecimiento económico promedio anual de 2,1%, inferior a la tasa anual de crecimiento poblacional de 2,5%, por lo que la variación anual del PIB per cápita fue negativa en el orden del 0,3%, con un valor promedio de 1.440 dólares. Si bien este promedio es mayor, deben tenerse en cuenta los bajos niveles del PIB per cápita al inicio del primer ciclo y su desplome desde 1981. En el último ciclo, que se inicia en 2003 y comprende ocho años, tiene lugar una recuperación económica bastante importante con respecto a la etapa anterior. El crecimiento promedio del producto se eleva a 4,9% anual mientras que el del PIB per cápita aumenta al ritmo de 3% anual, alcanzando éste un valor promedio de 1.468 dólares (Gráficos 1 y 2).

**GRÁFICO 1.** Producto Interno Bruto real y tasa de crecimiento anual (1968-2010)



**GRÁFICO 2.** PIB per cápita en términos constantes y tasa de crecimiento anual (1968-2010)



Las recesiones económicas durante el periodo de análisis no se extendieron por más de dos años (1982-1983 y 1999-2000). Otras tres recesiones de menor duración se registraron en 1986, 2002 y 2009, totalizando, así, siete años de caída en la producción. Un hecho llamativo es el incremento de la volatilidad del crecimiento de la actividad económica en los últimos dos años, pues la recesión de 2009 (de 3,8%) y la recuperación económica del 2010 (de 15,0%) constituyeron las variaciones más extremas del PIB durante todo el periodo analizado. En la siguiente sección se discuten las causas de los cambios registrados durante los tres ciclos estudiados.

## AUGE Y CRISIS ECONÓMICA Y LA CAÍDA DE LA DICTADURA (1968-1988)

Este primer periodo se caracterizó por un crecimiento económico sin precedentes y el afianzamiento en el poder de la dictadura de Stroessner. El PIB creció a una tasa promedio de 6,0% anual y el PIB per cápita a un ritmo de 3,1% anual, lo que sig-

nificó el incremento histórico más importante de este indicador durante el periodo de estudio, llegando a 1.503 dólares en 1981 luego de promediar solo 660 dólares en los primeros años de la década de 1960 (Cuadro 1).

**CUADRO 1.** Crecimiento promedio anual del PIB y del PIB per cápita, y PIB per cápita promedio durante los ciclos económicos y políticos (1968-2010)

PERIODO	DURACIÓN (AÑOS)	CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL PIB (%)	PIB PER CÁPITA PROMEDIO (DÓLARES DE 1994)	CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL DEL PIB PER CÁPITA (%)
1968-1988	21	6,0	1.132	3,2
1989-2002	14	2,1	1.440	-0,3
2003-2010	8	4,9	1.468	3,0

FUENTE: Cálculos propios con base en datos del BCP.

Durante este ciclo, el sector de servicios jugó un rol clave en la economía, pues representó un poco más de la mitad de la producción, mientras que los sectores primario y secundario alcanzaron cada uno cerca del 22% de la actividad. La agricultura y la ganadería representaron el 14,2% y el 6,2% de la economía, respectivamente (Cuadro 2).

**CUADRO 2.** Estructura del PIB por sectores y principales subsectores económicos (1968-2010) (en % del PIB)

PERIODO	Agricultura	Ganadería	Primario	Construcciones	Industria	Secundario	Terciario
1968-1988	14,2	6,2	22,7	4,3	18,5	22,1	54,4
1989-2002	14,7	5,2	22,2	4,9	15,9	20,5	56,8
2003-2010	18,4	6,0	26,3	3,9	13,5	17,5	56,2

FUENTE: Cálculos propios con base en datos del BCP.

Nota: Sector primario: incluye los subsectores de agricultura, ganadería, explotación forestal y caza y pesca.

Sector secundario: comprende los subsectores de minería, industria y construcciones.

Sector terciario: incluye los subsectores de electricidad, agua, transporte, comunicaciones, comercio, finanzas, viviendas e impuestos a los productos.

Resaltan claramente la participación de la agricultura en la estructura productiva y su rol determinante en las exportaciones. La agricultura creció a una tasa cercana a la de la economía del país, contribuyendo a una séptima parte del crecimiento de ésta (Cuadros 3 y 4). Además, el PIB de este subsector creció durante 19 de los 21 años que duró el ciclo. De este modo, la agricultura, en especial la campesina<sup>5</sup>, ha sido relevante no sólo por su valor agregado en la producción y la seguridad alimentaria del país, sino también porque absorbía una gran parte de la oferta laboral. De hecho, la población rural del país en 1962 llegaba al 64,2% del total, absorbiendo sólo la agricultura el 56,6% de la población ocupada. Sin embargo, esta tendencia se revirtió a lo largo del ciclo. En 1992 la población rural se redujo al 49,7% de la población total, mientras que la ocupación en la agricultura cayó al 35,8% de la población ocupada. Debe tenerse en cuenta, también, que la tasa anual de crecimiento demográfico del país ha disminuido durante el periodo de estudio, de 2,7% entre 1968 y 1988, a 2,3% entre 1989 y 2002 y a 1,9% entre 2003 y 2010 (DGEEC, 2004b y 2005a y MH, 1966).

**CUADRO 3.** Tasas de crecimiento promedio anual de los sectores y principales subsectores económicos (1968-2010)

PERIODO	Agricultura	Ganadería	Primario	Construcciones	Industria	Secundario	Terciario	PIB
<b>1968-1988</b>	5,9	3,4	5,1	10,7	5,6	6,4	6,2	6,0
<b>1989-2002</b>	3,6	3,1	3,1	-0,3	1,0	0,6	2,2	2,1
<b>2003-2010</b>	8,7	5,7	7,0	6,3	1,9	2,9	4,7	4,9

FUENTE: Cálculos propios con base en datos del BCP.

<sup>5</sup> Fincas agrícolas menores de 50 hectáreas.

**CUADRO 4.** Contribución de los sectores y principales subsectores económicos a la tasa de crecimiento del PIB (1968-2010) (en porcentajes)

PERIODO	Agricultura	Ganadería	Primario	Construcciones	Industria	Secundario	Terciario	PIB
1968-1988	0,8	0,2	1,2	0,4	1,0	1,4	3,4	6,0
1989-2002	0,5	0,2	0,7	0,0	0,2	0,2	1,2	2,1
2003-2010	1,3	0,3	1,7	0,2	0,3	0,5	2,7	4,9

FUENTE: Cálculos propios con base en datos del BCP.

Los resultados de los censos nacionales indican que la disminución de la ruralidad del país ha sido gradual entre 1962 y 1972, del 64,2% al 62,6% de la población total. Esa reducción se aceleró desde entonces hasta el 2002, pasando a 57,2% en 1982, 49,7% en 1992 y 43,3% en 2002. En 2010 se estimó que este indicador habría caído al 41% (DGEEC, 2004b y 2011b). Un reciente estudio (Richards, 2011) demuestra el impacto de la concentración de la producción agrícola (soja) y su doble efecto: la disminución del bienestar, medido en términos del PIB per cápita, y el aumento de la migración de la mano de obra rural al sector urbano, con incremento del desempleo y de la ocupación disfrazada.

La situación señalada contrasta con el objetivo de la reforma agraria dirigida por el Instituto de Bienestar Rural, creado en 1963 para colonizar las tierras fiscales. Si bien es cierto que la tierra dedicada a la agricultura aumentó constantemente durante este ciclo (de 28,2% a 43,0% del territorio nacional), y los índices de producción agrícola y de producción de alimentos se duplicaron (Banco Mundial, 2011), también es cierto que esa política pública no alcanzó el éxito esperado en el mediano plazo. Por el contrario, generó un proceso de reconcentración de la tenencia de tierra, reflejado en el aumento del coeficiente de *Gini* de concentración de tierras entre 1991 y 2008, el cual se incrementó de 0,87 a 0,89 en la Región Occidental (zona ganadera) y de 0,93 a 0,94 en la Región Oriental (zona agrícola-ganadera), de acuerdo con el estudio del PNUD (2010).



Varios factores explican el aumento de la migración a las ciudades o al exterior. A partir de 1980 muchas familias campesinas pobres tuvieron que abandonar sus fincas por diversos motivos. La reforma agraria no fue complementada con la creación de instrumentos financieros para cubrir a las familias de las pérdidas ocasionadas por factores climáticos, como la sequía ocurrida en 1986, y tampoco ofreció un adecuado y continuo servicio de extensión agraria, infraestructura vial apropiada y acceso a créditos para la producción. La volatilidad de los precios de los productos de renta campesina no permitió asegurar un ingreso familiar mínimo. Las familias tampoco contaban con el capital humano y físico que pudiera resguardarles de posibles pérdidas económicas en cada zafra. No existen datos confiables sobre el nivel de pobreza durante el ciclo, pero algunos estudios suponen que la pobreza rural en 1980 llegaba al 50% de la población<sup>6</sup> (Morley, 2001). Sumado a esto, la precariedad de los servicios básicos de salud y educación, y de la infraestructura vial, ha sido una característica persistente en el sector rural, debido a que las políticas de la administración pública se habían centrado en Asunción y su área metropolitana. Además, al final del ciclo, la rápida expansión de la agricultura empresarial, intensiva en capital y tierra, ganó una mayor área cultivable a expensas de las fincas campesinas, lo cual provocó una emigración continua a las ciudades y a países limítrofes, pues los muchos expulsados no encontraban trabajo en el sector de servicios o en el industrial, tal como lo señalan Borda y González (2009).

El subsector de las construcciones también fue trascendente en la economía, por su capacidad de absorber mano de obra no calificada y su tasa de crecimiento promedio anual del 10,7% que contribuyó a cerca de una décima parte del crecimiento de la economía durante el ciclo (Cuadros 3 y 4). En el periodo de crecimiento económico, se observó un fuerte dinamismo de este subsector, impulsado por el incremento de la población y de su ingreso, que se tradujeron en una mayor demanda de viviendas. El Estado emprendió diversas obras de infraestructura, especialmente para el desarrollo de la red vial del país, cuya extensión se duplicó entre 1968 y 1981 para llegar a 12,7 mil kilómetros (MH, 1987). Sin embargo, la expansión no fue suficiente, pues el promedio de construcción de caminos pavimentados no superó los 65 kilómetros

---

6 Esta cifra no está lejos de las registradas durante la primera década del Siglo XXI, demostrando que no es sensible al crecimiento económico.

por año, constituyéndose la falta de comunicación en un obstáculo para la producción agrícola y para el desarrollo rural.

Pero la mayor obra de infraestructura del país fue, sin duda, la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú<sup>7</sup>, entre 1975 y 1982. No sólo demandó una gran cantidad de mano de obra, sino que también posibilitó al régimen de Stroessner afianzar su poder mediante los grandes flujos de capital que beneficiaron a los grupos de su entorno político, mientras la obra era exhibida como el mayor símbolo del progreso económico<sup>8</sup>. Este shock exógeno también provocó una externalidad positiva de largo plazo, a través del cambio tecnológico incorporado por las empresas nacionales que participaron tanto en las obras civiles como en el montaje electromecánico de la usina. Las obras de Itaipú cambiaron las características de construcción del país y facilitaron, en gran medida, la urbanización acelerada a partir de la década de 1970. En contrapartida, se deben considerar las grandes ventajas económicas cedidas al Brasil en detrimento del Paraguay, por la venta exclusiva de energía a este país, a valores que estuvieron siempre por debajo de los precios del mercado. Se debe entender que la construcción de la usina fue una política de “segundo óptimo” para el Paraguay, tanto para poner punto final a los problemas limítrofes con el Brasil por los Saltos del Guairá, que desaparecieron bajo el embalse de la represa, como para asegurar los beneficios económicos para el régimen de Stroessner, en el corto plazo.

El punto más alto de este periodo de crecimiento económico extraordinario se presentó en 1981. Luego de la terminación de la mayor parte de las obras de Itaipú, la economía se quedó sin su motor de crecimiento. Este hecho coincidió con la crisis financiera de la deuda de los países latinoamericanos de 1981-1982, que tuvo un impacto económico sin precedentes en todos los países de la región, con pérdidas de productividad y empleos. Además, el Paraguay no concretó los resultados esperados

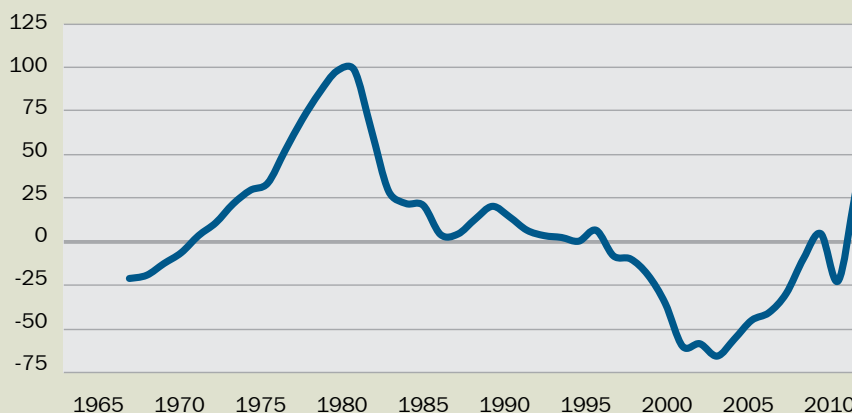
---

7 Se encuentra en el Río Paraná y es propiedad de los gobiernos de Paraguay y Brasil. Es la central hidroeléctrica más grande del mundo. Su capacidad instalada es 14 gigavatios. La inversión directa para su construcción alcanzó 11,8 mil millones de dólares, mientras que los recursos captados para su construcción totalizaron 26,9 mil millones de dólares. Para dimensionar el shock de esta inversión en la economía nacional basta saber que el PIB de Paraguay entre 1973 y 1974 era de aproximadamente 1 mil millones de dólares. Fuente: Memorias de la Entidad Binacional Itaipú y ANDE.

8 El Paraguay perdió una gran oportunidad de invertir en infraestructura eléctrica, no se promovió el desarrollo industrial basado en el uso de la energía; simplemente, se captó la renta del emprendimiento binacional.

de la construcción de la nueva represa de Yacyretá<sup>9</sup>, que se iniciaría recién en 1983. Se esperaba que ésta replicara el modelo de rápido progreso económico de Itaipú, con alta absorción de mano de obra y elevados flujos de capital. Los magros resultados de las políticas económicas, en el ocaso de la dictadura y en los primeros años de la democracia, fueron siempre comparados con el largo periodo de crecimiento económico alcanzado hasta 1981. El país tardaría 14 años en volver a alcanzar el PIB per cápita registrado en ese año. La productividad total de factores volvería a crecer de forma continua luego de 22 años, alcanzando hasta el 2010 sólo el 30% del índice de productividad de 1981 (Gráficos 2 y 3).

**GRÁFICO 3.** Productividad total de factores (1968-2010)



FUENTE: Cálculos propios siguiendo el modelo de Coeymans (2009).

9 Esta central hidroeléctrica también se encuentra en el Río Paraná y es propiedad de los gobiernos de Paraguay y Argentina. La construcción comenzó en 1983 y culminó en 2011. Tiene una potencia instalada de 3,1 gigavatios. Ha tenido serias denuncias de corrupción, pues tardó 37 años para completarse y de un costo total inicial de 1,4 mil millones de dólares terminó costando 11 mil millones de dólares, de los cuales 7 mil millones correspondieron a costos financieros y mil millones sólo a estudios de factibilidad. Fuentes: Memorias de la Entidad Binacional Yacyretá y ANDE.

Además, se debe resaltar que durante la década de los sesenta y setenta el Estado paraguayo aceleró su intervención en diversos mercados, siguiendo una política económica que se había iniciado en la década de los cuarenta. Entre las empresas públicas más importantes por su impacto en la rama de las construcciones se instalaron la fábrica de cemento de INC (Industria Nacional del Cemento), creada en 1963, y la productora de acero de ACEPAR (Aceros Paraguayos), fundada en 1975. Sus objetivos consistían en facilitar la provisión de insumos para la construcción acelerada de obras de infraestructura, financiadas con créditos concesionales. Sin embargo, la instalación de estas empresas tuvo un alto sobre costo ligado con la corrupción del régimen de Stroessner, que no tuvo problemas para financiarlas recurriendo al endeudamiento externo durante el periodo de alta liquidez y bajas tasas de interés mundiales. Luego, con el aumento de las tasas de interés, los sobre costos de las inversiones y el bajo crecimiento de los ochenta, estas obras, al igual que otros “elefantes blancos”<sup>10</sup>, resultaron ser financieramente inviables, lo que produjo un caos fiscal que coadyuvaría a la caída del dictador en 1989.

Al analizar la economía por el lado del gasto, observamos que la participación del consumo privado y la del gobierno representaron, en este ciclo, el 79,5% del producto. El gasto en inversión, como proporción del PIB, llegó al 21,6%; mientras que las importaciones y exportaciones alcanzaron el 16,9% y el 18%, respectivamente. Por otro lado, la demanda doméstica creció al 5,9% anual en promedio, llegando incluso a una media del 19,5% entre 1980 y 1981, que constituyó el mayor crecimiento registrado en todos los ciclos. Las inversiones registraron una tasa de expansión del 9,2% anual durante el primer ciclo, que se debió a una mayor inversión de capital durante la fase de crecimiento económico (Cuadros 5 y 6).

---

10 Tales como el Aeropuerto Guaraní y el Hospital de Itauguá.

**CUADRO 5.** Estructura promedio del PIB por componentes del tipo de gasto (1968-2010) (en porcentaje)

PERIODO	Consumo Privado	Consumo del Gobierno	Formación Bruta de Capital	Exportaciones	Importaciones
<b>1968-1988</b>	71,2	8,3	21,6	16,9	18,0
<b>1989-2002</b>	73,3	9,3	23,7	44,7	51,1
<b>2003-2010</b>	70,7	8,5	18,5	49,2	46,9

FUENTE: Cálculos propios con base en datos del BCP.

**CUADRO 6.** Tasa de crecimiento promedio anual de los componentes del PIB por tipo de gasto (1968-2010) (en porcentaje)

PERIODO	Consumo Privado	Consumo del Gobierno	Formación Bruta de Capital	Exportaciones	Importaciones
<b>1968-1988</b>	5,3	5,8	9,2	19,0	17,3
<b>1989-2002</b>	2,8	2,3	0,5	4,8	6,0
<b>2003-2010</b>	4,5	6,5	6,2	9,4	9,8

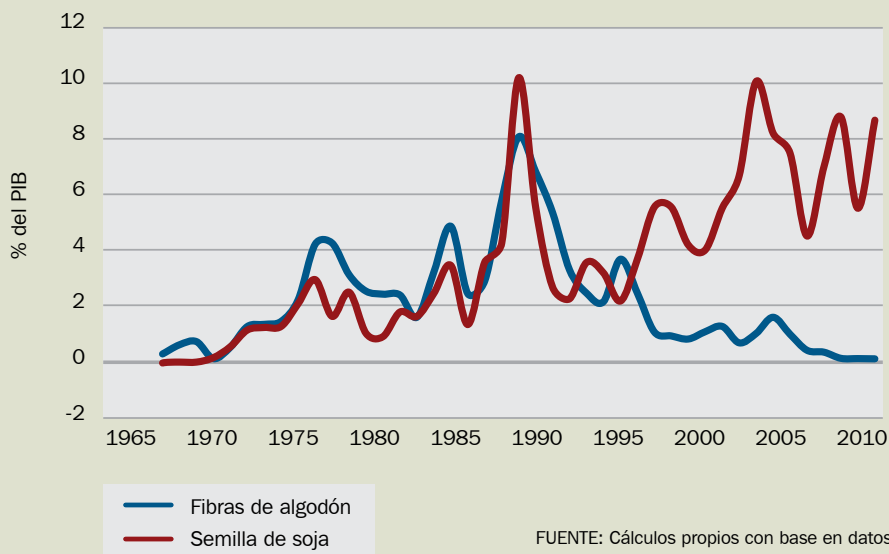
FUENTE: Cálculos propios con base en datos del BCP.

La desaceleración del gasto de consumo y de la inversión se acentuó después de 1981. Así, durante el periodo 1968-1981 el consumo y la inversión crecieron a una tasa promedio de 7,2% y 15,6%, respectivamente, mientras que en el periodo 1982-1988 el consumo creció solo 1,2% y la inversión decreció 2,8%.

El sector externo de la economía paraguaya se ha caracterizado por la exportación exclusiva de bienes del sector primario, ya sean elaborados o semielaborados, y por la importación de bienes de capital e intermedios, como los derivados del petróleo. Al final del ciclo de expansión económica se observa el ocaso de algunos rubros de exportación como el tabaco y los productos cárnicos, los que en 1968 representaron el 1% y el 9,5% del PIB, respectivamente, y en 1981 prácticamente desaparecen. El mis-

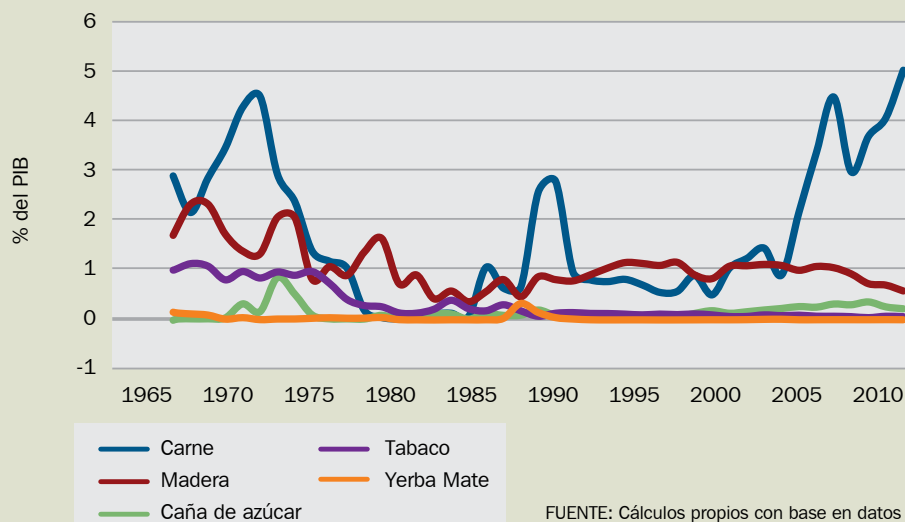
mo resultado tuvo la exportación de la yerba mate, de la cual el país llegó a depender altamente durante la Colonia y buena parte de la época independiente. Por el contrario, se desarrolló un rápido crecimiento de las exportaciones de algodón y soja, las que en 1988 llegaron a 5,8% y 4,3% del PIB, respectivamente. A principios del ciclo el algodón no alcanzaba el 3% del producto y la soja empezó a exportarse sólo desde 1971 (BCP, 2011b). La expansión de las exportaciones de algodón y de soja se debió al incremento continuo de la frontera agrícola (BM, 2011) y a la tendencia creciente de los precios internacionales en términos reales, con excepción de los altibajos entre 1981 y 1986. Por otro lado, la caída de la exportación de yerba mate obedeció a su baja demanda externa. El tabaco fue desplazado por la producción de algodón en las pequeñas fincas, debido a su menor rentabilidad. Al final del ciclo se observa, sin embargo, un leve repunte de las exportaciones de carne, tabaco y yerba mate, pero también una sostenida importancia de las fibras de algodón y de las semillas de soja, con cerca del 40% y el 30% del producto, respectivamente (Gráficos 4 al 7).

**GRÁFICO 4.** Exportaciones de fibras de algodón y semillas de soja (en % del PIB) (1968-2010)

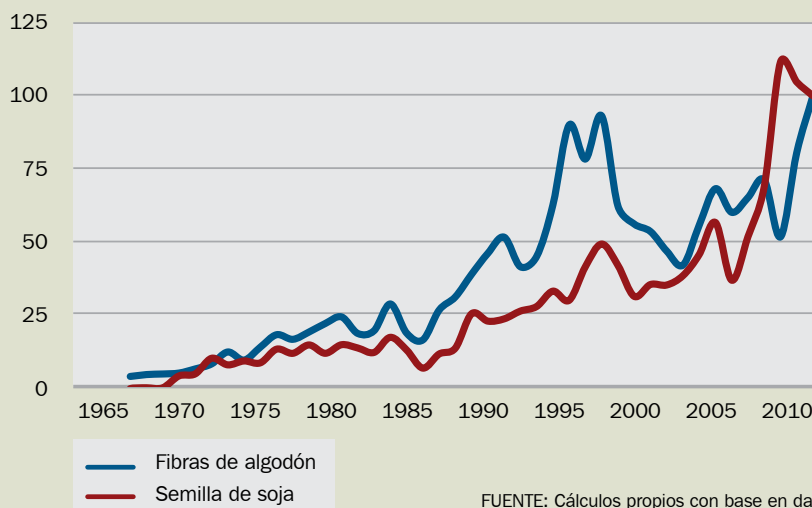


Por el lado de las importaciones, resalta la tendencia decreciente de la importación de alimentos, que del 1,7% del PIB en 1968 se redujo al 0,3% en 1988. Ello tiene su explicación en la mayor oferta de bienes domésticos que sustituyó a la oferta externa y, al mismo tiempo, en la mayor demanda de bienes duraderos e intermedios, como los derivados del petróleo y los bienes de capital. Sin embargo, también se registró una caída de la apertura comercial del país entre 1977 y 1981, que se explicaría por la declinación de las exportaciones en relación al producto. Luego de la recesión de 1982 y 1983, el crecimiento de la economía paraguaya estaría de nuevo ligado positivamente a la ampliación de la apertura comercial, llegando incluso al 40% del PIB entre 1988 y 1990, duplicando de esa forma los valores de los años sesenta y setenta.

**GRÁFICO 5.** Exportaciones de carne, madera, caña de azúcar, tabaco y yerba mate (en % del PIB) (1968-2010)



**GRÁFICO 6.** Índice del precio real de las exportaciones de fibras de algodón y semillas de soja (deflactadas por el IPC de Estados Unidos, 2010 = 100) (1968-2010)

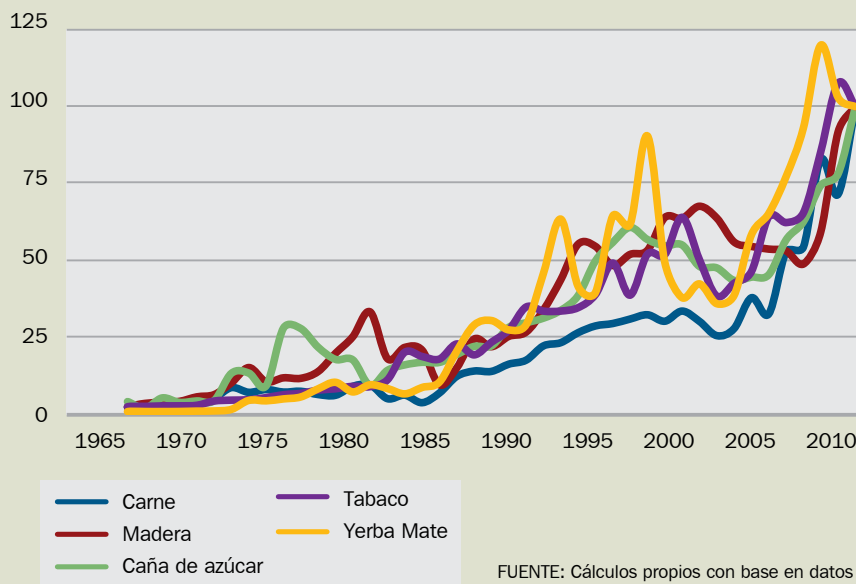


Otros dos hechos resaltantes del comercio exterior del periodo, y que modelarían la economía nacional hasta la actualidad, fueron el surgimiento y la consolidación de Brasil como el principal socio comercial del país, desplazando a Argentina de su histórica posición; y el incremento del comercio regional, en lo que más tarde sería el Mercosur. Debido a las facilidades para el transporte fluvial ofrecidas por la Hidrovía Paraná-Paraguay para un país mediterráneo carente de infraestructura de transporte terrestre, y dadas sus características culturales y políticas como parte de las colonias españolas, y su ubicación estratégica en el Río de la Plata, la Argentina se constituyó en el centro de la economía nacional<sup>11</sup>, en forma interrumpida desde 1811 hasta 1870. Pero, desde principios de la década de los sesenta, la dictadura de Stroessner se centró en Brasil para compensar aquella antigua dependencia.

11. La Argentina estuvo vinculada al Paraguay debido a su posición estratégica como vía de acceso al comercio a través del Río Paraguay, su cultura, la inmigración y emigración hasta el nuevo punto de inflexión logrado por Stroessner con la fundación y desarrollo de Ciudad del Este (anteriormente Puerto Presidente Stroessner), el puente internacional y la hidroeléctrica de Itaipú.

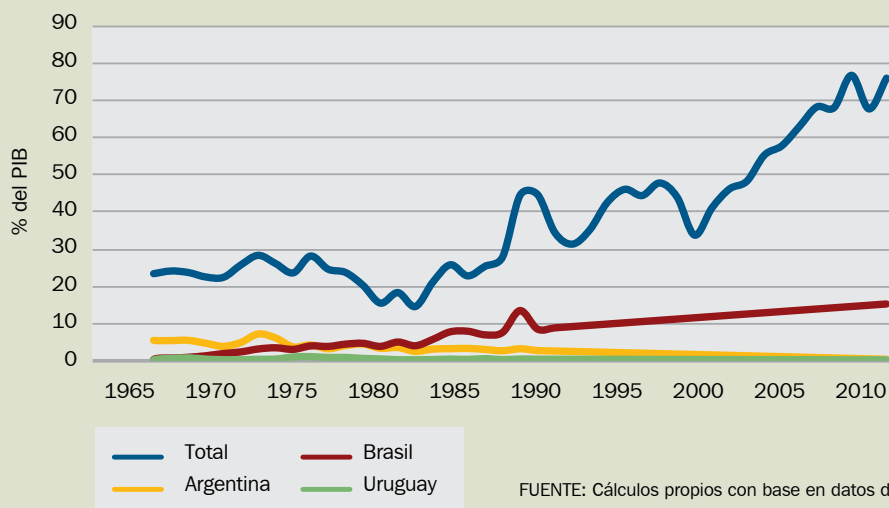


**GRÁFICO 7.** Índice del precio real de las exportaciones de carne, madera, caña de azúcar, tabaco y yerba mate (deflactadas por el IPC de Estados Unidos, 2010 = 100) (1968-2010)



Con la apertura de la frontera agrícola y la extensión de la red vial hacia el Este, el Brasil fue ganando mayor protagonismo en las relaciones internacionales del Paraguay. El primer puente entre ambos países y la construcción de la represa Itaipú demostraron, también, el interés de Brasil de expandir su influencia en la región. Así, se puede verificar que la apertura comercial con este país creció del 0,5% en 1968 al 7,4% en 1988, sobrepasando el grado de apertura comercial con Argentina en 1978, situación que no ha cambiado desde entonces hasta el 2010 (Gráfico 8).

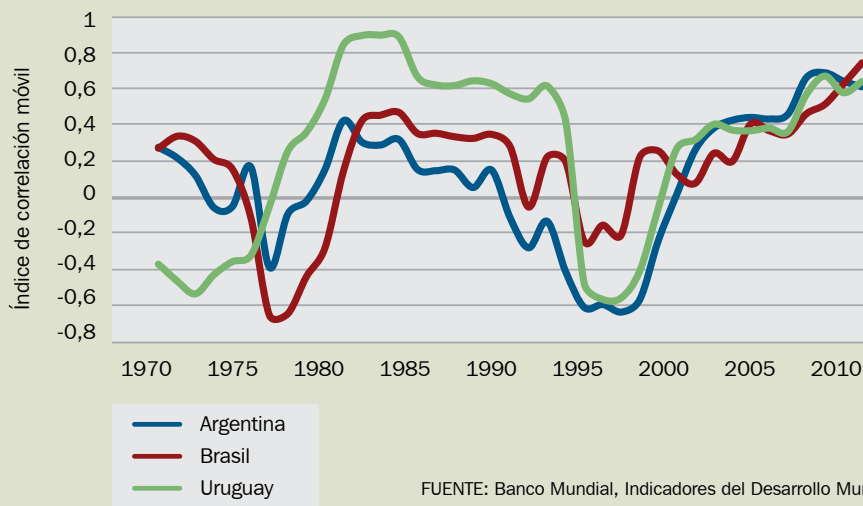
**GRÁFICO 8.** Apertura comercial total, con Argentina, Brasil y Uruguay (en % del PIB)  
(1968-2010)



De esto se desprende que la economía brasileña influirá fuertemente en la paraguaya, a través de las exportaciones, la inmigración brasileña del Este del país y el comercio de triangulación<sup>12</sup>. El segundo hecho resaltante consiste en el incremento en la apertura comercial con los países que formarían más tarde el Mercosur, en detrimento del comercio con los Estados Unidos y Europa, en especial con Alemania, España, Holanda y el Reino Unido (BCP, 2011b). Esto haría que la tasa de crecimiento del producto de Paraguay, una vez que se inicie el proceso de profundización del Mercosur a mediados de los noventa, presente una creciente correlación positiva principalmente con la de Brasil y, en menor medida, con la de Argentina (Gráfico 9).

<sup>12</sup> Consiste en la importación ilegal (mediante la subfacturación o falta de registro) de bienes terminados y su reexportación a Brasil y Argentina, también de manera ilegal. Véase Masi y Ruiz Díaz (2005). El incentivo eran las ganancias provenientes de la diferencia de precios ocasionada por los altos aranceles en estos países. Sin embargo, otra modalidad de triangulación consistía en la importación de bienes de los países vecinos y su reintroducción ilegal aprovechando que la exportación de estos bienes estaba exonerada de los impuestos locales en esos países.

**GRÁFICO 9.** Correlación móvil (11 años) de la tasa de crecimiento del PIB de Paraguay con las de Argentina, Brasil y Uruguay (1961-2010)



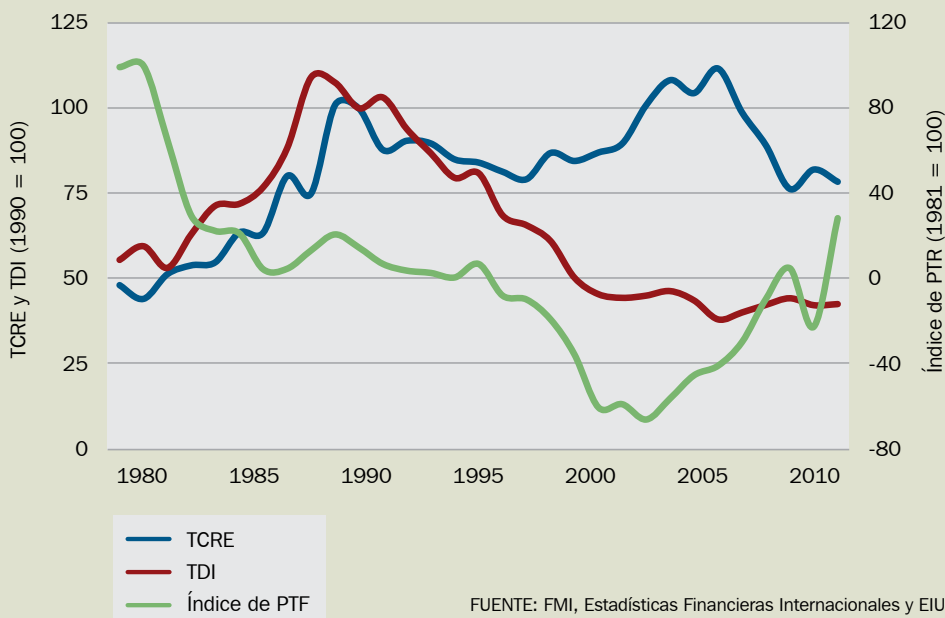
Finalmente, cabe advertir que no se puede realizar un análisis más detallado del sector externo de la economía paraguaya porque las reexportaciones a los países vecinos no estaban registradas, salvo en años recientes. Por este motivo, el saldo de la balanza comercial resulta negativo desde 1978 hasta 2010, con excepción de 1988 y 1989. Asimismo, se debe resaltar que la cuenta de capitales realmente se abrió con el inicio de la democracia, en 1989, como parte de la política de reformas económicas del país.

Otro aspecto relevante, que vincula el comercio exterior con la política monetaria y cambiaria, es la alta correlación entre el mejoramiento en 96% de los términos de intercambio<sup>13</sup> y la depreciación del 56% del tipo de cambio real efectivo al final de este ciclo, entre 1980 y 1988. Esto fue acompañado por una caída de la productividad total de factores, tal como lo señalan Fernández y Monge (2002) y Coeymans (2009). Como resultado de esta dinámica, sin embargo, la participación del sector transable

13 Que es exógeno a un país pequeño como el Paraguay.

se mantuvo en alrededor del 38% del PIB, mientras que las exportaciones, la mayor parte de ellas constituida por bienes primarios, aumentaron del 8% al 14% del producto, generándose como resultado un ligero saldo positivo de la balanza comercial. Se advierte, sin embargo, que el repunte de las exportaciones al final de este ciclo pudo haberse debido a la eliminación del sistema de tipo de cambio múltiple<sup>14</sup> que motivaba la exportación no registrada de diversos productos (Gráfico 10).

**GRÁFICO 10.** Índices del tipo de cambio real efectivo, términos de intercambio y productividad total de factores (1980-2010)



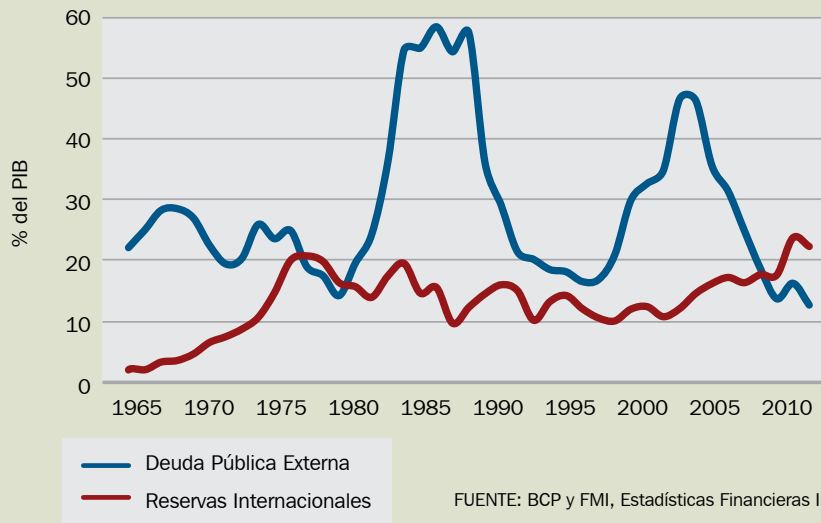
14 A partir de 1983 las tasas de tipo de cambio diferían para las importaciones, exportaciones, importación de insumos y maquinarias, importaciones del Estado y para el pago de la deuda externa.

La política monetaria y cambiaria durante la fase de crecimiento de este ciclo económico estuvo basada fundamentalmente en el establecimiento de un sistema de tipo de cambio fijo del guaraní con el dólar americano, siguiendo la práctica de otros países basada en los Acuerdos de Bretton Woods<sup>15</sup>. Este sistema de cambio fijo sirvió, asimismo, como con un ancla nominal para contener la inflación doméstica a los niveles registrados en los Estados Unidos, siempre que el crecimiento del crédito interno del Banco Central fuera nulo. A pesar del abandono del Acuerdo en 1973, el Paraguay siguió manteniendo el tipo de cambio nominal ligado al dólar americano hasta el tercer trimestre de 1981, tal vez porque los grandes flujos de capital ocasionaban el incremento de las reservas internacionales en cerca de 38% anual, especialmente durante la construcción de la represa de Itaipú. El tipo de cambio libre del mercado se mantenía entre 5% y 10% por arriba del tipo de cambio oficial hasta 1981, cuando el Banco Central aplicó un sistema de flotación manejada del tipo de cambio. La inflación doméstica alcanzó el 11% de promedio anual entre 1968 y 1981, observándose fuertes incrementos en los periodos 1973-1974 y 1978-1981 asociados con el aumento del precio del petróleo, tal como ocurrió en otros países importadores de ese producto (Gráficos 11 y 12). El promedio de inflación en el Paraguay parece relativamente bajo en comparación con los de Argentina y Uruguay, que alcanzaron niveles de 111% y 60%, respectivamente, en el mismo periodo.

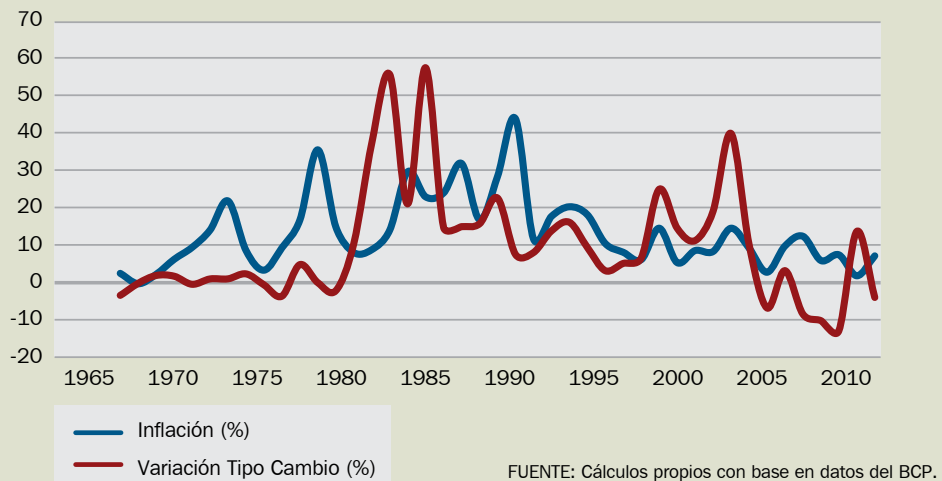
---

15 Se llama así a un conjunto de reglas adoptadas por la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, desarrollada en el Estado de New Hampshire, Estados Unidos, en julio de 1944, de la cual Paraguay fue parte. Como resultado de la misma fueron creados el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. Entre sus diversos propósitos, pretendía establecer una estabilidad y convertibilidad cambiaria después de la Segunda Guerra Mundial.

**GRÁFICO 11.** Reservas internacionales y saldo de la deuda pública externa (% del PIB) (1968-2010)



**GRÁFICO 12.** Inflación y variación del tipo de cambio nominal del guaraní contra el dólar americano (en porcentaje) (1968-2010)



En 1982 se adoptó el tipo de cambio múltiple<sup>16</sup>. Entre 1981 y 1988 el guaraní se devaluó 31,1% en términos anuales. La inflación promedio anual aumentó al 20,3% y las reservas internacionales cayeron 11,2%, en promedio anual. Pero los mercados de divisas se distorsionaron aún más con la implementación de un sistema de tipo de cambio múltiple, que provocó una mayor corrupción en el régimen. Detrás de esta política cambiaria había dos puntos de interés para el gobierno: el incremento del saldo de la deuda pública externa y el creciente déficit fiscal del Gobierno Central. La deuda se mantuvo en alrededor del 22% del PIB entre 1968 y 1981, con alta liquidez y tasas de interés bajas y estables a nivel mundial, y una devaluación baja de la moneda local. El escenario cambió con el brusco incremento de las tasas de interés internacionales<sup>17</sup> y el bajo crecimiento del PIB nacional, a una velocidad de solo 1,8% anual entre 1982 y 1988.

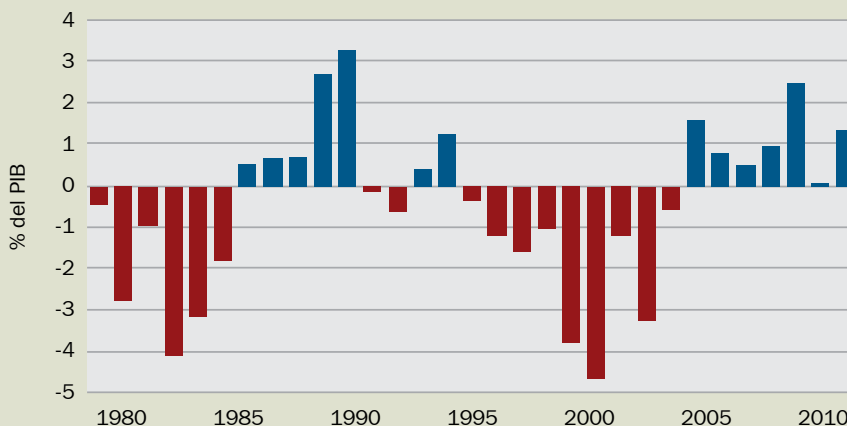
Todo esto tuvo como consecuencia la duplicación del saldo de la deuda al 41,6% del PIB durante el periodo 1982-1988, dinámica que se observó también en los demás países de América Latina por las mismas causas: la baja disciplina fiscal doméstica, el consiguiente endeudamiento externo a las bajas tasas de interés de la década de los setenta y la dependencia del crecimiento mundial basada en la economía de los Estados Unidos. Cabe acotar que desde 1970 hasta 1986 el sector público recibió una transferencia neta de recursos del exterior de cerca de 2,6% del PIB en términos anuales, que se revirtió entre 1987 y 1995. Solo entre 1983 y 1987 el pago de intereses y capital aumentó del 1,8% al 8,6% del PIB. Por otro lado, el Gobierno Central tuvo un continuo déficit fiscal entre 1980 y 1985, que alcanzó el 4,1% del PIB en 1983, y el 3,1% en 1984 como consecuencia, entre otras causas, de la recesión económica de 1982 y 1983 (Gráfico 13). Esto movió al gobierno a realizar un fuerte ajuste en el balance fiscal, reduciendo principalmente los gastos de capital a casi un tercio de lo invertido durante 1980-1985 (BCP, 2011d).

---

16 De acuerdo a la base de datos del trabajo de Reinhart (2004) y sus actualizaciones, entre 1968 y 1981 el sistema de cambios consistió en una banda de *crawling peg de facto*; entre 1982 y 1984 se tuvo una flotación manejada; en 1985, 1989 y 1990 el guaraní se devaluó (*free falling*); entre 1986 y 1988 se volvió a la banda de *crawling peg de facto*, entre 1991 y 1999 se optó por un *crawling peg de facto*, entre 2000 y 2009 se retornó a la banda de *crawling peg de facto* y en 2010 se aplicó un tipo de cambio *peg de facto*.

17 Debido al cambio de política monetaria en los Estados Unidos para contener la inflación doméstica.

**GRÁFICO 13.** Balance fiscal del Gobierno Central (en % del PIB) (1980-2010)



FUENTE: Cálculos propios con base en datos del BCP.

Se debe mencionar también que durante el ciclo, como parte de los instrumentos de la política monetaria, las tasas de interés estaban controladas y, por tanto, los bancos restringían los montos de los préstamos. Los encajes bancarios eran altos y los entes públicos no podían depositar sus fondos en bancos privados. Asimismo, numerosas industrias, especialmente las exportadoras, recurrían al BCP para realizar el redescuento de sus documentos a cobrar. La autoridad monetaria no tenía independencia del Poder Ejecutivo, según la Constitución Nacional de 1967 y la anterior Carta Orgánica del BCP.

### TRANSICIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA (1989-2002)

Este ciclo se inició con la lenta transición a la democracia, luego de 35 años de la dictadura del Gral. Alfredo Stroessner. A diferencia de como ocurrió en otros países latinoamericanos, en el Paraguay la transición se inició tarde. Fue liderada por un militar en el primer periodo y no hubo cambio de poder en el partido político de gobierno. La apertura política permitió la participación pluralista de los partidos políticos, pero el sectarismo y los intereses de los grupos de presión, junto con la



mala calidad de las instituciones, limitarían el desarrollo de una democracia de mayor calidad.

La nueva Constitución Nacional de 1992 reestructuró la administración pública y amplió el poder político del Congreso Nacional con el objetivo de contrarrestar el histórico poder autoritario del Ejecutivo. Por otro lado, el Poder Judicial se reorganizó y se expandió en varios órdenes. Sin embargo, estos dos últimos poderes del Estado han sido considerados por la ciudadanía como los estamentos más corruptos y menos transparentes, lo que dificultó el desarrollo de instituciones más avanzadas y de una democracia más sólida<sup>18</sup>.

Durante este ciclo el crecimiento promedio anual del PIB cayó al 2,1%, cerca de una tercera parte del registrado en el periodo anterior, lo que representó una caída del 0,3% en la tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita. Aunque éste llegó a un promedio de 1.440 dólares, ese nivel ya se había alcanzado en 1980. Puede entenderse, así, que el modesto crecimiento de la economía durante la transición democrática no satisfizo las expectativas de mayores ingresos y de empleo decente de la población, como tampoco redujo la desigualdad ni la pobreza, como se verá más adelante.

Al igual que en varios países latinoamericanos luego de la crisis de la deuda de los ochenta, se llevaron a cabo programas de estabilización, aunque en el Paraguay sólo ciertas reformas económicas impuestas por la necesidad de una recuperación económica tras la debacle del modelo económico de la dictadura. El Consenso de Washington de los noventa sostenía un conjunto de reformas, ahora consideradas de primera generación<sup>19</sup>, mediante las cuales los países podrían alcanzar un mayor crecimiento económico. Entre ellas se pueden citar las políticas macroeconómicas prudentes, la orientación de la producción hacia la exportación, y el libre mercado de bienes y servicios. Estas medidas tenían cierta racionalidad, pues estaban basa-

---

18 De hecho, durante la transición ocurrieron tres intentos de golpes de Estado: en diciembre de 1995, abril de 1996 y mayo de 2000.

19 A finales de los noventa, surgen las reformas de segunda generación como respuesta a los resultados mixtos de la aplicación de la receta del Consenso de Washington. Complementan a las primeras y se centran en las reformas institucionales. Debido a que éstas son más difíciles de cambiar en el largo plazo, el éxito de la implementación de este conjunto de reformas implica un gran compromiso de varios actores, lo cual supone la creación o mejoramiento de las políticas de Estado.

das en los episodios de los países de mayor crecimiento económico de los setenta y ochenta que lograron salvar con éxito la crisis mundial de principios de 1980, como los del Sudeste Asiático. Se esperaba, por tanto, que las mismas fueran también una prescripción económica para los países latinoamericanos<sup>20</sup>.

Durante el primer gobierno de la transición, el Gobierno Central presentó un balance deficitario en los años 1991 y 1992 debido a la acumulación de atrasos en el pago de la deuda y la inflación aumentó al 44% en 1990 como consecuencia de la adopción del tipo de cambio libre y fluctuante. La situación de varias empresas públicas se caracterizaba por un déficit financiero insostenible debido a la falta de inversión o de una estrategia de crecimiento durante los ochenta, como también a los casos de corrupción que rodearon sus creaciones. En 1991 se promulgó la Ley de Privatizaciones, aunque sólo en 1995 se inició el proceso de privatización. En una primera etapa se privatizaron APAL (empresa de producción y comercialización de alcoholes), FLOMERES (flota de transporte de pasajeros y carga del Estado), LAP (aerolínea), ACEPAR (empresa productora de acero) y FCCAL (ferrocarriles), aunque no se concluyó el proceso de esta última. El resultado de esta primera etapa fue una pérdida para el Estado. En una segunda etapa se intentó privatizar ANTELCO (telecomunicaciones), CORPOSANA (servicio de agua y alcantarillado sanitario) y el ferrocarril, pero los grupos políticos de presión impidieron la realización de la reforma (Borda, 2008).

La primera reforma importante fue la del sistema tributario en 1991 que simplificó diferentes impuestos, introdujo el IVA y redujo los aranceles de importación a un promedio del 10%, a pesar de que el país tenía ya una apertura comercial mucho mayor que los países vecinos (Masi y Borda, 1998). Esta exitosa reforma elevó la presión tributaria del 9,6% del PIB en 1989 al 12,5% en 1995, llevándola a un promedio del 10,5% durante el periodo de transición democrática. Sin embargo, ese proceso se revirtió entre 1995 y 2002, lo que provocó déficits en el balance del Gobierno

---

20 Así, los organismos multilaterales de financiamiento incluso condicionaban nuevos préstamos a los países bajo una agenda de cumplimiento de estas reformas. Los instrumentos de estas políticas fueron: reducción del déficit fiscal, priorización y control del gasto, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, determinación del tipo de cambio por el mercado, liberalización del comercio, libertad para la captación de inversiones extranjeras directas, privatización de las empresas públicas, desregulación de los mercados para promover la competencia y garantía para el derecho de propiedad.

Central en todos esos años, que alcanzaron un promedio anual del 2,1% del producto y un máximo del 4,6% en 2000. Las causas fueron la caída de la recaudación como resultado de las perforaciones fiscales por la corrupción y el aumento descontrolado de los gastos en servicios personales. Esto es, además del déficit de la caja de jubilaciones y pensiones de los funcionarios de la administración central, el ejército, la policía y empleados del Poder Judicial, que en 2002 representó tres cuartas partes del déficit fiscal (MH, 2012).

En 1991 se reformó la Carta Orgánica del Ministerio de Hacienda y en 1999 se cambió la legislación de la administración financiera del Estado y se intentó transparentar el gasto público a través de otros marcos jurídicos, pero no se obtuvieron los resultados esperados. Para cubrir el déficit fiscal, en 1999 se contrató un préstamo de cerca de 500 millones de dólares con bancos de Taiwán, que duplicó el saldo de la deuda pública externa elevándolo al 45% del producto (Gráfico 11). Pero este préstamo tampoco fue empleado correctamente para balancear el déficit fiscal, pues las autoridades no se comprometieron a priorizar y controlar el gasto público. Como resultado de ello, durante la administración de González Macchi (1999-2003) el país volvió a presentar cuatro años de déficit fiscal, acompañados por tres años de recesión económica y el nivel más bajo del índice de productividad total de factores (Gráficos 1, 3 y 13).

En cuanto a los demás instrumentos de política del Consenso de Washington, cabe señalar que en los primeros años de los noventa se liberaron el tipo de cambio y las tasas de interés, se bajaron los encajes legales y se permitió que las entidades públicas depositaran sus fondos en el sistema bancario nacional. Se abrió la cuenta de capitales de la balanza de pagos y se dotó de independencia al Banco Central del Paraguay con una nueva Carta Orgánica (1995). También fueron cambiadas las legislaciones de los sistemas bancario, financiero y de seguros (1996) y fue creado el mercado de valores. Sin embargo, no se tuvieron en cuenta las debilidades del sistema financiero nacional, por lo que a mediados de la década de los noventa y hasta el 2002 se sucedieron varias crisis financieras<sup>21</sup>, cuyos costos se elevaron a cerca del

---

21 El peor momento de la crisis se registró entre 1995 y 1998, pues de 34 bancos y 63 financieras lograron escapar sólo 18 bancos y 22 financieras.

10% del PIB y tuvieron un impacto negativo de largo plazo sobre la producción, el empleo la productividad y los niveles de pobreza (DGEEC, 2011a y 2011b).

Las condiciones fiscales precarias de déficit, el aumento del saldo de la deuda externa, los costos de las crisis bancarias domésticas del periodo 1995-2002 y la crisis política<sup>22</sup>, incrementaron el riesgo de la actividad económica. El resultado del mayor riesgo de los negocios se observó en una inflación promedio del 15,5% anual y una depreciación promedio del tipo de cambio del guaraní contra el dólar americano del 22,8% anual que provocaron la dolarización creciente de los depósitos del sector privado en el sistema bancario, llegando ésta al 68,5% en 2002, así como el aumento de la morosidad y el deterioro de la solvencia del sistema bancario<sup>23</sup>.

La creación del Mercosur en 1991, durante el auge de las reformas económicas y la consolidación de las democracias en los países vecinos, ha sido también un hecho que modelaría la economía paraguaya hasta la fecha. Este bloque tuvo como objetivo la eliminación de las barreras arancelarias entre los países miembros para aumentar el tamaño de los mercados y, posteriormente, coordinar las políticas macroeconómicas. En un principio, el desarrollo del Mercosur tuvo éxito no solamente por la reducción de la tarifa arancelaria entre sus miembros, sino también por el mayor comercio de intrazona, los crecientes flujos de capital a la región y la consolidación de las reformas económicas. Sin embargo, con el tiempo volvieron a surgir las trabas al comercio entre los países más grandes del bloque, lo que tuvo efectos negativos también en Paraguay y Uruguay (Masi y Ruiz Díaz, 2005).

El análisis de la estructura económica muestra que en este ciclo aumentó la dependencia del sector servicios, que alcanzó el 56,8% del producto mientras que los sectores primario y secundario redujeron su participación al 22,2% y 20,5% del PIB, respectivamente. La agricultura elevó su participación en el PIB al 17% en 2002 gracias a un crecimiento anual promedio del 3,6% que contribuyó a un cuarto del crecimiento del producto durante el ciclo. El sector transable se contrajo al 38,3% del

22 Reflejada en tres intentos de golpes de Estado en diciembre de 1995, abril de 1996 y mayo de 2000.

23 La solvencia (patrimonio neto / (activos + contingentes totales) del sistema bancario se redujo del 13% en 1998 al 11% en 2002, mientras que su morosidad (préstamos vencidos / préstamos) aumentó del 11,8% al 20,7% en el mismo periodo.

PIB y, aunque su tasa de crecimiento promedio anual fue del 2,2%, su contribución al crecimiento promedio anual del PIB fue de sólo dos quintas partes. En relación al sector agrícola se debe mencionar que la población rural se redujo del 49,7% al 43,3% entre 1992 y 2002, mientras que la población ocupada en el sector primario representaría el 34,3% de la población total ocupada en 2002. Asimismo, la población total crecería a una tasa más lenta durante este periodo, alcanzando sólo 2,0% de crecimiento en 2000 (DGEEC, 2004b y 2005a).

En cuanto al análisis de la demanda agregada, una proporción mayor del PIB se orientó, en este periodo, al consumo privado y del gobierno, llegando al 82,6% de la economía. Las inversiones se incrementaron al 23,7% del producto, mientras que las exportaciones e importaciones se elevaron al 44,7% y al 51,1% del PIB, respectivamente, lo que triplicó la apertura comercial. La tasa de crecimiento de la demanda interna final se situó en 2,8%.

La soja ocupó el primer lugar entre los bienes de exportación con cerca del 4,6% del producto y, aunque la exportación de algodón alcanzaba un máximo de 8,1% del PIB en 1989, se observó su decadencia al final del ciclo, al llegar sólo al 0,7% de la producción en 2002. Las causas de la desaparición del algodón en la agricultura se pueden explicar por el ingreso del pulgón del algodón, el cambio de las variedades de semilla, la baja productividad por efectos de las lluvias y la sequía en 1992 y 1994, y la caída de los precios internacionales tanto entre 1990 y 1992, como en el periodo 1995 a 2002. De esta forma, las familias campesinas se fueron quedando fuera del sector transable de la economía, porque su baja dotación de capital físico y humano les impedía dedicarse a los cultivos de exportación intensivos en capital y tierra. Las exportaciones totales se redujeron del 27% del producto en 1989 a un promedio de 11,8% durante 1991 y 2000 (BCP, 2011d y DGEEC, EH). Una explicación de este hecho sería que los términos de intercambio se deterioraron cerca de 60% durante el ciclo, mientras que el tipo de cambio real efectivo se mantuvo constante. El ciclo también se caracterizó por una caída de la productividad total de factores durante todo el periodo (Gráfico 3).

Los resultados del Mercosur se reflejaron en una creciente exportación entre 1991 y 1996, y luego entre 1999 y 2002, llegando al 11% del producto, siendo Brasil el prin-

cial socio comercial del Paraguay. Las exportaciones al Uruguay experimentaron un salto desde solo 0,2% del PIB en 1991 al 3,2% en 2002, que representó el 30% de las exportaciones al Mercosur. Las exportaciones a la Argentina, sin embargo, llegaron a representar sólo el 6% del mercado. De otro lado, las importaciones desde el Mercosur aumentaron del 6,8% del producto en 1991 al 16,6% en 2002. Las importaciones desde Argentina llegaron al 37% de las originadas en el Mercosur en 2002 y las provenientes de Uruguay al 7%. Durante el proceso de profundización de la unión aduanera, el déficit comercial del Paraguay con el resto de los socios primero aumentó, de 2,4% del producto en 1991 al 12,2% en 1997, para volver a contraerse al 5,7% en 2002.

Los rubros de exportación al Mercosur que tuvieron mayor crecimiento entre 1991 y 2002 fueron las semillas y los frutos oleaginosos, los residuos de la industria alimentaria y la grasa vacuna, que reemplazaron al algodón y a los productos cárnicos como principales productos destinados al mercado de esta zona comercial. Por otro lado, las importaciones de maquinarias y equipos, como vehículos y tractores, se contrajeron, aumentando la importación de abonos y productos de papel y cartón, así como de los combustibles que representaron el 17% de las compras totales del país. En el caso de las maquinarias, equipos y vehículos, no se puede afirmar que el Mercosur haya creado una desviación del comercio. También se registró un incremento de las exportación de energía de Itaipú y Yacyretá con respecto al ciclo anterior, pero con una tendencia decreciente en relación al producto nacional, de 7,7% en 1989 a 4,6% en 2002 (BCP, 2011d).

## **RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y DEMOCRACIA (2003-2010)**

El último ciclo presenta el suceso más trascendental de varias décadas de la historia paraguaya: el ocaso del Partido Colorado luego de 61 años en el gobierno y el primer traspaso del poder civil de un signo político a otro, sin quebrantamiento del orden constitucional. El ciclo se inició con la administración de N. Duarte Frutos (2003-2008), el primer presidente colorado que tuvo legitimación de origen en su elección, quien se enfrentó a un conjunto de dificultades económicas, fruto de varios años de indisciplina fiscal y de la postergación de la profundización de las reformas económicas de los ochenta.

Durante los primeros años de su gobierno se reorganizó la administración fiscal para honrar la deuda externa que había cesado de pagarse durante el anterior gobierno de L. González Macchi (1999-2003). Este *default* soberano, aunque selectivo, fue considerado el segundo más largo de la primera década del presente siglo<sup>24</sup>. En resumen, la nueva administración tuvo que enfrentar 64 millones de dólares de deuda vencida y una previsión de un déficit de 300 millones de dólares para fines de 2003. Para ello tuvo que reconstruir la credibilidad del Estado ante la sociedad, mediante políticas concretas en el corto plazo en el área fiscal y financiera, a través de una mayor disciplina fiscal y reduciendo la corrupción. Además, se necesitaba crear las condiciones para aumentar el empleo y para reducir la pobreza y la desigualdad mediante la implementación de políticas sociales.

El sector fiscal necesitaba un presupuesto público equilibrado, la sostenibilidad de las cajas fiscales y la modernización de la administración tributaria, tanto para reducir la informalidad y aumentar la presión tributaria, como para mejorar la administración aduanera. Por su parte, el sector financiero necesitaba garantizar los depósitos de los ahorristas y reestructurar la banca pública en un sistema de bancas de primer y segundo piso. Para cubrir la deuda vencida, el gobierno logró firmar, después de 43 años, un acuerdo de Stand-By con el FMI bajo ciertos condicionamientos de balance fiscal y para iniciar reformas en el sector público y en el sistema financiero (Borda, 2006).

Entre las reformas estructurales de este periodo se pueden citar la modificación de la legislación de las cajas fiscales y del código aduanero en 2003, la creación de la Dirección de Contrataciones Públicas en 2003 y la reforma del sistema tributario mediante la Ley de Adecuación Fiscal en 2004. El objetivo de esta última consistió en reducir las exenciones e incorporar el impuesto a la renta personal y sobre las ganancias de capital o la renta de las empresas agroganaderas; reducir e igualar en 10% las tasas del IVA y del impuesto a la renta de las personas físicas y de las empresas;

---

24 El default se registró entre el 13 de febrero de 2003 y el 26 de julio de 2004. El rating de la deuda paraguaya en moneda extranjera un año antes del inicio del default se situaba en B, y el rating a la salida del default cayó a B-. La Argentina presentó el default más largo de la primera década del Siglo XXI en deuda soberana con una duración de 54 meses. Desde el 30 de agosto de 2011 la calificación de largo plazo del Paraguay subió a BB-. Fuente: Standard & Poor's Sovereign Ratings.

evitar la informalidad y la corrupción; así como aumentar la competitividad de las empresas nacionales.

Como resultado de la reforma, entre 2003 y 2010 la recaudación del IVA aumentó del 4,4% al 6,8% del producto y los ingresos tributarios se incrementaron del 10,3% al 13,1% del PIB. Los ingresos totales del Gobierno Central aumentaron así del 16,9% al 18,7% del producto, mostrando una menor dependencia de los ingresos no tributarios correspondientes a las regalías y compensaciones de Itaipú y Yacyretá. Por su parte, la política de gastos se centró en una mayor disciplina y en lograr un ahorro del gobierno, aprovechando la tendencia creciente del ingreso, los mejores precios internacionales de las materias primas de exportación y el descenso de la deuda externa en forma gradual. Los gastos en personal aumentaron solo del 7,6% al 8,0% del PIB y los gastos totales no experimentaron mucha variabilidad, situándose en 17,3% del PIB. El balance del Gobierno Central en este ciclo presentó un solo año de déficit del 0,6% del PIB en 2003, a partir del cual registraría un superávit promedio del 1,1% anual del producto.

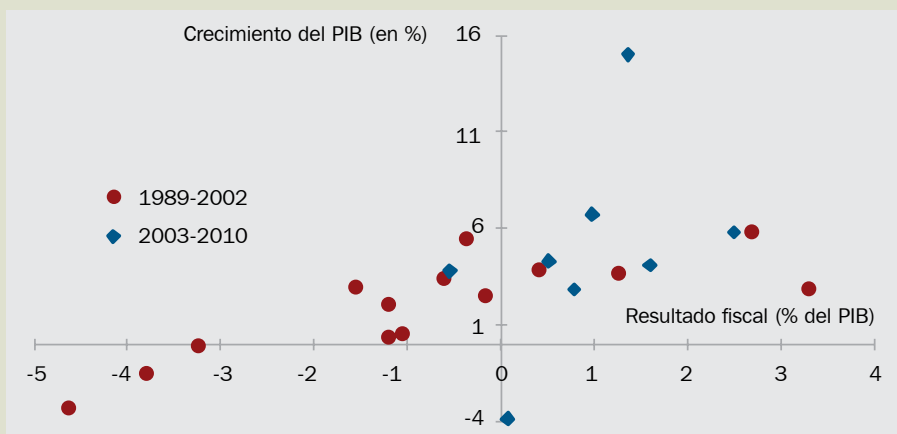
El mayor flujo de ingresos de divisas por las crecientes exportaciones incrementó las reservas monetarias de US\$ 969 millones a US\$ 4.168 millones entre 2003 y 2010. Aunque, desde 2000 se observó que el Banco Central tuvo que aumentar los saldos de los Instrumentos de Regulación Monetaria (IRM) para esterilizar los efectos de la mayor oferta monetaria sobre la inflación. De esta forma, los saldos de los IRM aumentaron del 0,7% del PIB ese año hasta el 6,9% en 2007, a tasas de rendimiento reales prácticamente nulas. Sin embargo, la tendencia creciente de los saldos de los IRM, en términos del PIB, que parecía convertirse en un serio riesgo que podría afectar al capital del Banco Central, tuvo una reversión debido a la menor liquidez mundial como consecuencia de la crisis financiera internacional. Ello motivó al sistema bancario nacional a restringir su demanda de estos instrumentos. De este modo, los saldos cayeron al 3,8% del PIB, con una tasa de rendimiento real nula. En 2010 los saldos de los IRM aumentaron de nuevo al 4,7% del producto, a pesar de presentar un rendimiento real negativo del 2%.

En resumen, los precios internacionales de las materias primas de exportación y la política económica impulsada durante el último ciclo (2003-2010) permitieron



el crecimiento económico con superávit fiscal del Gobierno Central más duradero que los logrados durante la transición y consolidación democrática (1989-2010). Este ahorro fiscal y el bajo endeudamiento también permitieron aplicar, por primera vez, una política anticíclica en 2009 para afrontar los efectos de la crisis financiera internacional e impulsar la recuperación económica (Gráfico 14). A pesar de la reducción de la volatilidad de la inflación en el último ciclo, se observó un incremento de la volatilidad del producto debido a las alteraciones de las condiciones climáticas y de los precios internacionales de las materias primas de exportación. En 2009 el PIB cayó en 3,8%, como consecuencia de la sequía, y luego en 2010 se recuperó y aumentó 15,0% debido a las mejores condiciones externas<sup>25</sup>. Si no se toman en cuenta estos dos últimos años, se observa que durante el periodo 2003-2008 la volatilidad de la inflación y del producto fue una de las menores entre todos los ciclos estudiados (Gráfico 15).

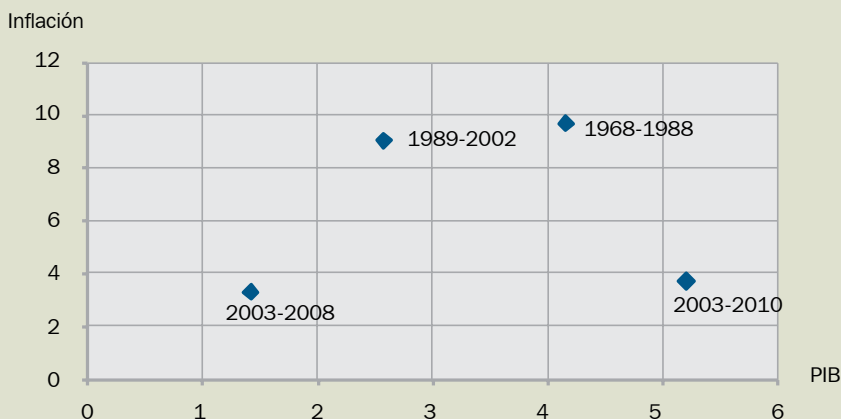
**GRÁFICO 14.** Crecimiento anual del PIB (%) y resultado fiscal del Gobierno Central (% del PIB) (1989-2010)



FUENTE: Cálculos propios con base en datos del BCP.

25 Son las tasas de variación del PIB más extremas durante el periodo 1968-2010.

**GRÁFICO 15.** Volatilidad de la tasa de crecimiento del PIB y de la inflación (1968-2010)



FUENTE: Cálculos propios con base en datos del BCP. Volatilidad expresada como la desviación estándar de las tasas de crecimiento anual.

Sin embargo, la falta de compromiso en el interior del Estado, la incoherencia de los partidos políticos y las presiones de los grupos privilegiados han dificultado la implementación total de las nuevas reformas, destacándose la postergación del Impuesto a la Renta Personal, por cuarta vez. Al Paraguay se le sigue considerando como uno de los países con la menor presión tributaria<sup>26</sup>, más corruptos<sup>27</sup>, y menos competitivos<sup>28</sup> del mundo, observándose aún una gran deficiencia en la provisión de infraestructura física y en la oferta de educación adecuada para la producción<sup>29</sup>.

26 En 2010 el gobierno central del Paraguay alcanzó una presión tributaria del orden del 14,8% del PIB si se incluyen las contribuciones sociales, en el resto de los países del Mercosur llegó al 23,0% y en América Latina al 18,5%. Los impuestos directos representaron 2,5% del PIB en el Paraguay, mientras que en el resto de los países del Mercosur alcanzó el 7,8% del PIB. Los ingresos tributarios fueron ponderados por el PIB de cada país (CEPAL, CEPALSTAT).

27 El proyecto Worldwide Governance Indicators 2011 del Banco Mundial indica que en 2010 Paraguay ocupaba el lugar 158 de 213 países en el control de la corrupción. Asimismo, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2011 de Transparencia Internacional en 2010 el Paraguay se encuentra en el lugar 154 de 182 países. Por su parte, el índice de Libertad Económica 2011 de la Heritage Foundation, indica que Paraguay ocupa a nivel mundial el lugar 77 de 183 países en el indicador Libertad frente a la corrupción.

28 De acuerdo con el Índice de Competitividad del Foro Económico Nacional el Paraguay se encuentra en la posición 122 de 142 países listados en el *The Global Competitiveness Report 2011-12*.

29 De hecho, entre los primeros cuatro problemas para realizar negocios en el Paraguay, de acuerdo con el Índice de Competitividad del Foro Económico Mundial, se encuentran: la corrupción, la fuerza de trabajo educada inadecuadamente, la burocracia del gobierno ineficiente y la oferta de infraestructura inadecuada.

La reactivación económica a principios de este ciclo se debe, en gran parte, al aprovechamiento del incremento internacional de los precios de las materias primas como resultado de un crecimiento mundial elevado, de la rebaja constante de las tasas de interés en los países más desarrollados y de una tasa de inflación mundial baja. En los primeros tres años de la primera década del Siglo XXI, los términos del intercambio mejoraron levemente a favor del Paraguay, ya que aumentaron los precios de las materias primas de exportación como la soja y la carne, y compensaron el alza continua del precio del petróleo, del cual el Paraguay es importador neto. Luego de la crisis financiera mundial de 2008, el precio de los alimentos y el de los energéticos volvieron a los niveles previos, pero aún se conservaba, en 2010, un mejoramiento del 12% de los términos de intercambio con respecto al nivel más bajo de la década, registrado en 2005 (BCP, 2011d; FMI, 2011 y EIU, 2011).

Bajo este marco económico y político, la economía paraguaya creció a una tasa promedio de 4,9% anual durante este periodo, que si bien es más del doble de la registrada durante el ciclo anterior, aun no se compara con el 6,0% del primer ciclo. Los hechos más resaltantes de este último ciclo fueron la recesión económica de 3,8% en 2009, como consecuencia de los efectos de la sequía en la producción agrícola, y la recuperación económica de 15% el año siguiente.

Durante este ciclo de 8 años, la importancia del sector primario se incrementó al 26,3% del PIB. Entre los principales subsectores económicos, el PIB de la agricultura y el de la ganadería lograron una mayor participación en el PIB total, llegando al 18,4% y 6%, respectivamente (BCP, 2011d). Sin embargo, entre 2002 y 2010 la población rural como proporción de la población total se redujo del 43,3% al 41,0%, mientras que la ocupación en el sector primario disminuyó del 34,3% al 26,8% (DGEEC, EH).

La población, de cerca de 1 millón y medio de personas en 1950, se duplicó en 1979 y se volvió a duplicar en 2006, aunque la tasa promedio de crecimiento anual de la población se redujo del 2,7% al 1,9% entre el primer y el tercer ciclo. La urbanización creciente, del 35,8% al 59,0% entre 1962 y 2010, fue el resultado de la migración rural. Esto tuvo como resultado el incremento de la informalidad y la precariedad laboral, con un subempleo del 22,9% en 2010, con bajos niveles de capacitación y de

salarios reales.

Los mejores precios de las materias primas de exportación, la expansión del área de siembra y la mayor productividad del sector agrícola (BCP, 2011d y FAO, 2011), pueden considerarse los principales factores que estuvieron incidiendo en la mayor tasa de crecimiento del sector primario, que llegó al 7%, en comparación con la de los demás sectores durante el periodo. Es, además, la mayor tasa de crecimiento del sector de los diferentes ciclos. En este periodo, la agricultura fue el subsector que presentó el mayor dinamismo. Entre los periodos 1989-2002 y 2003-2010 el área cosechada de soja aumentó de 1,1 a 2,5 millones de hectáreas, y las exportaciones de este producto crecieron de 1,8 a 4,0 millones de toneladas, lo que duplicó el ingreso de divisas en ese concepto de 1,6 mil millones a 3,2 mil millones de dólares. El auge de la producción de soja está vinculado a la aplicación de la biotecnología, principalmente la difusión de la semilla transgénica (Richards, 2010), y a la presencia de grandes empresas transnacionales instaladas en la región, fundamentalmente en la Argentina, Brasil y Bolivia (Robinson, 2008). El valor de las exportaciones de los productos cárnicos aumentó mucho más, de 65,3 a 451 millones de dólares entre ambos periodos. El aumento de la productividad de estos dos productos mencionados debe ser atribuido al uso de nuevas genéticas, de agroquímicos, de fertilizantes y sofisticadas maquinas agrícolas. Por otro lado, tanto la construcción como la industria se expandieron a velocidades medias de 6,3% y 1,9% anual, respectivamente. Cabe destacar que la agricultura había exhibido en 2009 una recesión cercana al 25,0% como consecuencia de una de las mayores sequías en décadas, pero que, sin embargo, tuvo una recuperación de 49,8% en 2010. De esta forma, el sector transable aumentó su participación en el PIB al 39,9%, con un crecimiento promedio de 5,1% anual, lo que representó una contribución de 2% al crecimiento promedio de 4,9 anual durante el ciclo.

La estructura del gasto indica que se produjo una reducción del consumo y de las inversiones, y un aumento de las exportaciones, como proporción del producto. Disminuyeron el consumo privado al 70,7% del PIB, el consumo del gobierno al 8,5% y las inversiones al 18,5%; mientras que las exportaciones se incrementaron al 49,2%. No obstante, la demanda doméstica, consumo más inversión, creció al 4,9%.

Así como desde 1998, en particular a partir de 2001, hay una mayor correlación entre las tasas de crecimiento de las economías del Mercosur, también observamos una alta correlación positiva entre el mejoramiento de los términos del intercambio y la depreciación del tipo de cambio real efectivo entre 1980 y 1996. Pero desde entonces ésta se vuelve negativa para la economía paraguaya. El sector transable como proporción de la economía paraguaya presenta una tendencia decreciente desde 1989, por los menores términos del intercambio y por la apreciación del tipo de cambio real que afectó principalmente a los productos de exportación. De acuerdo con Coeymans (2009), el tipo de cambio real está relacionado, a través del tipo de cambio nominal, con la tasa de interés real de desarrollo, la que a su vez se relaciona negativamente con la tasa de inversión neta. Finalmente ésta se relaciona con el PIB y la productividad total de factores. Hausmann y Klinger (2007), por su parte, no presentan un estudio econométrico sobre la relación del tipo de cambio real y el crecimiento de los sectores transables y no transables, pero infieren que están relacionados y concluyen que el Paraguay ha sufrido una apreciación del tipo de cambio real por un periodo de tiempo largo que coincide con la caída del PIB per cápita.

Cabe destacar, como característica interesante para la economía paraguaya, el incremento constante de la correlación entre las tasas de crecimiento del PIB de los miembros del Mercosur desde 1998 hasta el 2010. En el caso del Paraguay se puede observar una mayor correlación con la economía brasileña, mientras que las economías de Argentina y Uruguay se encontrarían más estrechamente ligadas entre sí. El impacto de este fenómeno radica en que la economía doméstica se ha hecho más vulnerable a *shocks* que afectan a los demás socios del Mercosur.

En resumen, si comparamos el último periodo (2003-2010) con el periodo de transición económica y política (1989-2002), el resultado es un incremento del ingreso per cápita y el consiguiente mejoramiento del bienestar de la población<sup>30</sup>. En los indicadores socioeconómicos se pueden observar un aumento del nivel de matriculación en las universidades tradicionales del país, de 34 mil a 54 mil alumnos en términos anuales; el incremento de los depósitos en el sector bancario del 23,0% al

---

30 Cabe destacar que en el último periodo 2003 – 2011 empieza a darse una ligera mayor industrialización (medicamentos, plásticos, domissanitarios, fertilizantes) y una incipiente diversificación productiva en el sector agrícola (sésamo, azúcar orgánica).

30,4% del PIB; la reducción de la tasa de interés real del 31% al 21%; y la duplicación del número de automotores a 600 mil. Además, el mayor ingreso privado motivó la expansión del sector de las telecomunicaciones y de la telefonía móvil, en particular. Cabe destacar la importancia de las remesas internacionales recibidas por las familias paraguayas, que representaron cerca del 1,2% del PIB durante el periodo 2003-2010 (Cuadro 7). También el aumento del ingreso per cápita entre los dos últimos periodos indica que el crecimiento económico ha beneficiado a parte de la población. Sin embargo, estos aspectos positivos deben ser contrastados con la información aportada en la siguiente sección, pues los datos de las encuestas de hogares indican que no hay una relación clara entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza y la desigualdad del ingreso.

**CUADRO 7.** Indicadores socioeconómicos promedios seleccionados de los periodos 1989-2002 y 2003-2011

CATEGORÍAS	1989-2002	2003-2011
<b>1. Soja (i)</b>		
Cosecha (millones de ha)	1,1	2,5
Producción (millones de ton)	2,5	5,7
Exportación (millones de ton)	1,8	4,0
Exportación (millones de US\$) (ii y iii) (a)	293,9	1.007,8
<b>2. Carne (ganado vacuno)</b>		
Exportación (miles de ton) (ii y iii)	43,5	157,6
Exportación (millones de US\$) (ii y iii)	65,3	452,4
Existencia de ganado vacuno (millones de cabezas) (iv) (b)	9,2	10,2
Faenamiento de ganado vacuno (millones de cabezas) (iv) (c)	1,0	1,2
<b>3. Instituciones financieras (número de instituciones) (v) (d)</b>		
Bancos	20	14
Financieras	23	13

**EL RETO DEL FUTURO  
ASUMIENDO EL LEGADO DEL BICENTENARIO**

<b>4. Movimiento financiero (ii) (e)</b>		
Depósitos totales en el sector bancario (% del PIB)	23,0	30,4
Créditos totales del sector bancario al sector privado (% del PIB)	22,0	18,3
<b>5. Remesas internacionales recibidas (ii) (f)</b>		
Millones de US\$ (promedio anual)	n.d.	169,2
En % del PIB	n.d.	1,2
<b>6. Telefonía móvil (vi) (g)</b>		
Usuarios (suscripciones por cada 100 personas)	11,7	66,2
Facturación (miles de millones de guaraníes)	274,4	2.113,6
Comunicaciones (% del PIB) (vii)	2,4	3,9
<b>7. Universidades</b>		
Alumnos matriculados (iv) (h)	34.161	54.891
<b>8. Construcciones (vii)</b>		
% del PIB	4,9	3,8
<b>9. Vehículos registrados (miles) (iv)</b>		
	<b>338,5</b>	<b>603,1</b>

FUENTES:

- (i) United States Department of Agriculture (USDA).
- (ii) Banco Central del Paraguay. Informe Económico, Noviembre de 2011.
- (iii) Banco Central del Paraguay. Comercio Exterior, Septiembre de 2011.
- (iv) DGEEC, Anuario Estadístico del Paraguay, varios números.
- (v) Banco Central del Paraguay. Superintendencia de Bancos. Boletín Estadístico, varios números.
- (vi) Ministerio de Hacienda. Subsecretaría de Estado de Economía y Subsecretaría de Estado de Tributación.
- (vii) Banco Central del Paraguay. Cuentas Nacionales, varios números.

Notas:

- (a) Se refiere a exportaciones de semilla de soja. Datos del 2011 registrados hasta noviembre.
- (b) Datos registrados hasta 2009.
- (c) El número de ganados vacunos faenados se registró hasta 2002.
- (d) Número de bancos desde 2000 y de financieras desde 2001. Número de entidades registradas en diciembre de cada año.
- (e) Datos desde 1990 a noviembre de 2011.
- (f) Datos registrados desde julio de 2003 hasta octubre de 2011.
- (g) Usuarios registrados desde 1996 y la facturación desde 1992. El número de usuarios de 2011 es estimado y la facturación se registró hasta noviembre de 2011.
- (h) Alumnos matriculadas en la Universidad Nacional de Asunción y la Universidad Católica registrados hasta 2009.

## POBREZA, DESIGUALDAD Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

En esta sección se procura explicar los vínculos entre los niveles de pobreza y de desigualdad del ingreso con el crecimiento económico del país en la última década. El trabajo se ve limitado por la escasa información sobre los dos primeros factores, pues sólo recientemente se han elaborado encuestas de hogares para registrar estas variables en términos anuales<sup>31</sup>. Tampoco se cuenta con datos sobre la distribución de la riqueza entre la población. No obstante, se evalúa aquí el impacto del crecimiento económico sobre estas variables, especialmente durante el último ciclo, para conocer si el aumento de la producción durante el periodo de la democracia ha podido reducir los niveles de pobreza y desigualdad y en qué grado.

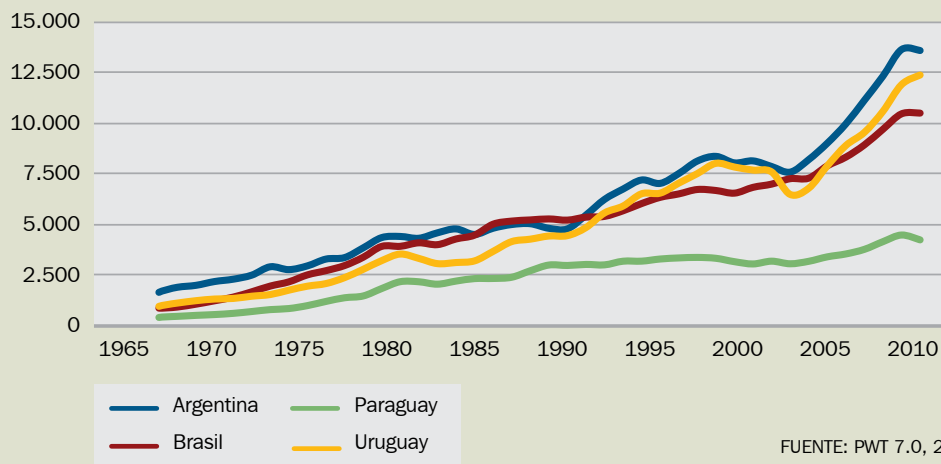
Al analizar el desempeño económico, en la primera sección, habíamos dejado de lado la comparación de sus resultados con los demás países de la región. Pero aquí resulta relevante resaltar que el PIB per cápita de Paraguay en términos de paridad de poder de compra (PPC)<sup>32</sup> durante el periodo 1968-2009 ha sido el más bajo entre los países del Mercosur. Además, no se observa una convergencia hacia los niveles de ingreso de los demás países socios del bloque comercial, tal como se había supuesto al inicio de la década de los noventa de acuerdo con las teorías de crecimiento económico neoclásicas. Al contrario, desde 1980 la divergencia en ingresos se acentuó y, además, la economía paraguaya no logró alcanzar las altas tasas de crecimiento de los países vecinos de la última década, impulsadas principalmente por el crecimiento mundial que estimuló el incremento de los precios de los productos de exportación (Gráfico 16).

31. La primera encuesta de hogares la realizó la DGEEC en 1983 y abarcó Asunción y su área metropolitana, pero solo recopiló información laboral. Desde 1995, con excepción de 1996, se realizaron encuestas anuales que ampliaron el cuestionario para incluir otras secciones como las de educación y salud, y se amplió la muestra para abarcar los departamentos de la Región Oriental. Las encuestas estadísticamente más comparables son las que se realizaron desde 2003, aunque subsisten ciertas diferencias.

32. El PIB medido por PPC es el Producto Interno Bruto convertido a dólares internacionales usando las tasas de paridad de poder de compra. Esta metodología trata de hacer comparable el PIB per cápita entre diferentes países empleando el poder de compra de los Estados Unidos. La idea detrás de esta comparación resulta del hecho de que los niveles de precios de los países son diferentes. La cesta de bienes que puede consumirse por un dólar en Paraguay puede ser muy distinta al consumo en otros países.



**GRÁFICO 16.** PIB per cápita (PPC) de Paraguay, Uruguay, Argentina y Brasil (1968-2010)



## POBREZA E INDIGENCIA

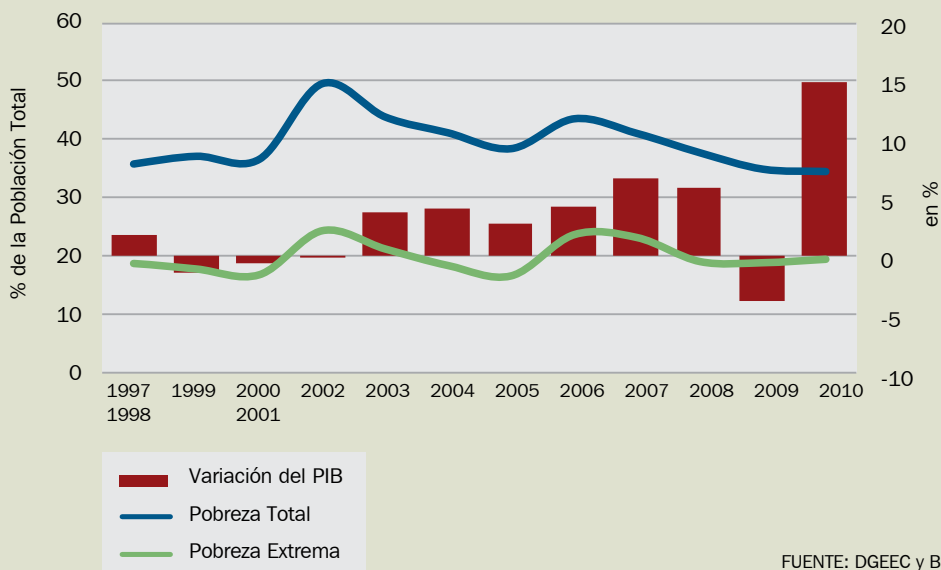
Los niveles de pobreza y pobreza extrema no han cambiado durante el periodo 1997-2010, manteniéndose entre 35% y 19%, respectivamente. Esto indica que durante este periodo el número de pobres aumentó en 393 mil personas y el de pobres extremos en 290 mil, llegando así el país a contar con 2,2 millones de personas pobres en 2010. Dado que la economía creció 42% entre 1997 y 2010, parece que no existe una clara relación de crecimiento económico y reducción de la pobreza en el país, tal como se esperaría<sup>33</sup>.

Se puede notar también (Gráfico 17) que en 2002 la población que vivía en condiciones de pobreza aumentó en 917 mil personas, debido a la crisis económica de 1999, 2000 y 2002. La mitad de la población del país llegó a vivir en la pobreza. La población rural fue la más castigada, alcanzando incluso al 63% de la pobreza total.

<sup>33</sup> La pobreza también es sensible al aumento de los precios de los bienes y servicios de consumo, pero el nivel de la inflación bajó en el último ciclo (2003-2010).

Sin embargo, el hecho más significativo se registró en 2006<sup>34</sup> cuando, a pesar de cuatro años de crecimiento continuo de la economía a un promedio del 3,8% anual y de la productividad total de factores (Gráfico 3), la pobreza volvió a aumentar al 44% de la población y uno de cada cuatro paraguayos sintió las duras condiciones de la extrema pobreza, tal como había ocurrido en 2002 (Anexos 1 y 2).

**GRÁFICO 17.** Pobreza, pobreza extrema y crecimiento del PIB (1997-2010)



Un simple ejercicio para comprender si el crecimiento económico pudo haber afectado los niveles de pobreza consiste en obtener las elasticidades de pobreza-pro-

34 La EPH de 2006 se retrasó en su recopilación, pues se desarrolló entre noviembre de 2006 y marzo de 2007, cuando debería haber culminado en diciembre de 2006. Así, pudo haberse presentado un problema de comparación de sus resultados con las demás encuestas de hogares debido a la probable estacionalidad. Aún así, persiste el problema del alto nivel de pobreza extrema en 2007 con relación a 2005.

ducto<sup>35</sup>. El estudio de pobreza del Banco Mundial de 2010 analiza las elasticidades de la pobreza moderada y extrema con respecto al PIB per cápita, medido éste en términos de paridad de poder de compra, mediante un modelo de datos de panel. En el caso de nuestro país, para simplificar el análisis se corrió, en primer lugar, una simple regresión entre los niveles de pobreza y diferentes indicadores del producto, que abarcó el periodo 1997-2010. Debido a los problemas de comparación de los resultados de las encuestas de hogares, se corrió también una regresión con datos de 2003 a 2010. Además, se aplicó un modelo de datos de panel con efectos fijos. Los resultados de las elasticidades de las regresiones por mínimos cuadrados ordinarios fueron muy diferentes y, en algunos casos, los signos fueron incorrectos. Las regresiones de las elasticidades de pobreza con respecto al PIB de la economía tuvieron resultados más consistentes, aunque no fueron estadísticamente significativos. Las elasticidades de la pobreza con respecto al producto de la agricultura, del sector primario o del sector transable, no fueron significativas ni consistentes en signos (Anexo 3).

Sin embargo, la primera aproximación de las elasticidades nos indica que el crecimiento del PIB de la economía fue capaz de reducir la pobreza extrema y no extrema en ambos periodos. En el periodo 2003-2010 un crecimiento del PIB de 1% redujo la pobreza extrema en 0,4% y la pobreza no extrema en 1,1%. Así, la pobreza total se redujo 0,7% en el periodo. El mayor impacto en la reducción de la pobreza se da en el sector urbano, excluyendo a Asunción y el Departamento de Central, con una reducción del 2,5% de la pobreza total.

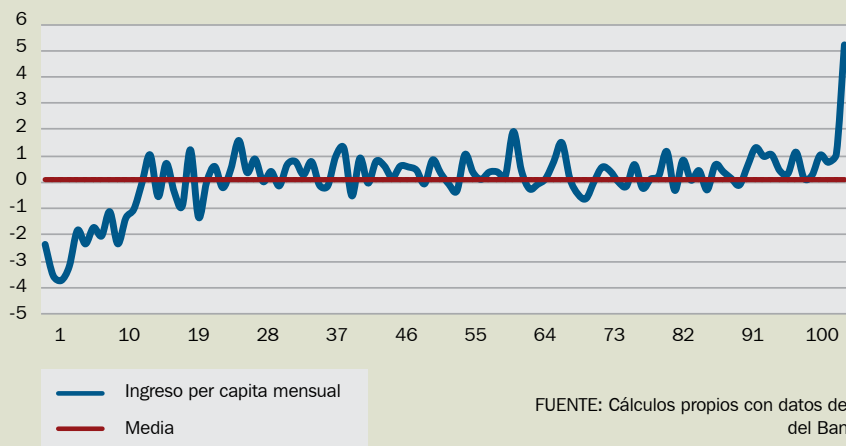
El modelo de datos de panel, con los mismos indicadores de pobreza y producto para el periodo 2003-2010, indica que los niveles de pobreza no se vieron afectados por los cuatro indicadores del producto<sup>36</sup>. Sin embargo, para el periodo 1997-2010, los resultados son estadísticamente significativos sólo para las regresiones de pobreza no extrema y total con el PIB agregado de la economía. Así, por cada aumento del producto de la economía en 1%, la pobreza no extrema se reduce en 2,4%, mientras que la pobreza total se reduce en 1,8%.

35 Se corrieron varias regresiones individuales por mínimos cuadrados ordinarios con la siguiente forma:  $\log(\text{pobreza}_{it}) = \alpha + \beta \log(\text{producto}_{it}) + \delta \text{tendencia}_i + u_{it}$ . Los indicadores de pobreza evaluados fueron los de pobreza extrema, pobreza no extrema y pobreza total. Los indicadores de producto fueron el Producto Interno Bruto de la economía, el PIB de la agricultura, el PIB del sector primario y el PIB del sector transable.

36 Los indicadores del producto fueron el Producto Interno Bruto total de la economía, el PIB de la agricultura, el PIB del sector primario y el PIB del sector transable.

Para complementar el análisis del impacto del crecimiento económico sobre los niveles de pobreza de la población se procedió a descomponer los efectos del crecimiento en el ingreso familiar per cápita expresado en términos de paridad de poder de compra<sup>37</sup>. De nuevo los resultados dependen del periodo de análisis. En el periodo 1997 a 2010 (Gráfico 18), el aumento del ingreso familiar per cápita fue solo del 0,1%. Las familias de los primeros doce centiles tuvieron una variación negativa en sus ingresos del orden del 2%, los ingresos de los centiles 13 al 96 no variaron y los ingresos de las familias de los centiles más altos sólo aumentó 2%.

**GRÁFICO 18.** Variación del ingreso familiar per cápita (1997-2010)

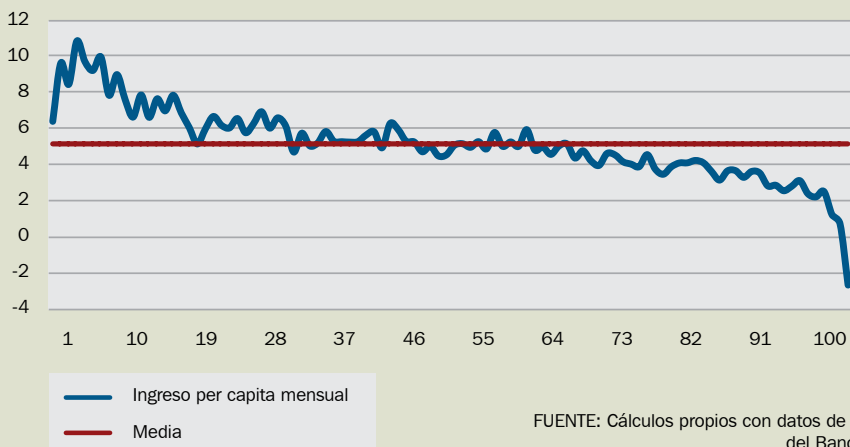


Si se toma en cuenta el periodo de 2003 a 2008, el crecimiento tuvo mayor impacto entre los más pobres, hasta los primeros treinta centiles, pues el aumento de su ingreso per cápita se ubicó por encima de la media de variación del 5%, mientras que las familias del centil 65 para arriba presentaron una tasa de variación menor que el promedio. Por último, si se considera el periodo de 2003 a 2010, los primeros diez centiles tuvieron un crecimiento por debajo del promedio del 5%, al igual que las fa-

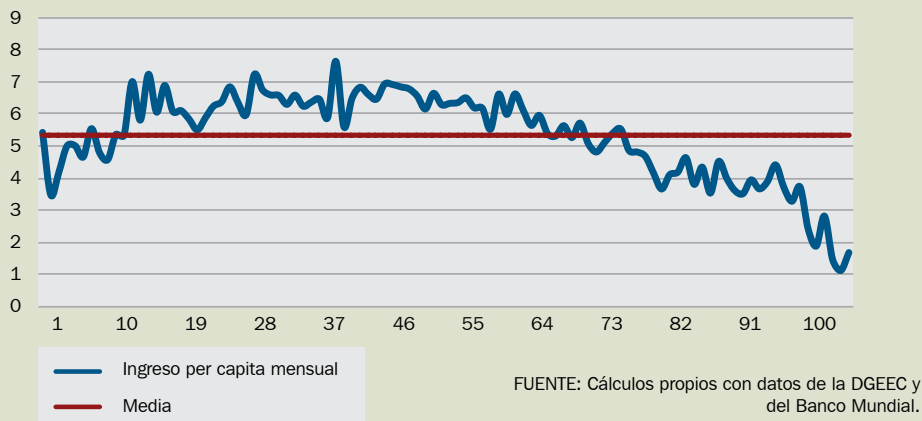
37 El ingreso familiar per cápita anual fue obtenido de las encuestas de hogares. Luego se procedió a expresarlos en términos de PPC con datos de los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

milias del centil 73 para arriba, siendo las mayores beneficiadas las familias ubicadas entre los centiles 11 y 72. En resumen, ya sea que se considere el periodo de 1997 a 2010 o el de 2003 a 2010, las familias más pobres del primer decil no pudieron incrementar sus ingresos (Gráficos 19 al 20).

**GRÁFICO 19.** Variación del ingreso familiar per cápita (2003-2008)



**GRÁFICO 20.** Variación del ingreso familiar per cápita (2003-2010)

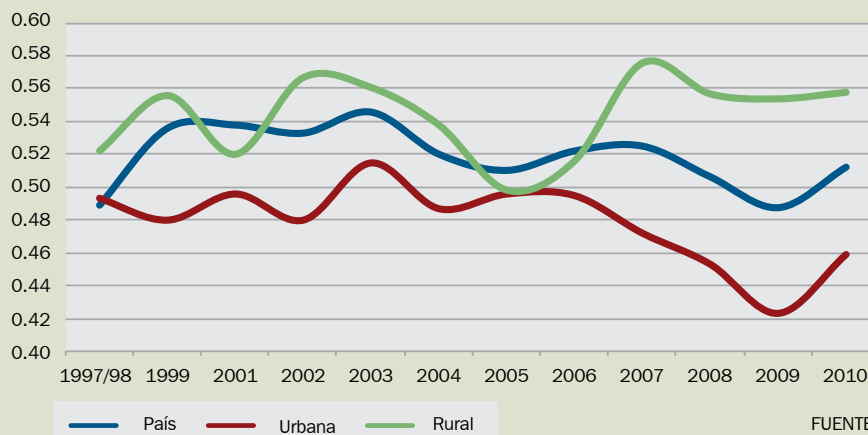


En conclusión, no se observa que el mayor crecimiento del PIB en el periodo 1997-2010 haya reducido los niveles de pobreza extrema y no extrema. A su vez, el crecimiento económico tampoco parece haber aumentado el ingreso familiar per cápita de las familias más pobres, en relación con el promedio del mismo periodo. Lo contrario sucedió con las familias de mayores ingresos. Lo que se observa entre 2003 y 2010 es la caída del ingreso familiar per cápita del primero y los últimos tres deciles y el aumento del ingreso familiar del resto de la población ubicada, entre el segundo y el sexto decil. Además, la caída de los ingresos de las familias rurales ha sido más pronunciada que la de las familias urbanas durante la crisis de 2009 (Banco Mundial, 2010).

## NIVELES DE DESIGUALDAD

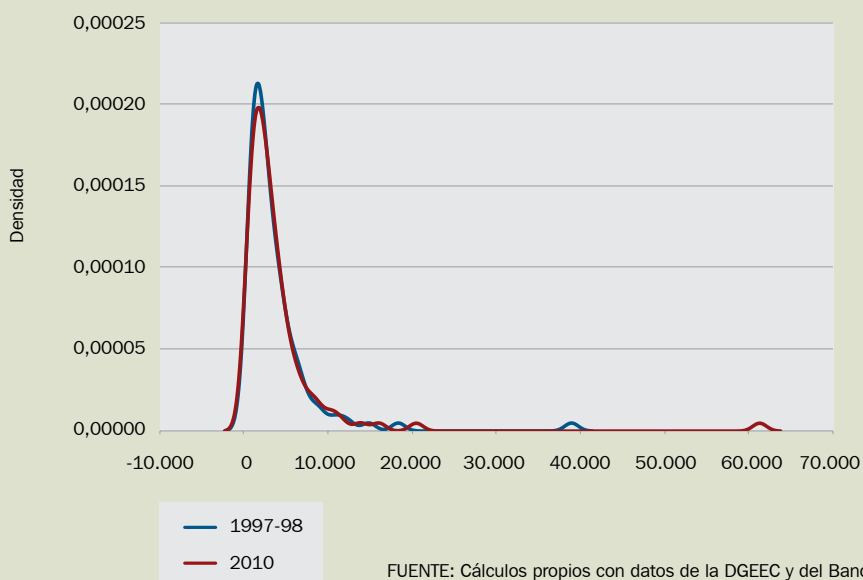
En cuanto a la desigualdad de los ingresos, se observa que el coeficiente de *Gini*, aunque es uno de los más altos de América Latina, ha mejorado en el sector urbano. Si se considera el sector rural o el país en su conjunto, las variaciones del coeficiente dependen del periodo de análisis, observándose una tendencia de mejora desde 2007 en el sector rural y desde 2003 en la población total del país (Gráfico 21).

**GRÁFICO 21.** Coeficiente de Gini (1997-2010)



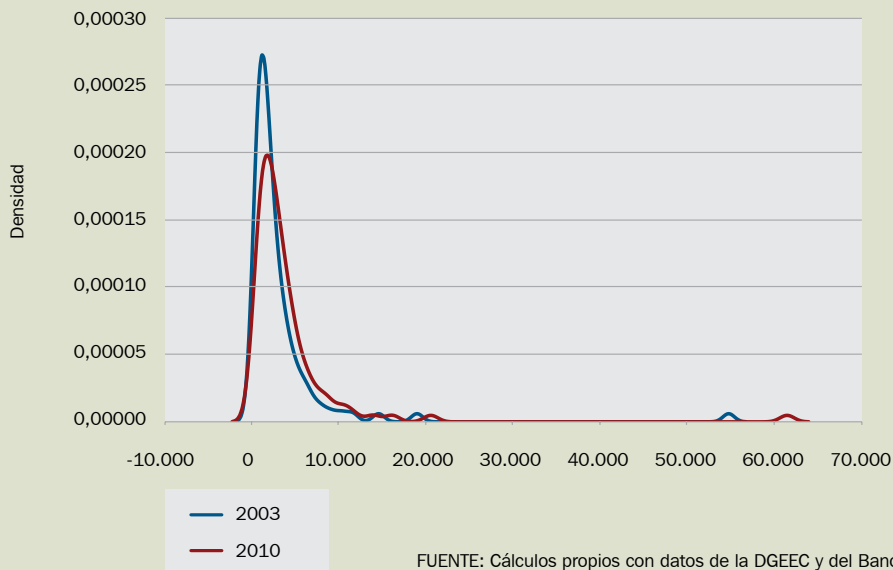
Finalmente se puede obtener una distribución del ingreso familiar per cápita, de la forma analizada por Sala-i-Martin (2006), para analizar si el crecimiento económico pudo haber causado una mejora en los ingresos de la población más pobre. Al emplear un *kernel* con distribución normal<sup>38</sup> de los ingresos familiares per cápita, en términos de paridad de poder de compra, se observa que no hay un gran cambio en la distribución del ingreso entre 1997 y 2010. No obstante, si se considera el periodo de 2003 a 2010, se observa que la distribución del ingreso ha mejorado, pues el *kernel* se ha desplazado a la derecha, hacia los ingresos más altos. De hecho, entre 2003 y 2010 el número de personas en extrema pobreza disminuyó en 314 mil, mientras que el de las que vivían en pobreza se redujo en 279 mil (Anexo 1).

**GRÁFICO 22.** Distribución del ingreso familiar per cápita (1997/98 y 2010)



38 Es un histograma ajustado o suavizado que emplea la distribución (normal en nuestro caso) de la serie.

**GRÁFICO 23.** Distribución del ingreso familiar per cápita (2003 y 2010)



FUENTE: Cálculos propios con datos de la DGEEC y del Banco Mundial.

La desigualdad del ingreso en el Paraguay es una de las más altas de América Latina. Además, de acuerdo con los análisis anteriores, su relación con el crecimiento económico parece no es inversa como deberíamos esperar. Es más, en el sector rural la desigualdad presenta una tendencia creciente en el periodo 2005-2010, debido a que la mejora de los ingresos rurales se concentra en el sector exportador intensivo en capital y tierra.

En resumen, entre 1997 y 2010 no fue posible comprobar la existencia de una relación conclusiva entre el crecimiento económico, medido por la variación del PIB de la economía, o por algunos de sus componentes, y los niveles de pobreza y desigualdad del ingreso. La relación entre pobreza y PIB es más estrecha entre 1997 y 2010, pero la desigualdad medida por el coeficiente de *Gini* aumentó en 2010, luego de una tasa de crecimiento histórica del 15,0%.

La política social del gobierno de F. Lugo (2008-2013) ha puesto particular acento



en los programas sociales para mitigar la pobreza. La atención a la salud y la educación han recibido mayor asignación presupuestaria en la administración central del sector público. Entre 2008 y 2011 los presupuestos de estos sectores tuvieron fuertes incrementos de 119,0% y del 46,8%, respectivamente. Además de los programas de atención universales, el gobierno ha implementado una serie de programas focalizados, como el de transferencias monetarias condicionadas, cuyo número de familias beneficiadas aumentó de 15 mil en 2008 a más de 100 mil en 2011. Puso en marcha, también, la pensión de adultos mayores pobres que ha incluido ya a 25 mil personas. El gasto social de la Administración Central creció de 51,6% en 2008 a 53,0% en 2011, equivalentes al 8,4% y 10,4% del PIB, respectivamente. Probablemente en ausencia de estos programas, y de las remesas del exterior, la pobreza, sobretodo de la pobreza extrema, y los índices de desigualdad hubieran aumentado en pleno periodo de crecimiento económico (MH, SIARE, 2012).

La matriz productiva con fuerte presencia de los agronegocios intensivos en tierra y capital; la volatilidad del crecimiento económico; la crisis de la agricultura familiar campesina; y el éxodo de la población rural a la ciudad con escasa posibilidad de inserción laboral, plantean serios problemas para las políticas públicas. Ello obliga a corregir las distorsiones del mercado y la debilidad institucional del Estado que se expresa en la baja fiscalidad, a aplicar una política fiscal anticíclica y fuerte, y a desarrollar políticas productivas que generen empleos y disminuyan la subocupación.

## **CONCLUSIONES**

- i) La economía paraguaya ha mostrado grandes cambios estructurales durante el periodo de estudio, pero no ha podido superar ciertas restricciones para lograr un crecimiento sustentable y la reducción de la pobreza y de la desigualdad social. Las reformas económicas han sido parciales y discontinuas, por lo que no han contribuido a corregir las distorsiones del mercado, a fortalecer la fiscalidad para generar más recursos, a diversificar la matriz productiva para crear más empleo, ni a reducir la vulnerabilidad de la economía a los shocks de términos de intercambio, climáticos y de enfermedades y plagas (aftosa, picudo, etc.).

- ii) Entre 1968 y 1981 se registró un crecimiento económico a tasas muy elevadas en comparación con los países de la región, debido en gran medida a los flujos de capital originados con la construcción de la represa de Itaipú, así como un aumento de la productividad total de factores y una relativa estabilidad macroeconómica. Sin embargo, la cobertura de los servicios públicos, como educación y salud, no alcanzó el nivel mínimo requerido. Tampoco el sistema de pensiones abarcaba a todos los empleados, ni se aplicaban políticas de reducción de la pobreza; todo lo cual no hubiese tenido impacto fiscal ni monetario.
- iii) Entre 1982 y 2002 el crecimiento de la economía se redujo a una cuarta parte del periodo anterior y la productividad total de factores se deterioró continuamente hasta alcanzar su nivel mínimo en 2002, pues los fundamentos macroeconómicos se debilitaron durante los últimos años de la dictadura de A. Stroessner, al final del gobierno de J. C. Wasmosy (1993-1998) y durante el gobierno de L. González Macchi (1999-2002). En el gobierno de A. Stroessner (1954-1989), por obvias razones, las políticas públicas no respondieron a las nuevas exigencias económicas, para construir nuevas instituciones que posibilitaran al sector privado emprender nuevas actividades. Durante el gobierno de A. Rodríguez (1989-1993) se emprendieron algunas reformas económicas y se cambió la Constitución Nacional, posibilitando la creación de instituciones más modernas pero con serias restricciones en materia de equilibrio de poderes y de gobernabilidad (Abente, 2011). Los siguientes gobiernos colorados continuaron contando con los incentivos para perpetuar el sistema de búsqueda de rentas impuesto por Stroessner, y asistir mínimamente a la población con servicios públicos de mala calidad y dirigidos predominantemente por los miembros del Partido Colorado.
- iv) A partir de 2003 la economía volvió a crecer a tasas más altas, debido a factores económicos externos como los mayores ingresos derivados de los aumentos de los precios de las materias primas de exportación; y al consecuente incremento de la frontera agrícola y de la inversión en el sector primario. En esa recuperación incidieron también factores políticos como la mayor credibilidad del gobierno de N. Duarte Frutos (2003-2008), que emprendió algunas reformas económicas y administrativas para superar la profunda crisis institucional y económica desatada durante el gobierno de L. González Macchi. De hecho,

la productividad total de factores volvió a crecer sostenidamente, fuertemente vinculada al desarrollo de los agronegocios, como en la década de los sesenta y setenta. La mayor disciplina y los mayores ingresos fiscales durante el gobierno de Duarte Frutos hicieron posible implementar tímidamente algunas políticas de reducción de la pobreza. El hecho más resaltante, sin embargo, fue la elección de F. Lugo (2008-2013), de la Alianza Patriótica para el Cambio, como presidente de la República, luego de 61 años de gobierno del Partido Colorado. Dicho proceso implicó la alternancia política en democracia sin quebrantar las reglas del Estado de Derecho, como lo venían haciendo los demás países del Mercosur desde la década de los ochenta. Durante su gobierno se amplió el alcance de las políticas públicas de reducción de pobreza a pesar de la volatilidad del crecimiento económico, pues la crisis económica de 2009 y el auge de 2010 representan los valores extremos del periodo estudiado. Una mayor disciplina fiscal también permitió el ahorro público y la aplicación, por primera vez, de políticas contracíclicas durante la crisis de 2009.

- v) Hasta 1995 el Mercosur no fue aprovechado por el Paraguay para modificar su estructura económica y aumentar la productividad y el bienestar de su población. Las exportaciones siguieron dependiendo de un par de materias primas muy sensibles a cualquier *shock*. Sin embargo, a partir 1996 aumentó lentamente la correlación del crecimiento económico de los países del bloque, aunque se observó que la economía paraguaya estaba más correlacionada con la brasileña que con el resto de los países. De hecho, a partir de 1980 el Brasil se convirtió en el principal socio comercial del Paraguay, desplazando a la Argentina de esta posición. Además, se debe señalar que a partir de 2002 todos los países de la región aprovecharon el *shock* de precios internacionales de las materias primas, pero el PIB per cápita del Paraguay no ha seguido una curva de convergencia con el resto de los socios del Mercosur.
- vi) Al no contar con recursos minerales, la estructura económica del Paraguay ha dependido, en gran medida, de los sectores agrícola y de servicios. La agricultura, especialmente la campesina, ha absorbido una cantidad importante de mano de obra y ha posibilitado la seguridad alimentaria del sector urbano del país, a pesar de que la mitad del sector rural vive en la pobreza. Por otra parte, el sector

- de servicios, aunque es en gran parte informal, ha ofrecido fuentes de trabajo precarias a más de la mitad de la población ocupada.
- vii) Dos hechos significativos y relacionados entre sí son, por un lado, la reducción de la participación de la agricultura campesina en las exportaciones, con respecto a la producción de la agricultura intensiva en tierra y capital; y, por otro, la creciente urbanización del país. Los cultivos tradicionales de renta campesina, como el tabaco y el algodón, han desaparecido por diversos factores, económicos, climáticos y de plagas, mientras que la producción y exportación de las oleaginosas, cereales y productos cárnicos han aumentado debido a la mayor inversión y al aumento de la productividad en el sector. Por tanto, la renta de las familias campesinas se ha reducido y se volvió más vulnerable a los *shocks* de demanda interna. A esto se debe agregar la alta desigualdad del ingreso, que la mitad de la población rural y un tercio de la población total viven en condiciones de pobreza, y que estos niveles no son muy sensibles a la tasa de crecimiento de la economía. Asimismo, tratándose el Paraguay de un país exportador de materias primas, resulta sorprendente que no haya una relación clara entre los términos de intercambio y el crecimiento del PIB, pero se deduce que la apreciación prolongada del tipo de cambio real efectivo podría ser el determinante principal de este hecho.
- viii) La economía paraguaya se encuentra en un proceso interno de transición económica y política marcado por un ambiente externo de aumento y consolidación irreversible de la integración comercial y financiera regional y mundial. Entre los mayores problemas socioeconómicos que prevalecen en el país se pueden citar la escasa sensibilidad de los índices de pobreza y de desigualdad de los ingresos familiares a las variaciones del PIB, la baja presión tributaria, los altos niveles de corrupción, la baja productividad de la mano de obra, la alta informalidad, en especial del sector de servicios, la dependencia de la exportación de materias primas, y la correlación positiva de la economía paraguaya con la del Brasil. A todo esto se debe sumar la falta de instituciones fuertes y adecuadas, que aseguren un crecimiento económico sustentable y equitativo. Esta situación está relacionada con las limitaciones de la Constitución Nacional de 1992

marcadamente parlamentarista, así como a la escasa capacidad del estamento político de construir consensos.

- ix) Los niveles de pobreza y de la indigencia son mayores en el sector rural. Por tanto, los programas de reducción de la pobreza deberían centrarse en el sector rural y para asistir a la población pobre marginal que vive en las zonas urbanas deberían diseñarse otros instrumentos de política pública y social. Los altos niveles de pobreza y desigualdad del ingreso se relacionan con el histórico bajo nivel educativo formal en el país, y los niveles de pobreza en el sector rural a la desigualdad en la distribución de la tierra y la limitada titulación de las mismas. Además, el alivio de la pobreza requerirá en el corto plazo de la focalización y el condicionamiento de la ayuda pública con transparencia y equidad, dejando los programas de asistencia solo para casos extremos. Las familias campesinas podrían verse beneficiadas con la incorporación a un sistema que les asegure un ingreso mínimo familiar mediante diversos mecanismos de mercado, que incluya créditos y asistencia técnica adecuada para las pequeñas fincas y su articulación con las cadenas de valores establecidas.
- x) Otro factor que se debe tener en cuenta en el cambio de la estructura productiva es el demográfico. Ha disminuido la tasa de crecimiento de la población y ha aumentado la urbanización, aunque el Paraguay aún se encuentra rezagado en grado de urbanización con respecto a los demás países de la región. En efecto, la tasa de crecimiento promedio anual de la población pasó de 2,7% durante el primer periodo analizado a 1,9% anual en el tercero. Por otro lado, la población urbana aumentó del 35,8% al 59,0% entre 1962 en 2010.
- xi) Finalmente, para lograr un crecimiento sustentable e inclusivo de largo plazo, las políticas públicas deberán encarar cuatro grandes desafíos: a) la marcada heterogeneidad productiva y precariedad laboral; b) los altos niveles de desigualdad y pobreza; c) la baja presión impositiva e inequidad tributaria; y, d) la inversión social e infraestructura insuficientes. La ocupación de la mano de obra está concentrada en la agricultura familiar campesina y en las micro, pequeñas y medianas empresas, marcada por la informalidad y precariedad laboral en contraste con los agronegocios y grandes empresas intensivas en uso de capital,

tierra y tecnología. El crecimiento económico del último ciclo (2003-2010) ha tenido bajo impacto sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad porque el crecimiento está sustentado sobre la expansión de la soja y la ganadería, actividades con limitada capacidad de absorción de mano de obra. La carga tributaria es baja y su estructura, marcadamente dominada por los impuestos indirectos, es incapaz de corregir la inequidad impositiva y de generar más recursos tributarios. El esfuerzo realizado en asignar más recursos a las inversiones sociales y a la infraestructura física está muy por debajo del que se requiere para revertir la situación de desigualdad entre ricos y pobres que resta solidez y sustentabilidad al crecimiento económico.

## ANEXO 1

Evolución de la pobreza, según dominio geográfico (en miles de personas), (1997-2010)

<b>Dominio y estatus de Pobreza</b>	<b>1997-1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000-2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
<b>Total País</b>												
Pobreza Extrema	939	909	889	1.336	1.194	1.035	953	1.403	1.395	1.165	1.175	1.230
Pobreza no Extrema	865	1.003	1.075	1.385	1.282	1.304	1.277	1.179	1.085	1.159	1.017	968
Pobreza Total	1.804	1.912	1.964	2.721	2.476	2.339	2.230	2.582	2.480	2.325	2.192	2.197
<b>Urbano</b>												
Pobreza Extrema	193	161	192	405	424	392	358	510	540	379	340	384
Pobreza no Extrema	407	500	487	826	757	745	789	698	635	702	565	537
Pobreza Total	601	661	678	1.231	1.181	1.137	1.147	1.208	1.175	1.081	905	920
<b>Asunción y Central Urbano</b>												
Pobreza Extrema	30	34	70	204	232	205	164	276	344	210	178	242
Pobreza no Extrema	187	283	247	515	448	467	504	448	425	488	400	394
Pobreza Total	217	316	317	719	681	672	668	724	768	697	578	636
<b>Resto Urbano</b>												
Pobreza Extrema	163	127	122	201	192	187	194	234	196	169	162	141
Pobreza no Extrema	220	217	240	311	309	278	286	249	211	215	165	143
Pobreza Total	383	345	361	512	501	465	479	484	407	384	327	284

<b>Área Rural</b>												
Pobreza Extrema	746	748	697	931	770	643	595	893	856	787	835	846
Pobreza no Extrema	457	503	588	559	525	559	487	481	449	457	451	431
Pobreza Total	1.204	1.251	1.285	1.490	1.295	1.202	1.083	1.374	1.305	1.244	1.287	1.277

FUENTE: DGEEC (2010). Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso. EPH 2010.



## ANEXO 2

Evolución de la pobreza, según dominio geográfico (en porcentaje) (1997-2010)

Dominio y estatus de Pobreza	1997-1998	1999	2000-2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Total País</b>												
Pobreza Extrema	18,8	17,7	16,7	24,4	21,2	18,3	16,5	23,7	23,2	19,0	18,8	19,4
Pobreza no Extrema	17,3	19,6	20,2	25,3	22,8	23,0	22,1	19,9	18,0	18,9	16,3	15,3
Pobreza Total	36,1	37,3	36,8	49,7	44,0	41,3	38,6	43,7	41,2	37,9	35,1	34,7
<b>Urbano</b>												
Pobreza Extrema	7,2	5,9	6,7	13,1	13,4	12,2	10,7	14,9	15,4	10,6	9,3	10,3
Pobreza no Extrema	15,2	18,2	17,0	26,6	24,0	23,3	23,7	20,4	18,2	19,6	15,4	14,4
Pobreza Total	22,5	24,0	23,7	39,7	37,4	35,5	34,4	35,3	33,6	30,2	24,7	24,7
<b>Asunción y Central Urbano</b>												
Pobreza Extrema	2,1	2,2	4,5	11,4	13,2	11,3	8,3	13,5	16,3	9,7	8,0	10,7
Pobreza no Extrema	13,0	18,2	15,7	28,8	25,4	25,8	25,4	21,9	20,2	22,5	17,9	17,3
Pobreza Total	15,1	20,4	20,2	40,2	38,6	37,1	33,7	35,4	36,5	32,2	25,9	28,0
<b>Resto Urbano</b>												
Pobreza Extrema	13,2	10,6	9,4	15,3	13,8	13,4	14,3	17,0	14,1	11,9	11,3	9,7
Pobreza no Extrema	17,9	18,1	18,5	23,6	22,2	20,0	21,1	18,1	15,1	15,2	11,5	9,8
Pobreza Total	31,1	28,7	27,9	38,9	36,0	33,4	35,4	35,1	29,2	27,1	22,8	19,5
<b>Área Rural</b>												
Pobreza Extrema	32,0	31,4	28,2	39,2	31,2	26,2	24,3	35,9	34,0	30,9	32,4	32,4
Pobreza no Extrema	19,6	21,2	23,8	23,5	21,3	22,8	19,9	19,3	17,8	17,9	17,5	16,5
Pobreza Total	51,6	52,6	52,1	62,7	52,5	48,9	44,2	55,3	51,8	48,8	49,8	48,9

FUENTE: DGEEC (2010). Principales Resultados de Pobreza y Distribución del Ingreso. EPH 2010.

## ANEXO 3

Elasticidad de la pobreza con respecto al producto (1997-2010)

Dominio y estatus de Pobreza	1997/98-2010				2003-2010			
	PIB	PIB de la agricultura	PIB primario	PIB del sector transable	PIB	PIB de la agricultura	PIB primario	PIB del sector transable
<b>Total País</b>								
Pobreza Extrema	-0,7	0,2	0,2	0,0	-0,4	0,2	0,3	0,3
Pobreza no Extrema	-2,5	0,1	-0,2	-0,8	-1,1	0,2	0,3	0,2
Pobreza Total	-1,6	0,1	0,0	-0,4	-0,7	0,2	0,3	0,3
<b>Urbano</b>								
Pobreza Extrema	-3,3	0,6	0,5	-0,2	-2,0	0,7	1,1	1,1
Pobreza no Extrema	-3,4	0,2	0,0	-0,8	-2,0	0,4	0,5	0,5
Pobreza Total	-3,3	0,4	0,2	-0,6	-1,9	0,5	0,7	0,7
<b>Asunción y Central Urbano</b>								
Pobreza Extrema	-7,8	1,0	0,5	-1,4	-1,5	1,3	2,0	2,2
Pobreza no Extrema	-4,0	0,3	0,0	-0,9	-2,4	0,4	0,7	0,6
Pobreza Total	-4,6	0,6	0,3	-0,8	-2,0	0,7	1,1	1,2
<b>Resto Urbano</b>								
Pobreza Extrema	-2,0	-0,1	-0,1	-0,6	-3,3	0,0	0,0	-0,2
Pobreza no Extrema	-3,3	0,1	-0,2	-0,9	-2,0	0,2	0,3	0,3
Pobreza Total	-2,8	0,0	-0,2	-0,8	-2,5	0,1	0,2	0,0
<b>Área Rural</b>								
Pobreza Extrema	0,3	0,0	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0
Pobreza no Extrema	-1,4	-0,1	-0,3	-0,7	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Pobreza Total	-0,4	0,0	-0,1	-0,2	0,1	0,0	0,0	0,0

FUENTE: Cálculos propios con datos del BCP y la DGEEC.



## **LOS DESAFÍOS DE UNA NUEVA INSERCIÓN EXTERNA DEL PARAGUAY\***

**Fernando Masi**

\*Se agradece sinceramente a Lucas Arce, sin cuya participación y valiosa contribución este ensayo no hubiera sido posible realizarlo.

## INTRODUCCIÓN

Un nuevo orden mundial se encuentra en ciernes y su consolidación se espera en las próximas décadas. La reconfiguración del sistema económico y político mundial se presenta a partir de los siguientes hechos: la emergencia de poderes intermedios frente a los países desarrollados, la construcción de un nuevo motor del dinamismo económico mundial en el Asia, el surgimiento de nuevas tendencias como el envejecimiento de la población y el fin de la era de las materias primas baratas a nivel internacional.

En este contexto, el Paraguay debe optar por una estrategia de integración al mundo, antes que el cambio mismo imponga la forma en que el país se integrará. Sin embargo, esta necesidad de fijar una estrategia de inserción externa de largo plazo despierta una serie de inquietudes, las cuales precisan ser contestadas asertivamente si se desea alcanzar exitosamente una integración beneficiosa. Algunas de estas son: ¿Cuál es el rol del Estado en la inserción internacional de un país que ha dejado este espacio a intereses privados de carácter muy atomizado y a las fuerzas internacionales? ¿Cómo será la estrategia de inserción del país y cuáles serán las bases de sustentación de este modelo económico/político? ¿Cómo se construirán las alianzas público-privadas para aprovechar la nueva situación y apostar a una inserción que permita el desarrollo económico del país, con base en la mejora de su estructura productiva, sus capacidades y sus conocimientos?

Para contestar estas preguntas, el siguiente estudio propone, en primer lugar, un análisis breve del contexto mundial y regional en el que se encuentra el Paraguay. En segundo lugar, se realiza un somero acercamiento a la historia del modelo de inserción internacional del país. En tercer lugar, se analizan los cambios en la inserción económica del país a partir de los cambios explicados en la primera sección. En cuarto lugar, se analizan las potencialidades que tiene el país para explotar las nuevas tendencias de la economía mundial y de los cambios en su estructura productiva. En quinto lugar, se realiza un análisis de los obstáculos que el país posee para la inserción exitosa. Por último, se plantea una serie de recomendaciones para afianzar la inserción del país en el cambiante contexto internacional.

## EL NUEVO CONTEXTO MUNDIAL

Para una inserción económica diferente y competitiva del Paraguay en la región y en el mundo, se deben considerar, además de los cambios estructurales que ha sufrido el país a partir de la instauración del proceso democrático, los cambios en el sistema económico y político mundial en los últimos diez años. Estos están mostrando una desaceleración en los países desarrollados que han dominado la economía mundial en gran parte de los últimos 200 años (Estados Unidos, Europa Occidental y Japón), con la emergencia de una serie de potencias intermedias, que poseen una gran extensión de tierras, gran cantidad de población, y cuyas economías, en los últimos años, han crecido fuertemente, así como su influencia política y sus ambiciones a nivel global (Brasil, Rusia, India y China – BRIC). Por otra parte, otros países del mundo en desarrollo crecen también considerablemente, integrándose al fragmentado sistema global y fortaleciendo sus posiciones en el plano internacional: es el caso de Sudáfrica y de los llamados “tigres” del Sudeste Asiático. En el caso sudamericano, ejemplos notables de esta dinámica son México, Chile, Perú y Colombia.

## EL NUEVO MUNDO

El nuevo milenio ha hecho visibles cambios importantes en el eje de las relaciones entre países y la forma en que se realizan las transacciones comerciales y las inversiones mundiales.

En primer lugar, la fragmentación de la producción, resultado de los cambios geopolíticos, económicos y tecnológicos en los últimos años, dio lugar a la *modularización* de las actividades productivas. Esto permitió el surgimiento de una nueva división del trabajo a nivel internacional, y la aparición de nuevas oportunidades económicas para los países en desarrollo (Berger, 2006). Así, la lógica del comercio mundial se transformó: las grandes empresas transnacionales se han convertido en distribuidores de la producción de bienes y, subsecuentemente, de los beneficios económicos en importantes partes del globo terráqueo. Este fenómeno ha permitido la creación de cadenas globales y regionales de valor, las cuales dominan las relaciones entre las empresas que forman parte del tejido productivo mundial (Dunning y Lundan, 2008; Gereffi, Humphrey y Sturgeon, 2005).

Este tipo de nueva estructura permite la posibilidad de generar comercio intra-industrial en regiones donde el mismo era prácticamente inexistente 30 años atrás, siendo los ejemplos más notables China y el Sudeste Asiático (Fukao, Ishido e Ito, 2003; Haddad, 2007). Por otra parte, la mejora de las telecomunicaciones dio lugar al *outsourcing* de servicios al exterior, un proceso que es recurrente en países como la India y, en los últimos tiempos, Tailandia (Jain, 2006).

En segundo lugar, en los últimos años se ha visto una nueva situación en torno a los precios de los productos básicos a nivel mundial. Durante la última década estos precios han aumentado significativamente; lo que puede observarse en el crecimiento del índice de precios de *commodities* primarios realizado por el FMI (ver Gráfico 1). Esto ha causado importantes modificaciones en la estructura del comercio de los países exportadores de este tipo de bienes, y ha puesto fuerte presión en aquellos importadores netos.

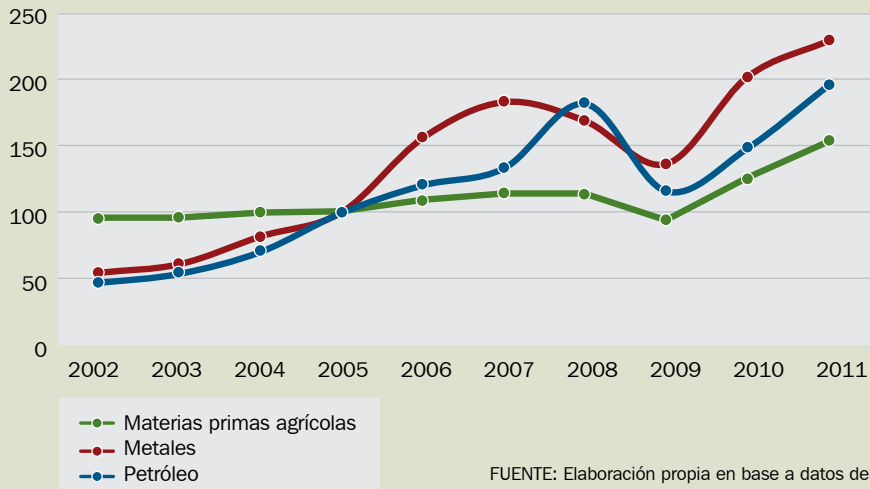
En tercer lugar, la cada vez mayor competencia mundial para el crecimiento de la productividad y de la competitividad en base a innovaciones tecnológicas impone a los países la necesidad de la mejora de su infraestructura (Brooks, 2009; Fujimura, 2004) y la capacitación de sus recursos humanos (Arce y Servín, 2011). Países que anteriormente se encontraban en posiciones periféricas en la economía mundial comienzan a ser integrados en base a los intereses específicos de otros países o empresas multinacionales: este es el caso de la integración del África en nuevas cadenas globales de valor (Gibbon y Ponte, 2005).

Estas nuevas condiciones mundiales marcan un nuevo momento para los países de América del Sur, que comienzan a recomponer su rol de exportadores en el contexto mundial y a tener una oportunidad para cambiar su tipo de inserción económica internacional actual, a partir del crecimiento económico de la última década. (ver Gráfico 1).

## LA NUEVA REGIÓN

En este sentido, Sudamérica recupera su rol de proveedor de materias primas a las nuevas regiones manufactureras, ya sea tanto vía *commodities* minerales como vía

**GRÁFICO 1.** Índice de precios de *Commodities* Primarios. 2002-2012  
(2005=100, con base en US\$)



*commodities* agrícolas. El mercado repunte económico de los últimos años está fundado en la exportación de estos productos básicos, que ha permitido la mejora en las condiciones de vida de aquellos países intensivos en recursos naturales.

Sin embargo, dentro de la misma región esto ocurre de forma diferenciada. Las estrategias de los países de integración al mundo difieren fuertemente. En los últimos años existe una creciente división del territorio sudamericano en dos grandes ejes, el Atlántico (Argentina, Brasil, Uruguay, Venezuela, Bolivia) y el Pacífico (Chile, Perú, Ecuador, Colombia). Mientras que en el primer caso los países tienen una tendencia a la unificación de intereses, liderada por Brasil, hacia un desarrollo endógeno; los países del Pacífico, de economías más pequeñas, buscan el acercamiento mayor a las economías de alto crecimiento del Asia, y una mayor apertura del comercio a nivel global. Estas posturas se ven reflejadas en las decisiones internas de los países: mientras los gobiernos del Pacífico son más proclives a los intercambios comerciales y desarrollan una estructura productiva con incipientes progresos en diversificación, pero aún basada en exportación de *commodities* minerales; los países del Atlántico se



muestran más reticentes al comercio internacional y más proclives al desarrollo de sectores industriales para la explotación del mercado interno de estos países, con la esperanza de una mayor explotación del vasto mercado brasileño.

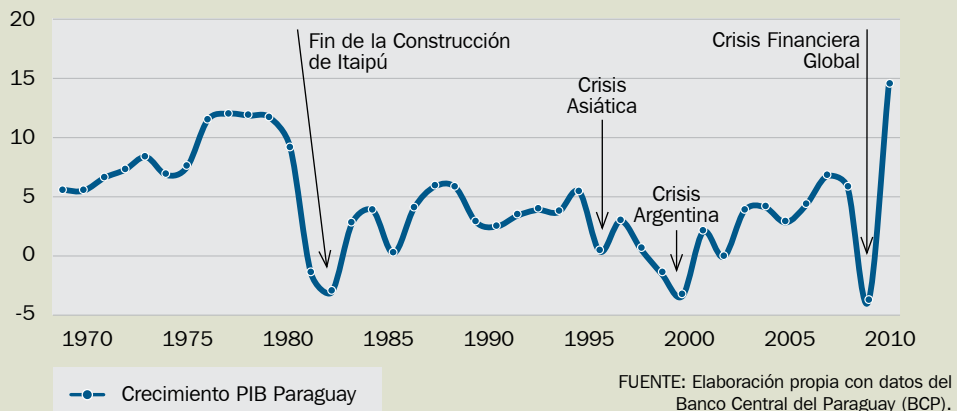
Por otra parte, la exportación de *commodities* está teniendo un efecto no buscado, que es la resta de competitividad a los productos vía aumento del precio de la moneda local (*Enfermedad Holandesa*), obstaculizando la diversificación de la canasta exportable. Esto, sumado al preponderante rol de China y los países del Este Asiático en la producción de manufacturas a nivel mundial, pone en riesgo la capacidad de diversificación de las economías y pone en duda la sustentabilidad de las estrategias de crecimiento basadas en la exportación de productos con bajo valor agregado. La necesidad de establecer estrategias para el desarrollo productivo y la inserción exitosa al mercado mundial es una meta compartida por todos los países de la región.

## PARAGUAY Y SU INSERCIÓN: UN POCO DE HISTORIA

El Paraguay es un caso excepcional de tipo de desarrollo económico dentro de América del Sur. Es un país macroeconómicamente estable, pero sin que este factor haya jugado un papel importante para su desarrollo económico ulterior. Actualmente, el Paraguay cuenta con un PIB cercano al 0,4% del PIB mundial. A su vez, su mercado interno carece de fuertes atractivos. Su escasa población (6 millones y medio de habitantes) cuenta con un bajo poder adquisitivo: el PIB per cápita (estimado en 3.421 dólares internacionales para 2011) es el segundo más bajo de Sudamérica, después del de Bolivia.

Herken Krauer et al. (2011) observan que, en los últimos 60 años, cada nueva fuente de acumulación económica ha dado lugar a un proceso de expansión económica. Sin embargo, al agotarse dicha fuente, se ha producido una fuerte contracción de la economía. Este suceso de expansión y contracción denota la falta de capacidad de los actores económicos del país para sustituir o renovar tal fuente. A su vez, dada su condición de país pequeño, las crisis internacionales han sido un factor de retracción económica muy importante para el Paraguay a lo largo de toda su historia, que ha coadyuvado a elevar la intensidad de estos procesos (ver Gráfico 2).

**GRÁFICO 2.** Crecimiento del PIB del Paraguay según las crisis internas y externas. 1970-2010



Esta inestabilidad del crecimiento está relacionada con la debilidad del sistema productivo paraguayo. A diferencia de otros países del subcontinente, que han llevado adelante estrategias de sustitución de importaciones durante gran parte del Siglo XX, el Paraguay ha mantenido una economía abierta. Este tipo de economía permitió sortear la necesidad de crear una oferta nacional de bienes manufacturados, pero no favoreció *per se* la aparición de un sistema productivo que agregase valor a la oferta de bienes del país. Los factores que han primado en el crecimiento económico del país son, principalmente, a) la tradicional exportación de productos forestales, agrícolas y pecuarios, b) la exportación de la energía hidroeléctrica a los países vecinos y c) la intermediación comercial o triangulación. Sin embargo, estas formas no han alcanzado para transformar tal crecimiento en desarrollo económico sustentable a lo largo del tiempo. En la última década, empero, se ha generado una nueva oportunidad para el país, derivada del incremento de las exportaciones. Este importante aumento, que significó pasar de 990 millones de dólares en 2001 a 5.486 millones en 2011, está permitiendo un crecimiento económico continuo<sup>1</sup>, rompiendo con más de dos décadas de estancamiento.

1 Esta tendencia ni siquiera pudo ser modificada por la última crisis financiera internacional, la cual solo detuvo el ritmo de crecimiento durante unos meses, en 2009.

Este importante crecimiento está forjando una nueva circunstancia para aprovechar los cambios en la demanda mundial, el aumento de los precios de exportación de sus productos y la mayor apertura en la región y en el mundo.

## PARAGUAY Y SU NUEVA ESTRUCTURA DE INSERCIÓN

Durante los últimos 20 años, pero fundamentalmente en los últimos diez años, se han producido importantes modificaciones en la estructura del comercio internacional del Paraguay, así como de los flujos y oportunidades de inversión extranjera que el país posee.

## COMERCIO

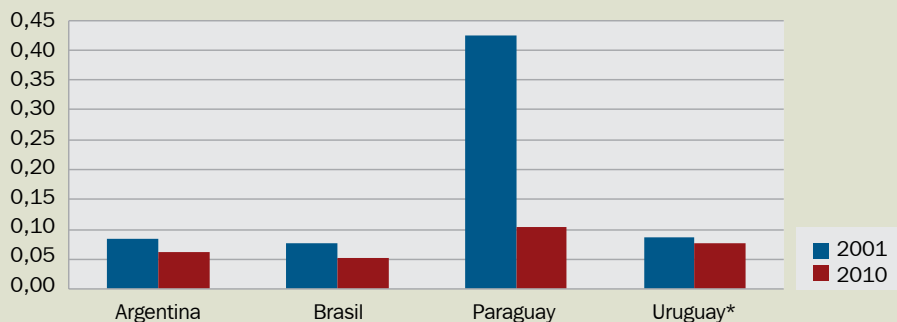
En los últimos 30 años, pero fundamentalmente en los últimos diez años, la canasta exportable del Paraguay ha experimentado cambios. Uno de los principales es la diversificación de las exportaciones ocurrida en los últimos años. El Índice Herfindahl-Hirschman (IHH)<sup>2</sup> muestra la concentración de las exportaciones, en un rango de 0 a 1, siendo 0 menos concentrado y 1 más concentrado<sup>3</sup>. En este trabajo se ha utilizado el IHH para medir la concentración de exportaciones del Paraguay con relación a los países del Mercosur. Para ello, se han elegido dos años (2001 y 2010) para observar los cambios en el índice. Una vez realizado el análisis por destino de exportación, se observa que la tendencia en la región es de una baja. Esta baja es muy pronunciada en el caso de Paraguay, que pasa de un índice de 0,42 a 0,11 en solo diez años. Esto indica que la desconcentración en términos de destinos del Paraguay ha seguido la tendencia característica del Mercosur en los últimos años (ver Gráfico 3).

2 "Es posible medir el grado de diversificación, concentración o ambos a partir del cálculo del Índice de Herfindahl-Hirschmann, medida que tiene la propiedad de ponderar el peso de cada producto y país en el total de su comercio, de modo que si el valor exportado es reducido, tiene una influencia pequeña en el indicador final, y viceversa. Esto se controla al tomar el cuadrado de las participaciones de cada país" (Durán Lima y Álvarez, 2008, 28).

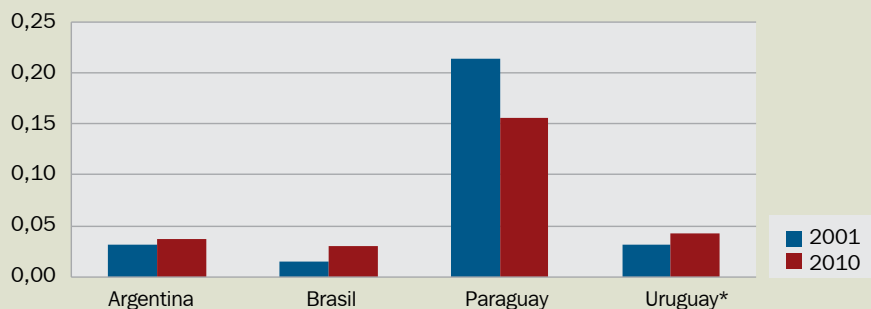
3 El Índice de Herfindahl-Hirschmann ha sido utilizado en la literatura sobre economía industrial como indicador de la concentración de los mercados. Un índice mayor de 0,18 se considera como un mercado "concentrado". Entre 0,10 y 0,18 "moderadamente concentrado", mientras el rango entre 0,0 y 0,10 se considera "diversificado" (cfr. Durán Lima y Álvarez, 2008).

La tendencia respecto a las exportaciones por productos muestra diferentes tendencias entre los países de Mercosur: mientras los otros tres países muestran una leve mayor concentración de las exportaciones (en todos los casos en alrededor de 0,1), en el caso paraguayo tal concentración tiende a disminuir de forma más abrupta (de 0,21 en 2001 a 0,16 en 2010), aunque esta no ha podido todavía converger a los niveles del resto de los países del Mercosur (ver Gráfico 4).

**GRÁFICO 3.** Índice Herfindahl-Hirschman de concentración por destino de la exportación Mercosur (2001; 2010)



**GRÁFICO 4.** Índice Herfindahl-Hirschman de concentración por producto de la exportación Mercosur (2001; 2010)



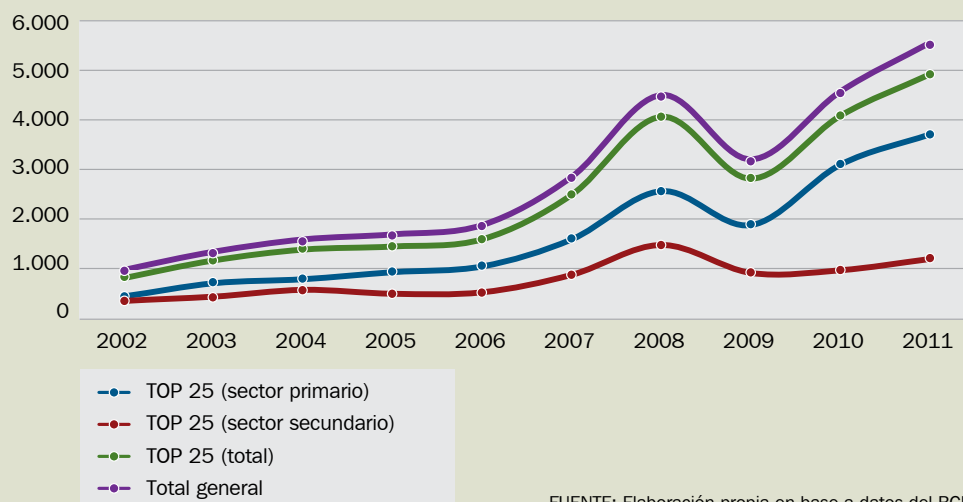
FUENTE: Elaboración propia en base a datos de COMTRADE (SITC, Rev 3).  
\*Datos para Uruguay de 2009.

## Productos

A pesar de la desconcentración de la canasta de bienes exportables de los últimos años, los 25 principales rubros de exportación mantienen una alta participación en el total: durante 2002 y 2011, el porcentaje de participación de estos bienes en la canasta exportadora osciló entre el 87% y el 90%, siendo en 2011 de 89%. Sin embargo, desde el comienzo del boom exportador, en el año 2002, se ha visto un creciente predominio de los rubros de origen primario: estos han pasado de 367,6 millones de dólares en 2002 a 3.716 millones de dólares en 2011 (Gráfico 5).

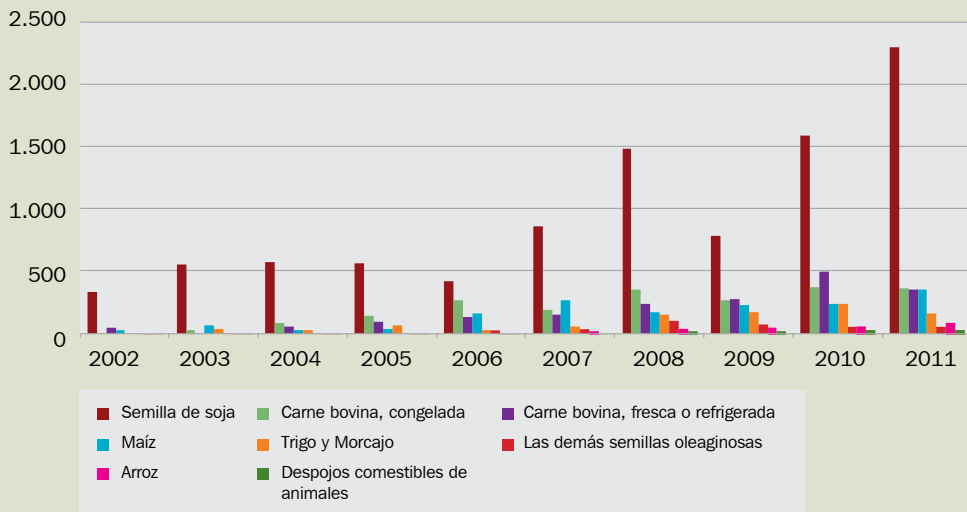
De estos 25 rubros de exportación, ocho son del sector primario: semillas de soja, trigo, maíz y otras oleaginosas, carne congelada y refrigerada, arroz y despojos animales (ver Gráfico 6). Estas partidas en conjunto componen el 58% promedio de las exportaciones durante el periodo 2002-2011. Dentro de este grupo, la semilla de soja es la que aporta una mayor porción, representado un 33% de las exportaciones totales del país (en 2011, este producto constituyó el 41% de las exportaciones totales).

**GRÁFICO 5.** Principales 25 partidas de exportación de mayor valor  
(En millones de dólares FOB)



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del BCP.

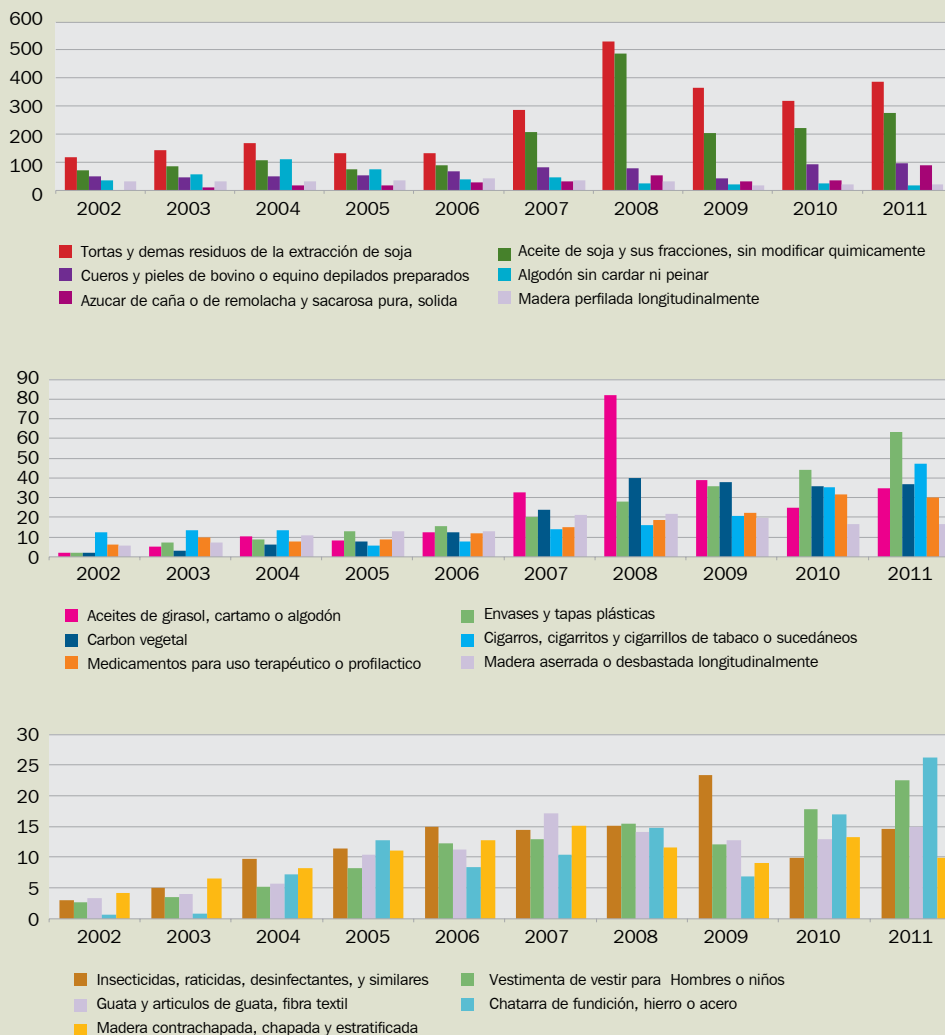
**GRÁFICO 6.** Principales rubros primarios de exportación del Paraguay 2002-2011  
 (En millones de dólares)



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del BCP.

Los 17 rubros restantes forman parte del sector secundario de la economía. Estos rubros se caracterizan por conformar el 30,8%, en promedio, de la canasta de bienes exportados de Paraguay durante el periodo señalado, aunque en la actualidad su participación se encuentra en un paulatino descenso, desde 38,7% a 21,9% en 2011, dado el crecimiento acelerado de los rubros primarios en los últimos años. Sin embargo, una observación mas detenida encuentra que subproductos procesados de los bienes primarios aumentan progresivamente su participación. Es el caso de los aceites y pellets de soja, aceites de otras oleaginosas, azúcar y cueros (Gráfico 7).

**GRÁFICO 7.** Principales rubros secundarios de exportación del Paraguay 2002-2011  
(En millones de dólares)



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del BCP.

El análisis de los 25 principales rubros entrega indicios de que la cadena de valor de la soja está causando fuertes impactos dentro de la distribución de la canasta de exportación del Paraguay, tanto a nivel de principales rubros del sector primario como del secundario. No obstante, la aparición en la lista de productos no relacionados a esta producción, y en montos crecientes (el caso del azúcar, los aceites de otras oleaginosas y la carne) de otros rubros, son indicadores de un cambio aun más profundo de las exportaciones en el Paraguay para los próximos años<sup>4</sup>.

### ***La exportación de energía hidroeléctrica***

Además de los bienes mencionados, existe otro tipo de exportación que es de gran peso en la inserción externa del país: la de energía hidroeléctrica. En el último año las estadísticas oficiales han hecho cambios para reflejar el importante rol de las represas hidroeléctricas binacionales de Itaipú y Yacyretá (ver Gráfico 8) y de la exportación de energía hidroeléctrica en la inserción económica del país durante las últimas tres décadas (BCP 2011c). La generación total de energía hidroeléctrica del Paraguay, incluyendo las represas binacionales<sup>5</sup>, ha sido de aproximadamente 108.000 Gigawatt Hora (GWH) en el 2010. De este total, solamente un 19% ha sido consumido por el Paraguay, cuando que le corresponde el 50% de la generación de la energía como copropietario de las binacionales<sup>6</sup>. La energía restante (81%) es exportada a los países vecinos. A su vez, del total de energía hidroeléctrica que usa el país, el consumo de hogares absorbe el 80% y apenas el restante 20% es consumido por actividades de producción, comercio y servicios (ver Cuadro 1).

Este escenario ha permitido una estrategia de exportación de energía, la cual ha brindado importantes divisas al Paraguay desde la puesta en marcha de las hidroeléctricas binacionales.

---

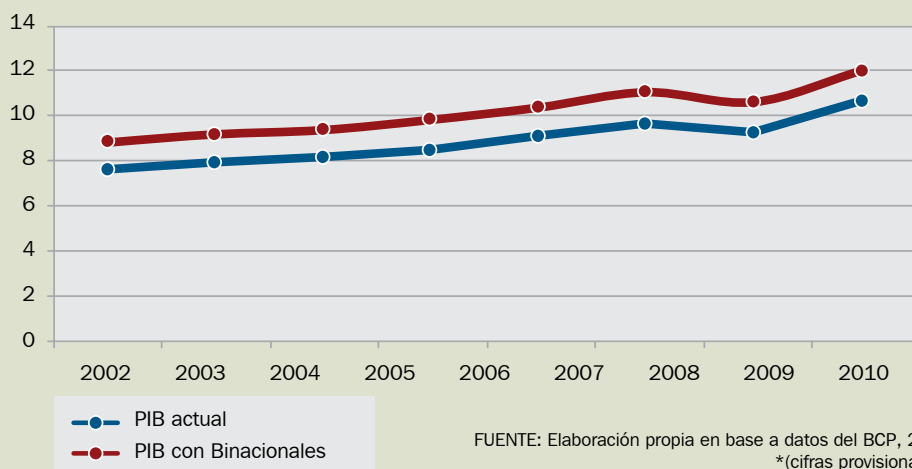
4 Aunque la carne sigue apareciendo como productos primario en las cifras oficiales, puede ser ya considerado un rubro manufacturero (carne congelada). Los valores de exportación de este rubro han crecido de menos de US\$ 100 millones en el 2001 hasta cerca de US\$ 1.000 millones en el 2010.

5 La otra represa es la de Acaray, dentro del territorio nacional.

6 Este monto resulta de sumar el 90% la producción energética de la represa de Acaray y de la mitad de la producción de las dos binacionales, Itaipú y Yacyretá.



**GRÁFICO 9.** Impacto de las hidroeléctricas binacionales en el PIB\*  
(En miles de millones de dólares constantes de 1994)



**CUADRO 1.** Paraguay: Generación y consumo de energía hidroeléctrica. 2010

FUENTES	TOTAL GENERACIÓN (GWH)*	GENERACIÓN DISPONIBLE (GWH)**	TOTAL CONSUMO (GWH)	CONSUMO (%) ***
Itaipú	90.358	45.179	7.656	14,0
Yacyretá	17.156	8.578	1.887	3,5
Acaray	1.020	927	927	1,7
<b>TOTAL</b>	<b>108.534</b>	<b>54.684</b>	<b>10.470</b>	<b>19,2</b>

FUENTE: Elaboración a partir de datos de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), y de la Itaipú Binacional.  
\*Promedio Anual. \*\* Teniendo en cuenta solamente el 50% de la generación de Itaipú y Yacyretá. \*\*\*Consumo de GWH de cada represa sobre el total de Generación Disponible.

Sin embargo, la apuesta para continuar con la exportación de energía hidroeléctrica como un puntal para el desarrollo tiene, al menos, dos debilidades muy importantes en el largo plazo. Por un lado, solo teniendo en cuenta el crecimiento vegetativo del consumo de energía (alrededor del 5% anual entre el 2000 y el 2010), se proyecta

que la demanda nacional sobrepasaría a la oferta en el año 2040. Aún sumando otros potenciales proyectos de generación de energía hidroeléctrica, la abundancia se prolongaría hasta cerca de 2050 (Arce, 2011a). Esto implicaría la imposibilidad de seguir exportando el remanente de energía a los países vecinos.

Por otra parte, la dificultad para la utilización de energía en el interior del país estaría inhibiendo un proceso de multiplicación económica mucho mayor que el devenido de las divisas provenientes de la exportación hidroeléctrica. A pesar de ser el país de mayor generación de energía hidroeléctrica per cápita en el mundo, el Paraguay explota muy poco de esa energía para su desarrollo interno. Dentro de la matriz energética del Paraguay, el consumo de la energía hidroeléctrica solo representa alrededor del 15% del total. La biomasa y los combustibles siguen siendo los principales recursos energéticos utilizados para el consumo de hogares y de la producción (Masi, 2011).

Actualmente, la posibilidad de expandir su utilización para las industrias nacionales es muy reducida. La falta de nuevas líneas de transmisión con las cuales abastecer a la industria local<sup>7</sup> es una de las más graves deficiencias del presente para apuntalar el crecimiento del producto bruto industrial, y uno de los obstáculos mayores para el aprovechamiento de las potencialidades que posee el país.

## Mercados

En cuanto al análisis de los destinos de las exportaciones paraguayas<sup>8</sup>, en el Cuadro 2 se observa que los diez principales países importadores de bienes paraguayos concentraban en el año 2000 el 90% de esos bienes exportados, mientras que en el 2010 este número se había reducido al 77,9%<sup>9</sup>. Dentro de estos diez destinos, los

7 Según la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), el Paraguay posee alrededor de 5.000 kms. de líneas de transmisión de baja potencia (66 y 220 Kv.) y solamente 16 km. de líneas de 500 Kv. (alta potencia), ubicándose último en América del Sur en términos de líneas de transmisión de 500 Kv., en razón de Km/Gigawatt Hora, incluso por debajo de países como Chile y Uruguay, de mucho menor generación de energía hidroeléctrica.

8 Debido a inconsistencias al momento de utilizar los datos de exportaciones del Banco Central de Paraguay, en el caso del análisis específico de destinos se ha optado por utilizar el análisis de las importaciones del resto del mundo respecto a Paraguay, a través de la base de datos de Comtrade (SITC rev.3).

9 Este indicio es coincidente con lo expresado en el análisis de IHH realizado al comienzo del apartado, fortaleciendo la tesis de la desconcentración de las exportaciones del Paraguay.

países han cambiado. Argentina y Brasil, principales importadores que en conjunto recibían el 59,2% de las exportaciones de Paraguay en el 2000, para el año 2010 ya habían reducido su participación hasta 23,1%. Esta disminución tiene relación con el crecimiento de Federación Rusa y Chile, importantes importadores de carne paraguaya, que pasaron a ser el tercer y el primer principal importador de productos paraguayos durante 2010, respectivamente.

Por otra parte, es importante mencionar que algunos países europeos, como España, Italia y Países Bajos, se mantienen entre los principales importadores durante los años estudiados. Esto es importante, sobre todo teniendo en cuenta que Estados Unidos, que había sido el quinto importador de bienes paraguayos durante el año 2000, ha dejado su lugar entre los diez principales importadores para el año 2010, ubicándose en la decimocuarta posición.

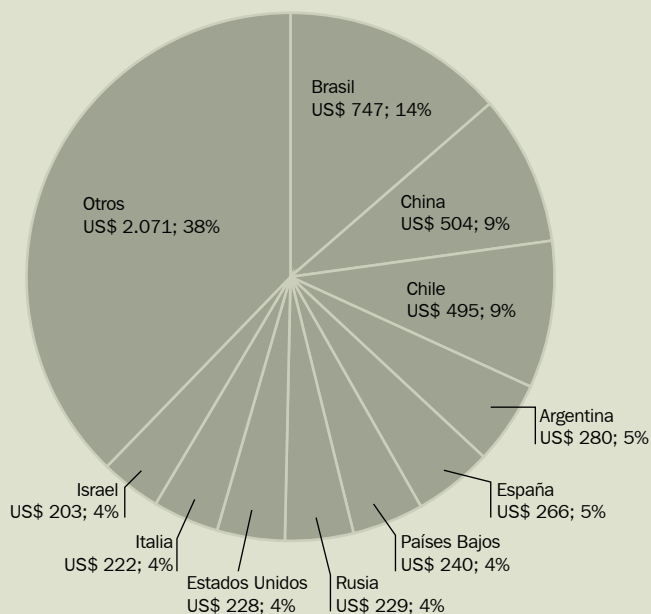
**CUADRO 2.** Principales países importadores de productos paraguayos. 2000 y 2010

AÑO 2000			AÑO 2010		
PAÍSES	MILLONES DE US\$ (CIF)	PARTICIPACIÓN	PAÍSES	MILLONES DE US\$ (CIF)	PARTICIPACIÓN
Brasil	351,35	32,2%	Chile	624,6	13,6%
Argentina	294,76	27,0%	Brasil	611,2	13,3%
Chile	66,64	6,1%	Rusia	447,8	9,8%
España	55,12	5,1%	Argentina	436,0	9,5%
Estados Unidos	45,83	4,2%	Italia	286,0	6,2%
Italia	39,16	3,6%	Países Bajos	254,8	5,6%
Países Bajos	36,67	3,4%	Perú	243,2	5,3%
Perú	35,77	3,3%	Alemania	230,3	5,0%
Venezuela	31,32	2,9%	Turquía	221,9	4,8%
Bolivia	25,53	2,3%	España	213,2	4,7%
Otros	108,52	10,0%	Otros	1.011,4	22,1%
<b>TOTAL</b>	<b>1.090,68</b>	<b>100,0%</b>	<b>TOTAL</b>	<b>4.580,4</b>	<b>100,0%</b>

FUENTE: Elaboración propia con datos de COMTRADE (SITC rev. 3).

En el comercio mundial, especialmente en el comercio sudamericano, el papel de la República Popular China es cada vez mayor. Sin embargo, no es posible percibir tales modificaciones de los patrones de comercio en el caso del Paraguay, debido al deficiente registro de sus actividades comerciales en las estadísticas oficiales de ambos países. Ruiz Díaz (2012), en una publicación reciente, intenta sobrepasar estos obstáculos a través de una metodología original que estima el comercio del Paraguay respecto a todos los países del mundo. De esta manera, el autor encuentra que, para 2011, China podría ser el segundo socio comercial del Paraguay. Por otra parte, es notable ver que según este estudio, Estados Unidos permanece entre los principales destinos, y que aparece Israel como nuevo destino de envergadura de las exportaciones del país.

**GRÁFICO 9.** Paraguay. Principales destinos de la exportación, según Mythbusters. Año 2011  
(En millones de dólares y en porcentaje)



FUENTE: Elaboración propia en base a datos de Ruiz Díaz (2012).

## INVERSIONES

En un país donde la inversión, tanto la interna como la Inversión Externa Directa (IED), ha sido notoriamente baja, se destacan los avances producidos desde los años 90 para fomentar el crecimiento de la misma. La información oficial de las inversiones en el país es reducida y deficiente: actualmente, el Banco Central provee información acerca de los flujos de IED, pero sólo respecto a los ingresos al país.

Al observar los datos de IED sobre el PIB (ver Gráfico 10), se hace evidente el mejoramiento paulatino que ha tenido desde el comienzo de este siglo. Durante los años 90, la alta proporción de IED ingresada al país obedece, por un lado, a inversiones directas en el sector financiero, dado que durante esos años tuvo lugar una profunda reorganización, saneamiento y liquidación de bancos y financieras (Herken Krauer, Arce y Ovando, 2011); y, por otro, a la explotación del mercado interno y la potencial explotación de la soja (Masi, 2001). Para el periodo 1998-2003 (que coincide con la crisis de varios países “emergentes” como Brasil, Argentina, Rusia y Turquía) se observa la caída de los flujos de IED en el Paraguay hasta un monto menor al 1% del PIB en 2002, para comenzar a recuperarse en el periodo posterior, más específicamente a partir del 2005, llegando estos flujos a representar 2,3% del PIB en el 2010.

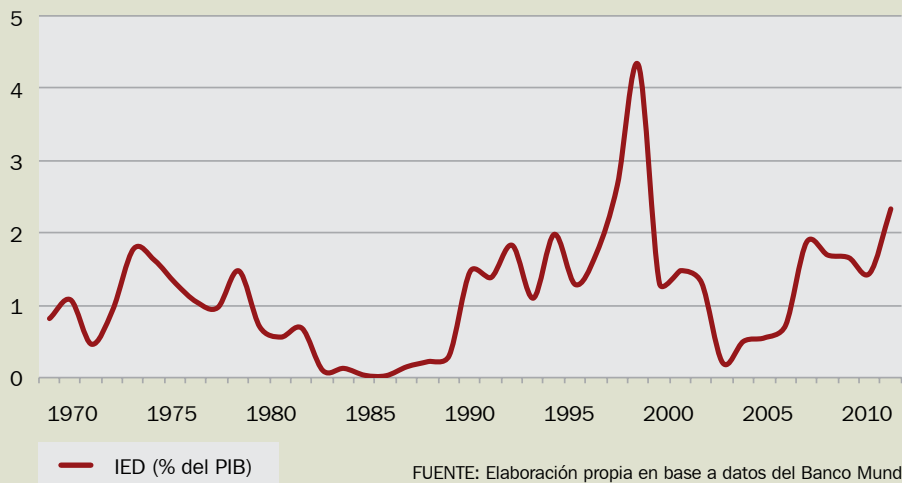
Los flujos de IED en el Paraguay aumentaron en un 171% en 2010, hasta situarse en 268 millones de dólares, lo cual fue un récord para la década. El aumento de la IED, básicamente, tomó la forma de mayores reinversiones de utilidades y préstamos entre empresas relacionadas. La información del sector en el tercer trimestre de 2010 muestra que los mayores volúmenes de inversión se destinan a manufacturas y servicios (90%). Los principales inversores fueron Estados Unidos, España, Brasil y Panamá (CEPAL, 2011). (ver Gráfico 10)

Las pocas y deficientes informaciones existentes dificultan, en gran medida, el análisis cabal de la IED en el Paraguay. Sin embargo, a partir de un análisis cualitativo se pueden observar nuevas tendencias y emprendimientos en el país.

Desde el año 2000, con la promulgación de la Ley de Maquilas, este tipo de atracción de IED iniciaba un proceso lento, pero de rápida expansión en los últimos dos años. La IED por maquila consiste principalmente en la llegada de empresas

integradas con Brasil, que con cierta agregación de valor han impulsado el montaje industrial dentro en el Paraguay.

**GRÁFICO 10.** IED en el Paraguay como porcentaje del PIB. 1970-2010



Aparte de la maquila, en los últimos años se ha incrementado el flujo total de IED hacia el Paraguay y se han realizado múltiples anuncios de empresas extranjeras con proyectos de radicación en el país, teniendo como objetivo no ya la explotación del mercado interno, sino la utilización del país como una plataforma para la producción de bienes de exportación. A este respecto se destacan las inversiones realizadas por las principales compañías multinacionales relacionadas con la cadena de valor de la soja, para aumentar la transformación de este bien primario en aceite vegetal (Diario La Nación, 2012; Reuters, 2011; Reuters, 2012).

También se debe mencionar la inversión extranjera en la minería, actividad con casi ningún precedente en el país. Empresas extranjeras se encuentran actualmente explotando la extracción de oro y titanio en el Paraguay y una empresa multinacional de mucho peso internacional (Rio Tinto ALCAN) se encuentra negociando una inversión de US\$ 3,500 millones para una industria de aluminio con vistas al mercado brasileño.

## APROVECHAMIENTO DE NUEVAS POTENCIALES OPORTUNIDADES

Para aprovechar el potencial productivo del país, y seguir adelante con los cambios en la inserción manifestados hace poco más de 20 años, el país debe estimular el desarrollo y la profundización de sus relaciones económicas con el mundo. En este contexto, es importante el desarrollo de relaciones con los países de más alto crecimiento (como los países emergentes del grupo BRIC) y con aquellos países donde los ciudadanos y residentes del Paraguay tienen un amplio vínculo debido a su historia común, cercanía geográfica y/o cultural.

## LOS EMERGENTES: BRIC E IBSA

Los BRIC (Brasil-Rusia-India-China) son un conjunto de potencias emergentes que poseen un enorme mercado interno y significativas potencialidades de crecimiento. En conjunto, se estima que este grupo de países está poblado por 2.790 millones de personas (42% de la población mundial estimada para 2010), con un PIB per cápita<sup>10</sup> promedio de 9.305 dólares de 2010. En total, el PIB de estos países comprende alrededor de 20,27 billones de dólares<sup>11</sup>. Para el 2030, este conjunto de países conformará alrededor de la mitad del PIB mundial.<sup>12</sup> El relacionamiento de Paraguay con estos países es extremadamente diverso, al igual que las oportunidades potenciales de iniciar intercambios con los mismos. Por un lado, Brasil, vecino a Paraguay con un relacionamiento de larga data, y por otro, China, India y Rusia, países con los cuales el Paraguay ha mantenido discretos lazos económicos aunque crecientes en términos comerciales. Aun más, con la República Popular China los intercambios directos son inexistentes en la actualidad, aunque el flujo comercial se ha incrementado notablemente en la última década<sup>13</sup>.

10 PIB per cápita basado en purchasing power parity (PPP).

11 PIB basado en PPP.

12 Cálculos propios en base a datos del "World Economic Outlook Database" del Fondo Monetario Internacional. Datos actualizados a abril de 2011.

13 Se supone que una buena parte de la exportación de granos de soja del Paraguay tiene como destino final la China Continental. Los datos estadísticos son difíciles de estimar por la falta de una relación directa con ese país. Sin embargo, las abultadas exportaciones de soja al Uruguay (puerto de transferencia) y a algunas islas del Caribe hacen suponer que las multinacionales que acopian este producto lo destinan en buena parte a la China.

Al analizar los países del BRIC por separado, se observa que cada uno cuenta con importantes peculiaridades. De los cuatro países citados, Rusia es el que más incertidumbre arroja acerca de su crecimiento económico. Rusia tiene un PIB de 2,356 billones de dólares y un PIB per cápita de 15.900 dólares. Los intercambios actuales con el Paraguay están relacionados en su mayoría con productos pecuarios de exportación (carne vacuna y porcina), por un total de alrededor de US\$ 224 millones para el 2011<sup>14</sup>. Estas exportaciones han mostrando un crecimiento importante desde el año 2004.

India es la nación democrática más poblada del mundo (1.215 millones de habitantes)<sup>15</sup>. El PIB de la India, de 4,448 billones de dólares, se corresponde con el 5,7% de la economía mundial estimada para el año 2011. Con este país, Paraguay tiene historial de intercambio corto pero creciente: las exportaciones paraguayas a la India aumentaron de 1 millón de dólares en el 2000 a 28,7 millones de dólares en 2011, con un pico de 72 millones de dólares en 2010. En estas transacciones, el crecimiento de las exportaciones de aceite de soja es dominante. En total, el volumen de comercio entre ambos países durante el año 2010 se contabilizó en 123,6 millones de dólares. Al hacer un análisis de las importaciones de la India (alrededor de 266.402 millones de dólares<sup>16</sup> en 2009) del resto del mundo, se observan importantes hallazgos que pueden ser utilizados por el Paraguay, tales como la importación de aceite de girasol o de algodón, maderas procesadas, cueros, y aceites esenciales, entre otros (Oziw, 2010a). Por otra parte, existe una lista de más de 1.000 productos exceptuados de arancel con dicho país, oportunidades que deben ser aprovechadas por Paraguay, dado el acuerdo preferencial de comercio firmado entre el Mercosur y la India en 2005.

De los integrantes del grupo BRIC, China es el miembro con mayor potencial para convertirse en líder económico mundial en un futuro próximo. Su PIB está estimado en 11,174 billones de dólares para el año 2011. Aunque es el país más poblado del mundo, con 1.314 millones de habitantes, su PIB per cápita es muy bajo: 8.394 dólares estimado para 2011. A pesar de este hecho, según un estudio del Banco

---

14 Datos de exportaciones del BCP.

15 Existen estudios que afirman que se transformará en el país más poblado del mundo en los próximos años (Huang y Tarum, 2003; Lutz y Scherbov, 2004; Wilson y Purushothaman, 2003).

16 Valores tomados a partir de COMTRADE.



de Desarrollo Asiático (2010), unos 328 millones de chinos consumen entre 4 y 10 dólares diarios<sup>17</sup>. A su vez, es un gran importador de alimentos y materias primas, así como el más fuerte exportador de manufacturas. Las relaciones de Paraguay con la República Popular China se mantienen distantes debido a la asociación estratégica que el país mantiene con Taiwán. El Paraguay es un fuerte aliado de Taiwán a nivel mundial. Aun así, las exportaciones del Paraguay a China han ido en aumento: según estimaciones del CADEP, es considerado el mayor importador de productos paraguayos para el año 2011 (Ruiz Díaz, 2012). Entre los productos de exportación a China se destacan la semilla y el aceite de soja, el algodón, el cuero y la madera<sup>18</sup>.

El crecimiento exponencial de la influencia política y económica de China continental, sobre todo en países de menor desarrollo, empieza a complicar cada vez más la asociación estratégica del Paraguay con Taiwán. Los importantes montos de ventas a China a través de terceras partes hacen cada vez más evidentes los beneficios económicos que podría traer el relacionamiento directo con ese país. No obstante, el flujo de dinero en efectivo es todavía un fuerte incentivo para mantener el apoyo a Taiwán (Arce, 2011a).

Los contactos entre las potencias del BRIC son cada vez más fluidos en los entornos internacionales, en la medida que las mismas buscan traducir su peso económico en influencia en el sistema mundial; como, por ejemplo, los esfuerzos de coordinación de posturas dentro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), como lo fue la creación del G20.

Otro ejemplo es el foro IBSA, un espacio trilateral que agrupa a India, Brasil y Sudáfrica. La conformación de este foro tuvo su origen en la necesidad de una mayor cooperación para el desarrollo, mejorar la fortaleza de las coaliciones sur-sur y la búsqueda de reformas del sistema multilateral que dé cuenta de la emergencia de estos países a escala mundial. Este foro intenta ser un mecanismo sistemático para la cooperación en las negociaciones multilaterales.

Sudáfrica, que dado su tamaño no es considerado parte del grupo BRIC, es el

---

17 Dólares constantes de 2005 basados en PPP. Este estudio ha enunciado que actualmente 840 millones de personas forman parte de la clase media china.

18 Para este recuento, se tienen en cuenta los cálculos de Ruiz Díaz (2012) y del BCP.

referente económico de África en la actualidad. Este miembro del IBSA se encuentra en pleno crecimiento y es rico en recursos minerales y agrícolas. Cuenta con una población estimada en 40 millones de personas. Durante los últimos diez años, se estima que la economía de Sudáfrica ha crecido a un ritmo de 5,6%, alcanzando un PIB de aproximadamente 548,3 mil millones de dólares. Es el principal país de África, con una industria pujante, gran cantidad de recursos naturales y un ingreso per cápita de 11.000 dólares aproximadamente. El Paraguay exporta a este país productos tales como carne bovina, aceites y grasas vegetales, maíz, tabaco y residuos de tabaco, y forraje para animales. El comercio con este país ha aumentado un 29% entre 2000 y 2010.

## SUDESTE ASIÁTICO: EL AUGE DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Los intercambios con el Sudeste Asiático, el área de mayor crecimiento económico en los últimos veinte años (un crecimiento del PIB promedio de 7,2% anual), es un factor a ser atendido en el corto y mediano plazo. El Paraguay ha mantenido relaciones con algunos de estos países durante prolongados lapsos de tiempo, e incluso con algunos de ellos existen intercambios comerciales fluidos de larga data. Se estima que en el año 2010 el PIB de este grupo alcanzó a 3,0 billones de dólares<sup>19</sup>. Esta región está integrada al circuito económico de China, India y Japón y se encuentra relacionada a diversas cadenas de valor globales de manufacturas, concentradas sobre todo en Malasia, Filipinas, Indonesia y crecientemente en Vietnam. Entre estas economías se encuentran Singapur y Brunei, países que poseen un ingreso per cápita muy alto: 59.936 y 49.517 dólares estimados para 2011, respectivamente. Varios de estos países detentan las mayores tasas de crecimiento a nivel mundial, pero su comercio con América Latina es todavía reducido. No obstante, se detectan allí buenas oportunidades para la venta de materias primas y alimentos en el corto plazo.

Actualmente, el Paraguay exporta a esta región 214,7 millones de dólares FOB, según datos de 2011 del BCP; es decir, el equivalente al 3,9% de las exportaciones paraguayas al mundo durante dicho año. Los destinos de las exportaciones paragua-

19 Se denomina aquí el Sureste Asiático a las naciones que integran el ASEAN (Asociación de Naciones del Sureste Asiático).

yas a este bloque son, principalmente, Vietnam, China, India y Tailandia en orden descendente.

Dado que la demanda asiática está concentrada en el rubro de agroalimentos, es conveniente una diversificación de la canasta exportable del Paraguay, en beneficio de aquellos productos con mayor valor agregado y que permitan un encadenamiento productivo mayor. Por otra parte, en esta vinculación con los mercados asiáticos el Paraguay debe aprovechar las facilidades que ofrece Chile, tanto en relación a su logística comercial y de transporte hacia el Pacífico, como a las posibilidades de exportación en productos paraguayos amparados en la gran cantidad de acuerdos de libre comercio acordados entre Chile y diferentes países de Asia. (Masi, 2008).

### **COMERCIO DERIVADO DE LA INMIGRACIÓN: MEDIO ORIENTE, UCRANIA, JAPÓN Y ALEMANIA**

Una estrategia poco llevada adelante por el sector público es el apoyo activo a los emprendimiento de colonos inmigrantes (y sus descendientes) de Medio Oriente y países como Ucrania, Japón y Alemania. Normalmente, los apoyos que estos reciben provienen de los mismos países de origen. Muchos de estos colonos actualmente están desarrollando emprendimientos agroindustriales que permiten avizorar un cambio en el patrón productivo. El apoyo estatal en estas regiones, a partir de la mejora de la infraestructura y la conectividad con el exterior, podría ser de gran utilidad para incrementar los volúmenes de venta ya insinuados.

Los países de Medio Oriente tienen un ingreso per cápita de 8.806 dólares, además de una importante demanda de bienes alimenticios. En total, los países de Medio Oriente suman un PIB estimado de 3,927 billones de dólares para el año 2011<sup>20</sup>. Además, el Paraguay posee una importante comunidad de inmigrantes o descendientes de inmigrantes provenientes de esa región, que trabajan principalmente como comerciantes. Estos vínculos se vuelven potenciales plataformas para el intercambio de bienes, e incluso para la atracción de inversiones, con países que tienen una fuerte necesidad de asegurar la provisión de materias primas y alimentos.

<sup>20</sup> Estos datos incluyen en sus cálculos a otros países de África del Norte, integrantes de la zona conocida como Magreb, fuertemente emparentada con Medio Oriente.

El considerable capital acumulado por muchos de los países de esa región, resultado de las exportaciones de petróleo, puede ser un importante incentivo para la inversión en el Paraguay. Sin embargo, cabría la necesidad de distinguir el tipo de inversiones que los mismos realizarían en el país, debido al riesgo que implica atraer flujos de capital con fines de “*resource seeking*”, tales como la compra de tierras. La expansión de la compra de tierras por extranjeros es uno de los principales desafíos para Latinoamérica y países con tierras ricas a precios bajos, como el Paraguay. Esto es, el riesgo de la compra de tierras con fines especulativos, que expulse a los inversores nacionales e incluso a los pequeños y medianos productores nacionales, y de la utilización de grandes extensiones para fines productivos sin tener en cuenta el equilibrio ecológico de la región.

Igualmente, sería importante la búsqueda de inversiones más sofisticadas en productos cuya demanda en Medio Oriente es alta. Por ejemplo, la inversión en “*joint ventures*” exportadores de alimentos procesados hacia esa zona.

## AMÉRICA LATINA Y MERCOSUR

Varios de los principales países de América Latina se habrán convertido en potencias de ingreso medio en unos 20 años, aunque otros permanecerán sin llegar a ese estadio por haber adoptado políticas populistas por un período prolongado de tiempo. Igualmente, América Latina seguirá a la zaga de Asia y de otras áreas de rápido crecimiento en términos de competitividad económica. Dentro del contexto regional, como se ha notado en la primera sección, se estuvo observando el acelerado crecimiento de los países de Sudamérica, lo que posibilitó el crecimiento de la inversión y del comercio intra-regional en los últimos años.

En el marco latinoamericano, los países del Mercosur, y países de alto crecimiento como Chile, Perú y Colombia, son importantes referencias para el Paraguay. También México merece una mención en este apartado, debido a su peso económico en el PIB latinoamericano.

El Mercosur ha sido una de las principales estrategias asumidas por el Paraguay desde hace 20 años. El crecimiento pausado y constante de las exportaciones para-

guayas al Mercosur ha mostrado su mayor bondad en la apertura de un canal para la venta de productos con mayor valor agregado. La calidad en el tipo de exportaciones paraguayas al Mercosur es mayor *vis-à-vis* las exportaciones paraguayas al resto del mundo. Así, el bloque regional se ha convertido en el principal receptor de las exportaciones no tradicionales, las cuales contienen mayor valor agregado y son fuentes mayores de empleo<sup>21</sup>.

**CUADRO 3.** Paraguay: Exportaciones de Bienes No Tradicionales (En millones de US\$ y porcentaje)

AÑOS	MERCO-SUR	ESTADOS ASOCIADOS*	RESTO DEL MUNDO	TOTAL	MERCO-SUR	ESTADOS ASOCIADOS*	RESTO DEL MUNDO	TOTAL
1991	80	10	60	149	53%	6%	40%	100%
2008	500	88	381	969	52%	9%	39%	100%
2009	422	79	316	816	52%	10%	38%	100%
2010	529	76	371	976	54%	8%	38%	100%

FUENTE: BCP y Dirección de Integración del Ministerio de Hacienda.

\*Estados asociados al Mercosur: Chile, Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela.

Cabe señalar que la remoción del doble cobro arancelario en el Mercosur es una gran oportunidad para el Paraguay, por un lado porque su aplicación traerá recursos derivados de las compensaciones que los países de Mercosur le otorgarán al Paraguay (Mercosur-CMC, 2010). Estas se entienden como una forma de resarcimiento por los efectos adversos de la creación de un territorio aduanero común para un país sin litoral marítimo. Al mismo tiempo, el Paraguay deberá aprovechar esos recursos

21 Alrededor del 53% de las exportaciones no tradicionales se dirigen al Mercosur. Cuando se incluyen los demás países latinoamericanos, esta cifra de participación es mayor al 60%. Se consideran exportaciones no tradicionales, aquellas manufactureras y productos naturales de reciente cultivo y por lo tanto diferentes a las materias primas tradicionales como soja, trigo, carne, madera y algodón. Este tipo de exportaciones participa con un 20% a 25% en las exportaciones totales del país.

otorgando preferencias a proyectos que mayor impacto tienen en el aumento de ingresos, y en el acceso a los mercados regional e internacional para la colocación de sus productos.

Entre los países de Mercosur se encuentran dos de los principales socios comerciales del Paraguay: el Brasil y la Argentina. La cercanía geográfica, el uso compartido de recursos naturales (a través de las hidroeléctricas), el comercio histórico y las importantes migraciones cruzadas sufridas los convierten en sus principales contrapartes.

De ellos, el socio más importante del Paraguay es el Brasil: la economía más grande y el mayor importador de bienes paraguayos. El Brasil es el país con mayores posibilidades de crecimiento endógeno, poseedor de una economía crecientemente diversificada, donde posiblemente se encuentre gran parte del dinamismo económico del subcontinente en las próximas décadas. Aunque sigue principalmente concentrado en la producción agrícola y la agroindustria, cuenta con una industria vital en algunas áreas integradas al mercado mundial, y se ha transformado en la plataforma de gran parte de los emprendimientos productivos en manufacturas de las principales empresas multinacionales en los últimos años. Las posibilidades que la economía brasileña abre son amplias: desde el creciente comercio de bienes hasta la integración en cadenas productivas regionales (que ya llevan adelante maquiladoras y algunas empresas agroalimentarias).

La tercera economía latinoamericana, Argentina, es el otro gran socio comercial del Paraguay dentro de Mercosur. Según datos de OBEI (2012) las exportaciones a la Argentina, constituyeron el 10% de las exportaciones totales del Paraguay en el 2011. Estas exportaciones, a su vez, sólo constituyen el 0,9% de todas las importaciones de Argentina. Entre 2008 y 2011, el 53% de las exportaciones paraguayas a ese país han consistido en productos primarios y el 47% en productos manufacturados. Si bien el intercambio es relativamente estable, desde 2004 en adelante Argentina ha impuesto fuertes restricciones al comercio, como medidas para preservar su industria<sup>22</sup>.

---

22 A partir del año 2009 y respondiendo en parte a los efectos de la crisis internacional, la Argentina es el país que más restricciones no arancelarias o trabas ha interpuesto al comercio internacional. Estas trabas también obedecen a una política comercial expresada en forma clara por exponentes del gobierno argentino como la ministra de Industria Débora Georgi, quien ha manifestado que las medidas han obedecido a la necesidad de proteger a sectores sensibles de la industria argentina, por un lado; y por otro lado, de promover nuevas industrias de rubros que anteriormente se importaban.

Sin embargo, no hay indicios firmes de que las restricciones comerciales impuestas por la Argentina hayan afectado las exportaciones del Paraguay al país vecino<sup>23</sup>. La importancia de Argentina refiere a la gran cantidad de inmigrantes paraguayos que el país acoge, y los sustanciales vínculos económicos que esto puede generar en el largo plazo, si se estableciesen políticas específicas para el desarrollo comercial de la diáspora paraguaya a partir de bienes producidos en el Paraguay.

Los países del Pacífico comienzan a ser cada vez más importantes para el Paraguay. Chile se ha convertido en uno de los principales socios comerciales del país, a raíz de la importación cada vez mayor de carne bovina paraguaya. Además, Chile posee un Estado con gran capacidad estratégica para desarrollar políticas en torno al crecimiento económico. Actualmente se encuentra en una fase de articulación de una nueva estrategia mundial, con miras a transformarse en el proveedor de servicios y logística de Sudamérica para la exportación de productos sudamericanos al Asia, aprovechando las vías comerciales ya desarrolladas con que ese país cuenta.

Es notoria la falta de comercio del Paraguay con México, la segunda economía más grande de Latinoamérica (PIB estimado en 1,54 billones de dólares en 2010), que posee el tercer PIB per cápita más alto de Latinoamérica detrás de Argentina y Chile (14.151 dólares). Durante el año 2010 el Paraguay ha exportado a México alrededor de 8,2 millones de dólares en productos de la madera, aceites esenciales, productos farmacéuticos, cuero, textiles, sésamo y stevia, entre otros. La compra de productos con cierta elaboración, y de productos alimentarios de nicho, es un indicio de las oportunidades que ofrece el mercado mexicano y que no están siendo aprovechadas por el Paraguay.

Además del creciente comercio entre los países latinoamericanos, un aspecto a notar es la integración paulatina que se está llevando a cabo en la región. El crecimiento latinoamericano crea nuevas oportunidades para la mejora de los intercambios entre los países de la región, sobre todo si se comienzan a concretar las iniciativas regionales de integración infraestructural, comercial y financiera. Inicia-

---

23 Por ejemplo, en el caso de la exportación de productos primarios, la venta de soja ha sufrido una baja importante en los años 2009 y 2010 a causa de la eliminación de beneficios fiscales ofrecidos por la Argentina para la importación de este rubro, como la admisión temporaria. Sin embargo, para el 2011 la exportación de soja prácticamente recupera sus niveles de 2008 y se incrementan los envíos de maíz, trigo, vegetales y frutas.

tivas como el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), el Sistema de Pagos en Moneda Local (SML) y otras iniciativas como la integración energética Uruguay-Brasil y la construcción del corredor bioceánico Arica-Santos, son ejemplos del avance para mejorar los intercambios en la región. Por otra parte, en los últimos años han surgido empresas multinacionales de origen latinoamericano (conocidas como “multilatinas”), las cuales están jugando un rol vital en la región para su integración, en base a la inversión en países latinoamericanos, o capturando cuotas de mercados de la región.

## **NUEVOS PRODUCTOS**

El modelo económico de exportación de *commodities* y triangulación comercial, con el cual el Paraguay se ha insertado en el Mercosur y en el mundo desde hace tres décadas, ha sido acompañado de un estancamiento en el crecimiento económico y ha creado disparidades territoriales significativas, al concentrar los beneficios del mismo en determinadas zonas del país. Como resultado de este modelo, se desarrolló una agricultura empresarial de alta productividad, coexistiendo con otra de subsistencia campesina, actividades comerciales y de servicios con localizaciones concentradas y un bajo nivel de industrialización del país.

Este modelo ha sufrido modificaciones graduales que se han hecho más visibles en la última década. En primer lugar, se inicia un proceso de diversificación productiva que tiene como protagonistas a la agricultura familiar o pequeños productores con conexiones al mercado regional e internacional. En segundo lugar, se manifiesta un mayor dinamismo de actividades manufactureras, tanto para el procesamiento de rubros agrícolas como no agrícolas, con mayor presencia en las exportaciones al Mercosur y otros mercados. En tercer lugar, la ganadería –actividad primaria tradicional– experimenta un proceso rápido de modernización y de innovación tecnológica, aumentando la producción industrial en forma significativa con conexiones a nuevos mercados externos. Finalmente, hay un incremento importante de obras de infraestructura y conectividad de regiones del Paraguay, que acompaña todas estas modificaciones.



En el primer caso, las oportunidades que se presentan son de aumento de la oferta exportable paraguaya a través de productos naturales, que no son los tradicionales *commodities* de exportación, y con buenos mercados tanto de orden regional como internacional. A diferencia de estos *commodities*, los nuevos productos naturales son intensivos en empleo y creadores de cadenas agroindustriales.

Tres ejemplos de ello son la stevia, el sésamo y el azúcar. En el caso de la stevia se trata de un edulcorante natural con un alto potencial de uso en alimentos y bebidas dietéticas y con un nivel de comercialización creciente, en la actualidad, en los países desarrollados y emergentes. Además del uso mencionado, la stevia y sus derivados sirven como hierba medicinal para diversas aplicaciones y como forraje animal. En el Paraguay ya se han instalado varias procesadoras industriales de este producto y se han iniciado las ventas externas. Sin embargo, el desafío todavía consiste en aumentar significativamente la cantidad de hectáreas cultivadas de este rubro mediante la organización de pequeños productores.

El sésamo es otro de los cultivos no tradicionales que se ha extendido rápidamente, de 16.800 hectáreas en la temporada 2000/01 a 70.000 hectáreas en la temporada de 2009/10. Según estimaciones del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la producción nacional en 2009/10 alcanzó alrededor de 42 mil toneladas. El 75% de la producción se concentra en los departamentos de San Pedro y Concepción, aunque también hay un cultivo relativamente importante en Canindeyú y Boquerón (Oziw, 2010b).

La caña de azúcar es un cultivo tradicional del Paraguay y de la agricultura familiar. Sin embargo, siempre se ha caracterizado por su baja rentabilidad para los agricultores y su escasa productividad. En la actualidad, se ha pasado del azúcar convencional al azúcar orgánico, con una mayor productividad y con exigencias técnicas y de calidad que se extienden desde el cultivo hasta su procesamiento. El Paraguay se ha convertido en el principal exportador mundial de azúcar orgánico y sus mercados principales son Estados Unidos y la Unión Europea. La producción y venta de azúcar orgánico ha mejorado los precios internacionales del rubro y existen experiencias en el país de exportación a través de la facilidad de comercio justo (*fair trade*).

El azúcar como materia prima para el etanol constituye otra oportunidad de aumento de la oferta exportable de este rubro. Según REDIEX (2011), la demanda mundial de biocombustibles, se estima, crecerá gradualmente a 120.000 millones de

litros en el año 2017, generando una gran oportunidad de comercialización para los países con excedentes exportables a precios competitivos.

Actualmente, el Paraguay cuenta con una buena situación de base para la producción de etanol. En primer lugar, los cultivos cubren actualmente 70.000 Has., en las cuales se producen 3.500.000 toneladas de caña, destinadas en 30% a la producción de etanol y 70% a la producción de azúcar (mayormente orgánica). En segundo lugar, la existencia de ciertos emprendimientos privados en el sector: actualmente hay ocho empresas productoras de etanol a partir de la caña de azúcar. En tercer lugar, la asistencia gubernamental a través de las regulaciones de apoyo a la industria de producción de biocombustibles<sup>24</sup>. Sin embargo, y dada la buena demanda interna, la exportación aun no ha tomado impulso. En este sentido, el desarrollo de una industria exportadora de biocombustibles deberá estar muy vinculada a la cadena de biocombustibles del Brasil, mayor exportador de etanol del mundo. La atracción de empresas brasileñas y la asistencia técnica de este país para la producción e industrialización de este rubro se vuelve importante para el desarrollo de mercados exportadores de etanol.

Otros rubros que hacen parte de la diversificación productiva exportadora de la agricultura familiar son las frutas tropicales y la mandioca. Las frutas naturales han encontrado su mercado en la región, mientras que, en otros casos, pequeños y medianos productores son parte de cadenas de jugos y concentrados de frutas con mercados en la región y en el continente europeo. La mandioca, cultivo tradicional de subsistencia del Paraguay, hoy es demandada por industrias locales para su transformación en almidón y su exportación, principalmente al mercado brasileño.

## PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA UNA INSERCIÓN COMPETITIVA

Para la aplicación de las estrategias de una nueva inserción regional y global deben tenerse en cuenta las oportunidades de desarrollo del país, pero también entenderse los obstáculos principales para esta inserción.

24 La ley de biocombustibles establece un porcentaje de mezcla de etanol en la gasolina entre el 18% y el 24%.

## MEDITERRANEIDAD Y FALTA DE INFRAESTRUCTURA

El desarrollo de los sistemas de comunicación existentes, tanto viales como fluviales y aéreos, es un requisito para la mejora de la conexión del país con la región y el mundo. Un estudio realizado en 2006 identificó una serie de factores derivados de la mediterraneidad que fomentan los sobrecostos en logística y transporte del país. Estos factores son los pasos de frontera, la falta de dragado y balizamiento del Río Paraguay, las demoras en la certificación sanitaria y los gastos varios. Los mismos representan el 47% del monto total de los sobrecostos de logística y transporte (Sgut et al., 2006). Además de los inconvenientes provenientes de las asimetrías estructurales, existen otros tipos de discrecionalidades de los países vecinos que el Paraguay debe sortear al momento de exportar. Dichas obstrucciones se presentan de manera informal en los cruces de frontera con Argentina, o a causa de huelgas y cortes de ruta que afectan los intereses comerciales paraguayos.

En este momento, la Hidrovía Paraguay - Paraná - Río de la Plata, considerada como uno de los canales estratégicos de comunicación de Sudamérica, solo se mantiene operable durante cierta parte el año. Las barcas son el principal medio de transporte fluvial del Paraguay porque pueden trasladarse en ríos de bajo calado. Los ríos paraguayos son navegables cuando alcanzan los 14 pies de profundidad, pero hay temporadas en que alcanzan solo 8 e, incluso, 6 pies de profundidad. En materia de profundidad hay dos mercados: i) la carga a granel, mayormente soja y combustibles, que en el Río Paraguay requiere una profundidad operable de 12 pies y un mínimo de 10 pies en el Río Paraná (zona alta); y, ii) el transporte de contenedores, que necesita en forma estable en el Río Paraguay una profundidad de 14 pies (Sgut et al., 2006). Además, en los últimos tiempos, una serie de conflictos gremiales en Argentina han puesto en riesgo la apertura de este canal.<sup>25</sup>

El sistema aéreo del país también debe ser reestructurado para volverse una alternativa seria para la exportación de bienes. Actualmente, solo el 1% de las expor-

25 En diciembre de 2010, una huelga de obreros marítimos de Argentina mantuvo paralizados los cargamentos hacia y desde el Paraguay. Según las entidades obreras, la huelga se realizaba en solidaridad, buscando "mejores condiciones laborales para sus colegas paraguayos". Sin embargo, portavoces del Centro de Armadores Fluviales y Marítimos del Paraguay sostuvieron que "El objetivo final del paro (huelga) no es la reivindicación de los trabajadores paraguayos, sino el desmantelamiento de la flota fluvial local para que las navieras que cambiaron de pabellón vuelvan a operar bajo normas legales y laborales de Argentina" (Puertos del Uruguay, 2010).

taciones se realiza por esa vía, concentrado en uno de los dos únicos aeropuertos internacionales del país, el de Asunción (más del 95% de los envíos) y el de Ciudad del Este. Sin embargo, este y otros aeropuertos ofrecen varias limitaciones en aspectos tales como fiscalización, seguridad interna y capacidad edilicia, que deberán ser consideradas para convertir esta modalidad en una alternativa importante en el futuro para las exportaciones del Paraguay.

#### **FALTA DE RECURSOS HUMANOS**

La falta de recursos humanos especializados es una de las grandes dificultades para que el país afronte cambios de gran escala en el corto plazo. Si bien se han realizado reformas educativas desde el inicio del período democrático (1989), estas no han sido lo suficientemente profundas como para incentivar la productividad y competitividad de los recursos humanos paraguayos.

La baja calidad de la educación y la deficiente formación de recursos humanos son dos de los más graves problemas a solucionar en el Paraguay. Solo el 4% de la población paraguaya de 15 años y más de edad posee un nivel de instrucción de entre 16 y 18 años (Cernuzzi, Vargas y González, 2008). La falta de cobertura no es el único punto preocupante, también hay graves deficiencias en la calidad educativa. En el Paraguay se ofertan 1.572 carreras universitarias (Diario Última Hora, 2012). De todas estas opciones, solo 30 cuentan con acreditación o certificación de calidad por parte de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) y 18 cuentan con la acreditación de ARCUSUR, dependiente del Mercosur.

Estas deficiencias en la formación de los recursos humanos son uno de los grandes obstáculos para crear una plataforma de exportación en el Paraguay.

#### **FALTA DE CAPITAL PRODUCTIVO**

Otro de los causantes de este bajo nivel de exportaciones es la falta de mayor capital para impulsar las inversiones productivas con miras a las ventas en el exterior. El Paraguay carece de generación de capital interno para la inversión en plantas de

exportación. Incluso los incentivos fiscales no están alineados de forma correcta: actualmente los regímenes de incentivos a la inversión industrial solo benefician a 300 de las 5.000 empresas grandes y pymes industriales que existen en el país. Al otorgarse estos incentivos con anterioridad a la inversión, no se realiza luego un seguimiento de los resultados e impacto de la inversión.

Por otra parte, la tasa actual de IED tampoco alcanza para impulsar un salto productivo. Como se ha observado en la sección referida a la inversión, el Paraguay no ha sido recipiente de fuertes flujos de inversión desde el extranjero. Sin embargo, existen esperanzas a partir de los hechos ocurridos en los últimos años, cuando se registra un aumento importante de la afluencia de IED.

## FRAGILIDAD PÚBLICA INSTITUCIONAL

El Estado paraguayo no ha diseñado una estrategia país con la solidez necesaria a nivel interno como para consolidar una inserción externa que le permita sustentar su desarrollo. Asimismo, la estructura burocrática sobre la cual se montaría dicha política todavía se presenta con poca institucionalidad para llevarla adelante, a pesar de los avances en los últimos 20 años.

Este hecho permea a las instituciones públicas dedicadas a la formulación e implementación de políticas de relacionamiento externo. Según Simón (1990), el manejo de las relaciones internacionales del país continuaba atascado en el legado del régimen autoritario previo: improvisaciones, carente de una modernización adecuada a los cambios mundiales, sin un proceso de institucionalización de la toma de decisiones y una consecuente falta de profesionalismo.

Es necesario admitir que se han producido avances para la mejora de la competitividad externa a partir de iniciativas público-institucionales. Aparte de los regímenes de incentivos fiscales para alentar la producción industrial, se han creado instancias públicas de promoción y facilitación de las exportaciones. REDIEX es una agencia estatal que opera como un emprendimiento público-privado para promover las exportaciones y atraer las inversiones. La Ventanilla Única de Exportaciones (VUE) simplifica los trámites burocráticos y agiliza las operaciones de exportación.

taciones, incrementando la calidad del servicio. El Sistema Único de Apertura de Empresas (SUAE) ha reducido significativamente el tiempo para la constitución de compañías, promoviendo las inversiones.

Asimismo, la cooperación internacional ha colaborado con varios proyectos de competitividad productiva, sectoriales y de promoción de las pymes.

Sin embargo, todos estos esfuerzos siguen sin conectarse unos con otros dentro de un plan de competitividad o de política industrial, que sea capaz de estructurar una estrategia más comprehensiva y que, por tanto, se vincule con una política externa clara.

Dada la histórica concentración de la toma de decisiones respecto a la política comercial y externa, y el rol testimonial de la mayor parte de la estructura del Estado en las decisiones de política, los ministerios del Poder Ejecutivo no han generado capacidades para la formulación de estrategias de largo plazo. La política comercial y externa del país es uno de los reflejos más preocupantes de este hecho. La falta de una estrategia de inserción externa a largo plazo está fundada en la misma falta de una estrategia de desarrollo nacional.

## RECOMENDACIONES

El Paraguay puede aprovechar los cambios a nivel regional y mundial si apuesta a un nuevo tipo de integración con el mundo. La mediterraneidad del país, sin alternativas viables de salida al mar en más de mil kilómetros, puede ser paliada con una buena red de vasos comunicantes, desarrollados con nueva infraestructura vial y la mejora de la existente. También se debe tener en cuenta que la posición geográfica del Paraguay entrega ciertos beneficios de localización (dada su equidistancia con varios polos productivos de Sudamérica) poco explotados debido a la falta de estos vasos comunicantes. El impulso a los programas de infraestructura referidos a la mejora de la calidad de navegación de la Hidrovía Paraguay-Paraná debería ser fuertemente apoyado por Paraguay, el que debería buscar aliados en Bolivia, Argentina y Uruguay para la reactivación de los programas.

Un proceso de mayor industrialización del país es necesario para asegurar no solamente la mayor diversificación de la oferta exportable, sino principalmente la mayor diversificación de los mercados de exportación del Paraguay que hoy se encuentran muy concentrados en cuatro o cinco de ellos. La prioridad la deben tener aquellos sectores con ventajas comparativas reveladas (agroindustrias) y con los cuales existen facilidades para la creación de cadenas productivas con los países vecinos u otros de la región que ayuden a proyectar la oferta exportable del Paraguay a los mercados regionales e internacionales. Sin embargo, no deben descartarse otros sectores que pueden ser muy atractivos para la inversión externa directa y que puedan aprovechar ventajas existentes en el país para hacer frente a demandas crecientes en los mercados. Estas industrias de tecnología media y alta pueden tener un impacto importante en la economía, principalmente a través de la creación de encadenamientos productivos, transferencia de tecnología y calificación de la mano de obra nacional.

Finalmente, el proceso de diversificación productiva y mayor industrialización para el aumento de la oferta exportable y una atracción importante de la IED en el Paraguay, debe estar acompañado de una política energética orientada a la producción, y no exclusivamente a la venta del mayor recurso energético con que cuenta el Paraguay, la hidroelectricidad, a los países vecinos. Justamente, la postergación y el retraso posterior de desarrollo industrial del Paraguay se han debido, en una parte importante, a la existencia, por décadas, de una política de alentar el comercio con los países vecinos en base a la reexportación para la obtención de beneficios económicos de corto plazo derivados de la intermediación comercial.

Los obstáculos pueden ser superados a partir de una acción estatal coherente, consistente y basada en una estrategia de largo plazo, que se apoye en (y a su vez promueva) las nuevas iniciativas surgidas en torno a la integración sudamericana.

La actual agenda sudamericana para los próximos años hace hincapié en la necesidad de mejorar las conexiones entre los países del subcontinente. Repetidas hipótesis de conflicto entre los países de Sudamérica han obstaculizado en las décadas pasadas acuerdos de esta naturaleza, razón por la cual los canales para la circulación de bienes y la exportación entre los países de Sudamérica son escasos, incluso luego de varios años de proyectos de integración comercial. La aceleración de la aplicación de esta

agenda es un interés prioritario del Paraguay, que sería uno de los más beneficiados por la apertura de nuevas vías de comunicación entre los países del subcontinente.

Por otra parte, es necesario que el Paraguay insista en la remoción de las asimetrías regulatorias impuestas por los socios mayores del Mercosur. A pesar de contar con compensaciones futuras por eliminación del doble cobro de aranceles de importación, con la facilidad de los fondos estructurales para las economías pequeñas a través del FOCEM, y con las nuevas compensaciones derivadas del acuerdo de renegociación de Itaipú, los beneficios derivados de estas iniciativas pueden reducirse o anularse completamente si las economías más grandes continúan con prácticas y políticas distorsivas de mercado. Estas prácticas se traducen en un aumento de las restricciones de acceso a los mercados de las economías mayores, en el uso discrecional de incentivos fiscales, crediticios y similares que distorsionan la competencia en el mercado regional, inhiben la inversión externa directa en el país (desviada hacia otros Estados socios) y atrasan el desarrollo de un polo productivo exportador en Paraguay.

Las compensaciones derivadas del FOCEM y del acuerdo por la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común (AEC) deberán estar orientadas, mayormente, al mejoramiento de las conexiones viales y de la hidrovía con el resto de los países de Mercosur, reduciendo de esa forma los costos extra de transporte y de logística comercial en los que el Paraguay incurre como país mediterráneo.

No obstante, las mejoras en la circulación de bienes a nivel regional y la ampliación de los canales de distribución de los productos exportables deben ir acompañados de un cambio en la calidad, cantidad y forma de distribución de la oferta exportable paraguaya. Más acuciantes aún son las transformaciones necesarias para solventar las deficiencias del país en recursos humanos y tecnológicos, así como la falta de una estrategia de desarrollo productivo y la ausencia de fomento de la innovación, instrumentos fundamentales para incrementar la competitividad del país.

La capacitación es muy importante para el desarrollo del Paraguay y son las empresas más competitivas del país las que tienen mayor conciencia de esta importancia. Las empresas nacionales competitivas, en gran medida, se apoyan en procesos internos de capacitación. De esta manera, basan su expansión en recursos propios, o (en raras ocasiones) en acuerdos con empresas extranjeras. Dado este desarrollo



puramente autónomo, tienen, al menos, actitudes escépticas sobre la capacidad real de Estado paraguayo para ayudarlas en su proceso de crecimiento. El acercamiento, por lo tanto, debe ser gradual y con objetivos claros de corto, mediano y largo plazo previamente fijados, de forma tal que se mantenga el interés en los proyectos.

Una de las necesidades más fuertes del Estado paraguayo es establecer las correctas alianzas público-privadas necesarias para encaminar al país en la senda del desarrollo económico sustentable. Las alianzas público-privadas deben ser bien escogidas, con la finalidad de integrar a las empresas en la estrategia de desarrollo del país sin que esto implique la captura de entes estatales por parte del sector privado. La identificación de aquellos actores privados competitivos, emprendedores y con capacidad de generar sinergias con el sector público es un punto de gran importancia. El desarrollo de nuevos nichos de mercado y la confección de nuevas alianzas con empresas privadas emergentes son una necesidad para avanzar en una nueva agenda de desarrollo. En este aspecto, es clave que las instancias públicas que trabajan en la mejora de la competitividad, el aumento de las exportaciones y la atracción de inversiones sean dotadas de funciones y de un programa que les permita actuar como principal espacio institucional articulador de los intereses del sector privado.

Asimismo, la entrega de recursos a pequeños y medianos emprendedores para la apertura de nuevas unidades de negocio en nichos de mercado no tradicionales, y el apoyo a los mismos para su internacionalización a través de cadenas regionales y globales de valor, son un componente que debe ser tenido en cuenta para futuros planes público-privados de inserción externa.

Cabe destacar la necesidad de un andamiaje institucional preparado para afrontar los desafíos externos y atender las demandas internas. En este sentido, el Estado paraguayo ha adolecido de deficiencias históricas para convertirse en el eje del desarrollo del país. Tales deficiencias se trasladan directamente al plano de la política externa. Las deficiencias del sector público en estos menesteres, no obstante, son la contracara de un sector privado de poca envergadura e históricamente concentrado en operaciones poco beneficiosas para el desarrollo productivo del país.

Sin embargo, cabe hacer referencia a la necesidad de una reformulación global de la política externa del Paraguay, adecuándola a las necesidades del país y dotándola

de un cuerpo diplomático capaz de poder llevar adelante los objetivos de desarrollo para un país pequeño, mediterráneo, pero con gran potencial en el nuevo contexto mundial. El Paraguay precisa fijar un rumbo en sus relaciones con el mundo que esté en consonancia con la búsqueda de un mayor desarrollo nacional. Estas premisas forman un primer acercamiento a la problemática actual, que debe ser continuado y profundizado en los años venideros.



**LA NUEVA RURALIDAD:  
TRANSFORMACIONES Y  
DESAFÍOS DEL PARAGUAY RURAL  
CONTEMPORÁNEO**

**Luis A. Galeano**

## INTRODUCCIÓN

En el transcurso de estas tres últimas décadas pasadas, el sector rural viene experimentando un conjunto de transformaciones dinámicas y complejas, cuyas repercusiones trascienden al mismo, y se proyectan en el conjunto de los campos económicos, sociales y políticos nacionales. Es un proceso de cambio que, al mismo tiempo, se está verificando en plena era de la globalización.

Es importante puntualizar que esas transformaciones tienen lugar en un contexto socio-económico y político al que cabe concebirlo de nueva ruralidad. Por ésta, desde una perspectiva conceptual, se entiende el conjunto de procesos de cambio que se están verificando, primordialmente, en los siguientes ámbitos:

- *Económico*: Causados por transformaciones de la estructura agraria. El sector agropecuario ya no es la principal fuente de producción y de empleo. Junto al mismo, se difunden otras actividades productivas (artesanales e industriales), o terciarias, a través del comercio y de los servicios. Los impactos de estos cambios son diferentes según los condicionamientos existentes en los escenarios rurales, y los efectos que provienen de la articulación que éstos mantienen con los núcleos urbanos. Asimismo, los cambios están siendo impactados por factores provenientes de la globalización (extranjerización de la tierra y difusión del agronegocio perteneciente a empresas multinacionales).
- *Demográfico*: Debidos a la migración intensiva del campo a la ciudad; que, al mismo tiempo, se ve contrarrestada por una inicial corriente migratoria que proviene de áreas urbanas y se dirige a zonas rurales, en los contextos regionales donde están localizadas las ciudades más densamente pobladas. Junto a la interna, la migración al extranjero es igualmente una opción crecientemente asumida por los miembros de los hogares rurales, campesinos preferentemente.
- *Político institucional*: Promovidos por la descentralización política, orientada a conceder poderes a los gobiernos locales y regionales. La mayor o la menor vigencia de este proceso, a su vez, están condicionadas por las incidencias provenientes de los roles desempeñados por los actores sociales y políticos, intervinientes en esos escenarios y en la arena política nacional.

Los planteamientos precedentes son una síntesis de las formulaciones conceptuales sobre la nueva ruralidad, elaboradas por Gómez (2008), Pérez (2001) y Teubal (2001).

En síntesis, en estos años más recientes y actuales, “lo rural trasciende lo agropecuario y mantiene nexos fuertes de intercambio con lo urbano en la provisión no sólo de insumos, sino también de gran cantidad de bienes y servicios, entre los que vale la pena destacar la oferta y cuidado de recursos naturales, los espacios para el descanso y los aportes al mantenimiento y desarrollo de la cultura” (Pérez, 2001).

El objetivo del estudio radica en analizar las alternativas y las limitaciones que los actores sociales, especialmente los campesinos, enfrentan en este escenario de la nueva ruralidad. A partir de dicho análisis, asimismo, la atención estará puesta en los desafíos que deberían ser encarados para potenciar las alternativas y emprender la superación de las limitaciones y de los problemas.

## ESCENARIOS EN LA NUEVA RURALIDAD

La intensificación del proceso de modernización agraria capitalista, en la actual era de la globalización, está transformando los escenarios rurales del Paraguay. Cabe identificar dos tipos de escenarios. Por un lado, se encuentran aquellos que están perdiendo sus anteriores perfiles históricos, consistentes en la coexistencia (no siempre pacífica) entre el latifundio ganadero y el minifundio campesino, o bien en la relativa importancia que llegó a adquirir la unidad productiva campesina mediante su instalación en el marco de la apertura de la frontera agrícola. El principal factor de transformación consiste en el avance que está teniendo la empresa agropecuaria, que genera la exclusión del acceso a la tierra de los grupos campesinos y, al mismo tiempo, reduce la demanda de la mano obra asalariada temporal, también proveída por tales grupos.

Por otro lado, existen regiones cuyas estructuras y dinámicas se están afianzando. Una de ellas es la localizada en el área fronteriza con la Argentina y el Brasil, en la Región Oriental del país. En la misma, desde fines de los años sesenta, comenzó a

difundirse la empresa agropecuaria, en gran medida a través de la gestión de empresarios extranjeros, brasileros en su mayoría. El hecho de que la producción de alimentos se haya constituido en un ámbito estratégico de la economía mundial hizo que la inversión de los agentes del capitalismo extranjero se incremente en el país, sobre todo en la producción de la soja y de la carne bovina. Una de las consecuencias es el gran peso que está adquiriendo la extranjerización de la tierra. Otro impacto consiste en el avance que está teniendo la empresa agraria extranjera en los dos escenarios rurales en decadencia mencionados previamente.

La otra región que se está afianzando es la que tiene como eje articulador, socioeconómico y político al Área Metropolitana de Asunción donde, dados la menor presencia de la mediana y la gran empresa agraria, y el acceso más fácil y ventajoso a los mercados urbanos, surgen posibilidades estrategias de vida y de sobrevivencia relativamente más favorables a los grupos sociales residentes. Esta dinámica socioeconómica y cultural está incidiendo en las condiciones y estilos de vida de los grupos campesinos y de los integrantes de otras capas sociales residentes en este escenario de la nueva ruralidad.

## **ESCENARIOS RURALES EN DECADENCIA**

Existen dos escenarios rurales que en la actualidad están perdiendo los rasgos estructurales y los procesos que en épocas históricas tuvieron fuerte vigencia.

### **El escenario tradicional**

En las antiguas zonas rurales de los departamentos de Concepción, Caazapá, Misiones y Ñeembucú estuvo en vigencia desde el Siglo XIX una “coexistencia” no pacífica entre el latifundio ganadero y el minifundio campesino. Ya antes de la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870) comenzaron a manifestarse las primeras disputas por la tenencia de la tierra. Esos conflictos, que también tuvieron lugar en otras regiones del país, continuaron después de la conclusión de aquella contienda militar, y se intensificaron a lo largo del Siglo XX. Inclusive, en lo que lleva transcurrido el Siglo

XXI, las disputas por la tierra siguen vigentes, aunque a partir de otros condicionamientos sociales e históricos.

Uno de los cambios más importantes radica en que, a partir de la década del noventa, el latifundio ganadero se está transformando en empresa ganadera capitalista. En los departamentos de Caazapá, Misiones y Ñeembucú de la Región Oriental están localizadas las unidades productivas de más numerosos planteles de ganado vacuno del país, manejadas con avanzada tecnología<sup>1</sup>. Esta modernización productiva, por cierto, no se reduce al sector ganadero. En los mencionados departamentos, y en el de Concepción, dicha modernización se está verificando también en el sector agrícola, predominantemente mediante la gestión de empresarios extranjeros dedicados preferentemente a la producción de la soja.

Dada la persistencia de la demanda por el acceso a nuevas tierras, en los contextos regionales donde están dadas las condiciones propicias (tal como acontece en Concepción y Caazapá), la lucha por la tenencia de las mismas con los grandes propietarios continúa vigente. La otra opción, que también tiene remotos antecedentes y que en el presente se está intensificando, es la migración dentro y fuera del país de la población más joven, debido al proceso creciente de empobrecimiento y exclusión experimentado por el sector campesino<sup>2</sup>.

## El escenario de la colonización

Durante las décadas del 60, 70 y 80, en los departamentos de Caaguazú y San Pedro predominantemente, se instalaron asentamientos de colonización en el marco de la apertura de la frontera agrícola promovida por el régimen autoritario stronista. Alrededor de 120 mil familias campesinas procedentes de antiguas zonas rurales se

1 Según el Censo Agropecuario Nacional 2008, en los citados departamentos se verifican la mayores proporciones de unidades productivas ganaderas cuyos planteles superan las 25.000 cabezas; unidades que, mayoritariamente, pertenecen a empresarios nacionales.

2 En los últimos años, una de las consecuencias de la intensificación de la migración campesina consiste en la disminución de las proporciones de la categoría laboral de Trabajadores Familiares No Remunerados rurales, que mayoritariamente son absorbidos por las explotaciones familiares campesinas. Comparando los datos de las Encuestas de Hogares (EH) de los años 2002 y 2009, se constata que, en el departamento de Caazapá, el peso de dichos trabajadores ha descendido del 29% al 25%. Dicho descenso ha sido mayor en el departamento de Misiones: del 25% al 16%, respectivamente.



reubicaron en tierras que pertenecieron a antiguos latifundios de enclave de empresas extranjeras que se instalaron desde fines del Siglo XIX y se dedicaron a la explotación de recursos naturales (yerba mate y madera). Esas explotaciones estaban en decadencia y las grandes extensiones de tierra pertenecientes a las mismas (una de ellas llegó a contar con alrededor de 2,6 millones de hectáreas<sup>3</sup>) empezaron a ser adquiridas por el Estado y por los nuevos latifundistas, debido al bajo valor de la misma.

En pocos años, en esas colonias comenzaron a verificarse la emergencia y la rápida difusión del proceso de descomposición socioeconómica del campesinado. El proceso se tradujo en la minifundización o venta de los lotes ocupados por causa del endeudamiento no sostenible que acompañó a la producción del algodón (uno de los productos de exportación) y, posteriormente, ante el avance cada vez más intenso de la mediana y gran empresa agraria, gestionadas mayoritariamente por extranjeros.

En el transcurso de los años recientes (primera década del Siglo XXI), la tendencia de la intensificación de la modernización agraria capitalista está generando la difusión y el agravamiento de la pobreza y la exclusión campesina. De los dos departamentos nombrados, es en Caaguazú donde este problema social se está tornando más crítico y generalizado. Entre otras consecuencias, dicho fenómeno se manifiesta en la reducción de la disponibilidad de la mano de obra familiar. Los datos de las Encuestas Permanentes de Hogares permiten constatar que la importancia relativa de los trabajadores familiares no remunerados rurales existentes en el citado departamento descendió del 36% en 2002 al 24% en 2009 (DGEEC, 2002b, 2009).

## ESCENARIOS RURALES EN CONSOLIDACIÓN

En el ámbito rural del Paraguay actual existen dos escenarios sumidos en procesos de transformación que tienden a afianzarse a partir de dinámicas comunes y singulares. Entre los rasgos comunes cabe destacar los condicionamientos que provienen

---

<sup>3</sup> La empresa era *La Industrial Paraguaya*, de capital anglo-argentino, dedicada a la explotación de la yerba y la madera, y que contaba con un total de 2.647.727 de hectáreas distribuidas en zonas que, en la actualidad, pertenecen a los departamentos de Amambay, San Pedro, Canindeyú, Alto Paraná y Caaguazú (Pastore, 2010).

de la globalización, tanto en lo relativo a la articulación con los grandes centros comerciales y financieros del mundo, como en lo referente a la vinculación con dichos centros a través de modernos sistemas de información y comunicación. Por su parte, los elementos singulares se derivan de las especificidades en las que se ha concretado la conformación histórica de las estructuras agrarias existentes en ambas regiones.

### ■ La readaptación de la economía campesina en la nueva ruralidad

En las zonas rurales de los departamentos de Central, Cordillera, Paraguarí y parte de Guairá, cuyo epicentro económico, social y político es el Área Metropolitana de Asunción, se está verificando un proceso de readaptación de la economía campesina al contexto de la nueva ruralidad. En esta región, por cierto, la articulación de dicha economía con el mercado y con el principal núcleo urbano del país, representado por la capital, tiene remotos antecedentes históricos, desde mediados del Siglo XIX. En los años recientes las variaciones provienen de la intensificación de dicha articulación que está teniendo lugar no sólo a nivel nacional, sino también en el escenario internacional, en el marco del actual proceso de globalización.

Una de las estrategias de sobrevivencia a las que recurren más intensivamente los grupos campesinos es la práctica de los trabajos extra-prediales. Algunas de las estrategias más difundidas son los trabajos asalariados, permanentes o temporales, en los mercados labores de las zonas rurales y, con mayor asiduidad últimamente, de las zonas urbanas. Las informaciones referidas a los empleados y obreros rurales presentan incrementos significativos entre los años 2002 y 2009 en los departamentos de Central (28% y 40%, respectivamente), Cordillera (20% y 31%) y Paraguarí (10% y 25%). Mientras que los hombres se insertan preferentemente en los sectores de la construcción y de la industria, las mujeres se incorporan a las actividades de los servicios y del comercio, de forma creciente.

Otra de las opciones consiste en fortalecer la unidad productiva campesina como fuente del ingreso familiar. Si tal objetivo es logrado, los miembros de los hogares campesinos no necesitan recurrir al trabajo asalariado extra-predial. Estudios realizados sobre las estrategias productivas de las familias dedicadas en esta región a la horticultura, fruticultura y floricultura confirman que las condiciones de vida de las

mismas no corresponden a la situación de pobreza y de exclusión social que involucra a una alta proporción del campesinado del país (Galeano, 2005).

Según informaciones censales recientes (MAG, 2009), el 39% de toda la superficie cultivada del tomate en el país pertenece a explotaciones de menos de 20 hectáreas de tierra localizadas en los departamentos de Central, Cordillera y Paraguarí. Inclusive, la proporción se incrementa en los casos de la lechuga (90%) y de la frutilla (62%). También las familias campesinas que han venido optando por el procesamiento industrial de determinados rubros agropecuarios alimenticios forman parte de los estratos sociales rurales no pobres (Galeano, 2011b).

Las mencionadas condiciones de vida se manifiestan en la disponibilidad de viviendas con equipamientos básicos y en el acceso a niveles educativos medios y superiores, universitarios, de una proporción creciente de jóvenes. La mayoría de las comunidades rurales está estrechamente vinculada a los núcleos urbanos, especialmente a los más importantes y dinámicos, constitutivos o cercanos del Área Metropolitana de Asunción, a través de vías de transporte y comunicación, destacándose entre estos últimos los medios de la televisión y el internet. Estas transformaciones no necesariamente están implicando la pérdida de relaciones sociales propias del capital social. Los antiguos vínculos basados en las relaciones de reciprocidad y confianza, como la ayuda mutua, continúan manteniéndose en cierta medida. Además, dichas relaciones han sido recientemente recreadas a través de organizaciones solidarias (comisiones vecinales, entidades deportivas y cooperativas) que operan a través de mecanismos institucionales de participación.

En este contexto regional de nueva ruralidad, la pobreza y la exclusión social de sectores y grupos campesinos siguen estando presentes. Tampoco se debe desconocer que la opción migratoria, que viene verificándose desde épocas históricas remotas, continúa siendo asumida por dichos grupos sociales. No obstante, estos procesos y problemas sociales tienen alcances diferentes a los observados en otras regiones rurales del país.

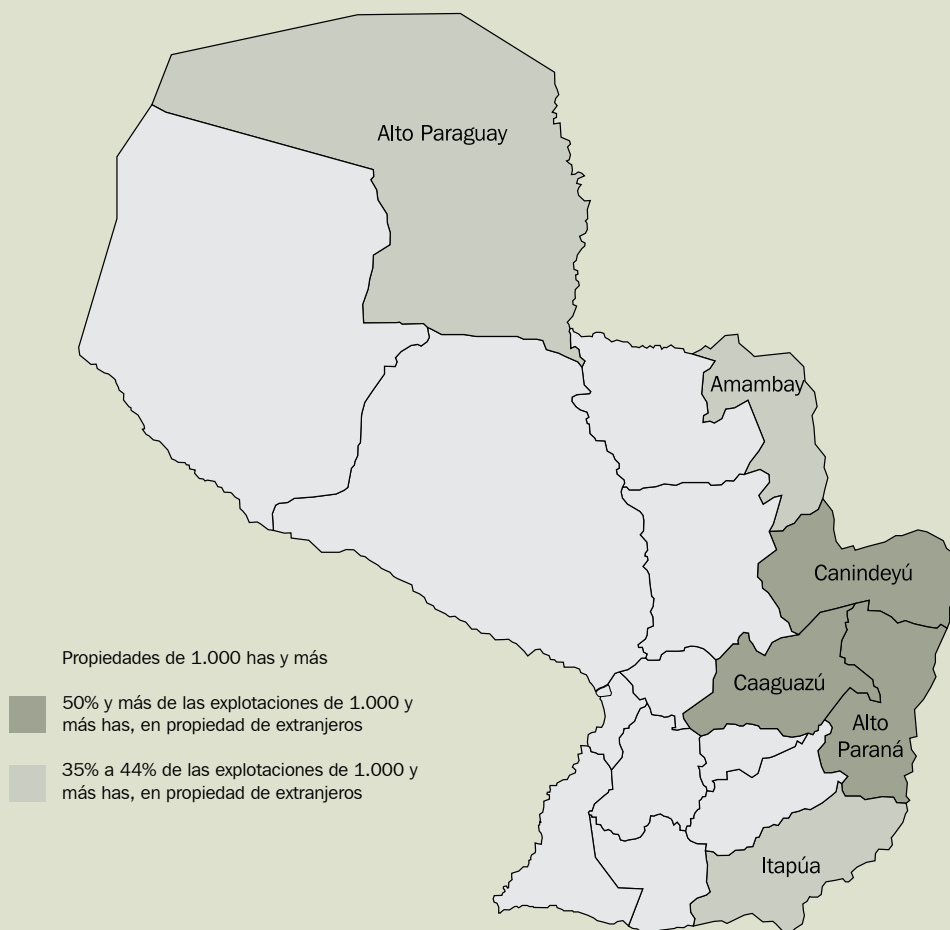
### Escenario de la empresa agraria capitalista

En los años sesenta, setenta y ochenta se inició en los departamentos de Itapúa, Alto Paraná, Canindeyú y Amambay la modernización agraria capitalista. Dicho proceso iniciado durante la dictadura stronista generó fuertes consecuencias en el conjunto de la estructura agraria. La inmigración brasileña, que se inició en la década del sesenta y se intensificó en los años setenta, conformada mayoritariamente por pequeños agricultores que venían expulsados por el avance de la gran empresa agraria en sus zonas de origen, se instaló mayoritariamente en las regiones fronterizas con el país vecino, Brasil. Esas condiciones hicieron posible una importante difusión de empresas familiares que operaban con explotaciones de 20 a 100 hectáreas de tierra. Sin embargo, al entrar la década de los ochenta, dicho estrato productivo comenzó a perder su importancia y empezaron a ganar significación la mediana y la gran empresa agraria (Galeano, 2011a).

Este proceso de modernización a través de la mediana y la gran empresa agraria se ha intensificado en los últimos años. Sin desconocer la intervención de los grupos nacionales, resulta indudable que la difusión y el afianzamiento de la mediana y la gran empresa agraria están siendo impulsados preferentemente por el empresariado extranjero. De acuerdo con la información proporcionada por los censos agropecuarios, en el año 1991 los propietarios extranjeros solamente comprendían el 14% del total de los dueños de las explotaciones agropecuarias de 1.000 y más hectáreas en el Paraguay, pero en el año 2008 la importancia relativa de dichos propietarios se incrementó al 24% (MAG, 1993, 2009). Las informaciones que a continuación se consignan evidencian las regiones rurales donde la extranjerización de la tierra se está intensificando.

**MAPA 1**

Departamentos donde los propietarios extranjeros tienen mayor peso en explotaciones de 1.000 y más hectáreas de tierra. Año 2008



FUENTE: Elaboración propia con datos del MAG.

La extranjerización de la tierra en el Paraguay, por la mediana y la gran empresa agraria en este período histórico contemporáneo, se inició en las regiones fronterizas con el Brasil porque la mayoría de los empresarios provenía de dicho país. Esa tendencia se consolidó durante las dos últimas décadas. Al Departamento de Canindeyú, que en 1991 ya contaba con mayoría de propietarios extranjeros en el estrato de las explotaciones agrarias de 1.000 y más hectáreas (64%) y sigue con ese nivel en 2008 (63%), ahora se suman los departamentos de Alto Paraná (63%) y Caaguazú (62%). En estos casos los incrementos fueron muy notorios, considerando los niveles imperantes en 1991 (29% y 19%, respectivamente). En Alto Paraná el proceso se ha concretado a través de la compra de tierras que pertenecían tanto a antiguos latifundios como a explotaciones familiares. Entre éstas últimas se encontraban no sólo las de campesinos paraguayos, sino también las de agricultores brasileños, los “brasiguayos” que vendieron sus tierras a sus compatriotas empresarios. En Caaguazú, el peso de las explotaciones campesinas se está reduciendo considerablemente para dar lugar a la creciente primacía de las unidades productivas modernas de empresarios extranjeros. Es uno de los escenarios regionales donde en la actualidad se viene registrando intensivamente el proceso de extranjerización de la tierra, que se extiende, desde la frontera del Este hasta el centro de la Región Oriental del país.

En el Departamento de Amambay, localizado también en la frontera con el Brasil, la importancia relativa de la extranjerización de las grandes explotaciones de 1.000 y más hectáreas se mantuvo entre 1991 y 2008 (42% y 41%, respectivamente) y la gran mayoría de los empresarios proviene del mencionado país. En el Departamento de Itapúa, en la frontera con la Argentina, el incremento de la extranjerización de la tierra ha sido también significativa (1991: 15% y 2008: 44%). Es importante especificar que, además de los brasileños, en este caso hay empresarios extranjeros argentinos, europeos (alemanes y españoles) y asiáticos (japoneses). Este fuerte repunte de la extranjerización se debió, en gran medida, a la importante disponibilidad de tierras a precios accesibles que pertenecían a antiguos latifundios o a explotaciones familiares no solo de campesinos paraguayos, sino también de agricultores extranjeros que arribaron al país en las primeras décadas del Siglo XX.

También en el departamento chaqueño de Alto Paraguay, lindante con Brasil y Bolivia, la extranjerización en el mencionado estrato productivo está presentando

un importante repunte en los últimos años (1991: 6% y 2008: 34%). En este ámbito regional, el avance de la extranjerización no se está verificando correlativamente con la inmigración, sino directamente mediante la instalación de unidades productivas ganaderas empresariales en territorios que pertenecían a antiguos latifundios de enclave, con el estímulo de los bajos niveles del precio la tierra en esa región del país.

Centrando la atención en el objeto de estudio del presente análisis, cabe señalar que en el Departamento de Alto Paraná estaría dándose, en determinadas zonas y comunidades campesinas, las más próximas a Ciudad del Este, un fenómeno de nueva ruralidad comparable, hasta cierto punto, con el que se está verificando en el área rural del Departamento de Central, vinculada a Asunción y ciudades vecinas. El peso de los obreros rurales aumentó notoriamente de 23% en 2002 a 35% en 2009 y la importancia relativa de los trabajadores por cuenta propia (productores campesinos) también aumentó considerablemente, de 27% en 2002 a 40% en 2009, mientras que los trabajadores familiares no remunerados mantuvieron su escasa significación al pasar de 4% en 2002 a solo 5% en 2009. Esta estructura de empleo vendría a ser la expresión de la articulación entre la economía campesina y la economía de mercado (de trabajo preferentemente), que refleja la incapacidad de la primera de generar ingresos suficientes para la reproducción de las condiciones básicas de vida de las familias.

Donde la exclusión y la expulsión campesinas se están intensificando y generalizando es en el Departamento de Canindeyú, uno de los contextos regionales donde la importancia de los trabajadores por cuenta propia rurales (mayoritariamente campesinos) ha descendido notoriamente entre 2002 (46%) y 2009 (28%). En la medida en que las comunidades rurales no cuentan con los condicionamientos socioeconómicos estructurales mencionados, la difusión de las empresas agrarias capitalistas está siendo más intensiva y excluyente. El proceso también está afectando a pequeños agricultores de origen brasilero que arribaron al país desde los años setenta (denominados *brasiguayos*) y que, dada la pequeña escala de sus explotaciones, no están pudiendo competir con las unidades productivas modernas gestionadas por sus compatriotas.

El caso de Itapúa, por su parte, correspondería a una situación intermedia a las

analizadas previamente. En este departamento la extranjerización de la tierra también se ha incrementado fuertemente durante los últimos años, pero el peso de la agricultura familiar campesina se ha mantenido a pesar de ese avance. Si bien la significación de los cuentapropistas rurales aumentó entre el 2002 (48%) y el 2009 (57%), por el contrario, la importancia relativa de trabajadores familiares no remunerados –también pertenecientes a familias campesinas– descendió (2002: 26% y 2009: 19%). Esta última tendencia obedecería al creciente deterioro de las condiciones de vida de dichas familias, que impulsa la emigración de sus miembros jóvenes.

Junto al proceso de exclusión campesina e indígena<sup>4</sup>, otro impacto de la difusión del modelo productivo empresarial agropecuario en el transcurso de estas dos últimas décadas pasadas ha sido el deterioro del medio ambiente. La tala de montes fue practicada, en una alta proporción de casos, masivamente y sin respetar las normas ambientales, como la referida a la franja de protección de las fuentes y cuencas hídricas. Tampoco fueron respetadas las prohibiciones de utilización de productos químicos contaminantes. El empleo descontrolado de estos productos no solo ha generado, y está generando, la contaminación de las fuentes y los cursos de aguas existentes (nacientes, arroyos y ríos), sino también ha venido repercutiendo negativamente en la salud de los habitantes de no pocas comunidades campesinas e indígenas<sup>5</sup>.

---

4 Cabe especificar que, según la *Encuesta de Hogares Indígenas* del 2008, la cantidad de la población indígena comprende un total de 108.308 personas. La misma está compuesta por cinco familias lingüísticas (*Zamucu, Mataco, Maskoy, Guaicurú y Guaraní*) distribuidas en la Región Oriental y en la Occidental (Chaco) en una proporción cercana al 50%. Las comunidades más numerosas de la Región Oriental, que corresponden a pueblos guaraníes, han sido y continúan siendo las más afectadas por la exclusión que la expansión de la empresa agraria capitalista genera en el contexto de la nueva ruralidad. Dicho proceso opera a través de la compra de tierras que históricamente han pertenecido a pueblos indígenas; del alquiler de las tierras de las comunidades por empresarios sojeros extranjeros; y, de la mecanización que suprime la absorción de la mano de obra asalariada temporal, que en parte era ofertada por indígenas. En estas condiciones, no ha sido casual que el éxodo de grupos indígenas hacia las periferias de las ciudades más grandes del país se haya intensificado desde la década pasada.

5 En un estudio se ha puntualizado que, debido al uso indiscriminado de agrotóxicos, “En las ocho comunidades estudiadas, el 78% de las familias encuestadas informó de algún problema de salud ocasionado por las frecuentes fumigaciones en sojas, y el 63% de las mismas dice que las fumigaciones afectan siempre, o casi siempre, a las fuentes de agua utilizadas para el consumo doméstico” (Palau et al., 2009). En otro estudio se ha concluido que: “Las denuncias de los campesinos afectados acentúan daños a la salud, como malformaciones y abortos espontáneos...”. Otro reciente realizado en Minga Guazú (Alto Paraná) refiere un 55% de abortos espontáneos (Fogel, 2009).



## PRINCIPALES IMPACTOS DEL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN AGRARIA

En el contexto de la nueva ruralidad, el proceso de la transformación agraria está produciendo un conjunto de impactos socioeconómicos y socioculturales, cuyos alcances y principales rasgos serán puestos de relieve.

### DESIGUALDAD Y POBREZA

La articulación entre los procesos de desigualdad y de pobreza en el ámbito rural tiene remotos antecedentes históricos. La concentración de la tierra es un fenómeno antiguo en el Paraguay. Según los datos del primer Censo Agrícola, levantado en 1943-44, el índice de Gini alcanzó 0,75, resultado que ya implicaba un pronunciado nivel de concentración de la tierra<sup>6</sup>. Con el transcurso del tiempo dicho fenómeno se mantuvo e inclusive se acentuó, ya que en el Censo Agropecuario de 1991 el mencionado índice arrojó el valor de 0,91<sup>7</sup>. Este muy alto nivel de concentración persiste en la actualidad e, inclusive, se ha incrementado aún más como muestran las informaciones proveídas por el Censo Agropecuario de 2008, donde el índice de Gini llega a 0,93. Esta tendencia está generando fuertes impactos en la estructura y en el proceso agrarios del país.

La vigencia de este proceso de concentración de la tierra se está manifestando, en el agravamiento de la pobreza rural, fundamentalmente en aquellas regiones en las que la mencionada modernización capitalista de la estructura productiva agraria se está intensificando. Los datos de la EPH 2009 indican que las incidencias más altas de la pobreza rural extrema se localizan en los departamentos de Concepción (44,9%), San Pedro (44,9%), Caaguazú (42,4%) y Caazapá (42,9%). La mayor difusión de la pobreza extrema rural en estos contextos regionales se debe: i) al aislamiento de los centros urbanos en que se encuentra una alta proporción de las comunidades

6 El valor del índice hubiese sido mucho mayor si se hubiesen incluido algunos de los grandes latifundios históricos, que fueron excluidos de ese primer censo por no dedicarse a la agricultura sino a la ganadería o a actividades extractivas.

7 Cuando después del censo de 1943-44 se incorporaron las explotaciones ganaderas, los niveles de concentración de las tierras resultaron superiores a los arrojados por aquel primer relevamiento censal.

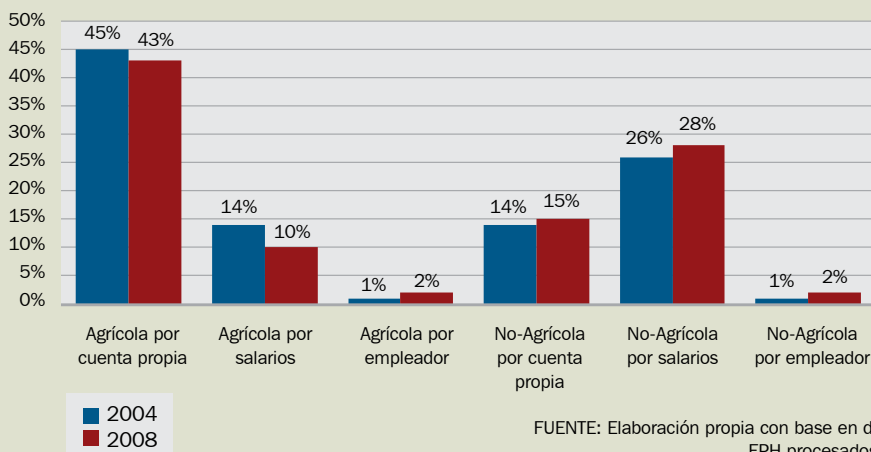
rurales; ii) al pronunciado deterioro de las unidades productivas en las que operan las familias campesinas (reducidas e intensivas en uso de tierra); y iii) a las escasas opciones que tienen los miembros de dichas familias para acceder al trabajo extra-predial, sea mediante actividades por cuenta propia o bien a través del empleo asalariado.

Otra de las áreas donde la pobreza rural extrema tiene alta incidencia es Canindeyú (48,1%), localizado en la frontera con el Brasil, donde la modernización agraria está adquiriendo una cobertura territorial más amplia e impactante, generando, entre otras consecuencias, un proceso cada vez más generalizado de exclusión de la agricultura familiar, en especial de la realizada por familias campesinas. Este proceso de transformación agraria es un ciclo histórico que se inició ya en la década del sesenta, cuya intensificación está teniendo lugar en un período más reciente, a partir de la década de los '90 (Galeano, 2011b).

En otras regiones del país la pobreza rural crítica está menos difundida. Es el caso de los departamentos de Cordillera y Central, en los que la pobreza extrema alcanza el 17,7% y el 9,6%, respectivamente, en el año 2009. Ambos departamentos integran el escenario regional caracterizado por la readaptación que está consiguiendo la economía campesina en el contexto de la nueva ruralidad. En este escenario, cuyo centro económico y social articulador es el Área Metropolitana de Asunción, las familias campesinas tienen otras opciones de sobrevivencia facilitadas por el acceso a los mercados de trabajo de los centros urbanos próximos.

En otro estudio hemos abordado ya el análisis de la estructura de ingreso de los hogares pobres rurales, que posibilita una caracterización más adecuada de los perfiles que los mismos están presentado en el marco de este reciente proceso de nueva ruralidad (Galeano, 2011b).

**GRÁFICO 1.** Estructura del ingreso laboral de los hogares pobres. Años 2004 y 2008



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la EPH procesados por FAO.

El *ingreso agrícola por cuenta propia*, si bien tuvo un descenso de dos puntos porcentuales entre 2004 (45% sobre el total de los ingresos laborales) y 2008 (43%), continúa siendo la principal fuente de ingreso de los hogares rurales pobres. A pesar que los hogares que se dedican a la agricultura familiar están experimentando un fuerte proceso de exclusión, sobre todo en los contextos regionales de modernización agraria intensiva, esa actividad continúa manteniendo su importancia porque se complementa con otras fuentes de ingreso como el trabajo asalariado y las transferencias proveídas por los migrantes.

El *ingreso no-agrícola por cuenta propia*, por el contrario, muestra una tendencia opuesta (2004: 14% y 2008: 15%). Es probable que una proporción importante de estos hogares rurales no pertenezca al segmento de la pobreza crítica. La presencia más numerosa, tanto de los hogares rurales no pobres como de los que no están insertos en la pobreza extrema, tiene lugar en contextos regionales donde existe una articulación estrecha con el sector urbano. Tal es la situación de uno de los escenarios regionales en el que la nueva ruralidad se está difundiendo con mayor dinamismo, que es el vinculado al Área Metropolitana de Asunción.

El *ingreso agrícola por salarios* disminuyó del 14% en 2004 al 10% en 2008. El avance de la mediana y de la gran empresa agrícola, debido a la alta mecanización con la que operan, restringe crecientemente el uso de la mano de obra asalariada proveída por familias de campesinos minifundistas semi-asalariados, tal cual se observa en los departamentos fronterizos con el Brasil y la Argentina (Canindeyú, Alto Paraná e Itapúa). También la fuerte retracción de la producción de algodón por la agricultura campesina incidió en dicho proceso, al dejar de absorber la mano de obra contratada para la recolección de los capullos.

Por el contrario, el *ingreso no-agrícola por salarios* se incrementó (2004: 26% y 2008: 28%). Una proporción de los asalariados rurales pobres se insertaría en las microempresas de sus áreas de residencia, que son operadas mayoritariamente por familias que progresivamente fueron abandonando la agricultura para dedicarse a actividades industriales o artesanales. En los años más recientes, la mayor proporción de asalariados pobres continuaría residiendo en sus comunidades rurales, pero con acceso a los mercados de trabajo urbanos próximos.

## MIGRACIÓN INTERNA Y EXTERNA

Otro de los impactos significativos que genera la actual transformación agraria es la migración de los miembros de los hogares rurales afectados. Aquí se analizarán dimensiones referidas al destino (migración interna y migración externa), los grupos sociales a los que pertenecen y las zonas de origen de los migrantes.

### Migración interna

La migración interna de la población rural en el transcurso de estos últimos años presenta determinados rasgos que merecen ser destacados. Los departamentos en los que la pobreza extrema tiene mayor incidencia exhiben también los mayores márgenes de emigración de la población rural, en el ámbito de las corrientes migratorias internas. La Encuesta Permanente de Hogares 2009 confirma esa situa-

ción en Concepción (donde los emigrantes internos totalizaron 7.876 personas y los inmigrantes 1.483), Caaguazú (emigrantes: 22.326 e inmigrantes: 11.358) y Caazapá (emigrantes: 4.185 e inmigrantes: 2.324) (DGEEC, 2009). En el caso de Concepción, los destinos preferentes de los migrantes han sido de nuevo las áreas rurales de otros departamentos del país, especialmente de los más próximos como San Pedro. Por el contrario, los emigrantes de Caaguazú y Caazapá se dirigieron preferentemente a áreas urbanas; corriente migratoria que en el caso del primero de los departamentos nombrados significó el 76% del total de los emigrantes rurales. Los destinos prioritarios fueron el Área Metropolitana de Asunción, Ciudad del Este y los conglomerados urbanos próximos a la misma. A los grupos campesinos migrantes se están sumando en los últimos años grupos indígenas cada vez más numerosos, cuyos territorios originarios están igualmente localizados en el Departamento de Caaguazú.

El Departamento de San Pedro constituye otro de los contextos rurales donde la pobreza rural crítica es impactante. Aunque allí el total de los emigrantes es ligeramente mayor, llama la atención las altas cifras de los flujos migratorios (emigrantes: 14.828 e inmigrantes: 13.535). Por un lado, en este departamento existen comunidades campesinas de antigua constitución histórica (décadas del 50, 60 y 70), en las que las condiciones de pobreza y exclusión social son críticas, y en ellas se originaría una gran parte de la emigración interna. Por cierto, una proporción importante de estos migrantes rurales se dirige a los centros urbanos localizados en el mismo departamento. Por otro lado, San Pedro sigue siendo una de las regiones donde se continúan instalando nuevos asentamientos en el marco de la reforma agraria. Una parte importante de los incluidos en tales asentamientos estaría conformada por campesinos provenientes de las zonas rurales de otros departamentos, especialmente de los más próximos, como los de Concepción y Caaguazú.

En Paraguari, al igual que en los otros departamentos de la zona central (Cordillera y Central), están instaladas las más antiguas comunidades campesinas del país. A diferencia de las tendencias existentes en otros departamentos, en Paraguari la emigración rural ha sido notoriamente superior a la inmigración (15.793 y 6.563, respectivamente en el año 2009). La mayoría de estos emigrantes escogió como destinos los núcleos urbanos del Área Metropolitana de Asunción o cercanos a la capital.

Por el contrario, los departamentos en los que ha predominado el proceso de atracción de la población rural, en contraste con el de expulsión, fueron los de Central (emigración: 5.044 e inmigración: 18.209) y Cordillera (3.587 y 8.039). En el caso de Central, la mayoría de los inmigrantes provino de zonas urbanas, preferentemente de las ciudades localizadas en el mismo departamento. Se trata de un fenómeno de urbanización del contexto rural cercano en el marco del avance de la nueva ruralidad que también está alcanzando al Departamento de Cordillera, donde la primacía de la inmigración urbana-rural ha sido igualmente significativa. En este caso, la mayoría de los inmigrantes provino de los núcleos urbanos del departamento de Central, desde 50 a 100 kilómetros de distancia.

Otro de los contextos regionales en los que los procesos de la nueva ruralidad se están afianzando es el Departamento de Alto Paraná, especialmente el escenario que se está articulando fuertemente con su capital, Ciudad del Este. También en ese contexto rural los inmigrantes (11.587) han sido más numerosos que los emigrantes (6.580), pero la mayoría de los inmigrantes ya tendrían residencia en otras zonas rurales del país, sobre todo de los departamentos más cercanos como Caaguazú y Caazapá. En la medida en que estos migrantes intra-rurales dejan de priorizar la permanencia en la pequeña agricultura, optan por la alternativa que les posibilita el acceso a los mercados de trabajo urbanos próximos a las áreas rurales en las que deciden instalar sus nuevas residencias.

### **Migración externa**

La migración externa de la población rural también presenta determinadas características que deben ser especificadas, en atención a las consecuencias y tendencias generadas por el actual proceso de transformación agraria.

Por un lado están los departamentos que integran el escenario regional de la nueva ruralidad donde la recomposición de la economía campesina está teniendo lugar a través de la fuerte articulación con el mundo urbano. En Cordillera el peso de los migrantes al extranjero alcanza el 5,8% del total de la población rural, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares 2009 (DGEEC, 2009). También las proporciones

son importantes en Guairá (5,7%) y Paraguarí (7,3%). Una de las estrategias de sobrevivencia de las familias campesinas de esta región desde remotos períodos históricos –primeras décadas del Siglo XX– ha sido la migración temporal de sus miembros jóvenes a la Argentina. Esa estrategia es la que continúa hasta la actualidad involucrando al mayor número de migrantes rurales al extranjero. Junto con la Argentina, los destinos preferentes son Estados Unidos y España. La emigración a los Estados Unidos de un creciente número de integrantes de familias campesinas residentes en el distrito de Caragatay, del Departamento de Cordillera, ha sido y continúa siendo una de las corrientes migratorias al extranjero más llamativas.

También son relativamente importantes los pesos de los migrantes rurales de los departamentos de Caazapá (6,3%), Itapúa (5,8%), y Ñeembucú (5,0%). Los dos últimos están ubicados en la frontera con la Argentina y el primero a una distancia relativamente cercana al mismo país. Dado este condicionamiento geográfico, y la presencia de grupos campesinos dependientes de trabajos extra-prediales, también la emigración al extranjero se ha constituido en una estrategia de sobrevivencia de los campesinos de esos lugares.

De la migración al extranjero han participado no solamente los miembros de las familias campesinas más críticamente afectadas por la pobreza, sino también los integrantes de los estratos campesinos menos pobres e inclusive no pobres. Esta última tendencia se habría verificado en la etapa más reciente del proceso, en que las corrientes migratorias dirigidas a los países más distantes empezaron, en las que habrían intervenido los miembros de dichos estratos sociales menos pobres.

## **ARTICULACIÓN CAMPO-CIUDAD**

Una de las principales consecuencias de las transformaciones que están teniendo lugar en el contexto de la nueva ruralidad es la creciente y cada vez más intensiva articulación entre el campo y la ciudad.

El incremento de la migración rural-urbana interna se está constituyendo en uno de los factores más impactantes del crecimiento que el conjunto de las ciudades del

país está experimentando. Cabe consignar que, de acuerdo con los datos censales, la población urbana ascendió del 43% el año 1982 al 57% en el 2002 (DGEEC, 1982, 2002a). Se estima que, en el presente, esa proporción habría superado el 60% del total de la población nacional.

Si bien este crecimiento se verificó en todas las regiones, donde la dinámica tuvo más repercusión fue en las principales regiones de la nueva ruralidad. Por ejemplo, en el departamento Central la población urbana llegó al 86% de la población total en 2002, fenómeno que obedece no a la migración de la población rural residente en el propio departamento, sino a la migración procedente de otros departamentos del país.

La urbanización del campo, en que se traducen los movimientos migratorios de corta distancia, es otra de las características de la nueva ruralidad. En los escenarios en los que está más afianzado este proceso, las infraestructuras de los servicios públicos existentes en los ámbitos rurales y urbanos no son muy diferentes, como acontece con el transporte público y el alumbrado eléctrico. Según datos correspondientes al año 2009, si bien la cobertura nacional del servicio de luz eléctrica de los hogares rurales es bastante alta, pues alcanza el 94%, en el Departamento de Central llega al 99%, un nivel idéntico al de los hogares urbanos.

El proceso de la nueva ruralidad está teniendo lugar en la era de la globalización, que se distingue por la difusión de la sociedad de la información y la comunicación. Así, el 74% de los hogares rurales del país posee televisor y donde la tenencia de aparatos de televisión llega a los niveles más altos es, precisamente, en los departamentos en los que la nueva ruralidad se halla más difundida. Tal es la confirmación que se obtiene en Central (donde el 92% de los hogares rurales contaban con aparatos de televisión en 2009), Cordillera (86%) y Paraguarí (84%).

También el uso del teléfono celular es masivo. En efecto, el 79% del total de hogares rurales posee dicho instrumento móvil de comunicación. De nuevo, son las regiones donde la nueva ruralidad está avanzando más firmemente las que se distinguen por contar con las más altas proporciones: Central (92%), Cordillera (86%), Alto Paraná (86%) e Itapúa (83%). Cabe conjeturar que sería la juventud rural la que, en términos más intensivos, estaría apelando a éste y otros medios modernos de co-



municación para la constitución de nuevas redes sociales, conformadas no sólo entre los pares del campo, sino también con quienes residen en las ciudades.

Finalmente, cabe consignar que el uso de la computadora se halla poco difundido. Solamente el 6% de los hogares rurales posee dicho equipo informático. La tenencia y el empleo del mismo, como era prever, se concentran en los departamentos de Central (12%) y Alto Paraná (14%). La escasa utilización de la computadora en los hogares rurales estaría relacionada con factores socioeconómicos y culturales que limitan el acceso a la misma. Los procesos de exclusión social y pobreza reducen notoriamente tal acceso. En la medida en que dichos procesos son menos impactantes, como sucede en los contextos donde predomina la nueva ruralidad, se registran los márgenes relativamente más altos de utilización. Además, la computadora no sólo es un medio de información y comunicación, sino también uno de los símbolos de la modernidad. Y como la vigencia inicial de la misma es la que se verificaría en los mencionados contextos, se refuerza la constatación mencionada.

## LOS ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS EN LA NUEVA RURALIDAD

En esta última sección, se estudiarán los roles asumidos por los actores sociales y políticos más importantes que intervienen en el contexto de la nueva ruralidad.

### ORGANIZACIONES CAMPESINAS

Las organizaciones actuales han surgido con el objetivo de promover la consecución de demandas básicas del campesinado. Entre ellas ha figurado prioritariamente la referida al acceso a la tierra y al fortalecimiento de la agricultura familiar a través de la reforma agraria. La lucha por la tenencia de la tierra entre los campesinos minifundistas y los latifundistas o grandes propietarios, después de más de un siglo de existencia, continúa vigente hasta la actualidad. Esta lucha está presentando nuevos rasgos que provienen del contexto social y político en el que se verificó el proceso de democratización que comenzó con la caída de la dictadura stronista en 1989.

El mismo día en que se inició el cambio del régimen político (03 de febrero de 1989), grupos de campesinos sin tierra organizados ocuparon latifundios en los departamentos de Alto Paraná y Canindeyú. Desde entonces hasta el año 1999, sobre todo en esos y otros departamentos donde la modernización agraria capitalista se intensificó, la lucha por la tierra se difundió. En efecto, en esos diez años se registraron aproximadamente 434 conflictos de tierra (Riquelme, 2003).

En el clima de la transición democrática surgieron las condiciones propicias para la creación y el rápido fortalecimiento de organizaciones campesinas, que antes habían sido duramente reprimidas por la dictadura<sup>8</sup>. Si bien algunas se constituyeron ya en los últimos años de la dictadura, como el Movimiento Campesino Paraguayo (MCP) –liderado por ex liguistas agrarios–, la mayoría se formó en los momentos iniciales de la transición política, como la Federación Nacional Campesina (FNC), la Organización Nacional Campesina (ONAC) –también impulsada por ex liguistas–, la Unión Nacional Campesina (UNC) y la Organización de Lucha por la Tierra (OLT). Algunas de ellas posteriormente se debilitaron y dejaron de accionar (como el MCP y la UNC), fenómeno que no impidió el surgimiento de nuevas organizaciones como la Mesa Coordinadora de Organizaciones Campesinas (MCNOC), integrada por entidades regionales y grupos campesinos que pertenecieron a las organizaciones que dejaron de participar en el escenario social y político.

En el transcurso de estos primeros años del Siglo XXI, la lucha campesina por la tierra continúa siendo uno de los principales ejes de conflicto de la sociedad paraguaya. Entre los años 2000 y 2007 tuvieron lugar 403 conflictos de tierra (CDE, 2007). La agudización de la exclusión campesina generada por el avance cada más firme de la modernización agraria capitalista y la vigencia de una democracia más bien política, centrada en los actos eleccionarios y sin asumir la solución de los pro-

---

8 Durante el régimen autoritario del general Alfredo Stroessner, a principios de la década de 1960, surgieron las Ligas Agrarias Cristianas, una de las organizaciones más importantes del movimiento campesino paraguayo. Ellas se constituyeron en un destacado actor social que promovió activamente la puesta en vigencia de la reforma agraria en el marco del fortalecimiento de la agricultura familiar, asociada a redes cooperativas y comunitarias, iniciativas que fueron consideradas por la dictadura como emprendimientos subversivos. La represión dictatorial llegó a su cima en los años 1975 y 1976, cuando las Ligas llegaron a ser desmanteladas a través de una muy dura represión que, inclusive, causó la muerte de sus dirigentes. Desde esos años hasta mediados de los '80 no surgieron organizaciones campesinas reivindicativas. Éstas recién empezaron a reactivarse desde los años 1987 y 1988, cuando el régimen stronista comenzó a debilitarse y experimentar el inicio de su ocaso.

blemas generados por la desigualdad social, han sido y son los factores que continúan recreando los condicionamientos propicios para la persistencia de esta lucha social.

Por cierto, cabe señalar que la puesta en ejecución de la reforma agraria no es la única reivindicación de las actuales organizaciones campesinas. Entre sus demandas figuran no sólo el financiamiento y la asistencia técnica dirigidos al afianzamiento de la agricultura familiar, sino también políticas públicas referidas a la salud y a la educación en favor de los grupos campesinos pobres y excluidos.

Las organizaciones campesinas que continúan desempeñando roles importantes en el escenario social y político nacional para la conquista de sus reivindicaciones, son tres: la FNC, la MCNOC y la ONAC. Cabe consignar que la mayoría de los miembros de las mismas pertenecen, coincidentemente, a grupos campesinos localizados en los departamentos de Caaguazú y San Pedro, contextos rurales donde el proceso de exclusión social y pobreza se está intensificando debido al intensivo avance de las empresas agrarias capitalistas. Por eso, tampoco resulta extraño el protagonismo de las mencionadas organizaciones en la promoción de las demandas sociales.

Las principales diferencias entre una y otra organización provienen de los ejes ideológicos en que sustentan sus estrategias de acción. Mientras la FNC se basa en una ideología clasista de orientación ortodoxa, la MCNOC, en principio, también asume dicha ideología, pero lo hace apelando a una estrategia más bien pragmática. Por su parte, la ONAC recurre a los principios del sindicalismo cristiano. Estas diferencias ideológicas incidieron para que dichas organizaciones recurran a iniciativas y acciones no coincidentes en el escenario estrictamente político, en la no concreción de una organización inclusiva y en el relativo debilitamiento del movimiento campesino como actor social.

## **GREMIOS EMPRESARIALES**

En el país existen dos grandes gremios que representan a los principales sectores empresariales agrarios. Uno de ellos es la Asociación Rural del Paraguay (ARP), que aglutina a la mayoría de los grandes ganaderos del país.

La mencionada organización inicialmente asumió la denominación de Sociedad Ganadera del Paraguay, que fue creada en 1903. Luego se reestructuró en 1938 bajo la denominación de Asociación Rural del Paraguay. Esta recomposición respondió no sólo al objetivo de encarar la defensa de los intereses gremiales, sino también al propósito de estimular y promover la modernización productiva de los segmentos de la mediana y de la gran ganadería, incluyendo su articulación con el sector industrial.<sup>9</sup> Aunque empezó a adoptarse desde fines de la década del cuarenta<sup>10</sup>, la modernización productiva recién se afianzará a partir de la década del setenta, cuando la exportación de la carne a los mercados externos se tornó en actividad permanente.

Desde entonces hasta la actualidad, la ARP se ha constituido en una de las organizaciones empresariales más influyentes del país. En efecto, ha sido y continúa siendo una instancia corporativa que incide no sólo en las políticas económicas vinculadas directamente a la producción y la comercialización del ganado bovino, sino también en otros campos económicos, sociales y políticos, en los que, directa o indirectamente, estaban y están en juego sus intereses.

Una de las áreas prioritarias de intervención de la ARP ha sido y sigue siendo la de los conflictos de tierras entre los grupos campesinos y sus asociados. En los años más recientes, otra de sus prioridades es acompañar muy de cerca el gran crecimiento que está experimentando la exportación de la carne vacuna nacional. Y en lo atinente al escenario político, la ARP ha tenido participaciones clave, especialmente en las instancias donde se definen leyes (Congreso) o bien políticas y programas (Poder Ejecutivo) que inciden directa o indirectamente en la producción y comercialización de la carne.

El otro gremio empresarial agrario influyente es la Unión de Gremios de la Producción (UGP) que fue creado en el año 2005. Si bien también aglutina a gremios de

9 El Art. 1º de los Estatutos de la ARP, aprobados en 1938, establecía que: "Los propósitos de la 'Asociación Rural del Paraguay' son: provocar y fomentar el desarrollo y adelanto de la agricultura, ganadería e industrias derivadas; prestigiar toda iniciativa que pueda beneficiarles; propender a la mejora de los métodos culturales y de crianza; celebrar exposiciones y congresos rurales; promover estudios técnicos e investigaciones científicas; estimular la iniciativa privada; coadyuvar a la de los poderes públicos; y en general propender por todos los medios a la defensa de los intereses agrícolas del país, el desarrollo de la capacidad productora y valor social de los trabajadores rurales y la unidad y armonía del esfuerzo rural".

10 La primera exposición ganadera fue realizada en 1949, bajo el patrocinio de la ARP, y en ella se exhibieron los resultados obtenidos en el mejoramiento de razas por los establecimientos pecuarios de mayor envergadura del país (ARP, 1949).

distintos sectores de la producción agropecuaria, incluida la propia ARP, en la práctica la UGP se ha constituido en uno de los principales gestores de la defensa de los intereses de los empresarios dedicados a los rubros agrícolas, especialmente de los más fuertemente articulados con el proceso de exportación: la soja, el trigo y el maíz.

Cabe mencionar que, por un lado, esta organización empresarial ha continuado promoviendo acciones de protestas, en las que sus asociados salían con sus maquinarias en las rutas interrumpiendo el tráfico inclusive<sup>11</sup>, en respuesta a las reacciones que grupos campesinos realizaban contra el uso de agrotóxicos. Por otro lado, la UGP ha llevado a cabo gestiones tendientes a impedir la aplicación del impuesto a la exportación de la soja.

## **PARTIDOS POLÍTICOS**

Tal como ha venido sucediendo desde el inicio de la cuestión agraria entre los campesinos y los terratenientes desde principios del Siglo XX, los partidos políticos continúan participando en la misma. Esta participación, directa o indirecta, tiene alcances específicos, debido a las características que está asumiendo la actual transformación agraria, impulsada por la intensiva modernización agraria capitalista.

Si bien no es el único, uno de los problemas impactantes sigue siendo la lucha por la tierra. Sobre la gravedad del mismo y la necesidad de encontrarle soluciones, existe un posicionamiento relativamente coincidente entre los distintos partidos políticos, aunque la coincidencia se verifica en el nivel de los discursos y no en el ámbito de las prácticas o acciones. En los casos de los partidos tradicionales (el Colorado y el Liberal), por cierto, este divorcio entre el discurso y la práctica, viene desde épocas históricas pretéritas. Ambas organizaciones políticas se han desempeñado, y continúan haciéndolo hasta el presente, como partidos de patronazgo que privilegian la conquista y el control del poder político estatal en beneficio de sus dirigentes y adherentes (Galeano, 2009). Lo señalado no desconoce que existieron líderes, e inclusive grupos, que intentaron impulsar las acciones de ambos partidos a partir de

11. Ha sido por ello que a estas protestas empresariales se las denominaba “tractorazo”.

posiciones principistas o ideológicas, en los ámbitos de las políticas públicas<sup>12</sup>. Sin embargo, la lógica que en la práctica se ha impuesto, y que sigue predominando hasta la actualidad, es la del patronazgo.

Junto a estos partidos históricos, que siguen siendo los de mayor peso en la arena política paraguaya, han emergido recientemente nuevos grupos y partidos políticos. Algunos de ellos son los que, en alianza con el partido Liberal, han hecho posible el triunfo electoral, en el año 2008, del actual gobierno. También ellos consideran que uno de los programas centrales del desarrollo rural debe ser el de la reforma agraria, pero el consenso se limita al plano de la necesidad de la implementación de tal programa. Las diferencias que surgen, en lo que respecta a los ejes ideológicos adoptados, van desde de posturas progresistas o de izquierda hasta posiciones moderadas y conservadoras. Resulta comprensible, pues, que el gobierno no esté pudiendo lograr la definición y la puesta en ejecución de una estrategia específica en esta área de la política agraria.

Esta indefinición también involucra a los partidos políticos opositores. La meta prioritaria del partido Colorado (ANR), en su carácter de partido de patronazgo, es lograr de nuevo el control del poder estatal y, de esa manera, recuperar su hegemonía perdida en el 2008. El partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) surgió a fines de los noventa como un desprendimiento del partido Colorado. Ese proceso histórico no implicó la renuncia al sello del patronazgo que sigue manteniendo. La diferencia viene dada por el Partido Patria Querida (PPQ), que sí apela a posturas más principistas, correspondientes a líneas ideológicas de centro-derecha, posicionamiento ideológico que lo lleva a sostener la vigencia de una reforma agraria controlada, que no incida sobre la expansión de la agricultura empresarial<sup>13</sup>.

---

12 El Partido Liberal y el Partido Colorado fueron fundados en el año 1887.

13 En un comunicado público sobre la *Problemática del Campo*, difundido el 4 de noviembre de 2008, el PPQ exigía al Gobierno “anunciar de manera pública y oficial su plan de reforma agraria, especificando cuándo empezará, cómo se financiará, ..., cuáles son las zonas seleccionadas para empezar ... Para distribuir riqueza, tenemos que generar riqueza y ella sólo se consigue con el trabajo honesto y mancomunado de quienes aportan el capital para financiar los emprendimientos, quienes contribuyen con la tecnología que aumenta la productividad, y quienes le dan sentido al esfuerzo humano con el trabajo y el respeto a la ley y a los derechos de terceros”.

## AGENTES ESTATALES

El complejo y dinámico proceso de transformación que la estructura agraria del Paraguay viene experimentando, debido a condicionamientos tanto internos como externos, enmarcados estos últimos en la presente era de la globalización, genera problemas y cuestiones sociales, económicos y políticos, cuya superación está siendo intentada mediante el diseño y la aplicación de políticas públicas.

Con relación al problema del acceso a la tierra y a la reforma agraria, cabe puntualizar que la política implementada tanto por los gobiernos de transición democrática que sucedieron a la dictadura stronista (década de los noventa) como por los más recientes, ha tenido impactos limitados. En efecto, por un lado, las nuevas tierras distribuidas cubrieron una limitada proporción de la demanda campesina y, por otro, la estrategia no estuvo acompañada de la ejecución de otras políticas eficientes (crédito y asistencia técnica) orientadas a la consolidación de la agricultura familiar (Galeano, 1997).

Ahora bien, como es sabido, la actual problemática rural no se limita a la cuestión de la tierra, sino que también comprende el proceso más amplio y multidimensional de la exclusión social y de la pobreza que está afectando a numerosos estratos y grupos sociales del campo y de la ciudad.

Los gobiernos nacionales han formulado recientemente políticas públicas destinadas a combatir la exclusión social. En esta sección se presenta una síntesis de nuestro análisis abordado en un reciente estudio (Galeano, 2011b). El proceso se inició en el 2001 con la elaboración de la *Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social* (ENREPD). Posteriormente, se delineó el contenido básico de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, la Desigualdad y la Exclusión Social, denominada “Plan Jahapoó Teko Asy”<sup>14</sup>. Ambas propuestas confluyeron en la realización de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza (ENALP), aprobada en 2006<sup>15</sup>.

14 Presidencia de la República, Gabinete Social. Secretaría de Acción Social y Dirección del Plan de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza. Setiembre, 2004.

15 Decreto 8.152 “Por el cual se aprueba el marco de regulación y articulación de las Políticas y de los Programas de reducción de la indigencia contenidos en la *Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza* y se encarga al Gabinete Social dependiente de la Presidencia de la República su divulgación y ejecución”.

El Gobierno actual, desde que asumió sus funciones en 2008, se abocó a la revisión y reformulación de la ENALP. La tarea culminó en el año 2010, cuando fue lanzada la “Política Pública para el Desarrollo Social (PPDS) - Paraguay para Todos y Todas”. La definición de la misma se inició a través de un proceso participativo con diversos actores sociales y políticos liderado por el Gabinete Social, con el apoyo de varias instituciones del área social y económica y de la cooperación internacional.

En dicho documento se definen *políticas universales* destinadas a potenciar una intervención eficaz y eficiente del Estado en la gestión del desarrollo social, de modo a garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos al conjunto de la sociedad. Al mismo tiempo, también se prioriza la situación de los grupos pobres, a través de *políticas dirigidas* a dar respuestas a las consecuencias de la exclusión social que afectan a los mismos. De esa forma, la mencionada política pública intenta complementar los dos enfoques de política social: el focalizado, dirigido a la pobreza (sobre todo la pobreza extrema), y el universal, destinado al conjunto de los actores sociales.

A partir de este marco estratégico de la política de desarrollo social y de ataque a la pobreza se han reestructurado los existentes y diseñado nuevos programas. Entre los destinados a reducir la pobreza rural, los principales programas son los siguientes:

1. *Programa Tekoporã* de Transferencias Monetarias con Corresponsabilidades (TMC). Es uno de los programas emblemáticos del PPDS. Es implementado por la Secretaría de Acción Social (SAS) y está dirigido a familias vulnerables en situación de extrema pobreza del área rural y urbana. Su objetivo principal es mejorar la calidad de vida de la población participante a través del ejercicio efectivo de los derechos a la alimentación, la salud y la educación, incrementando el aumento del uso de servicios básicos y el fortalecimiento de las redes sociales. Fue puesto en ejecución en el 2005 y en el 2008 su cobertura alcanzó a 14.000 familias. A partir de entonces hasta el 2011, dicha cobertura se incrementó hasta alcanzar a 94.000 hogares sumidos en extrema pobreza.
2. *Programa de Fomento de la Producción de Alimentos por la Agricultura Familiar (PPA)*. Implementado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) desde el año 2011. Su principal objetivo es garantizar la producción y disponibilidad de alimentos diversificados, en cantidad, calidad e inocuos, prove-



nientes de la Agricultura Familiar (AF), además de impactar positivamente en la economía local. El PPA es otro de los programas emblemáticos del PPDS y es el primer programa productivo que se está ejecutando de forma articulada con el Programa Tekoporá.

3. *Proyecto de Empoderamiento de los Pobres Rurales y Armonización de las Inversiones (Paraguay Rural – FIDA III)*. Este programa diseñado también por el MAG<sup>16</sup> está siendo ejecutado desde el 2007 en el marco del apoyo técnico brindado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). El propósito principal del mismo es asegurar a los pobres rurales, a través de sus organizaciones fortalecidas, el acceso a los recursos productivos y a los servicios técnicos y financieros ya disponibles en el área del proyecto, que comprende zonas de cinco departamentos de la Región Oriental: Caazapá, Caaguazú, San Pedro, Concepción y Guairá. Son escenarios rurales que tienen niveles de pobreza superior al promedio nacional y que superan el 50% de la población rural total. Asimismo, cabe consignar que estos departamentos concentran más de la mitad de todos los productores campesinos pobres del país.
4. *Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS)*. Su ejecución comenzó en el 2009. Tiene el apoyo del MAG y de otras instituciones públicas (INDERT, INDI y SENACSA)<sup>17</sup> y de los gobiernos regionales y municipales de los departamentos de San Pedro y Caaguazú. Los objetivos de PRODERS son mejorar de una manera sostenible la calidad de vida de los pequeños productores y de las comunidades indígenas, a través de medidas de apoyo que permitan fortalecer la organización de la comunidad y la autogestión; mejorar la gestión de los recursos naturales; y elevar la condición socioeconómica de dichos productores y comunidades.

Los impactos de estos programas en la pobreza rural aún no son visibles. Así lo confirman los datos correspondientes al año 2009, en el que la pobreza extrema rural

---

16 El Convenio de financiación firmado el 22 de junio de 2006 fue ratificado por la Ley 3.155 “Que aprueba el Convenio de Préstamo 667-Py” el 3 de enero de 2007, iniciándose en dicho año las gestiones operativas de instalación.

17 INDERT: Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra; INDI: Instituto Paraguayo del Indígena; y SENACSA: Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal.

alcanzaba el 32% de la población. Esta situación se explicaría, en parte, por el hecho de que es reciente la implementación significativa de algunos de los programas. Por ejemplo, el Programa Tekoporâ se inició mucho antes, pero solo a partir del 2009, y sobre todo del 2010, se incrementó notoriamente su cobertura en aquellos departamentos en los que la pobreza rural extrema tiene mayor incidencia (San Pedro, Caaguazú y Caazapá). En el caso del Programa de Producción de Alimentos (PPA), el inicio de su implementación (2011) se verificó con posterioridad a la fecha en que fue registrado el citado dato de pobreza rural.

El Proyecto Paraguay Rural III, al dirigir sus acciones hacia las familias campesinas organizadas, incorpora preferentemente a grupos de pobreza no extrema e inclusive a no pobres. Por otra parte, como el Proyecto PRODERS concentra sus actividades en determinadas micro cuencas en las que están asentados hogares pobres y no pobres al mismo tiempo, en solo dos departamentos, tampoco su impacto habría sido significativo en el conjunto de la población rural afectada por la pobreza extrema.

Finalmente, cabe puntualizar que, como se ha señalado (Masi y Borda, 2011), la falta de intervención del Estado en el cuidado medioambiental ha llevado a la casi desaparición de todos los bosques tropicales de la Región Oriental del Paraguay, así como la difusión de la empresa agropecuaria capitalista ha causado, en gran medida, una rápida erosión de los suelos. La escasa vigencia de una política pública orientada a la preservación efectiva del medio ambiente, en la actual etapa de la nueva ruralidad, no sólo proviene de la debilidad de la intervención de las instituciones estatales, sino también de la fuerte oposición que han promovido los agentes del empresariado agropecuario, nacional y extranjero (Fogel, 2006).

## LA JUVENTUD RURAL

En el contexto de la nueva ruralidad, uno de los sectores de la población que más intensivamente está siendo involucrado en los procesos de transformación es la juventud rural.

Los jóvenes rurales comprenden uno de los segmentos demográficos de mayor peso, pues, según informaciones de la Encuesta Permanente de Hogares 2009, las personas de 15 a 29 años representan el 28% del total de la población rural (DGEEC, 2009). Por lo tanto, una importante proporción de la juventud sigue residiendo en zonas rurales, a pesar de la exclusión social que afecta a la población campesina a través de la migración. Tal fenómeno sociodemográfico se estaría verificando en proporciones más significativas en los escenarios donde se está afianzando el proceso de la nueva ruralidad, cuyos principales epicentros urbanos son el Área Metropolitana de Asunción y Ciudad del Este.

El fenómeno migratorio estaría afectando de forma diferenciada a la juventud rural, teniendo en cuenta el componente de género. En efecto, según la misma fuente de información, en el estrato etario citado (15 a 29 años), los hombres comprenden el 52% y las mujeres el 49%. Por el contrario, la diferencia se revierte a favor de las mujeres en los estratos etarios adultos y mayores de la población rural (DGEEC, 2009). Este menor peso de las mujeres jóvenes rurales vendría dado por el impacto de la emigración no sólo en el interior del país, sino también en el ámbito internacional. Se ha visto precedentemente que entre las corrientes de emigración internacional importantes figuran aquellas que se originan en las zonas rurales donde impera la nueva ruralidad (el Departamento de Cordillera, por ejemplo). La participación de las jóvenes en dichas corrientes migratorias sería significativa.

La educación a la que accede la juventud rural adquiere ciertos rasgos que llaman la atención. En los departamentos en los que la pobreza rural y el proceso de exclusión social son más críticos, el nivel educativo de los jóvenes es más bajo. Tal es la situación que se constata en Caaguazú, donde el promedio de los años de estudio de la población rural de 15 a 29 años era 7,8 en el año 2009, que corresponde al ciclo básico, o primario. Por el contrario, en el departamento Central dicho promedio asciende a 10,7 años, que abarca a la educación media (DGEEC, 2009). Si los jóvenes de esta última área rural han accedido a ese nivel educativo, en una proporción importante no es sólo porque sus familias se hallan afectadas en menor medida por la pobreza crítica, sino también porque en sus propias comunidades rurales se hallan localizadas instituciones educativas de bachillerato, estatales en la mayoría de los casos.

En el contexto de la nueva ruralidad, cabría conjeturar en base a determinados indicios que la participación sociopolítica de la juventud presentaría ciertos rasgos que merecerían ser tenidos en cuenta. A pesar de sus limitaciones, la democracia en el Paraguay habría ofrecido la posibilidad para que sectores o grupos de la juventud rural pudieran manifestar comportamientos que, hasta cierto punto, implicarían un menor apego a la cultura de patronazgo o clientelar, propia de los partidos políticos tradicionales. La alta votación que el actual presidente tuvo en las elecciones presidenciales de 2008 en las áreas rurales del departamento de Central, por ejemplo, habría provenido no sólo de la juventud históricamente ligada al Partido Liberal, sino también de aquella vinculada al partido Colorado. Para que este tipo de comportamiento coyuntural se transforme en un cambio substantivo, e implique una ruptura con el pasado, los principales factores condicionantes no necesariamente dependerán de los jóvenes, sean rurales o urbanos, sino de los actores políticos protagonistas que siguen siendo los partidos que continúan apegados a la cultura y a la práctica clientelar.

## CONCLUSIONES Y DESAFÍOS

En el contexto de la nueva ruralidad, uno de los problemas más impactantes es la exclusión social que involucra a una creciente proporción de grupos campesinos. Es un proceso que tiene remotos antecedentes históricos y que presenta en la actualidad rasgos específicos que merecen ser resaltados. La cuestión se torna más grave en aquellos escenarios regionales donde la incidencia de los factores de desigualdad es más significativa, tal como la concentración de la tierra y la expansión de la empresa agraria capitalista dedicada a la producción de la soja y la ganadería intensiva. Ambos factores están siendo impulsados en los últimos años, en medida significativa, por el proceso de extranjerización.

En las regiones donde los mencionados factores de desigualdad tienen menores rangos de incidencia, la pobreza extrema está menos difundida. Son contextos regionales que se caracterizan por la estrecha articulación económica, social y cultural entre los ámbitos rurales y urbanos. En esos escenarios, el rasgo llamativo consiste en

la transformación que están experimentando los hogares rurales pobres, en general, y los campesinos, en especial.

En estos últimos ámbitos, un sector de familias campesinas está apelando a estrategias productivas agrícolas que posibilitan acceder a condiciones de vida relativamente dignas. Son explotaciones de agricultura familiar dedicadas a la horticultura, la fruticultura y la floricultura. Por otra parte, está aumentando la proporción de las familias cuyas fuentes de ingreso, en vez de las agrícolas, dependen de actividades laborales no agrícolas, especialmente de las asalariadas. En esas condiciones, la composición de actores sociales de las áreas rurales experimenta cambios que, hasta cierto punto, los aproximan a los perfiles característicos de los actores sociales urbanos, especialmente de aquellos pertenecientes a los estratos bajos.

Considerando que prácticamente todos los programas dirigidos a combatir la exclusión y la pobreza rurales, con excepción de la consistente en la transferencia monetaria condicionada, radican en el mejoramiento y el afianzamiento de la producción de la agricultura familiar, a partir del análisis formulado en el presente estudio surgen desafíos y requerimientos que deben ser tenidos en cuenta en el diseño y la ejecución de los futuros programas. Aceptando la pertinencia de los mencionados programas en los contextos regionales correspondientes, uno de los desafíos es formular y aplicar programas orientados a fortalecer también aquellas actividades productivas y laborales no agrícolas, que tienen cada vez más difusión en las zonas rurales donde la nueva ruralidad se está afianzando. Entre los objetivos de dichos programas no sólo tendría que figurar la salida de la pobreza de las familias excluidas, sino también el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas familiares artesanales o industriales, dedicadas preferentemente al procesamiento de alimentos, tejidos o artículos cerámicos. De esa manera, no sólo se potenciaría la capacidad productiva de dichas empresas, sino que también se favorecería la condición de las mismas como demandantes de fuerza de trabajo, en condiciones dignas de contratación.

Otro de los retos consistiría en mejorar las condiciones de trabajo de los hogares rurales que dependen de manera exclusiva o predominante de ingresos asalariados. En ese sentido, resulta imprescindible formular y poner en ejecución políticas y programas dirigidos a mejorar substantivamente la formación profesional de los miembros de dichos hogares, especialmente de los jóvenes. Tales programas, por cierto,

no deberían limitarse a la capacitación estrictamente profesional, sino que también tendrían que comprender mecanismos para que los jóvenes de ese tipo de hogares rurales, pobres y no pobres, puedan completar la educación media e, inclusive, tener la posibilidad de acceder a la universidad.

El contexto político en el que se enmarca este proceso de la nueva ruralidad presenta implicancias y desafíos que también merecen ser destacados. Desde la caída del gobierno autoritario del general Alfredo Stroessner, en 1989, hasta el presente (2011), la experiencia paraguaya se ha limitado en gran medida a la vigencia de la democracia política (electoralista), que en los hechos ha resultado ser compatible con la cultura y la práctica del clientelismo. Ese clientelismo, o la versión actual desteñida del mismo, el mero oportunismo, sigue incidiendo en la aplicación de los programas sociales y públicos, impidiendo la vigencia de una política de Estado. Es por ello que uno de los importantes desafíos es superar, o al menos minimizar fuertemente, la incidencia de ese clientelismo y, así, avanzar en la construcción de una democracia social.

En síntesis, uno de los grandes desafíos radica en la necesidad de concebir y promover la vigencia de un nuevo modelo de desarrollo rural en el Paraguay de hoy, que incluya, con justicia, no sólo a la mediana y la gran empresa, sino también a la agricultura familiar y a la micro y pequeña empresa familiar no agrícola, y que posibilite la inserción laboral de la mano de obra en condiciones cada vez más dignas. Uno de los ejes de dicho modelo debe seguir siendo la reforma agraria, ajustada a los requerimientos del presente y del futuro.

Otro gran desafío consiste en lograr que la política de este modelo de desarrollo se cimiente en pactos efectivos entre los actores sociales y políticos protagónicos de este mundo rural cada más complejo y contradictorio. Para las organizaciones campesinas, el reto implica la necesidad de superar la dispersión en la que están sumidas. Para los gremios empresariales nacionales y los agentes del empresariado extranjero la adopción de un modelo de desarrollo inclusivo implica importantes renunciamentos en el uso y control de la tierra, y de los otros recursos naturales, así como en el monopolio de las cadenas productivas. Y para los partidos políticos, además de la superación del clientelismo, la exigencia consiste en colaborar firmemente en la gestión y concreción de los mencionados pactos, y en la apuesta efectiva por las políticas de Estado.



**NUEVAS NARRATIVAS Y  
PERFILES URBANOS**

**José Carlos Rodríguez**

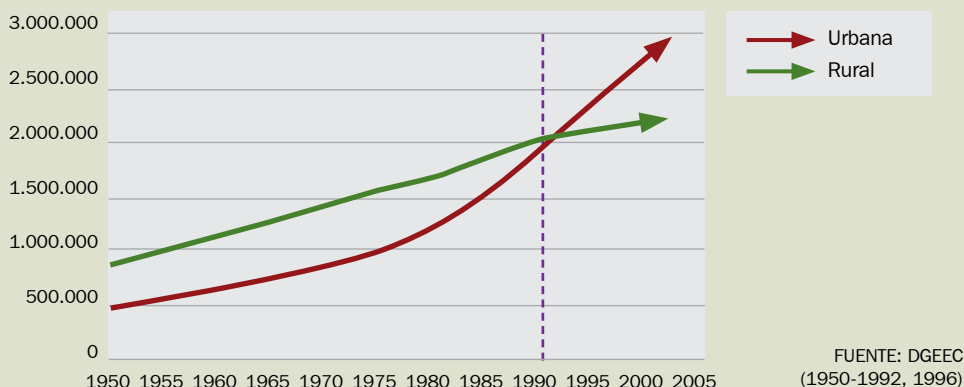


## URBANIZACIÓN

### PREDOMINIO URBANO, AUTONOMÍA RURAL

La carencia de bibliografía específica dificulta hacer un trabajo sistemático y documentado sobre los fenómenos de cambio social que la reciente *urbanización* del país implica. Los procesos de cambio de pautas de una sociedad anteriormente rural, en proceso de urbanización, tienen diversas manifestaciones. En términos relativos, (a) la población urbana sobrepasó demográficamente a la rural a nivel nacional. En *segundo* lugar, (b) se constituyeron *núcleos* y un *eje de flujos urbanos* entre Asunción y Ciudad del Este que presentan características y problemas propiamente urbanos (tamaño, tráfico, cultura, heterogeneidad etc.) y, en *tercer* lugar, (c) la *ruralidad* tradicional (y aquellos poblados pequeños considerados urbanos) está modificando las pautas de conducta, la dinámica económica y la cultura que se consideran usualmente como rurales. Estos nuevos fenómenos se manifiestan como un *paisaje humano urbano*, como *hábitos* y *costumbres* diversos y como *nuevas narrativas de convivencia social*.

**GRÁFICO 1.** La evolución demográfica de la población rural y urbana



Entre los años 50 y 80 del Siglo XX, había un predominio rural. El crecimiento de la urbanización tuvo lugar en los 80 y la población urbana sobrepasó a la rural en los años 90. El impulso urbano tuvo lugar durante aquellos años que muchos economistas llaman la llamada 'década perdida', que son también los años de la transición a la democracia en América Latina y en el Paraguay.

Este abordaje debe resaltar algunas cuestiones globales. En primer lugar, no es *aquel campo paraguayo* tradicional el que hoy se urbaniza. Se trata de una nueva *ruralidad que genera una nueva urbanización*, que se presenta detrás del cambio de los volúmenes demográficos. En segundo lugar, la relación entre la ciudad y las zonas rurales también se transforma. Así como la vieja ruralidad y urbanización tenían condiciones de tecnología, de gobierno, de cultura y una base económica, las más recientes presentan nuevas condiciones que discontinúan la historia y organizan otra manera de ocupación y uso del territorio, de habitación, de producción, de representación política y de sociedad civil (Zárate Martín, 1990).

Una excesiva simplificación sobre la ruralidad, la urbanización y la relación entre ambas, todavía predominante en la mayor parte del Siglo XX nos presentaría una campaña compartida por latifundios (ganaderos y forestales) y minifundios (agrícolas) en una relación asimétrica, que en parte estaba mediada por el capital mercantil de abasto, acopio y financiamiento de las cosechas agrícolas. El latifundio, con los propietarios usualmente ausentes, tenía autonomía local porque sus dueños vivían en las ciudades y entraba en relación con los poderes urbanos, sin depender de los poderes locales.

La ciudad se proyectaba sobre las zonas rurales a través de un sistema de financiamiento flexible, personalizado y, al mismo tiempo, arbitrario (los llamados acopiadores e intermediarios). El financiamiento de la pequeña producción debía tomar en cuenta que los campesinos eran ocupantes –no propietarios– no sujetos de crédito institucional formal. Las relaciones eran monopólicas, poco contractuales y altamente personales. Las tasas de interés, los medios de pago (a veces en dinero, las más en cosecha) y los plazos de pago no eran fijos.

El sistema económico estaba muy asociado al sistema político, y el sistema político tenía poca autonomía en relación al sistema de seguridad. Las compañías o colonias (poblados rurales) estaban precedidas por un comisario de compañía o sargento de compañía que no era un cargo rentado, sino honorífico, de jefe político encargado del orden local, autorizado para usar armas en nombre del Estado. Ni en los municipios ni en los departamentos se elegía a intendentes ni delegados de gobierno. Estos eran designados por el Ministerio del Interior. Los delegados de gobierno eran auto-

ridades policiales antes que civiles, dirigían las unidades policiales departamentales, sin burocracia civil. Los cargos de concejal municipal eran electos por un sistema de mayoría con prima en el cual se garantizaba que todo el poder lo tendría el partido del gobierno. Los departamentos no tenían ningún tipo de autoridad colegiada o legislativa.

El imaginario predominante de la *expansión rural* era heterónimo y político: Desconcentrar los minifundios para evitar el descontento; ocupar el territorio para hacer valer la soberanía nacional contra los países limítrofes; controlar por el partido la población campesina para evitar la insurgencia: rebeliones dentro de una mentalidad de guerra fría o en la tradición golpista de los partidos tradicionales.

Tendencias contemporáneas cambian estas coordenadas. Con la democratización (que se inicia en 1989) y el desarrollo del sistema electoral y la nueva Constitución de 1992, tanto los intendentes de los municipios como los gobernadores de los departamentos son electos. Ambas instancias tienen cuerpos legislativos basados en el sistema proporcional. La Cámara de Diputados nacional tiene representación por departamentos, siendo una instancia de poder real que depende directamente de la jurisdicción territorial.

Terminó la arcaica institución de jefe de compañía o sargento de compañía (o colonia); hay una separación entre la instancia policial y la administración; entre la dirigencia política y las funciones económicas de financiamiento, acopio y abasto, que se desmonopolizan y se diversifican. Se desconcentraron la información, los medios de transporte, el acopio y el abasto. Las instituciones formales de crédito se descentralizaron. La ciudad deja de ser una mediadora entre los mercados finales y los productores rurales. Se crea un productor rural más autónomo en regiones más autónomas. Gran parte de la expansión rural contemporánea tiene un propósito económico y mercantil, no político ni vinculado a la seguridad nacional. Los inmigrantes brasileros y los campesinos sin tierra buscan la expansión de la frontera agrícola para lograr prosperidad, no para desarrollar el Estado<sup>1</sup>.

---

1. Los argentinos decían en el Siglo XIX que *gobemar es poblar*. La orientación del Estado paraguayo, en el cual las Fuerzas Armadas predominaron, apuntaba a una política similar.

Los viejos dichos pierden sentido. Según uno: *Para ir al Paraguay hay que ir a Asunción, pero para conocerlo hay que salir de Asunción* (La capital es presentable pero el interior constituye el país real). Según el otro: *La distancia entre Asunción y el interior no es sólo de kilómetros sino también de siglos* (El campo es el atraso en relación a la capital). El predominio urbano –dato demográfico incontestable– tiene un aspecto contrario. Puede también ser visto como la *disminución* del predominio urbano asunceno sobre el resto del país, en varios aspectos –políticos, culturales y económicos– como una liberación de los territorios sometidos al ultra centralismo asunceno sobre ‘el interior’<sup>2</sup>.

### EL SISTEMA DE CIUDADES<sup>3</sup>

El Paraguay era un país rural. Esa pesada tradición perdura, incluso cuando ahora tienen lugar fenómenos nuevos. La urbanización paraguaya ha sido muy tardía y sigue siendo lenta. Hoy tiene cifras de urbanización similares a Centroamérica, aunque el país se encuentre en Mercosur, la región más urbanizada de América Latina (Mendoza, 1970).

Desde el origen histórico de la nación, la ruralidad paraguaya había tenido que ver con el lento desarrollo del comercio, luego con el lento desarrollo del capitalismo industrial y con el predominio de una economía extractiva forestal o ganadera; las ciudades eran ciudades de servicios. Contrario a la urbanización había sido el exilio experimentado por el país desde la Colonia –que sólo se detuvo con la clausura de las fronteras, después de la Independencia–. Esta migración campo-ciudad no se dirigía hacia ciudades del Paraguay, sino hacia las ciudades del exterior del país, especialmente hacia Argentina. Desde la década del 80 un contingente numeroso también se dirige a Europa y a Estados Unidos. La población rural del Paraguay históricamente se *urbanizaba* fuera del Paraguay. Hoy, si bien es cierto que las ciudades crecen con un ritmo mayor que las zonas rurales, Paraguay es uno de los pocos países de América

2 El desprestigio de la palabra *interior* en la acepción ‘resto del país, que no es Asunción’, evidencia la disminución del ultra-centralismo del Siglo XX.

3 El descubrimiento de esta estructura de ciudades se debe a Fabricio Vázquez, quien tuvo la amabilidad de conversar con el autor sobre muchos aspectos incluidos en este ensayo.

Latina en donde la población rural crece en términos absolutos (Galeano y Palau, 1978; Escalona y Winchester, 1994).

Las ciudades del Paraguay habían sido escasamente atractivas y poco industriales. En el modelo de desarrollo de los últimos años, los sectores más dinámicos de la economía han sido el de las *empresas rurales* (carne, soja) y el de la *triangulación* comercial urbana: importación de la extra-zona del Mercosur para su reexportación a la intrazona del Mercosur. Estas dos economías no demandan mucha ni creciente mano de obra, y no tienen gran efecto positivo que favorezca el crecimiento urbano. Si la población rural ha sido tradicionalmente de economía familiar, la urbana es todavía en gran parte cuentapropista. El mercado laboral de las ciudades es pequeño, el crecimiento de la demanda de mano de obra es débil en los centros urbanos y muy débil en el campo. La agricultura familiar ha sido durante mucho tiempo la *estrategia de subsistencia más exitosa para la mayor cantidad de gente y durante el mayor lapso de tiempo*. Esto está revirtiéndose.

Ni el mercado ni un Estado con muy pocos recursos han hecho un *proyecto de desarrollo urbano-industrial* local. No han alentado ni ejercido *soberanía* sobre el mercado local. El tradicional contrabando de importación ha inhibido la producción local a escala. La industria local sobrevivía en los nichos del mercado local que no eran suficientemente rentables para la importación. Y la industria local no había logrado tampoco un acceso significativo a mercados externos, salvo pocas materias primas tradicionales<sup>4</sup>.

A pesar de estas tendencias ha habido un *crecimiento urbano*, movido por la atracción hacia las mayores oportunidades de la vida urbana, empujado por los sectores de pobreza rural y por la expansión de los servicios. La economía familiar campesina genera exceso de población, ha tenido históricamente una dinámica malthusiana; un crecimiento demográfico más acelerado que el crecimiento productivo y que el crecimiento de la frontera agrícola. La tendencia se agudizó con la valorización de la tierra rural. Usualmente la unidad campesina no generaba excedentes, ni tenía medios de adquirir tierra para las nuevas generaciones. Los alivios causados por la

---

4 Textiles, alimentos, confección, cuero.

política de reparto de tierras, cuando ella tenía lugar, duraban una generación o dos, luego se reproducía la escasez de medios de producción campesinos.

Los criterios usados por la estadística paraguaya para conceptuar qué es urbano o rural no son muy estrictos. Un poblado es considerado urbano cuando sobrepasa 2 mil habitantes. No se toman en cuenta los criterios de modernización, provisión de servicios, transporte y comunicación. Otros países considerarían rurales a poblados que en Paraguay son considerados urbanos, teniendo el tamaño, vías de comunicación y servicios públicos, como ser recolección de basuras, correo, teléfonos, saneamiento sanitario y agua corriente. Pero el crecimiento demográfico urbano global, presidido por el eje Asunción - Ciudad del Este, puede ser considerado sólido. No constituye un fenómeno puramente demográfico. Los asentamientos del área metropolitana de Asunción presentan características típicamente urbanas y tienen problemas específicamente urbanos. Con sólo medio millón de habitantes, Asunción (enclavada en un entorno mayor) pasó a tener altos índices de polución, problemas de tráfico e inseguridad urbana. También adquirió un ritmo más dinámico, una oferta cultural más variada, una heterogeneidad y poli-centralidad propia de una ciudad, aunque sea de una metrópolis del tercer mundo.

En el otro extremo del eje, en la frontera con el Brasil, alrededor de Ciudad del Este se formó un poblamiento que reviste también características urbanas, por la dinámica económica, el cosmopolitismo, la oferta educativa y de servicios y, además, porque constituye parte de una entidad urbana supranacional integrada con Foz de Iguazú, la ciudad gemela del lado brasileño, con la cual el tránsito fronterizo es libre, y vinculada con la ciudad de Puerto Iguazú, de Argentina, en donde las aduanas están más vigiladas.

El desarrollo de la ciudad de Asunción (542 mil habitantes) con su área metropolitana (2,3 millones) tiene peso demográfico y político. Es la única ciudad de importancia que no desemboca en una ciudad espejo en Brasil ni en la Argentina. Habiendo sido el motor del eje del río y del ferrocarril (Norte-Sur), es ahora motor del eje carretero (Oeste-Este). Ciudades dinámicas como Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero y Salto del Guairá tienen características en común: son fronterizas y guardan estrecha relación con el Brasil y su ciudad espejo en la otra margen del río frontera. Pero

Ciudad del Este se destaca por su ubicación privilegiada en la zona de Tres Fronteras, en la cercanía al puente internacional, de las Cataratas del Yguazú, así como de la represa de Itaipú. Esta ciudad constituye el símbolo de la *marcha hacia el Este*, que en realidad fue también una marcha desde el Este. Ya que la inmigración brasilera, el turismo de compra y la inversión de este país tuvo una influencia determinante en crear, culturalmente hablando, otro padrón de crecimiento en el Paraguay que no tiene antecedentes en la matriz colonial.

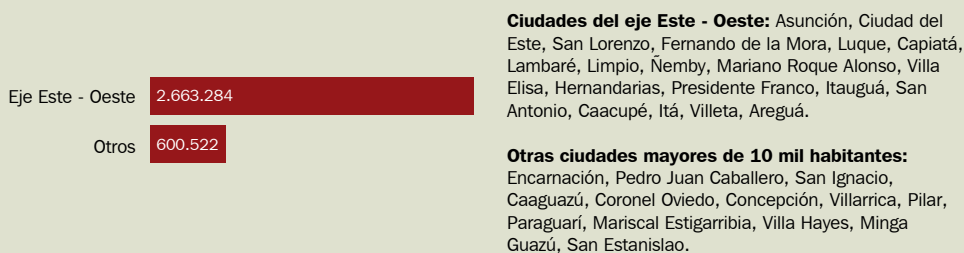
El peso demográfico del eje Este, puede verse en sus cifras. De una población total mayor a los 5 millones, la población de las ciudades mayores de 10 mil habitantes era de 3,26 millones en el país. De los cuales 2,66 millones, el 82% de la población, se encontraban en este eje Asunción – Ciudad del Este.

**CUADRO 1.** Ciudades mayores de diez mil habitantes según su ubicación (2008)

	<b>POBLACIÓN</b>	<b>CIUDADES</b>	<b>% POBLACIÓN</b>	<b>% CIUDADES</b>
Otros	600.522	11	18%	33%
Eje Este-Oeste	2.663.284	20	82%	61%
<b>TOTAL</b>	<b>3.263.806</b>	<b>33</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Elaboración propia.

**GRÁFICO 2.** Población de ciudades mayores de 10 mil habitantes del eje Este y otras



Otra ciudad histórica, como es Concepción, ha ido recuperando su dinamismo después de quedar relegada durante medio siglo, marginada de toda obra de infraestructura y víctima de la decadencia de las industrias extractivas del Alto Paraguay (Chaco). Su renacimiento tiene que ver con su conexión en un eje secundario Oeste-Este, donde Horqueta, ciudad vecina de mayor dinamismo, compite activamente con Concepción. Otras ciudades del centro de la Región Oriental han cobrado dinamismo propio y tienen características comunes. Entre estas, las más destacadas son Coronel Oviedo, Caaguazú, Villarrica, San Estanislao, asociadas a la dinámica sojera ganadera y a la agricultura mecanizada. Pero la dinámica urbana más fuerte está en el eje Este. De las 33 ciudades de más de 10 mil habitantes, 20 están en el eje principal.

Junto a este primer eje Asunción - Ciudad del Este hay otros ejes paralelos que movilizan la urbanización (Vázquez, 2011). Un segundo eje al norte conecta el *Chaco con Concepción y Saltos del Guairá*. Un tercero que parte de *Asunción y se dirige a Pedro Juan Caballero*, a través de las ciudades ruterías como San Estanislao y Curuguaty, de reciente expansión. Y, finalmente, hay un cuarto eje que va desde *Asunción hacia Encarnación*.

Todos estos ejes desembocan en una ciudad fronteriza espejo, fuera del Paraguay, en territorio brasileño o argentino (Vázquez, 2011b). Pero Asunción, aun siendo también una ciudad fronteriza, como las mencionadas, no tiene una ciudad espejo equivalente en Argentina, con alguna envergadura. Clorinda no tiene el volumen ni la importancia relativa que las otras ciudades de frontera, como Posadas, Foz de Yguazú, Ponta Porá o Guaira.

Que las ciudades paraguayas sean y hayan sido fronterizas y conectoras (Vázquez, 2011b) nos dice algo acerca del modelo de crecimiento del Paraguay, donde la expansión económica está muy relacionada con el acceso al mercado exterior y a los ciclos extractivos, cuyo impulso ha sido exógeno y poco sostenible. También tiene que ver con el predominio de Asunción, que demográficamente no tiene un crecimiento acelerado.



## LAS NUEVAS RURALIDADES

El fenómeno de la *urbanización rural* o, al menos, de la formación de un nuevo tipo de ruralidad, consiste en que poblaciones rurales presenten aspectos que tradicionalmente se asocian a las ciudades. El *campo* ha sido tradicionalmente una forma de asentamiento humano con baja densidad poblacional y con un modo de vida con características de homogeneidad (agrícola), de aislamiento (acceso y comunicación escasa), y con integración social comunitaria (relaciones primarias), sedentarismo (poca movilidad horizontal), falta de cultura de espectáculos (teatro, cine, deportes) y poca distinción entre sub-áreas o barrios. Estas características están cambiando.

Los campesinos con teléfono celular, muchos sin tierra agrícola pero con motocicleta, con parte de la propia familia en el extranjero, provenientes de procesos de inmigración o colonización reciente, sin asentamientos sólidos, conectados por radios comunitarias y TV vía satélite, no son ya sólo agricultores y tienen algunos rasgos de una cultura de suburbio urbano, como acceso a los servicios urbanos, información, movilidad y diversificación productiva. El campesino no agricultor ni pueblero dejó de ser una excepción.

Estas tendencias fueron influenciadas por el modelo de desarrollo y opciones políticas. (a) La construcción de las represas hidroeléctricas (Acaray, Itaipú y Yacyretá) que generan abundante energía eléctrica. (b) La política de Estado para sostener a la economía familiar campesina y también (c) para alentar la inmigración extranjera hacia el campo que, aunque no haya logrado el mejoramiento sustantivo de la tradicional economía campesina, sí ha conseguido la permanencia de esta sociedad campesina tradicional, así como la formación de un nuevo tipo de colectividad rural como la menonita, la japonesa, la europeo central y la 'brasiguaya'. (d) El giro paraguayo hacia el Brasil, país que tuvo una dinámica de crecimiento económico acelerada; (e) el impacto de las nuevas tecnologías y (f) una revolución comercial que

---

5 La 'colonización' o 'reforma agraria' se desarrolla en el Paraguay desde 1910. Durante los más de cien años que nos llevan al presente se habían creado 1.166 asentamientos. Se habían repartido más de 9,8 millones de las 44 millones hectáreas que tiene el Paraguay. Se habían beneficiado más de 228 mil familias. Pero las chacras prósperas son habitualmente las de los inmigrantes recientes (menonitas, japoneses, brasileños, centro europeos), que tenían una cultura de prosperidad rural y consiguieron apoyos más sustantivos de sus gobiernos o del Estado paraguayo. No se puede decir lo mismo de las chacras de población criolla.

permite sobrepasar el déficit de infraestructura con bajo costo y, por último, (g) la mayor autonomía local permitida por las reformas democráticas.

El contingente más importante de inmigrantes hacia el campo ha sido –en las décadas de los ‘70 y de los ‘80– una población rural proveniente del Brasil, que se asentó sobre la región paraguaya del Alto Paraná con un modelo de ruralidad *farmer o granjera*, diferente a la tradicional agricultura de subsistencia propia de la ruralidad criolla. En un primer momento este fenómeno coincidió con cierto fortalecimiento de la economía tradicional campesina durante el llamado *boom del algodón*. Pero, al fin de este auge, se estableció una competencia entre la agricultura mecanizada y la criolla que empuja a esta última hacia el desarraigo.

En esta nueva época, la dinámica de poblamiento rural no se ha congelado. Se expanden las poblaciones rural y urbana. Podría decirse que, si la población rural mantiene una expansión lineal, la urbana tiene hoy una tendencia exponencial. La diferencia, más que en la dinámica de fecundidad, está en los flujos migratorios que se desplazan en mayor volumen hacia las ciudades que hacia el campo.

Hace cincuenta años, cuando se inició la llamada *marcha hacia el Este*, con el desplazamiento de la economía del Paraguay –históricamente volcado a la Argentina (eje Sur)– hacia el Brasil (eje Este), nació el nuevo polo urbano, Ciudad del Este. Pero ciudades como Encarnación, Villarrica y Caaguazú tuvieron un limitado impulso. Más tarde, desde la pasada década, con la expansión de la red eléctrica y de la tecnología agraria, sí lo consiguieron. También ciudades más pequeñas cumplen nuevas funciones y se volvieron más dinámicas.

Alentados por la democratización<sup>6</sup> se ha dado un proceso de *municipalización* de las pequeñas localidades (234 municipios para seis millones de habitantes, la mitad de los cuales se concentra en pocas ciudades), hay cierta descentralización del poder y de los fondos aunque hasta ahora los municipios tienen una importancia presupuestaria muy pequeña. Anterior a la Constitución de 1992, los municipios dependían totalmente del gobierno central, los intendentes eran nombrados por el Poder

---

6 Que en un comienzo y en las comunidades pequeñas fue democratización del propio partido de gobierno, el único con implante.

Ejecutivo, los concejales eran electos por el sistema de mayoría con prima que otorgaba el 66% de los escaños al que tenía más votos.

Hoy todos los cargos son electos y el municipio es agente recaudador del impuesto inmobiliario. También las gobernaciones y juntas gubernamentales son electas. Hubo un giro político. Si la política pública había sido –hasta el fin de la dictadura– centralista, asuncena y ruralista, desde la democratización hubo una nueva opción política constitucional hacia la descentralización y el apoyo a las autonomías locales, que otorga sustento y competencias a las ciudades del resto del territorio. Los distritos municipales tienen su parte urbana y su parte rural, de tal manera que todo el país ha sido política y administrativamente municipalizado. Fondos de las empresas hidroeléctricas –las grandes empresas del Paraguay– son otorgados a los municipios y a las gobernaciones para fortalecer su gestión.

Transformaciones estructurales se han dado como consecuencia de la construcción de las represas hidroeléctricas con la consiguiente extensión de la red del servicio eléctrico a casi todos los hogares del país, el mejoramiento de las rutas y de las comunicaciones, las computadoras, el teléfono celular e internet, las fábricas de montajes de motocicletas, que han producido una modernización en la población del país. El celular y la moto –con acceso popular generalizado– transformaron las relaciones de aislamiento e incomunicación de la población, en particular la rural, y le permite mayor acceso a los servicios educativos, de salud, seguridad, información, así como mayores relaciones personales.

Los cambios son más fuertes por el atraso de la ruralidad en la cual se insertaban. La falta de correo en las zonas rurales, de transporte colectivo, de teléfonos fijos, de cobertura de los servicios del Estado y de servicios en general hace que, de una cultura rural del andar a pie, en burro, a caballo o en carreta, la población haya pasado a las motos y vehículos automotores. Se ve a señoras de edad y a niños manejando motos. Del comunicarse solo a viva voz se ha pasado a los aparatos celulares, a veces entre miembros de la familia, entre la chacra y la cocina. Esa revolución tecnológica es incluyente en los medios de consumo pero no accede a los nuevos medios de producción. Los campesinos tradicionales prosiguen con la azada, el machete y el arado, pero se ven ahora cercados por la agricultura empresarial con tecnología. Esto saca competitividad, desconcierta y desarticula su cultura tradicional.

**CUADRO 2.** Hogares por área de residencia, según tipo de bien duradero con que cuentan.  
En porcentajes del total

TIPO DE BIEN DURADERO	TOTAL	URBANA	RURAL
<b>Hogares</b>	<b>1.575.975</b>	<b>953.444</b>	<b>622.531</b>
Radio	82,0	84,9	77,4
Televisor	87,7	94,8	76,7
Heladera	78,4	87,0	65,2
Cocina	72,5	88,2	48,3
Teléfono Línea Fija	19,1	30,2	2,1
Teléfono Móvil	85,1	90,0	77,4
Máquina Lavarropas	60,6	72,1	43,1
Video/DVD	41,6	52,0	25,7
Automóvil o Camioneta	22,3	29,5	11,2
Moto	39,5	32,2	50,7
Computador	19,3	29,0	4,4
Computador conectado a Internet	13,8	21,3	2,4

FUENTE: DGEEC. Encuesta Permanente de Hogares 2010. (No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay)

La cantidad de hogares con teléfono móvil es 77,4% en las zonas rurales y 90% en las urbanas. La disposición de motos es mayor en el campo (50,7%) que en las ciudades (32,2%), pero el 29,5% de hogares tienen auto o camioneta en las zonas urbanas y 11,2% en las rurales. En cambio los computadores no son frecuentes y menos aún lo es el acceso a Internet.

Son cada vez más los campesinos que tienen corriente eléctrica, electrodomésticos, agua corriente, motos para desplazarse rápidamente y teléfono celular para comunicarse. No es raro ver a campesinos en sus chacras hablando vía celular con alguien de otro lugar o con algún familiar en España. En muy poco tiempo mucha gente común ha pasado a acceder a la tecnología urbana doméstica, lo que permite otro estilo de vida, lo que conlleva a una drástica disminución de la economía natural

y a una expansión de la economía monetaria. Los hogares rurales tradicionales no pagaban agua porque no había agua corriente; no pagaban electricidad porque no había; no se pagaban teléfonos; no había necesidad de comprar combustibles. Todos esos gastos, antes inexistentes, hoy son considerados necesarios para el confort deseado. En poco tiempo aquella cultura de vivir sin corriente eléctrica, sin luz, ventilador o heladera para conservar los alimentos o hielo para el tereré; de recorrer tantas distancias sin medio de locomoción –ya sea de dos o cuatro ruedas– de comunicarse sin teléfono y mucho menos sin celular; aquella cultura de la escasez resignada entró en desuso.

También crecen las tensiones con las nuevas expectativas, porque el mercado laboral o la capacidad productiva tienen un desarrollo más lento que la explosión de las pautas de consumo, y mucho más lento que el acceso a medios propios de producción más mecanizados y competitivos. El desempleo y subempleo son grandes, la obtención de un trabajo decente es difícil. En la juventud sin trabajo aumenta el inconformismo. Y el mundo heredado de los mayores tiene menos autoridad y sentido. Hay franjas tentadas a entrar en la delincuencia o al consumo y producción de drogas, fenómenos desconocidos en el campo de antes. El campo tiene así problemas que solían atribuirse a zonas urbanas o al suburbio, como la existencia de pandillas juveniles. La educación, principalmente literaria, otorga pocas competencias para el trabajo productivo, evita poco el desencanto, la frustración y la emigración en procura de mayor calidad de vida. El exilio más cercano en los países limítrofes hoy está complementado con el exilio a Europa y los Estados Unidos. Hay redes primarias de familiares y amigos, así como empresas que favorecen esta partida.

Las oportunidades de prosperidad campesina se abren con su incorporación en cadenas productivas, sobre todo cuando éstas ofrecen alternativas. El campesino inserto en una cuenca lechera, conectado a la desmotadora, productor frutícola o de huerta, abastecedor del ingenio, puede beneficiarse de estas cadenas cuando ellas no son excluyentes y monopólicas. Lo que los sindicatos y ligas agrarias no habían podido hacer –crear vínculos más simétricos de intercambio– lo logra el mercado diversificado, sin patrones y clientes forzosos. La contrapartida negativa es la lucha de los sin tierra. La economía sin arraigo sucumbe a la demanda de la tierra, a la inconformidad con la pobreza y a las presiones del consumo. Ahí el propietario está

inquieto ante el desposeído y los desposeídos no se resignan a no conquistar políticamente la tierra que nunca podrán pagar.

La ruralidad tradicional tiene su propio discurso. Dos procesos, *expansión geográfica* y *concentración económica*, han sido secularmente propios de la sociedad campesina tradicional. Ha sido política del Estado la expansión del campesino en el territorio, la ocupación del ‘desierto’, que no necesariamente lo era: frecuentemente era territorio indígena y siempre era territorio silvícola. La ocupación de nuevos territorios estaba regulada por la distribución de tierras, no de la dinámica económica de la *compra* y del *mercado fundiario*. La tecnología tradicional es la del *rosado*. Se derriba el monte y se cultiva sobre la tierra ‘nueva’. Cuando la tierra ‘envejece’, unos años más tarde, hay que derribar nueva selva y hacer nuevos rosados.

Esta modalidad de expansión geográfica y concentración tiene como correlato *discursivo* el reclamo de intervención estatal, que *desde la década del ‘30 es el discurso de la reforma agraria*. Una economía que *no se expandía en productividad*, solo podía expandirse geográficamente *en extensión* cuando había bosques lindantes y una autorización estatal para ocupar latifundios improductivos. La expansión territorial no es un dato puramente espacial, la tierra es ocupable en la medida en que tiene medios de comunicación y transporte. Aparte de los procesos políticos, la construcción de medios de transporte (carreteras hoy, ferrocarril ayer, puertos antes) volvía habitable a la tierra. En este discurso, el campesino crea al país, a la nación real, beneficiado por el Estado, pero al mismo tiempo beneficiando al Estado, ya que un espacio inhabitado era solo potencialmente propio.

La otra agricultura tiene otro discurso. Después de los años 80 se creó una *agricultura* no subalterna al circuito del *capital mercantil* clásico, dominante a nivel nacional desde el tiempo de la Colonia. La disponibilidad de otros sistemas de acopio y préstamo *no usurarios* permite desde el ‘80 la acumulación del productor rural, así como la *mecanización*<sup>7</sup> que aumentó geométricamente su capacidad productiva. El

---

7 El ideal del campesino tradicional de la región central-oriental desde los años 40 al 80 era tener un camión. Aunque la constatación era otra: el mismo *camión* que hacía rico al acopiador camionero, no hacía rico a las asociaciones campesinas que lo poseían. El camión ‘daba plata’ como medio de apropiarse de las ganancias del productor, y no como simple medio de transporte que vendía sus servicios. Con la desmonopolización de los servicios de crédito, provisión, abasto y transporte, la magia del camión desaparece. Pero es muy lentamente como se instala la magia del *tractor* que permite a una familia campesina cultivar más de 50 hectáreas en lugar de 5 hectáreas.

agricultor *exitoso* no se llama a sí mismo campesino, sino productor. Mientras el campesino se consideraba periférico (literalmente de afuera, *okárapegua*), el productor sugiere, con su autodenominación, que los demás habitantes no son productores. En relación al campesino, ser *productor* supone otra posición social, otro rol social, otra jerarquización de la sociedad y del *vínculo* urbano - rural. Eso tiene lugar incluso cuando se trate de estratos poco prósperos de productores agrícolas. Existe afinidad entre el campesino moderno mediano y los empresarios agrícolas, que se consideran productores. Hay, además, características culturales. El productor es un inmigrante reciente con cultura campesina europea, aunque venga del Brasil. El campesino es nativo secular, con mayor mestizaje y cultura guaraní.

## NUEVA CULTURA URBANA

La ciudad materializa la vida social, es espacio, modo de vida, herencia cultural y proyectos. La dinámica citadina paraguaya tiene nuevos rostros, está cambiando, con tendencias hacia la brasilerización (o argentinización), a la mundialización, con una nueva politización, ruptura de las costumbres familiares, de género, de consumo y de segregación social. Acá se resaltan algunas novedades.

## EL ESPACIO PÚBLICO Y SUS REFUGIOS

La ciudad tiene nuevas tendencias a la *fragmentación* y a la *conflictividad social y política*, así como también nuevas formas de *solidaridad*. Hay nuevos ricos y nuevos pobres. Nuevos centros o núcleos urbanos (CBDs, Distrito Central de Negocios) y nuevos tugurios. El tema casi ausente del pasado y ahora central es la inseguridad que crece en los espacios compartidos entre los más vulnerables y los más favorecidos<sup>8</sup>. Esto se administra creando espacios semi-públicos excluyentes y vigilados, centros

---

8 En la sociedad pequeña, rural, comunitaria, con un gobierno autoritario y discrecional en el ejercicio de la violencia –sin respeto a los derechos del sospechoso o acusado– estas condiciones tuvieron como resultado una lucha más eficaz contra la pequeña delincuencia y contra la violencia callejera en tiempos del autoritarismo, de la mayor ruralidad y de la pobreza más uniforme.

de compra y barrios cerrados de vida doméstica (Mertins y Müller, 2004). El vecino rico se abroquela y se alambra en contra de la amenaza del vecino pobre. Las opciones urbanas administran la creciente segregación social que se agudizó y se mantiene alta. Un quinto de la población está en situación de extrema pobreza y más de un tercio en pobreza. Y también tiene que ver con una red institucional menos influyente que en el pasado, con el derrumbe de las relaciones de vecindario.

Los *relatos* agregan muros simbólicos a los muros físicos (Caldeira, 1996; García Canclini, 1997). Hay zonas peligrosas de *residencia* (como los bañados) y territorios expuestos al ataque de la ‘delincuencia’, terminales de ómnibus, transporte colectivo en general, espacios públicos colapsados (Parque Caballero), puertos. El discurso de la fragmentación es *el relato del peligro y de sus anécdotas*, mezcla de los relatos policiales con narrativas propias escuchadas o vividas. Una relación *circular* permite una mirada política clasista. Los espacios corporativos protegidos o *refugios* son un negocio para el capital y aparecen como necesarios a causa de la existencia del espacio público *desprotegido* por el Estado, que priva a la ciudadanía del bien público que constituye la seguridad. El neoliberalismo ha destruido a las dictaduras, a condición de destruir también parte del Estado.

A nivel de clase media, junto a la socialidad tradicional de la escuela, la familia, el club, la iglesia, el partido, aparece el circuito del *shopping* (*centros de recreación y compra*) como un nuevo núcleo de espacio público, protegido, cerrado, confortable, acondicionado y exclusivo. Un espacio sin pobreza, sin delincuencia, sin calles ni intemperie. Ahí se genera una *socialidad centrada en el mercado*, en la recreación y en la provista, en la estética de decorado y en el consumo. Nace una identidad alternativa a las instituciones tradicionales, así como al clásico espacio urbano conformado por un centro histórico que cumplía las múltiples funciones, como la recreación, la administración, el mercado, el culto y la política.

Beatriz Sarlo<sup>9</sup> describe a los shopping a nivel mundial como espacios que en principio no son excluyentes, resultado de la evanescencia y deslocalización de los vínculos mercantiles, como el espacio público global de una época con crisis del espacio

---

9 <http://www.literatura.org/Sarlo/bscentro.html>



público. Para la citada, un shopping es igual donde uno vaya, sea Los Ángeles o San Pablo. Pero es difícil pensar sólo en esta tendencia en Paraguay y países con un porcentaje de pobreza tan alto. Ya el precio de los productos en los shopping es mucho mayor que en los mercados populares, lo cual lo hace inaccesible, o al menos irracional, para los más pobres. Y también hay una política de segregación. Los shopping son lugares donde no hay política ni pobres, ‘desterritorializados’, son espacios que clonan a sus similares en cualquier lugar del mundo; pero son excluyentes, asépticos y blindados contra el paisaje social, la mendicidad, la extrema pobreza y la potencial o percibida amenaza que los pobladores carenciados representan para los más acomodados. En el caso del Paraguay, son espacios que podemos agruparlos entre los *corporativos*, o sea, espacios colectivos excluyentes y, por lo tanto, no públicos.

Hay estratificación entre los centros de compra, entre los shoppings más sofisticados (en Asunción el Shopping del Sol, Mcal. López o Villa Morra) y aquellos de formato más popular (en Asunción el Multiplaza). Pero en todos los casos marcan la aparición e incidencia creciente de un espacio público de recreación y provista, estratificado y altamente custodiado, dado que la ciudad, o su relato, se volvieron más hostiles y más ajenos.

Se fraccionó el espacio del ciudadano que se manifiesta en los centros históricos y el consumidor en los espacios mercantiles. Y este ‘mercado’ compartido, público, abierto y expuesto, dio lugar a mercados estatificados donde se generan subculturas sociales, donde el espectáculo de la diversidad social no tiene lugar.

Se fraccionan los espacios y los flujos. Los transportes colectivos, poco desarrollados, con baja frecuencia y poca comodidad, aunque baratos, se transformaron en lugares peligrosos, evitables por quien pueda recurrir al transporte individual, a pesar de los inconvenientes que ello crea, como ser el colapso del tráfico vehicular. En Asunción tienen automóvil o camioneta el 43,2% de los hogares y tienen motocicleta el 15,1% de ellos.

Suplementos del shopping son el pub y la discoteca. Aquel permite la conversación, la comida en conjunto, un intercambio variado. Estos son básicamente un salón de baile con consumo de bebidas. Correlato de ambos –en la confluencia de la protección y de la exclusividad– es la aparición de los barrios altos, de los condomi-

nios amurallados, con seguridad propia, cerrados, que conforman un espacio semi-público, porque son de circulación restringida, y semi-privado, porque son compartidos por vecinos que conforman colectividades de aportantes. Los barrios adinerados están vigilados con guardias privados. Junto a la seguridad pública de la vivienda y del negocio, las personas con más recursos pagan la seguridad privada, complementada con toda una industria de dispositivos de alarma. Esto constituye un espacio intermedio entre lo público y lo privado que diseñaba la ciudad tradicional.

Un espacio colectivo exclusivo semi-público habitacional también florece en barrios populares, sin inversión municipal, basado en la autoconstrucción y muchas veces sobre terrenos urbanos fiscales o precarios, sujetos a inundaciones. En el pasado estos barrios pobres (bajo de Chacharita, Bañados, Añaretá'i) se habían establecido al lado de los barrios de las familias más ricas o de los cuarteles como territorios de servicios protegidos por las más ricas. En la ciudad de fin del Siglo XIX y casi todo el Siglo XX, la *relación* entre estos bolsones de pobreza y los bolsones de riqueza era suplementaria, clientelista, de padrinzago, paternalista, integradora y amistosa. Hoy se visibiliza la fragmentación porque la asimetría tiene aspectos hostiles.

Los barrios pobres habían sido exclusivos más que nada por no disponer de espacios privados suficientemente desarrollados, en defensa de la intimidad doméstica, poco resguardada por los materiales y los sistemas de construcción y empleo del espacio. La nueva urbanización genera mayor distanciamiento entre la gente de los asentamientos más pobres y los más ricos. La población pobre está crecientemente vista como amenaza más que como mano de obra barata, clientela o servidumbre<sup>10</sup>. Los vínculos de mendicidad se volvieron más hoscos. Hay una línea divisoria borrosa entre la mendicidad y el asalto. El lavado poco autorizado de los parabrisas en los semáforos, el cuidado del automóvil estacionado en las calles, la mendicidad casa por casa, el cobro de los 'peajes', el asalto a los pasajeros en los ómnibus, todas estas for-

---

10 En el campo había también una complementación y mayor amistad entre el latifundio que siempre era ganadero y forestal y el minifundio, que era agrícola. Hoy ambos son agricultores o, el ganadero no es sólo ganadero de campos, sino que tala el bosque y expande pastura sobre la superficie compitiendo con la agricultura. El latifundista es un potencial envenenador (emplea agroquímicos, insecticidas y abonos) que destruye las aguas y causa enfermedades al vecino. El minifundista es visto como un potencial intruso, dispuesto a disputar la tierra al latifundio. También hay nuevas formas de colaboración, sobre todo con la agroindustria, que convierten a los vecinos en una cuenca de provisión de materias primas (frutas, leche, algodón, etc.).

mas de súplica o exigencia de transferencias entre clases se confunden en la mirada de los que buscan eludir a las ‘clases peligrosas’.

Un caso particular de espacio colectivo no público es el establecido por un grupo de la colectividad Maka, con asistencia y acuerdo del Estado, desde la postguerra del Chaco. Ellos tienen una comunidad dentro de la ciudad de Mariano Roque Alonso que está resguardada. Se trata de una ecuación particular. Los indígenas chaqueños, históricamente ajenos a la cultura oficial española y guaraní, un grupo de mil personas de la cultura Maskoi (a la cual pertenecen los Maka), se defienden del racismo y la discriminación de la sociedad hostil predominante externa a través de una unidad habitacional colectiva y vigilada. La autoprotección impide la pobreza extrema, la mendicidad, la prostitución, el abuso infantil y el consumo de drogas, que acosan a muchos indígenas que llegan a las ciudades. Los indígenas tienen menos acceso a otras instituciones de integración como ser la escuela y la iglesia. No son habitualmente considerados como ‘paraguayos’ del todo, ni se consideran iguales al resto de los ciudadanos, a pesar de contar ahora con los documentos de ciudadanía y, en el caso de este grupo Maka, haber obtenido que su líder tribal sea concejal municipal. Los Maka viven de la venta de artesanías y no parecen carenciados desde el punto de vista del auto-respeto, alimentación, vestimenta e identidad. Han mercantilizado sus señas de identidad, sus bailes, sus atuendos festivos y sus artesanías. Mantienen sus maneras de vida gracias al turismo. Otras colectividades urbanas indígenas, o minorías de origen africano (Kamba retã) carecen de espacios propios compartidos y protegidos.

Las ciudades han recibido –sobre todo Asunción, asiento del gobierno– manifestaciones y ocupaciones de plazas y otros espacios públicos por parte de colectividades indígenas que reclaman tierra y asistencia. Individualidades o grupos de familias han inmigrado hacia Asunción, Lambaré y Fernando de la Mora. Pero estas poblaciones no conforman un espacio propio, reservas o barrios. Y están amenazados por la mendicidad, la prostitución, el consumo de drogas peligrosas y otros males de una población ajena a su entorno, ubicada en otro hostil o indiferente.

El desarrollo simultáneo de la desprotección social neoliberal, el fin del terror dictatorial, con el aumento de la pobreza y de las libertades individual y colectiva, permiten y estimulan la creación de discursos clientelistas, pero también reclamos

de derechos, sobre un Estado que no tiene hoy estructura ni recursos para atenderlos. Hay espacio mental para la aparición de izquierda y derecha que supere el bipartidismo de los partidos tradicionales.

## GÉNERO Y AUTONOMÍA JUVENIL

La denominada brecha generacional significa una pérdida del gobierno de la familia y de los mayores sobre los menores y sobre las mujeres que eran anteriormente más gobernados, ya que los varones gozaban de mayor libertad. En el caso de las mujeres se trata de todo un proceso igualador en las relaciones sociales, mayor simetría de autoridad y de libertad, pero muy costoso en términos de embarazos no deseados y formación de familias uni-parentales presididas por madres menores de edad. En el caso de los menores, se trata de la disminución del poder normatizador de las familias, la escuela y las iglesias. Hay un traspaso del gobierno de los varones mayores hacia las mujeres y los varones más jóvenes; y una pérdida de la influencia de la familia, la escuela y la iglesia sobre el grupo juvenil etario que tiene mayor fuerza en imponer sus pautas, sus ideales y sus normas. Tópico fundamental es la debilitación de las normas de abstinencia y práctica sexual previa al establecimiento de relaciones de pareja estables. La iniciación sexual, los vínculos de pareja, la institucionalidad, la convivencia, los proyectos afectivos tradicionales sufren cambios.

En la sociedad paraguaya la 'ilegitimidad' había sido y sigue siendo muy importante. La cantidad de hijos extramatrimoniales excede la cantidad de los hijos matrimoniales, en las zonas rurales hay mayor ilegitimidad que en las urbanas. No se puede hablar, entonces, de un punto de partida puritano, victoriano o clerical, sino más bien de una forma de pasaje de la niñez a la adultez. La intimidad de las mujeres estaba reglada por las familias, subordinadas –en el discurso– a la ética oficial católica romana: postergación del intercambio sexual femenino hasta el matrimonio, alta valoración de la abstención y no iniciación prematrimonial. Esto incidía también sobre la población que no contraía matrimonio civil ni religioso. La sexualidad femenina estaba más gobernada y restringida por los padres o sustitutos, hasta que la iniciación se producía y entonces se daba un traspaso de autoridad de la familia de los padres hacia el nuevo núcleo familiar.

El cambio consiste en que la iniciación sexual y los vínculos sexuales no implican obligatoriamente la formación de una nueva pareja o familia. Hay menor presión por mantener la abstinencia femenina hasta el establecimiento de la pareja estable. Hay más medios para el ejercicio de un vínculo sexual previo al establecimiento de parejas estables. Y menor discriminación entre las mujeres *no elegibles* como parejas estables por haber ejercido sexo ocasional y las *elegibles* por haberse abstenido al intercambio prematrimonial o previo a vínculos estables.

Estas modificaciones, que permiten mayor autonomía, están condicionadas por la incorporación de la mujer al trabajo extra-doméstico, a los estudios secundarios y postsecundarios, a la difusión de medios de transporte individuales, a la generalización de los teléfonos personales móviles y la red de moteles (lugares de encuentro de las parejas). Por otro lado, la cultura de los medios, del cine, del internet, de la publicidad, la moda, transmiten modelos de ética en los cuales la abstención no constituye una virtud<sup>11</sup>.

## SECULARIDAD Y RELIGIOSIDADES

Hay secularización y hay una religiosidad más plural. Las ciudades dejaron de ser exclusivamente católicas romanas y divididas en parroquias. Hay una variedad de cristianismos protestantes y no protestantes que transformaron un paisaje anteriormente mono religioso en otro diverso, con el catolicismo ortodoxo, las mezquitas, los templos budistas y las sinagogas. El culto, que debe competir con la cultura del espectáculo, da mayor énfasis a la búsqueda de experiencias extraordinarias, visiones, curaciones y excepcionalidades. Las formas protestantes y católicas carismáticas ponen mayor énfasis en la afectividad y en la vivencia que en la experiencia comunitaria y la reflexión sobre la escritura. La celebración es más espectáculo que una enseñanza o conmemoración. La asistencia al culto ha disminuido, la cantidad de consagrados también y la práctica apostólica se volvió más espiritualista e individualista, dando énfasis a la práctica de los sacramentos, la moral sexual de la abstinencia, la prohibición del aborto y de las relaciones homosexuales, en lugar de las teologías

11. Los héroes y heroínas del cine, la TV, la radio, la publicidad, la música, la moda y el entretenimiento no son semejantes, y a veces son contrapuestos, a los héroes y heroínas oficiales de la familia, la escuela y las iglesias.

más colectivas y políticas, como eran la defensa del orden anticomunista o su rival, la teología de la liberación.

### QUIEBRE DEL MONOLITO PARTIDARIO

En Paraguay hay casi tantos ciudadanos como afiliados a los partidos tradicionales. Pero, en la práctica, los partidos tradicionales han perdido el peso que tenían. Aparece el ciudadano más libre, más pragmático y en algún caso más cínico. Disminuyó la cultura del servicio al partido y al padrino y nace la cultura del oportunista que se beneficia de los tiempos de campaña electoral para mejorar su nivel de vida o, al menos, ganar algún dinero. Se generaliza el operador político rentado que conoce al barrio y goza de su confianza pero trabaja para cualquier caudillo que lo contrate, o para más de uno. Estos padrones políticos –que no son generales, sino sectoriales– sustituyen al cliente que respondía al patrón y al partido de su familia. La contraparte de las candidaturas son los operadores y punteros que cobran mucho dinero para llevar a votar a sus relaciones (Rivarola, 2008).

Hubo un distanciamiento entre la práctica de las unidades de base del ex partido de gobierno, la ANR, y seccionales o sub-seccionales, que –en las comunidades de base– tenían los mismos agentes y clientes que el proselitismo religioso. Un tiempo el partido oficial era el partido del Estado y funcionaba como tal siendo también el catolicismo la religión del Estado.

Estos son algunos rasgos del rostro urbano del Paraguay que consiguió liberalizarse de la opresión política militar. Que sólo después de 178 años de vida independiente consiguió la democracia; y sólo después de 197 años de su origen como nación consiguió la primera alternancia democrática. Si estas tendencias conducen hacia una democracia con crecimiento inclusivo, abierta al respeto de los derechos humanos y a la cuestión social, o cuáles son los grandes obstáculos para lograrlo y las maneras de superarlos, es otro tema. Importa ver cuáles son las nuevas formas de expresión de los nuevos proyectos políticos, sociales y culturales, cuál es la nueva red de relatos institucionales que diversifican el tejido colectivo (Scholz, 2000). La política que dejó atrás el fanatismo, la sujeción y la pertenencia rígida a los partidos omnipre-

sentes está más cercana a la defensa abierta de intereses, aunque muchas veces estos sean individuales o corporativos.

## **PARTICULARISMOS**

### **LA CAPITAL Y SUS PROBLEMAS**

Asunción en la margen izquierda del río Paraguay es la ciudad capital. La ciudad terminó siendo fronteriza después de la Guerra Grande. Fue base de la colonia y mantiene la iniciativa, después de haber perdido aquella importancia. No se convirtió en una gran ciudad pero, siendo asiento del poder político, ha sido la ciudad dominante. Es el centro urbano de una periferia cinco veces mayor y se duplica en población durante el día. La capital tiene un valor simbólico indudable. Lo que ocurre ahí conmueve al país.

Tradicionalmente Asunción tenía esa estructura mencionada de piel de tigre: al lado de las residencias más ricas, las más pobres. Al lado del centro administrativo, el barrio Chacarita; al lado de Sajonia, el barrio Varadero; al lado de Mcal. López, Añaretá'i; al lado de la Encarnación, Barrio Obrero. Y aunque todavía constituye una ciudad segura para América Latina, las relaciones callejeras han cambiado. La seguridad ha empeorado. Las relaciones de vecindario se han vuelto más hostiles. Hace 50 años había vecinos que no echaban llave a sus casas y gente que dormía en la calle para eludir el calor. El abastecimiento de agua entubada y las cloacas se desarrollaron en los años 60. Antes las casas acomodadas tenían sus pozos ciegos, sus aljibes y pozos. Y los demás recurrían a los aguateros. Las canciones hablan de la provista traída por la población rural que bajaba a la capital para aportar alimentos. La ciudad se quedó sin periferia rural y las ciudades colindantes están quedando sin zonas rurales. Pero la urbanización de Asunción no es acelerada. Tuvo un crecimiento en los años 60 –en que tenía 280 mil habitantes– hasta pasar el medio millón de habitantes a fin de siglo. Su tendencia es a la estabilidad demográfica. Pero eso encubre su desarrollo urbanístico. La ciudad es más cara que su entorno, razón por la cual hay expulsión

de pobladores hacia las ciudades periféricas o doble inmigración, desde la periferia lejana rural hacia la capital y desde la capital hacia su periferia urbana.

La población de la urbanización reciente aún no integrada procede de nuevos pobres sin-tierra rural. Acuden a las zonas anegables fiscales (como los bañados y la Chacarita baja). En el orden social, esta búsqueda de tierra urbana se expresa en el movimiento “Sin techo” pero también en la existencia de barrios con precarias condiciones de seguridad, aumento de las tensiones y aumento de la delincuencia. No sólo hay violencia social inter-estratos sino también intra-estratos a consecuencia de la disminución de las identidades y de las formas institucionales de diverso tipo.

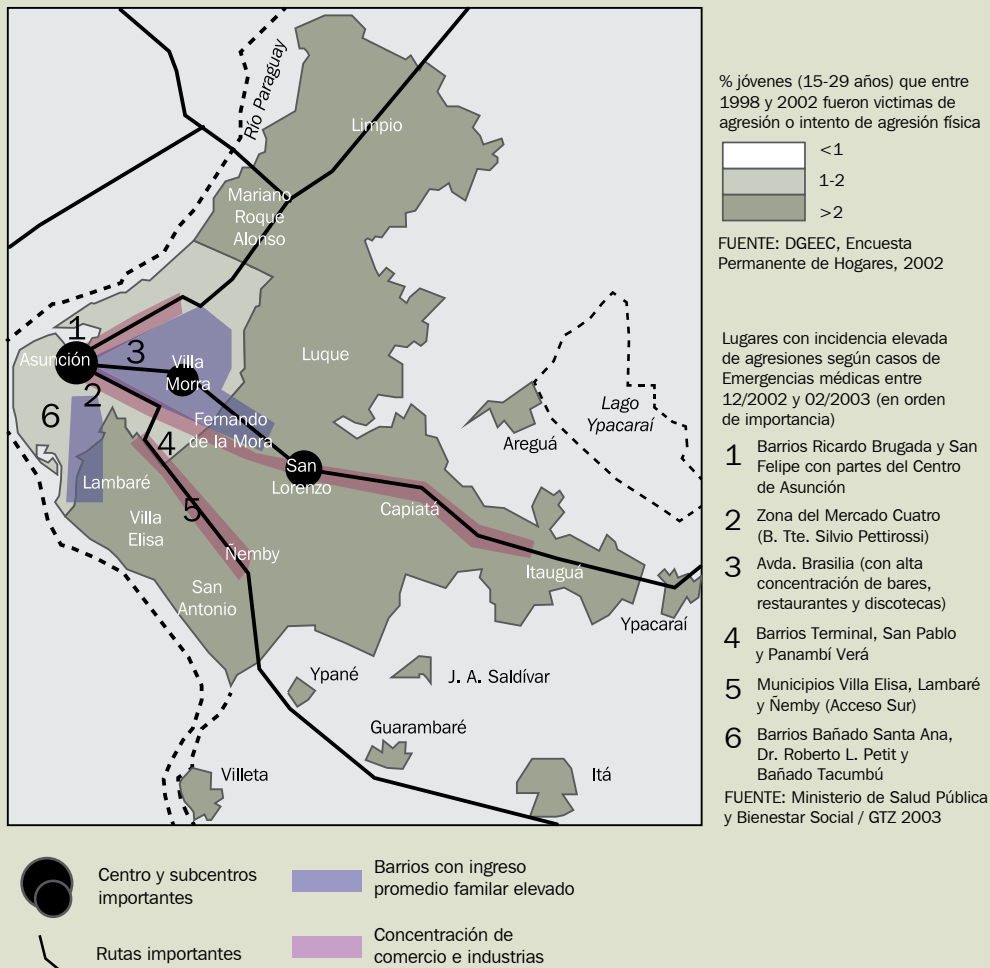
En la zona metropolitana las situaciones de riesgo se dan en: 1. el *microcentro*, vecino a la vieja pobreza de barrios anegables con las crecidas del río; 2. la mayor zona del comercio al menudeo, *Pettirossi*, en donde la delincuencia está vinculada a la usura y al contrabando; 3. la zona de vida nocturna, en donde hay violencia juvenil entre gente con altos ingresos, desde *Brasilia al barrio Carmelita*; 4. el *barrio Terminal*, que constituye una interfaz de campo con la ciudad; 5. los municipios con urbanización reciente y ocupaciones de tierras urbanas; y 6. el viejo cordón anegable de Asunción, los bañados, que se expandieron con la nueva urbanización. La delincuencia se da entre la clase media (3), entre los pobladores pobres (5, 6) y en zonas de concurrencia entre personas de mayores y menores ingresos (1), en las interfaces comerciales (2) y de transporte de personas (4).

Muy notorios de los últimos años son el envejecimiento urbano del centro histórico y el surgimiento de los nuevos centros de intercambio y servicios, así como la diversificación de los flujos. La ciudad jardín, los nuevos centros y shoppings se desarrollan a lo largo de las avenidas residenciales (España, Mariscal López), mientras que los servicios y comercios al costado de las avenidas tradicionalmente comerciales (Fernando de la Mora, Artigas, Félix Bogado).



**MAPA 1**

**Situaciones de riesgo en el Gran Asunción**



FUENTE: Müller, Ulrich y Mertins, Günter (2005). Tendencias recientes del desarrollo estructural urbano y de los conflictos sociales en las aglomeraciones del Cono Sur. GTZ paper.

Desde la democratización, el centro histórico ha sido la caja de resonancia de las protestas y conflictos sociales. Los tres poderes del Estado, pero sobre todo el Parlamento, son objeto de los reclamos sociales y políticos. Ahí se festejó la democratización (3 febrero 1989), se libró el Marzo Paraguayo (marzo 1999) y tuvieron lugar las amenazas de golpes de Estado, los reclamos salariales y de tierra. Los festejos del bicentenario (2011) tuvieron su epicentro en el centro histórico de Asunción. Esta ciudad sufre la tendencia a la elitización, al desarraigo, con la afluencia de inversiones y la valoración de la tierra urbana. Pero su densidad poblacional es todavía pequeña, de solo 4,4 mil personas por kilómetro cuadrado.

El discurso de los usuarios nativos y acomodados de la ciudad, así como de los urbanistas, es crítico al denunciar la *desurbanización* y el *desorden* del crecimiento (Causarano y Velázquez, 2010)<sup>12</sup>. La ciudad había sido en la memoria, ordenada, limpia, segura y linda. Se piensa en la Asunción cantada por la música popular, que la recuerda como una villa pequeña, silenciosa, sin tráfico, embotellamientos ni explosión de carteles publicitarios, población extremadamente pobre en las calles y con bolsones de barrios amenazadores. Se evoca una Asunción rodeada de población rural con asentamientos residenciales de una *belle époque* liberal. Se la contrasta con la ciudad comercial cuentapropista, del comercio ambulante, la mendicidad, los niños de la calle, las personas cuidacoches, la prostitución, los indígenas y los delincuentes. Esto es, un espacio público invadido por los pobres, que se volvieron visibles y amenazadores, cuya contraparte es una población rica blindada y excluyente, también amenazadora para los pobres, en la medida en que la segregación social se despersonalizó, se expandió y se volvió más excluyente.

Estas imágenes tienen omisiones e insisten poco sobre los aspectos constructivos de la dinámica urbana. La encuesta en que se basa fue realizada al final de una pro-

---

12 Mabel Causarano describe los fenómenos de la *des-espacialización*, *des-centramiento*, y la *des-urbanización*, en los siguientes sentidos. La *desespacialización* como creación de una ciudad itinerario, obstáculo o medio para llegar a los lugares adonde uno se dirige, en lugar de un mapa al cual se pertenece y en donde uno se localiza. El *descentramiento* como borrado de los puntos de referencia, de aquellos nodos simbólicos o coordenadas que permiten ordenar la ciudad, hacerla legible, histórica, un desorden de lugares en relación a espacios de convergencia con mayor densidad simbólica, como ser los monumentos y las plazas. Finalmente, la *desurbanización* como la desaparición del espacio colectivo (de la urbe compartida), en la medida que se privatizan los espacios comunes (barrios cerrados) o caen en desuso los antiguos centros.

longada crisis que coincidió con el auge neoliberal y la crisis económica. El espacio urbano nace y muere, nuevos espacios colectivos y privados desplazan a los anteriores. Sólo en parte se conserva lo *viejo* que se recicla y valoriza como espacio *antiguo*. El reinicio del auge económico hace hoy más visible la creación de nuevos espacios colectivos como la franja costera, la costanera, los shopping, así como la eclosión del *espacio privado*; el aumento del equipamiento doméstico y la intensificación de los flujos comunicativos y de consumo mediático domésticos. Los CDs, los videos, la TV, radios, teléfonos celulares y la web sustituyen, en parte, a la circulación material y el uso de espacios públicos materiales para el consumo y la comunicación. Hay una *implosión doméstica de funciones* junto a la conformación de *espacios de refugio, públicos y privados*.

Dado el incremento de la sensación de peligro de ser atacado, *asaltado*, el ciudadano recurre a los espacios protegidos con seguridad propia. Refugios son la residencia privada vigilada, electrificada y con alambres de púas, la residencia colectiva con guardias y presentación de documentos, los barrios custodiados de igual manera, los centros de compra shopping, los sitios de deporte y recreación con presentación de documentos y chequeo, los espacios de estacionamiento de vehículos. Eso va complementado por el *delivery* (provisión a domicilio) de medicamentos, comidas y bebidas, lo que permite al ciudadano ahorrar su presencia en los espacios comerciales.

## CIERTO BRASIL EN PARAGUAY

Ciudad del Este (CDE) es capital del Departamento de Alto Paraná, a 327 kilómetros de Asunción, está sobre el Río Paraná y se comunica con el Brasil por el Puente de la Amistad. Sus accesos del lado paraguayo son la Ruta Nacional N° 7 “José Gaspar Rodríguez de Francia” que la une a Asunción, la Ruta N° 6 “Dr. Juan León Mallorquín” con Encarnación y la Supercarretera al Norte con Saltos del Guairá. Es la segunda ciudad más importante del país por su población y, sobre todo, por su incidencia, su dinámica y desarrollo económico. La población es de 320 mil habitantes y en su área metropolitana de unos 500 mil. La ciudad tuvo un desarrollo sin precedentes en el país. No existía hasta 1957 y hoy es la segunda ciudad más poblada. Se trata de una ciudad de tránsito entre el Paraguay y el Brasil, sobre el eje Oeste-Este, al lado

del puente sobre el Río Paraná y en el lugar donde está construida la hidroeléctrica Itaipú, la mayor del mundo, y está localizada una atracción turística mundial que son los saltos del Yguazú. Es una ciudad creada junto al puente, junto a la represa y en un entorno de atracción turístico, con una alta circulación de población de tres fronteras: Foz de Yguazú (Brasil), Puerto Iguazú (Argentina) y Ciudad del Este (Paraguay).

CDE es la realización de un propósito paraguayo muy antiguo, la circulación alternativa del comercio y de la población por el Brasil, cuando anteriormente solo tenía lugar a través de los ríos y pasaba por Buenos Aires, ciudad que secularmente obstruía el tráfico como medio de poder desde tiempos de la Colonia. CDE representa el hito de la marcha hacia el Este, con la cual Brasil desplazó a la Argentina en la influencia e importancia para el Paraguay. El Puente de la Amistad (1965) y un puerto libre en Paranaguá, sobre el Atlántico, concedidos por Brasil, fueron los medios geopolíticos para superar las presiones seculares de Buenos Aires. El comercio a través de las rutas (Oeste - Este) va a competir con el comercio fluvial (Norte - Sur).

Luego de la construcción del puente, la ciudad se urbanizó rápidamente y tuvo un gran despegue. Es una ciudad dinámica y de gran crecimiento. Su expansión económica vino acompañada de un fuerte crecimiento demográfico, tanto por la inmigración extranjera como por la migración interna, transformándose rápidamente en la ciudad culturalmente más variada de país por el diverso origen cultural de sus inmigrantes: chinos, japoneses, coreanos, árabes, hindúes, brasileros, etc. Funciona como una zona de libre comercio, cuya prosperidad se fundamenta en el turismo de compra procedente del Brasil. Es también sospechosa del tránsito de productos prohibidos como las drogas, agrotóxicos, armas, marcas falsificadas y contrabando de todo tipo (productos hortícolas, pollos, huevos, cigarrillos, etc.). Aunque el comercio triangular es su mayor fuente de ingresos, CDE se ha diversificado hacia otros rubros, especialmente hacia los agronegocios.

Ciudad del Este es el paradigma de una urbanización puramente económica, aventurera, transgresora, sin colectividad previa, con fragmentación y clivajes sociales de diverso tipo. Una ciudad mercado (de trabajo y de productos), donde el comercio internacional es más importante que el comercio local o que el comercio con el resto del país. Es la primera ciudad comercial capitalista del Paraguay que

rompe con todos los moldes tradicionales. Una sociedad de inmigrantes jóvenes que venían a trabajar, donde el Estado era casi inexistente, que nació con una severa segregación, como población constructora de la represa de Itaipú: el Área 1 era para los ingenieros, el Área 2 para profesionales, las áreas 3 y 4 para obreros, que previamente habitaban en barracas.

Ciudad del Este formó rápidamente una mafia multinacional. Hay presión de Estados Unidos suponiendo que en las Tres Fronteras haya terrorismo financiado desde Ciudad del Este. El Brasil ha tomado ya muchas medidas para regular a Ciudad del Este. Tiene un ejército especializado de frontera para combatir los ilícitos.

La sociedad está compensando en parte la fiebre del oro. Hay un mundo de tecnología de punta que se desarrolla y con el sistema educativo, incluso el universitario, se van creando instituciones. Las relaciones laborales son rudas. Los sindicalistas de Itaipú son fuertes, los comerciantes de calle (mesiteros) son combativos, los changadores (sacoleiros) son aguerridos. Hay colectividades cerradas de diversas culturas (chinos, árabes...) que arreglan sus problemas por ellos mismos, incluso con homicidios. Hay colectividades indígenas desplazadas que mendigan, niños de la calle que se drogan en el centro de la ciudad y un río de millares de turistas de compra que pasan el puente y regresan a su país sin pernoctar en la ciudad.

CDE se piensa como la fiebre del oro, donde cada uno puede hacerse rico. El oro no existe en forma de minas, sino del turismo brasileño de compras que, por millares, visita la ciudad para obtener mercancías de la extrazona (del Mercosur) beneficiándose de una fiscalidad local débil o inexistente. CDE se autoconsidera una ciudad excepcional por el trabajo y por los logros rápidos. Y es considerada una ciudad de contrabandistas. El discurso *fronterizo exitoso* dice algo así como que acá 'las cosas son diferentes, el crecimiento es permanente, los valores son los del dinero y el mercado, la tradición importa poco, no hay historia'. En Ciudad del Este sus cementerios estuvieron desempleados durante décadas, porque los pobladores eran devueltos a sus lugares de origen para ser enterrados. La gente estaba de paso y ese estar de paso constituía su identidad. Ellos se declaran *fronterizos*, enclaves ricos de un país pobre adosados a un afuera más rico. Se asume que la modernidad es exógena y no endógena ni de exportación. La identidad tradicional del resto del Paraguay está

considerada conservadora, mientras que la inmigración y la desnacionalización constituyen un progreso. El discurso fronterizo eufórico contagia a Pedro Juan Caballero e incide en Salto del Guairá, todas regiones fronterizas con Brasil.

## PARAGUAY CERCANO A LA ARGENTINA

Encarnación fue fundada por los jesuitas en 1615 como una misión indígena guaraní. En 2009 se estimaba una población de 146 mil habitantes, muchos de inmigración reciente. Es conocida por la población inmigrante de origen alemán, ucraniano, japonés y árabe, entre las más significativas, venidas en la última década del Siglo XIX y las primeras del Siglo XX. La explotación de la yerba mate y la madera (extractiva) constituyó históricamente la base de su economía. En 1913 se estableció la conexión ferroviaria desde Asunción a Encarnación y desde ahí se conectó con el ferrocarril argentino, lo que generó auge económico como ciudad estación y ciudad portuaria. En 1918 se construyó el muelle sobre el Río Paraná, lo que aumentó el volumen de la navegación fluvial. Itapúa, junto con Alto Paraná, fueron zonas privilegiadas en obras de infraestructura durante el período de la dictadura. A pesar de todo, la ciudad de Encarnación no se urbanizó en ese tiempo. El ferrocarril, que le había dado impulso, se volvió obsoleto y no se renovó, hasta que terminó en desuso.

Las inversiones en la construcción de la represa de Yacyretá y del puente internacional San Roque de Santa Cruz, así como los fondos de intervención urbana cambiaron su fisonomía. La ciudad ha entrado a una etapa de transformaciones estructurales, edilicias, sociales y de conformación de su población. Las inundaciones producidas por el embalse de la represa anegó la mitad de la ciudad, el centro comercial más importante y muchos barrios populares, lo que obligó a rediseñar la ciudad y a modernizarla.

La población ha llegado a percibir las transformaciones y a valorarlas, luego de un estado generalizado de pesimismo y espíritu negativo. Encarnación es ahora la tercera ciudad en importancia del país, luego de Asunción y Ciudad del Este, aunque no demográficamente, sino por su dinámica económica, la agricultura, y por su atracción turística. Encarnación era un caso típico de ciudad agrícola, sin crecimiento

demográfico ni gran vocación urbana. Existía una industrialización muy puntual y comercialización de varios productos rurales como la yerba mate, arroz, trigo, cítricos, soja, maíz y la stevia (ka'a he'e). La ciudad fronteriza conduce a una Argentina que estuvo estancada desde la mitad del siglo pasado, después de haber alcanzado elevados niveles de desarrollo. El puerto fluvial y el puente internacional que la comunican con la Argentina, y las importantes que la integran al país como la Ruta 1 que la conecta con Asunción y la Ruta 6 que la une con Ciudad del Este, la convierten en un centro de distribución importante.

El proceso de modernización reciente, generado por una urbanización rural y un cambio de pautas culturales, no se presentó en Encarnación como un fenómeno nuevo. Ya que Encarnación ya era una ciudad rural moderna, de migrantes más que de criollos. Pero un nuevo ritmo se ha dado en la población con los adelantos que han llegado de manera brusca, provenientes de las obras de la Entidad Binacional Yacyretá. La construcción del puente había tenido impacto más allá de lo meramente comercial, ya que la fluidez del tránsito hace que la gente de la vecina ciudad argentina de Posadas y alrededores venga a hacer vida nocturna en Encarnación y que muchos jóvenes vengan a estudiar en la universidad local. Viceversa, la población de Encarnación pasa fácilmente a la ciudad de Posadas.

El turismo de compra tiene el permanente incentivo de los precios. En Encarnación hasta los productos argentinos son más baratos y los productos del Lejano Oriente (chinos, japoneses, coreanos) y árabes, como electrodomésticos y electrónicos de última generación también, ya que la carga impositiva en Argentina es mayor a la paraguaya. Hay una integración mercantil del entorno urbano con la vecina Posadas que tiene el doble de población. La construcción de kilómetros de playa y la tradición del carnaval está atrayendo turismo local, argentino, brasileño y chileno. Hay déficit de alojamiento y eso está produciendo el auge de la construcción para nuevas plazas y servicios relacionados. La ciudad se transformó en ciudad balneario, con las obras de la Binacional Yacyretá.

Encarnación era esa próspera pero no progresista sociedad rural, de inmigrantes anticomunistas. Pasó de la furia a la euforia desde la construcción de la represa hasta su terminación, cuyas obras laterales le otorgan ese inmenso espacio público de

recreación que es la costanera y su playa, así como un rediseño urbano, ya que casi media ciudad fue demolida y anegada, pero dando previamente a sus pobladores una indemnización compensatoria, en parte excedentaria.

Detrás de estos estados de ánimo coyunturales, en la ciudad más argentina del Paraguay –aunque también Posadas sea la ciudad más paraguaya de la argentina– los fenómenos de urbanización cultural pasan por la binacionalidad de la cultura, por la diversificación de las instituciones, entre ellas la creación de universidades, la segregación social, los centros de compra, aumento de vehículos de lujo, el contraste entre los barrios y las barriadas, las infraestructuras más ambiciosas y la secularización.

Las últimas luchas sociales se habían desarrollado durante la dictadura, hace dos décadas, entre los constructores de la represa y marcaron todo un hito en la historia gremial por su amplitud y duración. Hasta mediados del Siglo XX, gremios sindicales de artesanos, navieros y ferrocarrileros tenían presencia. Gran parte de la resistencia contra la dictadura y el desembarco de la insurgencia se hizo desde Posadas, frente a Encarnación. Pero hoy la historia social parece estar borrada o perdida. Priman la vida privada, el progreso posible y la espiritualidad individual.

Después de las obras de la Represa de Yacyretá, que destruyeron y reconstruyeron la mitad de la ciudad, lo que había sido experimentado como la gran pérdida terminó en vivencias y discursos eufóricos. Se habla de *Encarnayork* (fusión de las palabras Encarnación y Nueva York). El discurso alude a la pertenencia orgullosa a una periferia nacional adosada a procesos de una nación más dinámica. Así como hay una referencia permanente a ese *otro* rural más rico, de las colonias (de inmigrantes), hay una referencia permanente al *otro* urbano argentino, el espejo *Posadas*, una ciudad argentina también beneficiada con las obras de la hidroeléctrica, de poco rango y dinámica dentro de su propio país, aunque con mayor densidad cultural y demografía que Encarnación.

## HA MUERTO LA CIUDAD, VIVA LA CIUDAD

Es tan útil como difícil escuchar el crecimiento del bosque urbano. Los fenómenos de urbanización y des-urbanización son simultáneos y combinados (García



Canclini, 1997). La *red monumental*<sup>13</sup> es de lectura más unívoca y particularista; el ámbito *productivo-industrial* es más borroso y contencioso; y los espacios *globales*, por ser similares a cualquier otro lugar del mundo (por ejemplo, los aeropuertos), carecen de identidad. Todos son articulaciones de modos de producción de cosas y sentidos, de modos de comunicación y expresión cuya trama material no sólo constituye el lugar de conflicto y de la colaboración, sino también el objeto mismo del litigio y de las alianzas. Se litiga y se concilian las personas en la ciudad por la ciudad. Ello tiene lugar en los espacios monumentales: ¿quién es héroe, qué fue histórico? Tiene lugar en los espacios laborales: ¿cuánto es barrio obrero, cuánto es barrio alto? y también son contenciosos los espacios globales: ¿cuánto es modernidad, cuánto es pérdida de identidad? La lucha y los contratos afectan a intereses y al sentido. La ciudad es una escritura colectiva cuyo desciframiento requiere paciencia, tradición, esfuerzo, distancia y tiempo. Las ciudades más antiguas se conocen y reconocen mejor. A las más recientes les faltan reflexión sobre el sentido de sus obras, más precaución sobre el valor signifiicante de su materialidad. Como en otros casos, diría el filósofo, la lechuza emprende vuelo sólo al final de las jornadas.

---

13 Por ejemplo, no es una exégesis difícil recorrer y reconocer en Asunción, a través de sus monumentos, su fundación, la revolución comunera, el viejo Paraguay, el liberal, el militarista y su redemocratización.

## ANEXO

Ciudades de más de 10 mil habitantes (2008)

PUESTO	CIUDAD	DEPARTAMENTO	POBLACIÓN	%	% ACUMULADO
1°	Asunción	Distrito Capital	542.023	17%	17%
2°	Ciudad del Este	Alto Paraná	320.782	10%	26%
3°	San Lorenzo	Central	320.018	10%	36%
4°	Fernando de la Mora	Central	302.652	9%	46%
5°	Luque	Central	291.225	9%	54%
6°	Capiatá	Central	209.012	6%	61%
7°	Encarnación	Itapúa	146.508	4%	65%
8°	Lambaré	Central	119.012	4%	69%
9°	Pedro Juan Caballero	Amambay	114.917	4%	72%
10°	Limpio	Central	87.301	3%	75%
11°	Ñemby	Central	86.614	3%	78%
12°	Mariano Roque Alonso	Central	86.029	3%	80%
13°	Villa Elisa	Central	53.166	2%	82%
14°	San Ignacio	Misiones	50.468	2%	84%
15°	Caaguazú	Caaguazú	48.941	1%	85%
16°	Coronel Oviedo	Caaguazú	48.773	1%	87%
17°	Hernandarias	Alto Paraná	47.266	1%	88%
18°	Presidente Franco	Alto Paraná	47.246	1%	90%
19°	Itauguá	Central	45.577	1%	91%
20°	Concepción	Concepción	44.070	1%	92%
21°	Villarrica	Guairá	38.961	1%	93%

**EL RETO DEL FUTURO  
ASUMIENDO EL LEGADO DEL BICENTENARIO**

<b>PUESTO</b>	<b>CIUDAD</b>	<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>POBLACIÓN</b>	<b>%</b>	<b>% ACUMULADO</b>
22°	San Antonio	Central	37.795	1%	95%
23°	Pilar	Ñeembucú	24.300	1%	95%
24°	Paraguarí	Paraguarí	23.335	1%	96%
25°	Caacupé	Cordillera	19.131	1%	97%
26°	Itá	Central	17.469	1%	97%
27°	Mariscal Estigarribia	Boquerón	16.418	1%	98%
28°	Villa Hayes	Presidente Hayes	15.823	0%	98%
29°	Minga Guazú	Alto Paraná	14.806	0%	99%
30°	San Estanislao	San Pedro	13.202	0%	99%
31°	Ayolas	Misiones	10.851	0%	99%
32°	Villeta	Central	10.106	0%	100%
33°	Areguá	Central	10.009	0%	100%
	<b>Población total de ciudades con más de 10 mil habitantes</b>		<b>3.263.806</b>	<b>100%</b>	





**EDUCACIÓN: INNOVACIÓN,  
DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL**

**Luca Cernuzzi (en colaboración con  
Enrique Vargas y Vicente González)**

## INTRODUCCIÓN

La educación es una de las cuestiones cardinales para todo país. Sin ella, la competitividad, el desarrollo social y la igualdad de oportunidades difícilmente puedan existir. No hay grandes probabilidades de avance social sin mayores y mejores niveles educativos. Por ende, la educación es considerada como una inversión de enorme rentabilidad individual y social, con altas tasas de retorno que varían según los niveles educativos (Torres, 2000). Sin embargo, equidad, calidad (incluyendo efectividad, igualdad y eficiencia en la gestión educativa) y relevancia de la educación continúan siendo cuestiones críticas de los sistemas educativos, y en eso el Paraguay no constituye una excepción.

En primer lugar, resulta conveniente admitir que una educación de calidad requiere de recursos y de la voluntad política de invertir en la educación. Se requiere de objetivos claros y, en función a ellos, definir algunos focos estratégicos con el convencimiento de que no es posible resolver los problemas y enfrentar los desafíos educativos haciendo más de lo mismo y todo al mismo tiempo. Es primario el reconocimiento de que hay que educar contra la exclusión social y educar necesariamente a los excluidos, pero sin olvidar que también hay que educar para la productividad considerando el actual proceso de globalización. También debemos reconocer que el diálogo y el establecimiento de un sistema de gestión participativo donde los distintos actores educativos, las familias, el gobierno y las fuerzas vivas de la ciudadanía participen sin restricciones, constituyen condiciones fundamentales de una educación para la libertad.

Cabe recordar lo que la Constitución Nacional preceptúa en su Art. 53 que los padres tienen el derecho y la obligación de asistir, de alimentar, de educar y de amparar a sus hijos menores de edad. El Estado no tiene un derecho de educación en tanto que los padres cumplan con su deber, pues su intervención constituiría, entonces, una agresión al legítimo derecho de los mismos. En caso contrario se produce una complicación en la relación de tensión existente respecto al primado educativo de los padres, garantizado constitucionalmente (González Valdez, 2006). Por lo tanto, la educación puede ser considerada como un bien común cuyo primado reside en la familia y que, por la creciente complejidad de los saberes, la familia delega a institu-

ciones especializadas de titularidad pública o privada sin que estas deban abrogarse ninguna prevalencia sobre la familia, depositaria del derecho y obligación originario de educar. Entonces deberíamos preguntarnos ¿cuál es el rol del Estado?

En la mayoría de los países occidentales, en el ámbito educativo el Estado asume normalmente tres funciones: garantizar la cobertura nacional del sistema educativo (planificación y programación), garantizar la calidad de la educación (evaluación) y compensar los desequilibrios para alcanzar mayor equidad (Bottani, 1986; Pajno, 2008). Consecuentemente, es posible concluir que el Estado, en su finalidad de ofrecer bienes de interés general a los ciudadanos, es el que debe regular los estándares educativos y ofrecer subsidiariamente a la sociedad establecimientos escolares de la máxima calidad posible y en perfecta armonía con la iniciativa social. En este contexto, la distinción entre educación privada y pública es actualmente menos importante que el bien público percibido de cada tipo de institución y que las reglas de juego a las cuales responden los actores críticos.

Finalmente, cabe señalar que no es posible pensar en un sistema educativo nacional sin basarse en ciertos principios que orientan la visión y las estrategias a seguir. Es por ello que en este estudio, en línea con la Constitución Nacional, se considera que los principios que deberían guiar los cambios necesarios al sistema educativo nacional son la centralidad de la persona, la función educativa de la familia, la libertad de elección y la equidad en las oportunidades de acceder a los ámbitos educativos.

## RELEVAMIENTO DE LA REALIDAD DE LA EDUCACIÓN PARAGUAYA

### ASPECTOS LEGALES

La Constitución Nacional de 1992 asegura a todos los paraguayos el derecho a recibir una educación integral y permanente. Establece los fines de esta educación, que son el desarrollo pleno de la persona humana y la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, la solidaridad, la cooperación y la integración de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos; la afirmación intelec-



tual, moral y cívica, así como la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio. Establece la obligatoriedad de la educación básica y la gratuidad de las escuelas públicas. El Estado debe favorecer la educación media técnica, la universitaria, así como la investigación científica y tecnológica. La organización del sistema educativo nacional es responsabilidad del Estado.

La Ley General de Educación N° 1.264/98 establece el sistema educativo nacional de la República del Paraguay. La organización del sistema educativo abarca tanto al sector público como al privado. La ley reconoce que la familia constituye el ámbito natural indispensable de la educación de los hijos y que, por lo tanto, debe ser fortalecida y apoyada para que cumpla con su misión. Otro aspecto establecido por la mencionada ley son las funciones del Estado en el ámbito de la educación, las cuales se ejercen a través del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Cabe mencionar que la ley impulsa la descentralización de los servicios educativos públicos de gestión oficial, dando a las municipalidades, gobernaciones y al propio MEC el mandato de garantizar la calidad de la educación, realizando para ello una evaluación sistemática y permanente del sistema y los procesos educativos. Además, crea el Consejo Nacional de Educación y Cultura (CONEC), cuya función es proponer políticas en su ámbito e impulsar la reforma del sistema educativo nacional, acompañando su implementación.

El MEC administra la educación en el nivel inicial y escolar básico, medio y terciario no universitario del sector oficial, y controla las actividades del sector privado (MEC, 2009). La Ley 1.264/98 establece, en lo relativo a la educación superior, que ésta se ordenará por la Ley de Educación Superior, la cual se encuentra actualmente en estudio en el Congreso de la República.

Además, la Ley N° 2.072/03 crea la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES), como una organización dependiente del MEC, con la finalidad de evaluar y, en su caso, acreditar la calidad académica de las instituciones de educación superior que se someten a su escrutinio. Para ello, se ha establecido el modelo nacional de acreditación de carreras, el cual es de aplicación obligatoria para aquellas cuyo ejercicio profesional afecte a la vida y la seguridad de las personas. Asimismo, la ANEAES participa en el proceso ARCU-SUR (Acredi-

tación Regional de Carreras Universitarias del Mercosur) cuyo sometimiento de las carreras es voluntario.

En lo relativo a la financiación de la educación, la Ley General de Educación establece que un mínimo del 20% del Presupuesto General de la Nación debe ser destinado a la educación. Con este presupuesto el Estado se compromete a asegurar: a) el funcionamiento del Ministerio de Educación y Cultura y el Consejo Nacional de Educación y Cultura; b) el funcionamiento, infraestructura y desarrollo de los establecimientos educativos públicos; c) la creación de nuevas instituciones educativas públicas; d) el crecimiento vegetativo del sistema educativo nacional; e) el apoyo a las instituciones privadas; y, f) la actualización permanente de los educadores y del sistema educativo nacional en general.

## **DATOS DE LA EDUCACIÓN ESCOLAR BÁSICA**

A partir de la reforma encarada a principios de los 90, la educación escolar básica (EEB) comprende nueve grados, distribuidos en tres ciclos, de tres grados cada uno. Está dirigida a la atención de la población de 6 a 14 años de edad. En el año 2008, 1.404.680 paraguayos se encuentran en esta franja etaria. El total de la matrícula de la EEB asciende a 1.207.939 alumnos/as (86% de la población en esa edad), de los cuales el 39% está inscripto en el primer ciclo, el 35% en el segundo ciclo y el 26% en el tercer ciclo (MEC, 2009). Si se consideran las zonas rurales, se observa una disminución en la proporción de jóvenes desde los 12 años en adelante en el sistema escolar, mientras que en la zona urbana los jóvenes siguen en el sistema hasta los 17 años (MEC, 2009).

Aproximadamente el 85% de las instituciones escolares de la EEB son administradas por el Estado, el 7% son privadas y el 7% son privadas con subvención estatal. El 77% de las escuelas oficiales son rurales, mientras que el 87% de las escuelas privadas se encuentran en zonas urbanas. El 69% de las escuelas privadas subvencionadas se encuentran también en áreas urbanas (MEC, 2009).

En la EEB 36.419 profesores ejercen en el primer y segundo ciclos y 28.138 docentes en el tercer ciclo. El 63% de los docentes de todos los niveles enseñan únicamente

en instituciones del sector oficial. En el primer y segundo ciclo de la EEB la mayor parte de los profesores trabaja en áreas rurales, mientras que esta situación se revierte para los docentes del tercer ciclo y en la educación media (EM) (MEC, 2009). La mayor parte de los docentes tiene entre 30 y 39 años. Una limitación importante para el análisis de la calidad de la enseñanza es la ausencia de caracterización de la formación de los docentes en el Paraguay.

Respecto al gasto en este nivel educativo, en el 2007 el gasto total promedio anual por alumno (1<sup>er</sup> y 2<sup>do</sup> ciclo), considerando los aportes públicos y privados, fue de G. 1.263.360, siendo G. 1.176.779 el aporte público (93,1%). En el 3<sup>er</sup> ciclo estas cifras se corresponden a G. 1.158.663 y G. 1.036.222 (89,4%), respectivamente.

Un primer indicador de los resultados lo constituye el porcentaje de repitentes, que es de 4,5% en el primer y segundo ciclos de la EEB, 5,4% en las zonas rurales y 5,1% en las instituciones públicas. El principal motivo de la repitencia es el aplazo y otro el abandono del curso. Otro dato importante es el porcentaje de alumnos que abandonan la escuela, que es del 3% y que en el tercer ciclo se eleva al 5,3%. La situación es peor en el área rural, donde el 7,5% de los alumnos abandona la escuela en el tercer ciclo de la EEB (MEC, 2009).

Otros parámetros importantes son la tasa de retención y la tasa de egreso. La tasa de retención de la cohorte 2000-2008 es del 49%, mientras que la tasa de egreso es del 45%. Cabe mencionar que para la cohorte 1997-2008, que ha cursado la EEB y la EM, la tasa de retención ha sido del 31% y la de egreso del 29% (MEC, 2009).

En las estadísticas del año 2008 se puede observar una mayor concentración de la población urbana (57,7%) en detrimento de la población rural; esta misma situación se repite en todos los niveles de edades. El promedio de años de estudio de la población es de 8,2 años para los hombres y 8,1 años para las mujeres. Se trata de un promedio bajo, inferior inclusive a los 9 años de escolaridad obligatoria, aunque se puede apreciar una mejora de este indicador a partir de la década de los 90. Además, existe una diferencia importante entre los residentes en las ciudades y aquellas personas que viven en medios rurales: los primeros tienen, en promedio, 3 años más de estudio que aquellos que habitan en el campo. Para la franja etaria con más de 35 años, aproximadamente el 35% no han concluido la EEB, mientras que la desa-

gregación por zona de este dato indica que casi el 50% de la población rural no ha concluido la EEB. Aunque se puede apreciar una mejora en la población joven (franja etaria comprendida entre 15 y 24 años) (MEC, 2009). Este dato es importante para valorar cómo el contexto familiar puede apoyar y estimular (o no hacerlo) al niño/joven en los procesos educativos.

En el año 2006 el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), institución coordinada por UNESCO, ha realizado un estudio denominado SERCE (Segundo estudio regional comparativo y explicativo) el cual valora los conocimientos de matemática, lenguaje (lectura y escritura) y ciencias alcanzados por los alumnos del tercer y sexto grados de la EEB (Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, 2008). En el Paraguay han sido evaluadas 204 instituciones, con una muestra de 5.506 alumnos del tercer grado y 4.777 alumnos del sexto grado. El desempeño de nuestro país en todas las áreas para los dos grados evaluados es considerado como significativamente inferior a la media de los países de la región.

Una conclusión muy importante presentada en el informe Metas Educativas 2021 de la OEI es que el clima escolar, la organización y el funcionamiento de las escuelas, el trabajo de los profesores y su relación con los alumnos son factores determinantes para mejorar la educación de los jóvenes. Asimismo, se concluye que la calidad de un sistema educativo no puede ser superior a la de sus profesores (OEI, 2008).

## **DATOS DE LA EDUCACIÓN MEDIA**

La educación media (EM) comprende el bachillerato o la formación profesional. Abarca tres años y se ofrece a los adolescentes de entre 15 y 17 años de edad. Se organiza en Bachillerato Científico (con énfasis en Letras y Artes; Ciencias Sociales; y, Ciencias Básicas y Tecnología) y Bachillerato Técnico (Industrial, Servicios y Agropecuario). Por otro lado, la formación profesional media opera en áreas relacionadas con la producción de bienes y servicios. Para poder cursar la formación profesional media se requiere haber concluido los nueve años de la educación escolar básica o, al no haber cumplido con este requisito, alternativamente los alumnos pueden acceder

por medio de una prueba regulada por el MEC. También se requiere que los alumnos elegibles tengan cumplidos los 17 años de edad.

El Bachillerato Científico reúne al 76,4% de los matriculados en la EM. Existe predominio de inscritos en el énfasis de Ciencias Sociales (43,3%). En el Bachillerato Técnico, la modalidad Servicios con las especialidades de Administración de Negocios, Ciencias Ambientales, Ciencias Geográficas, Contabilidad, Deportes, entre otras, absorbe más del 81% de los matriculados en este bachillerato (MEC, 2009).

En este nivel educativo, en el 2007 el gasto total promedio anual por alumno, considerando los aportes públicos y privados, fue de G. 2.430.040, siendo G. 2.213.012 el aporte público (91%) (MEC, 2009).

Al analizar las tasas de escolarización por niveles y ciclos educativos, puede notarse que la EM es el nivel que registra menor escolarización, tanto bruta como neta. Así, la cobertura oportuna de la EM alcanza a menos de la mitad de la población en edad de asistir a este nivel (42,4%), mientras que el desafío es aún mayor para las zonas rurales (20,7%). De acuerdo con las conclusiones obtenidas en (MEC, 2009), es posible sugerir como hipótesis que las instituciones educativas que ofrecen EM con capacidad de reunir a mayor cantidad de alumnos se concentran en las ciudades y centros urbanos del interior del país.

La repitencia en la EM es del 0,6%. Los mayores porcentajes de repitencia corresponden a las instituciones educativas privadas subvencionadas y de las zonas urbanas (0,8% y 0,6%, respectivamente), en tanto que los menores valores lo ostentan las instituciones educativas privadas de las zonas rurales (0,4%). En cuanto al motivo de repitencia en la EM, el mayor porcentaje se produce por aplazo (84,3% del total). Puede observarse que en las instituciones educativas rurales el 36,0% de las repitencias es por abandono, en tanto que en las instituciones educativas urbanas solo el 10,7% de las repitencias se debe a este fenómeno. Asimismo, puede destacarse que la deserción en las instituciones educativas oficiales es superior en todos los niveles educativos en comparación a las instituciones educativas de gestión privada y privada subvencionada. Finalmente, la tasa de retención de la cohorte 2006-2008 es del 77%, mientras que la tasa de egreso es del 71% (MEC, 2009).

Una percepción importante de la calidad de la EM en el país son los resultados de la convocatoria 2011 de las “Becas del Bicentenario”. Para este concurso de becas, un total de 1.491 jóvenes aplicaron las pruebas de capacidades elementales en Matemática y Lengua Castellana en 11 departamentos del país para 500 becas disponibles. De acuerdo con el comité de selección, ninguno ha acumulado el nivel requerido (Diario ABC Color, 2011a). Considerando que todos los postulantes poseían promedio académico mayor a cuatro, se requiere de un análisis más profundo para conocer los motivos reales de estos resultados.

## LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La educación superior (ES) se ofrece en universidades e institutos superiores y otras instituciones terciarias de formación profesional en niveles de grado y posgrado. El cuadro 1 muestra la evolución del número de universidades en el Paraguay desde 1990, alcanzando actualmente un total de 53 universidades. Muchas universidades privadas tienen campus distribuidos en varias ciudades del interior del país, aunque la oferta académica es notablemente superior en las ciudades importantes como Asunción, Ciudad del Este y Encarnación.

**CUADRO 1.** Acumulativo del número de universidades en el Paraguay al 24 de enero de 2011

AÑO	UNIVERSIDADES PRIVADAS	UNIVERSIDADES ESTATALES	TOTAL DE UNIVERSIDADES
1990	1	1	2
1996	14	4	18
2001	16	4	20
2006	23	4	27
2011	45	8	53

FUENTES: Datos obtenidos de ANEAES (2011), complementado con leyes aprobadas a fines del 2010 y principios del 2011 según HCD (2011).

En cuanto a la cantidad de alumnos inscriptos en las distintas universidades, a lo largo de los años se nota un incremento en el número de alumnos, pasando de 25.000 estudiantes en 1990 a 170.000 alumnos en 2007. Según estadísticas de la UNESCO, la tasa bruta de matrícula en la ES era del 29% en el 2007 (UNESCO, 2011). Por otro lado, existe una concentración importante de universitarios en las ciudades y las áreas de conocimiento que más alumnos y egresados tienen son las de Ciencias Humanísticas y Sociales (Cernuzzi, Vargas & González, 2008).

El número de docentes en las universidades paraguayas en el 2007 fue de 17.539 docentes (Beneitone et al., 2007), que en promedio significa un docente por cada diez alumnos, aproximadamente. En la actualidad el número de docentes con el grado académico máximo de doctor sigue siendo muy bajo, aunque en los últimos años ha mejorado gracias al retorno de algunos profesionales que han terminado sus estudios fuera del país. Los profesores con mayor formación se encuentran principalmente en el área de Asunción y las grandes ciudades, marcando así una diferencia de nivel con respecto a otras sedes universitarias. Existen relativamente pocos programas de posgrado en el país, aunque la oferta está en aumento. Un fenómeno todavía vigente es la dificultad de retención o re-inserción del capital humano con la más alta formación luego de realizar cursos de formación en el extranjero (Cernuzzi et al., 2008).

La mayor parte de los docentes en las universidades paraguayas (existen escasas excepciones en la UNA, la UC y algunas otras universidades) son contratados por hora cátedra, por lo que, para lograr un ingreso razonable, se dedican a dictar la misma cátedra en varios cursos, facultades o universidades. Otro grupo de profesores tiene la docencia como un hobby o una actividad marginal. En cualquiera de los casos se resiente la calidad de la docencia (Cernuzzi et al., 2008). En la mayoría de las universidades no se cuenta con un adecuado sistema de escalafón docente que, sin embargo, podría constituir un factor motivador personal.

Aunque la Constitución Nacional y la casi totalidad de los estatutos de las universidades existentes en el territorio nacional la reconozcan como uno de los fines de la Universidad, en nuestro país existe una débil tradición de la investigación (Cernuzzi et al., 2008). La gran mayoría de las instituciones solo hace docencia y su único objetivo es la formación de profesionales en las distintas áreas del conocimiento. Entre los principales obstáculos para la integración de la investigación y la extensión a la

docencia se citan la falta de recursos financieros e institucionales y la falta de las necesarias competencias en los docentes (CONAES, 2005).

Una nota positiva lo constituye el Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT), que ha abierto concursos nacionales de proyectos de investigación y de proyectos de innovación considerando sus actuales sectores prioritarios: energía, recursos hídricos, ambiente, producción agropecuaria e industrias derivadas, servicios y salud (Cernuzzi et al., 2008).

La producción científica es baja en comparación con países de la región y se registra muy poca vinculación entre las universidades y el sector social y productivo. El número de patentes registradas en nuestro país está notablemente por debajo del número del resto de los países de la región (Cernuzzi et al., 2008). También, aunque a veces de modo informal y tal vez incipiente, algunas facultades, principalmente en la Universidad Nacional de Asunción y en la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, están dando los primeros pasos en generar incubadoras de empresas.

Cabe señalar que en el marco de programa del Estado para fomentar el fortalecimiento de la exportación, como REDIEX (Red de Inversiones y Exportaciones), se cuenta con iniciativas importantes que involucran a las universidades. Este es un paso importante para alcanzar un mayor acercamiento entre el sector productivo y el mundo universitario (Cernuzzi et al., 2008).

La mayor parte del presupuesto que el Estado destina a la educación superior se utiliza para el pago de sueldos docentes y de funcionarios de las instituciones públicas. El 50% de los recursos adicionales que disponen las facultades públicas se origina en el cobro de matrícula, tasas por exámenes y aranceles varios (Martin, 2004). Es importante notar que la universidad estatal dejó de ser gratuita, aunque los costos de matrícula son inferiores a las de las principales universidades privadas. También que, considerando la cantidad de alumnos en las universidades públicas y el presupuesto destinado a ellas por el Estado, el costo promedio por alumno es significativamente mayor a las cuotas que pagan los alumnos en las principales universidades privadas (CUD, 2009).

Las universidades privadas no reciben financiamiento directo del Estado. Una iniciativa interesante en los últimos años ha sido la asignación de parte de los fondos



sociales de Itaipú a becas para alumnos de escasos recursos y con buen rendimiento académico, para estudios no solo en las universidades públicas sino también en algunas privadas.

## LOS PRINCIPALES DESAFÍOS

A partir del relevamiento de la realidad de la educación en Paraguay y del análisis de varios documentos del MEC (BM, 2008; MEC, 2009; PRP, 2011) podemos afirmar que la sociedad paraguaya aún tiene mucho camino por recorrer para tener la educación que el Paraguay requiere para lograr el desarrollo social y la igualdad de oportunidades.

En primer lugar, resulta conveniente admitir que una educación de calidad cuesta dinero y debemos estar dispuestos a invertir en la educación. La actual inversión, en torno al 4% del PIB, no es suficiente siendo que la UNESCO recomienda un mínimo del 7%. Pero si consideramos que el país arrastra décadas de falta de inversión, probablemente ésta inversión tampoco sea suficiente, más aún teniendo en cuenta que aproximadamente el 96% del presupuesto del MEC se gasta en sueldos y gastos rígidos (Diario ABC Color, 2011b).

Un aspecto a considerar es la distribución del gasto público en educación por nivel educativo. En el 2008, el 6,18% del financiamiento público educativo fue destinado a la educación inicial (EI), representando el 9,4% de toda la matrícula del sistema educativo, el 46,61% a la EEB constituyendo aproximadamente el 71% de la matrícula, el 20,0% a la EM representando aproximadamente al 13,3% de la matrícula, el 25,24% a la ES componiendo el 3% del total y, por último, el 1,98% del gasto público se destina a la ES no universitaria, que corresponde al 3% del total de la matrícula.

Para el año 2011, el proyecto de ley de presupuesto prevé un crecimiento interanual de los fondos para el sector educativo del 14,4% (incluidas las transferencias a Entidades Descentralizadas). De esta forma, el presupuesto del MEC crecerá de G. 3,7 billones en 2010 a G. 4,2 billones en el 2011. Se prevé utilizar el 35,4% en la EEB y el 16,3% en la EM.

Del análisis de estos indicadores se colige que la distribución del gasto público en educación no se planifica conforme a las actuales necesidades educativas del país. Haciendo una analogía con el área de la construcción, se está gastando relativamente poco en los cimientos y un elevado porcentaje relativo en el techo. Consideramos que este esquema distributivo del gasto constituye una herencia de los pasados regímenes, probablemente generada por la definición del presupuesto basado en históricos, lo que podría constituir uno de los motivos de la debilidad de nuestro sistema educativo.

Cómo ya se ha expresado previamente, además de la inversión, se requieren de objetivos claros y, en función a ellos, definir algunos focos estratégicos. Además, independientemente de que sea una escuela pública o privada, el Estado debe garantizar la cobertura, la equidad y la calidad de la educación.

Aunque el marco legal es bastante articulado, existe una distribución de responsabilidades que puede entorpecer el control adecuado por parte del Estado. El MEC realizó durante la reforma una serie de acciones tendientes a mejorar su gestión como parte de la estrategia para aumentar la eficiencia de la gestión gubernamental. El mencionado ministerio se caracteriza por contar con una estructura dividida por áreas funcionales, en la que el nivel central diseña los planes y los administra, provee y distribuye todos los servicios, y actúa como única fuente de recursos (BM, 2008). La Ley de Educación promueve pasos graduales hacia la modernización y reestructuraciones en la organización y en las funciones de las instituciones involucradas en la actividad educacional, destacándose un avance hacia la descentralización del sistema educativo y una mayor participación de los municipios y gobiernos departamentales. No obstante, entendemos que toda la gestión administrativa de los docentes se realiza actualmente de manera centralizada, lo que no condice con los lineamientos establecidos en la ley. Además, la organización del MEC no está alineada con el rol de ente regulador, respondiendo más bien a un órgano de gestión centralizado, lo que desde nuestro punto de vista dificulta su gestión óptima. Se requiere, por tanto, que la organización del ministerio sea transformada para optimizar su gestión y dar cumplimiento efectivo a los lineamientos establecidos en la ley.

Una cuestión que no debe descuidarse es la formación adecuada de los directores

de las escuelas, colegios y universidades, tanto de gestión pública como privada. Hay que considerar que un director de estos centros es tan importante como un director o un gerente general de una empresa privada. Está formando jóvenes para que la sociedad funcione (Segovia, 2011). Es menester que los directores posean las capacidades pedagógicas y de gestión para liderar adecuadamente el proceso educativo conforme al nivel educativo donde se desempeñe. Consideraciones parecidas se pueden hacer acerca de los supervisores, los cuales también juegan un rol relevante en el sistema, sobretodo en pos de la regulación. Por tanto, el MEC debe encarar como una de sus políticas públicas la formación de este colectivo con el fin de dotarles de las credenciales académicas requeridas para el eficiente ejercicio profesional. Para asegurar el éxito del sistema, la remuneración debe estar acorde con la capacitación requerida. Además, los sueldos del Estado deben adaptarse a la realidad del mercado de manera a poder contar entre sus principales colaboradores a los más capacitados e idóneos y no tener que recurrir a recursos alternativos, generando desconfianzas en la sociedad, para mantenerlos en sus cargos (Bareiro, 2011). Sin esto, el Estado sólo podrá contratar en los cargos gerenciales a aquellos imbuidos de una vocación de servicio o bien a aquellos que no puedan encontrar trabajo en el sector privado o los que tengan aspiraciones políticas.

Igualmente, la formación docente y, especialmente, el salario del magisterio continúan siendo puntos críticos de la política educativa, más aún si se considera la tesis de que la calidad de un sistema educativo no puede ser superior a la de sus profesores (OEI, 2008).

Por otro lado, uno de los principales desafíos de la educación del Paraguay constituye el hecho de que aproximadamente el 43% de la población viva en zonas rurales, con una alta concentración de pobreza y con limitaciones para el acceso a los servicios básicos de salud y transporte. En muchos casos, las familias rurales no son propietarias de sus tierras y cuentan con una educación muy reducida, lo cual agrava la situación de vulnerabilidad social en la que se encuentran. En situación similar a las escuelas rurales se encuentran las escuelas situadas en la periferia de las ciudades, las cuales enfrentan condiciones de grave desventaja respecto de las escuelas urbanas, donde la manutención de las escuelas depende en gran medida de la voluntad y capacidad de los comités de padres y madres.

A este respecto y cómo ejemplo de buenas prácticas, cabe mencionar el emprendimiento llevado a cabo por el Centro de Formación Integral “María Medianera” (escuela Pa’i Puku) ubicado en el Chaco Paraguayo, zona dedicada básicamente a la ganadería vacuna. Este emprendimiento beneficia a una población de aproximadamente 15.000 habitantes dispersos en una zona de 30 km cuadrados. Da servicio a una población estudiantil de 600 jóvenes y niñas/os de entre 5 a 18 años, hijos de peones de estancias, contratistas, obreros, en su mayoría de escasos recursos. Así como el programa Escuela Viva Hekokatúva (<http://www.escuelaviva-mec.edu.py/index.php>), que es un programa de fortalecimiento de la reforma educativa en la EEB que realiza un trabajo diferenciado e individualizado con escuelas del país que atienden a las poblaciones más necesitadas.

En el campo de la educación superior, teniendo en cuenta la denominada sociedad del conocimiento, surge la necesidad de iniciar cambios profundos en las universidades paraguayas. Hay que considerar, además, que va a ser significativa la resistencia al cambio ejercida por los principales actores de la universidad y las autoridades educacionales, que posiblemente van a argumentar que las universidades están bien, que con algunos ajustes a criterios del Mercosur y un mejor financiamiento todo irá bien y que cualquier otro cambio sería imposible. No obstante, no cambiar de manera de pensar cuando continuamente surgen nuevos conocimientos, que cuestionan nuestros caducos saberes débilmente adquiridos, tiene un costo muy elevado: nos deja al margen y sin posibilidades de actualización y desarrollo. En el contexto actual, saber pensar y saber cambiar oportunamente de manera de pensar no son únicamente necesarios, sino más bien esenciales. Cabe considerar, además, que la gran mayoría de los compatriotas se sitúan fuera de la universidad y no tienen la más mínima posibilidad de acceder a estudios universitarios. Según datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, solo el 4% de la población paraguaya de 15 y más años de edad posee un nivel de instrucción de entre 16 a 18 años. Aquellos que han pasado por la universidad tampoco adquieren los conocimientos que requiere la sociedad en nuestros tiempos. Vivimos en una sociedad altamente competitiva, donde urge la formación tecnológica y científica de manera a poder nivelarnos con respecto a las necesidades que impone la globalización. El objetivo de aprender a pensar y a cambiar de manera de pensar no se está logrando (Cernuzzi et al., 2008).

## LA EDUCACIÓN ESCOLAR BÁSICA (EEB)

Como resultado de las políticas de la reforma educativa, el MEC ha puesto en operación diferentes programas con tres líneas prioritarias de acción: calidad, equidad y eficiencia. Estas presentan importantes resultados a la fecha, destacándose el cambio de la estructura del sistema educativo, con la fusión de los ciclos de educación escolar básica con el primer ciclo de la educación media, creando así un esquema de 9 grados de EEB, reduciendo a tres la EM.

En cuestión de calidad, a partir del desafío, el establecimiento y los resultados generados por las pruebas del Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE), la evaluación de los aprendizajes comienza a transitar hacia un esquema de operación con base a estándares de calidad. En lo que respecta a las acciones de cobertura con equidad, se produjeron avances significativos llegando casi a la universalización de la EEB de primer y segundo ciclo, aunque persiste el reto para la cobertura en el tercer ciclo de la EEB. En lo relacionado con la eficiencia interna del sistema, se observan logros en el aumento de las tasas de retención y la reducción en la tasa de abandono en todos los niveles, pero todavía es necesario mejorar los resultados del sistema educativo en su totalidad, en particular los relacionados con la promoción escolar y graduación, el volumen de alumnos por sección y la distribución de las cargas horarias de los docentes. Cabe destacar que también se han observado cambios relevantes en lo que respecta a la gestión, tales como la inclusión de técnicos/os en el plantel del MEC y la distribución gratuita de textos y materiales educativos. Sin embargo, no puede dejar de mencionarse que la educación no ha quedado exenta, como debería ser, de las consecuencias de las coyunturas políticas del país.

Conforme se desprende de los datos de la situación de la educación primaria en el Paraguay, se está cumpliendo con uno de los Objetivos del Milenio (ODM), de velar por que todos los niños y niñas puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria. No obstante, aún queda el desafío de garantizar la calidad en el marco de la vigencia del derecho a la igualdad de la EEB. Además, es preciso revisar los planes de estudios para eliminar contenidos innecesarios que distraen y alejan del nuevo paradigma de la educación, no centrado en el contenido sino en aprender a aprender. Todo ello, tendiente a lograr una enseñanza primaria sólida y de calidad razonable en todo el territorio nacional.

En definitiva, cuanto mejor sea la calidad de la educación básica, más alumnos pobres tendrán las condiciones para el éxito en cursos académicamente más exigentes. En el corto plazo, desde el punto de vista de la equidad, el principal desafío para la educación en el Paraguay sigue siendo el de asegurar una enseñanza básica de calidad para todos. Una vez asegurada la calidad de la EEB, la equidad de la enseñanza media dependerá de la oferta de opciones diversificadas y adecuadas a los diversos tipos de intereses de los alumnos y demandas de la sociedad, asegurando su equivalencia para efecto de continuidad de los estudios.

## LA EDUCACIÓN MEDIA (EM)

El Paraguay tiene 1.740.130 jóvenes de entre 15 y 29 años de edad, de los cuales sólo el 32% tiene la educación secundaria concluida y sólo el 5% tiene completado el nivel terciario. De este colectivo, la población desempleada asciende a 129.249 ciudadanos y ciudadanas y la población inactiva a 560.247. De los 449.971 jóvenes cuyas edades están comprendidas entre 15 y 17 años, el 35% no está estudiando. De los que no estudian, el 56% aduce como principal causa razones económicas. El 40% de estos jóvenes está trabajando (PRP, 2011). Asimismo, de acuerdo con lo expresado por autoridades del MEC, la EM evidencia una disociación entre los objetivos que pretende y las condiciones reales de implementación del diseño curricular, dado que no considera el contexto real de la mayoría de nuestros colegios y esto ha tenido profundas implicancias en los logros de aprendizaje de los estudiantes. Por un lado, el desafío pasa por la inclusión, dado que más del 40% de los jóvenes de entre 15 y 17 años está fuera del sistema; y, por otro, la mejora de la calidad y la pertinencia de la oferta, dado que su culminación no se relaciona directamente con mejores oportunidades sociales para los jóvenes tanto en el ámbito académico como laboral. Esto implica una profunda reflexión sobre la identidad de la educación en este tramo, porque es necesario definir una misión con sentido en sí misma y no sólo como articuladora entre dos niveles como históricamente fue construida (OEI, 2009).

De acuerdo con el Presupuesto Nacional de Gastos de la Nación 2011, está previsto destinar G. 691 mil millones a la EM para atender a 247.964 alumnos/as, es decir, un costo de G. 232.225 mensuales por alumno.

En cuanto a la educación técnica, existe un plan estratégico de formación profesional que plantea algunos ejes temáticos y, en cada uno de ellos, objetivos estratégicos que parecen interesantes. Sin embargo, es muy germinal y en el mismo documento se señalan algunas barreras importantes.

Consideramos que las políticas de expansión de la educación media serían más eficaces, más eficientes y, sobre todo, más justas si se tomaran en cuenta tres aspectos:

- a) Diversificación de oportunidades de educación y formación;
- b) Posibilidades de equivalencia para asegurar la continuidad de estudios, inclusive en el nivel superior;
- c) Libertad de opción para los individuos.

La principal recomendación es que, considerando el estadio actual del desarrollo educativo y sus proyecciones más optimistas para los próximos diez años, la mejor política de educación secundaria consistirá en ofrecer una educación primaria de calidad para todos, lo que exige concentrar recursos y esfuerzos en dicho nivel educacional. Dada la escasez de recursos, dicha decisión supone que otras cosas no podrán ser logradas al mismo tiempo. O sea, se trata de saber qué políticas serían más justas, dada una realidad de recursos limitados.

Se considera necesario hacer un esfuerzo para construir un consenso nacional respecto a la educación, que vaya más allá de los cambios de gobierno. Resulta urgente posicionar a la educación como una prioridad nacional, otorgándole, para empezar, el presupuesto que requiere, y no sólo cubrir el sueldo de los maestros y maestras.

En ese sentido, el sistema educativo requiere de los recursos necesarios para resolver los problemas de infraestructura, agua potable, merienda escolar, materiales educativos que respondan a la diversidad cultural, formación docente y todas aquellas medidas afirmativas para que los más pobres puedan llegar y permanecer con éxito en la escuela (Naciones Unidas, 2010).

## LA EDUCACIÓN SUPERIOR (ES)

En el Paraguay, la cobertura de la ES (al nivel universitario y técnico) está asegurada por las universidades nacionales y privadas. La mayoría de las universidades privadas y las nacionales fuera de Asunción, fueron creadas a partir de la década de 1990. Estas instituciones funcionan sin control de la calidad del servicio que prestan. De cierta manera puede decirse que la educación superior se encuentra mercantilizada y que la oferta educativa, en general, no guarda relación con la realidad y las aspiraciones de los jóvenes paraguayos ni las necesidades estratégicas del país.

Se requieren cambios profundos en la universidad para hacer frente a las demandas de la sociedad, a la interacción con las empresas, gobierno e instituciones, creando ámbitos de innovación y generando nuevas empresas para cumplir con la nueva misión de la universidad orientada al desarrollo económico y social. La sociedad no tiene un concepto claro de la universidad que quiere o cómo debe ser la universidad que requiere el Paraguay para el Siglo XXI. Esto es el fruto de largos años de una falta de reflexión sobre la universidad, en cuyo seno tampoco se han podido generar las ideas, el pensamiento y el conocimiento.

Una de las posibles causas de dicha situación de la universidad en el Paraguay reside en los recursos humanos destinados a la educación de las nuevas generaciones. En nuestras universidades, por lo general, se trabaja casi exclusivamente con el pensamiento lógico racional lineal y algo, quizás, con el pensamiento crítico y creativo, pero se hace poco en lo relacionado al pensamiento estratégico, el pensamiento sistémico. Por lo tanto, consideramos que la universidad paraguaya está desfasada con los procesos de globalización.

El cambio debe realizarse a partir de un diálogo *in extenso* con los diversos actores involucrados. En primera instancia, es necesario que los académicos tomen conciencia de cuáles son los problemas generales y específicos de nuestras universidades. De este modo será más fácil promover el cambio desde los actores directamente involucrados en el proceso educativo y no realizarlo de manera forzada.

La relevancia de la educación superior debe ser valorada en términos de ajuste entre lo que la sociedad espera de las instituciones y lo que éstas realizan. La educación



superior debe reforzar su papel de servicio extensivo a la sociedad, especialmente a las actividades dirigidas a la eliminación de la pobreza, la intolerancia, la violencia, el analfabetismo, el hambre, el deterioro del medio ambiente y las enfermedades. Todo lo expuesto anteriormente exige una reflexión profunda del rol de la universidad en nuestra sociedad, por un lado, para el fortalecimiento de la capacidad humana de nuestro país con el objeto de absorber y utilizar el conocimiento y, por el otro, para la formación integral y trascendental de las personas.

Nuevamente deberíamos dejar de lado las cuestiones ideológicas y hacer uso del pragmatismo. Es innegable que para las familias de bajos ingresos la educación superior es muchas veces una barrera insalvable y que representa un gran trauma no poder acceder a la misma. El gobierno y las fundaciones privadas pueden y deben desempeñar un importante papel para cerrar esta brecha del sistema: el apoyo puede darse en subvenciones, contratos y subsidios para el servicio de la comunidad, y a través de préstamos a bajo costo, becas y trabajo especial de programas de estudio para los estudiantes, incluyendo subvenciones para el compromiso de servicio público futuro, entre otras ayudas.

Sin embargo, hay que tener cuidado y establecer los mecanismos de control requeridos para que la ayuda llegue efectivamente al destinatario final y que no sean únicamente la justificación de grandes subsidios públicos a las universidades. Hay que lograr que el sector empresarial invierta en la educación de sus futuros empleados y no dejar todo el gasto en manos del Estado.

## **SUPERANDO LAS RESISTENCIAS Y BLOQUEOS**

Como se ha identificado en las secciones anteriores, existen múltiples desafíos que enfrentar para ir mejorando la calidad, eficacia, relevancia, equidad y eficiencia del sistema educativo en el Paraguay. Varios de los desafíos identificados en la sección anterior se pueden fácilmente convertir en obstáculos o resistencias, ya que involucran intereses de actores y/o instituciones relacionadas con el sistema educativo de nuestro País.

En primera instancia, la falta de un Proyecto Educativo Nacional planificado hace que los diversos esfuerzos por mejorar el sistema educativo tengan muy poco efecto. Si bien hay que reconocer que existe una preocupación instalada en diversos actores, sin un rumbo común y planificado, se corre el riesgo de dar pasos en direcciones diversas y, por ende, no avanzar adecuadamente. Más aún, para abordar problemáticas tan complejas como el sistema educativo de un país en el que convergen varias falencias y restricciones, es necesario utilizar un planteamiento sistémico que tienda a considerar todos los factores de la realidad. En caso contrario, se termina proponiendo soluciones a algún aspecto particular que no tienen incidencia real (o que, inclusive, pueden terminar teniendo incidencias negativas) sobre el sistema educativo general. En consecuencia, existe un serio riesgo de invertir ingentes fondos en acciones que no necesariamente mejoran el sistema educativo del país. Por ejemplo, la iniciativa “Una Computadora por Niño” es un tema de discusión en el ámbito de los proyectos que apuntan a una cobertura nacional del acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TICs). Ese programa lanzado últimamente por el MEC implica inversiones sustanciales y sostenidas en el tiempo, adicionales al presupuesto anual del sistema educativo, y, sin embargo, no solo no está claro el impacto real que pueda tener en mejorar la calidad educativa y del rendimiento en términos de aprendizaje, sino que tampoco está claro si es efectivamente prioritario para mejorar sustancialmente el sistema educativo del país. Cabe aclarar aquí que no nos oponemos a iniciativas tendientes a fomentar la familiaridad en el uso adecuado de las tecnologías, solo indicamos que ello tiene que ser parte de un proyecto planificado y con objetivos claros y prioritarios para un país con escasos recursos como el nuestro.

Volviendo al obstáculo principal de la falta de un Proyecto Educativo Nacional, esto además implica un desgaste de varios actores involucrados en los procesos de cambio que, al no ver resultados tangibles, tienden a perder la motivación de seguir impulsando acciones que apunten a una mejora sustancial del sistema educativo. La pérdida de motivación de los actores relevantes de cambio es el peor obstáculo que se puede enfrentar. Para superar dicha situación es necesario trabajar de forma mancomunada, incluyente y participativa en un Proyecto Educativo Nacional impulsado y articulado desde el Poder Ejecutivo, y sensibilizar al Poder Legislativo

para que otorgue un apoyo sustancial al mismo. Se entiende que la definición de un Proyecto Educativo Nacional puede ser particularmente difícil de alcanzar en la situación actual. Más aún en lo que se refiere a la educación superior por la prolongada ausencia del MEC en dicho ámbito y por los múltiples intereses creados. De no darse dicho proyecto impulsado por el Estado, sería por lo menos deseable que haya agrupaciones de instituciones educativas que compartan un proyecto común y puedan aunar esfuerzos en la misma dirección. En caso contrario, los esfuerzos particulares de ciertas instituciones o sectores, la eventual inyección de mayores fondos estatales para el sistema educativo, así como la eventual presión del contexto socio-económico que se perfila en crecimiento, podrán producir cambios pero en tiempos extremadamente largos.

Por otro lado, el rol del Estado, y en particular del MEC, necesita cambiar sustancialmente respecto a la dinámica actual. En el Paraguay, en el caso de la educación escolar básica y la educación media, el Estado necesitaría dejar de ser juez y parte y delegar mayormente a las escuelas y colegios la educación asegurando una evaluación y regulación centralizada. En el caso de la educación superior, el Estado debería fortalecer su presencia y asumir un mayor rol regulador y estimulador de los conocimientos, habilidades y destrezas que necesita el país. Una posible política educativa que tienda a favorecer la equidad es la de poner en el centro a la persona y no a las instituciones. Es importante subrayar que, si bien es cierto que puede existir una tensión entre equidad y calidad, también es cierto que un sistema más equitativo (por definición más eficaz) puede también ser más eficiente, capaz de invertir los recursos disponibles de modo a obtener una mejor relación costo-beneficio. En cuanto a la función del Estado de garantizar una cobertura nacional, se imponen algunas consideraciones. Evidentemente, hay que reconocer las dificultades objetivas de las zonas menos pobladas en las que normalmente tienden también a escasear no solo los recursos de infraestructura (hay varias escuelas sin agua, luz ni techo) sino sobre todo el capital humano (docentes) capacitado y con un nivel que permita garantizar umbrales mínimos de calidad. En este sentido, una posible política que apunte a resolver el problema de la cobertura sería la de abrir escuelas en cada pueblo o asentamiento, pero esto tendería a producir mayores gastos sin asegurar un nivel mínimo de calidad y eficacia. Es por eso que se considera mucho más efectivo evitar dema-

siada *granularidad* para poder asegurar un nivel mínimo adecuado de calidad, eficacia y eficiencia. Para alcanzar esto, es necesario basarse en indicadores como un número mínimo de alumnos requerido y el nivel de los maestros/profesores. Se podría objetar que esto tiende a concentrar las instituciones educativas en una menor cantidad de núcleos y discriminar a aquellos que viven lejos de ellos. Sin embargo, cuando se trata de ofrecer oportunidades educativas adecuadas a la persona, un modelo de este tipo es más interesante aunque implica mayores sacrificios para las familias y los alumnos, inversiones en transporte o bien inversiones en la construcción de infraestructura para la residencia de los alumnos. Un ejemplo significativo en nuestra realidad nacional es la Escuela Pa'i Puku (con vivienda) que atiende una parte importante de la región del Chaco. Otro camino posible podría ser la inclusión de personas de escasos recursos en las escuelas de gestión privada a través de mecanismos de becas.

En todos los ámbitos educativos, se requiere de un esfuerzo sustancialmente mayor en términos de la *evaluación de los resultados de calidad, relevancia y eficiencia*. Si se deja que la evaluación de la calidad y la relevancia la realice el mercado, los procesos de cambio y ajuste del sistema serán definitivamente más lentos. En cambio, a través del MEC y las agencias estatales vinculadas al sistema educativo podría impulsarse de forma más efectiva y rápida. Todo esto evidentemente requiere de una decisión política importante que rompería el *statu quo* instalado con implicancias en acciones concretas que pueden no ser compartidas por los diversos actores políticos, funcionarios estatales y algunos sectores privados. Todo tipo de cambio de esta naturaleza introduce resistencias y además requiere de personas preparadas que realicen los cambios. Para el efecto, sería necesario destinar parte de los fondos estatales a una reforma de la organización del sistema educativo, del MEC y las agencias vinculadas (por ejemplo la ANEAES para la educación superior). Pero sobre todo sería necesario invertir en la capacitación de los actores de dicho cambio (docentes, supervisores, directores de escuelas/colegios, profesionales evaluadores del MEC y las agencias, etc.).

En forma complementaria, considerando el rol fundamental de los docentes, un proceso que apunte a mejorar la calidad de los mismos y que se base mayormente en la evaluación continua y la meritocracia, también puede encontrar muchos obstáculos, más aún por la enorme carga laboral-social con que cuenta el MEC en este mo-

mento. Difícilmente este cambio se puede producir sin un adecuado mecanismo de incentivos para sus principales vectores que son los directores y maestros/profesores (más allá de la buena voluntad y predisposición de algunas personas que ya están moviéndose en esta dirección). Para ello hacen falta mayor inversión en capacitación de los docentes de todos los niveles y una mejor regulación de los mismos para que tengan acceso a incentivos en base a su desempeño.

De nuevo, es posible que para fomentar este cambio se requiera de mayores inversiones que dependen de la voluntad política de los legisladores, así como de una mejora en el sistema fiscal que necesita consolidarse. Si bien esto sería altamente deseable, como veremos más adelante, un posible camino radica en una mayor eficiencia en el uso de los fondos estatales ya disponibles actualmente. Cabe destacar que para adoptar un criterio de eficiencia en la gestión es fundamental contar con mecanismos estructurados de evaluación que proporcionen a las instancias de decisión la información necesaria para considerar políticas adecuadas. Más aún, dichos mecanismos de evaluación pueden, también, sentar las bases para incentivos basados en la meritocracia a los principales actores directamente involucrados en el proceso educativo (directores y docentes).

En lo que se refiere a los *modelos de escuelas/colegios y su eficiencia en término de calidad educativa y gestión*, también se imponen algunas consideraciones. En efecto, varios estudios acerca del rendimiento de los alumnos en los diferentes tipos de escuelas y colegios (de gestión pública, de gestión privada y subvencionados) demuestran que en promedio (exceptuando algunas escuelas/colegios de gestión privada con alto rendimiento, principalmente de Asunción, y un número más reducido de escuelas/colegios de gestión pública) los mejores resultados se obtienen en escuelas/colegios subvencionados (MEC, 2004). Si bien es cierto que en la EM se tiene un mayor índice de repitencia en las instituciones de gestión privada subvencionada, típicamente debido a un mayor nivel de exigencia, los alumnos obtienen mejores resultados en las pruebas nacionales. En dichos establecimientos, normalmente, el Estado se hace cargo de los sueldos de una parte o la totalidad del cuerpo docente mientras que la institución (expresión de la sociedad civil organizada) cubre por lo menos los gastos de gestión y de infraestructura. Esta complementariedad entre las familias, la sociedad civil organizada, las instituciones educativas y el Estado, además de dar mejores

resultados en rendimiento de los alumnos, también mejora ampliamente la eficiencia de gestión y, con seguridad, reduce en términos importantes los gastos del Estado. Cabe señalar que esta iniciativa puede ir acompañada de modelos de excelencia (sobre todo en la educación media y superior) que sirvan como puntos de referencia e, inclusive, puedan acompañar el crecimiento de otras instituciones. Dichos modelos serán inevitablemente reducidos por cuestiones presupuestarias, pero son necesarios para motivar al sistema educativo a crecer y no conformarse con niveles bajos. Al mismo tiempo, habrá que asegurar la equidad de participación incluyendo mecanismos de ayuda para los alumnos meritorios y de escasos recursos.

A partir de estas evidencias, considerando diversas experiencias internacionales exitosas, el rol del MEC debería apuntar a una mayor subsidiariedad la cual facilitaría una mejora de la calidad y eficiencia del sistema educativo y permitiría una gestión más eficiente de los fondos estatales destinados a la educación para aumentar las inversiones en los diversos aspectos prioritarios señalados. Inclusive, en algunos sistemas educativos particularmente avanzados y eficientes (ver por ejemplo la región Lombardía-Italia), el gobierno nacional o regional ha decidido, manteniendo las instituciones educativas de gestión pública estrictamente necesarias, dar un subsidio directo a las familias para que libremente decidan a cuál escuela/colegio de gestión privada enviar sus hijos a estudiar. Autores como Belardinelli señalan que el modelo del futuro, definido «welfare de cuarta generación» (Belardinelli, 1999), se refiere a un «welfare plural», basado en el principio de la ciudadanía societaria, en la que el sujeto público (Estado) no sustituye a los actores sino les garantiza la posibilidad de actuar en base a reglas equitativas y solidarias. En la escuela/colegio esta perspectiva evidencia el tema de la elección y la participación familiar. Los efectos de dichas iniciativas han redundado en una mayor vinculación de la familia en el proceso educativo de sus hijos (rol muchas veces delegado directamente a las instituciones educativas), mejores rendimientos escolares y mayor disponibilidad de fondos para gastos no vinculados a los sueldos de maestros/profesores.

En esta misma línea, tratando de conseguir una mayor equidad, se puede también pensar en la hipótesis de un sistema de soporte económico diferenciado para las familias de escasos recursos y, sobre todo en el caso de la educación superior, que no tiene por qué ser gratuita, un sistema de pago diferenciado conforme a los ingresos

familiares. También, en pos de una mayor eficiencia, sería deseable considerar un servicio social obligatorio de las universidades cuya financiación recaee sobre el Estado (en este momento, las universidades nacionales) de modo a que los alumnos que no pagan para acceder a la educación superior, bajo la guía y supervisión de profesores, realicen actividades de enseñanza y formación en instituciones educativas que el Estado quiera potenciar.

Las iniciativas mencionadas tienen la ventaja de no poseer influencia directa sobre los fondos destinados actualmente a la educación, sino que permitirían mejorar la utilización de los mismos y ampliar las acciones en otros aspectos prioritarios. Evidentemente, dichas iniciativas son complementarias a la imperiosa necesidad de una mayor inversión planificada y conforme a objetivos claros y relevantes para el desarrollo del país en el ámbito educativo que únicamente podrá pasar a través de un poder político más maduro y preocupado por el bien común (ya sea por su propia iniciativa o respondiendo a presiones de la sociedad civil y, tal vez, del contexto internacional).

## **INNOVACIÓN, TICs, CIENCIA Y TECNOLOGÍA Y DESARROLLO**

En primera instancia, cabe señalar que el escenario económico actual y futuro se perfila interesante para el Paraguay, ya que en el panorama mundial cobran cada vez mayor importancia la producción de alimentos, la generación de energía renovable y el manejo del agua. Sin embargo, para poder mantener un desarrollo sostenido y sostenible, es fundamental apuntar a una economía con mayor valor agregado a las materias primas, alimentos, energía, agua, entre otros; y, al mismo tiempo, a una economía basada en servicios. Dicha orientación estratégica sigue claramente la orientación de la economía basada en el conocimiento donde lo primordial son las mentes, la educación, la ciencia. En la actualidad, gracias a las tecnologías de la información y las telecomunicaciones (TICs), el conocimiento trasciende las fronteras nacionales más rápidamente que el capital o las personas. Esto hace que gran parte del conocimiento esté disponible a bajo costo, pero el acceso y uso dependen de la

capacidad humana para procesarlo y absorberlo. Incluso si la capacidad de un país para producir conocimiento es débil, su capacidad de acceso y absorción determina el ritmo con que el país se desarrolla. Es así que en el contexto actual cobra una gran importancia la formación en ciencias y tecnología como base relevante para el desarrollo, además del uso adecuado de las TICs como medio potenciador a varios niveles.

En este sentido, las demandas en término de formación del capital humano requieren de sólidas bases en una mentalidad científica orientada a su aplicación en la resolución de problemas. También otras aptitudes que deberían ir formándose en el proceso educativo de los jóvenes son la flexibilidad para adaptarse a requisitos de mercados cambiantes, la capacidad de aprender a aprender para poder seguir aprendiendo a la largo de la vida (el denominado “long-life learning”) y de diseñar soluciones para los diversos problemas, posiblemente con un enfoque sistémico y holístico.

Si bien esto ha sido expresado de forma muy reducida en el somero diagnóstico de la situación del sistema educativo del Paraguay, por los resultados del SERCE y del SNEPE se puede deducir que el nivel de los alumnos de la EEB y EM en ciencias básicas (en particular en matemática) es definitivamente bajo, situación que resulta muy difícil de revertir en la ES. Aunque no hay datos estadísticos acerca de las demás aptitudes y destrezas deseables, se puede asumir que el sistema educativo en general no forma a los estudiantes conforme a estas necesidades.

Tal vez el principal problema de toda esta situación reside en los recursos humanos destinados a la educación de las nuevas generaciones. Por lo tanto, como ya ha sido señalado, una de las acciones principales a ser encaradas por el sistema educativo paraguayo es la adecuada formación de sus docentes y, principalmente, de los directores de instituciones educativas y supervisores del MEC. Por ende, una primera iniciativa podría ser la de formar profesores en dos principales vertientes: las ciencias básicas y las ciencias y tecnologías aplicadas en las áreas estratégicas para el crecimiento del país. Esto requiere de una política universitaria diferente de la actual, que fortalezca las escasas carreras universitarias existentes en ciencias básicas y las otras carreras prioritarias, incluyendo incentivos a los mejores alumnos para estudiarlas. Dichos incentivos pueden tener como contrapartida, una vez culmina-



dos los estudios, el compromiso de la docencia en instituciones educativas por un determinado periodo. Complementariamente, es muy difícil motivar a las personas a que enfoquen sus estudios superiores en una determinada área sin haber tenido experiencias positivas previas. Por esto, cobra particular importancia la inclusión en todos los currículos, desde la EEB hasta la ES, de materias de ciencias y tecnologías bien diseñadas. El enfoque de dichas materias tiene que tender a estimular el pensamiento crítico, la capacidad de resolver problemas y de diseñar soluciones, es decir, las aptitudes y destrezas requeridas en la sociedad del conocimiento.

## INNOVACIÓN

Otro aspecto relevante a considerar es la innovación, factor importante para la competitividad del país. La innovación como resultado de un cambio tecnológico en un producto o proceso, además de responder a una necesidad social y requerir de recursos (humanos, materiales, financieros) que la hagan viable, exige la existencia de una capacidad científica y tecnológica. Para el efecto, es necesario desarrollar la capacidad de realizar investigación tecnológica aplicada. Este es un desafío principalmente para las universidades y el sector productivo que deberán fortalecer los endebles vínculos que mantienen entre sí actualmente. La mayor articulación puede darse, en parte, como fruto de una economía más próspera que empuja al sector productivo a ser más competitivo, inclusive en los mercados globales. Pero también debería ser el resultado de una política de Estado orientada a fomentar la innovación científico-tecnológica a través de promociones directas y/o mediante incentivos sostenidos a la participación de las empresas y los individuos. De faltar uno de los factores, el proceso inevitablemente tenderá a ser más lento.

De forma complementaria, es fundamental considerar dónde es prioritario aplicar la innovación, o por lo menos incentivarla. Algo parecido pasa con la dimensión de la investigación en las universidades. La política de varios países ha tendido a distribuir los escasos recursos de forma homogénea entre las diversas disciplinas, lo que no ha permitido un crecimiento sustancial en casi ningún sector. Sin embargo, la tendencia actual de las políticas públicas en varios países es la de fortalecer “islas de excelencia” y, por ende, concentrar las inversiones e incentivos en aquellos sectores

considerados estratégicos para el desarrollo del país. Una tendencia parecida debería ocurrir con la innovación en el Paraguay. En este sentido, algunas áreas que sin duda pueden ser consideradas estratégicas son las industrias agropecuarias que pueden fortalecerse en la medida que mejoren aspectos de automatización y comiencen a añadir valor a los productos del sector primario que actualmente se exportan directamente. En particular, es muy importante tener en cuenta aquellos productos que tienen menor vulnerabilidad (no solo en el precio de mercado sino también en la perspectiva de los cambios climáticos que nos esperan). También, un área interesante para la innovación se centra en la producción de bienes de consumo diversificados, actualmente sujetos a importaciones. Otra área prioritaria debería ser el sector de servicios que puede aprovechar diversas ventajas comparativas incluyendo, entre otras, los menores requerimientos de inversión estructural, el costo de vida, el costo de la mano de obra y las competencias lingüísticas.

Para el efecto, en una iniciativa mancomunada del sector público, el sector privado y las universidades se debería fomentar la creación de centros tecnológicos donde se produzca buena parte de la tecnología básica que el país necesita, siguiendo, por ejemplo, las directrices del denominado “modelo de triple hélice” (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000), como modo virtuoso de desarrollar I+D y generar innovación. Actualmente, existen algunos de estos centros vinculados a empresas públicas o universidades (principalmente las pocas abocadas a la investigación y vinculación con el entorno). Pero todavía son escasos, y en cierta medida poco incentivados, para poder responder a las necesidades actuales y futuras de la sociedad y del mercado.

## TICs

En cuanto al uso de TICs, en los últimos años nuestro país ha asistido a un crecimiento sostenido de la difusión de las tecnologías de telefonía móvil y de Internet (aunque para este último el nivel de penetración es todavía muy bajo y los costos del servicio son muy altos).

En el año 2010 el MEC ha publicado tres documentos relacionados con las TICs en el sistema educativo paraguayo sobre un diagnóstico preliminar de la situación en las instituciones educativas oficiales del Paraguay (MEC, 2010a); las tecnologías y el

mundo digital desafíos pedagógicos para la nueva escuela pública paraguaya (MEC, 2010b); y las políticas de incorporación de TICs al sistema educativo paraguayo (MEC, 2011).

Los resultados del diagnóstico en las instituciones de gestión oficial muestran que el 94,8% de los alumnos de áreas rurales y el 97,4% de los alumnos de zonas urbanas asisten a una escuela con energía eléctrica. El 28,3% de las instituciones educativas cuenta con, por lo menos, una computadora y en las zonas rurales este índice se reduce a 18,2%. Solamente el 10,2% de las instituciones educativas cuenta con acceso a Internet, índice que sube a 15,6% en las zonas urbanas y baja a 4,9% en las zonas rurales (MEC, 2010a). Si bien el 23% de las escuelas imparte cursos de informática, solamente el 60,7% de ellas tiene al menos una computadora a disposición de los estudiantes. Son muy pocos (6,5%) los docentes y directivos que recibieron capacitación en el uso pedagógico de las TICs. El 79,8% de los alumnos que asisten a escuelas con una computadora nunca la utilizan, solamente el 12,2% la usan algunos días de la semana. El 73,3% de los docentes nunca usa las computadoras y solamente el 2,9% las utilizan diariamente. El 59% del uso diario de la computadora se reduce a cuestiones administrativas. A pesar de esto, el 99,8% de los directores considera importante el uso de las TICs para mejorar los procesos de enseñanza aprendizaje. Finalmente, cabe mencionar que existen otros recursos tecnológicos en las instituciones educativas, por ejemplo, el 50,3% de ellas cuenta con un radiograbador y el 18,5% con un televisor (MEC, 2010a).

También es importante destacar que existen diversas iniciativas del MEC orientadas a la selección y creación de contenido pedagógicamente relevante que se vuelve accesible a través de su portal en Internet.

En síntesis, podríamos concluir que existe una conciencia de la importancia de las TICs para mejorar los procesos educativos, aunque los recursos son limitados. Por otro lado, se necesita una mejor formación de los docentes en el uso de estas herramientas desde el punto de vista pedagógico. Cabe destacar que las áreas rurales son las menos favorecidas en cuanto a los recursos y uso de las TICs.

Todas las universidades tienen acceso a Internet, a diferencia de las instituciones de EEB y EM. Algunas instituciones de ES ponen a disposición el acceso a sus

catálogos y bibliotecas por medios electrónicos, varias universidades utilizan herramientas digitales para facilitar la interacción entre profesores y estudiantes (Moodle, Claroline, etc.) e, inclusive, algunas ofrecen cursos de educación a distancia, aunque no existen estudios acerca de la calidad de estas ofertas. Un aspecto relevante son las oportunidades de crecimiento y desarrollo que ofrecen las relaciones con otras instituciones académicas y centros de excelencia, que permiten sinergias y espacios de cooperación no solo verticales sino también horizontales. En este sentido, es de particular interés la participación en la Cooperación Latino Americana de Redes Avanzadas (<http://www.redclara.net>), de cual forman parte las redes académicas de los países de la región.

No obstante, en general, en la práctica docente, y por tanto en el proceso de enseñanza-aprendizaje, es todavía bastante reducida la utilización de las TICs, sobre todo en la EEB. Esto limita la posibilidad de fomentar una mayor cultura tecnológica en las nuevas generaciones.

Iniciativas importantes que podrían revertir dicha tendencia son las ya mencionadas “Una Computadora por Niño” y “Una Computadora por Docente” que están en la agenda política del MEC para alcanzar, por lo menos, una cobertura completa de las instituciones de gestión pública de la EEB. Por las experiencias piloto que ya se han desarrollado en el Paraguay, se pudo verificar que uno de los factores más críticos es la capacitación de los maestros/profesores para que puedan diseñar escenarios de aprendizaje significativos con el uso de las computadoras y los softwares adecuados. Otros factores críticos se refieren al costo de infraestructura y conexión. En efecto, estas iniciativas requieren de ingentes inversiones por parte de la administración pública (estimadas en aproximadamente US\$ 300 millones en el corto plazo). Sin embargo, hasta ahora no existen en la literatura especializada resultados experimentales contundentes que demuestren que el uso de TICs mejora el aprendizaje y el rendimiento académico de los alumnos. Entonces surge natural la pregunta acerca de si vale la pena, en un país con acuciantes necesidades de diversa naturaleza en el ámbito educativo, invertir de forma masiva en este tipo de TIC. Estas decisiones deberían acompañar una visión estratégica de país. Por ejemplo, en Uruguay el gobierno ha decidido implementar la misma iniciativa conforme al modelo OLPC (“One Laptop Per Child”) para los 400.000 alumnos de la EEB con la perspectiva

fundamental de fomentar en las nuevas generaciones una mayor familiaridad con la tecnología informática, considerada un área estratégica para el desarrollo del país.

La tecnología de computadoras ha traído un cambio rápido y profundo en la ES, de igual manera que en otros aspectos de la sociedad. Y, como vimos, se perfila que esto va a permear también la EEB en Paraguay y con el tiempo la EM. En general, las instituciones de enseñanza superior se han orientado a lograr el máximo desarrollo tecnológico, lo que ha implicado un desfase de los ingresos en relación con los gastos en estos sistemas. La mayoría de los administradores conocen cuánto cuesta la implementación aunque quizás pocos conozcan el costo del mantenimiento.

Normalmente, para la implantación de los sistemas tecnológicos las instituciones de gestión pública reciben el apoyo del gobierno central, de los municipios o de organizaciones no gubernamentales para la adquisición de los equipos y programas. Se supone que, al completarse esta primera etapa, las instituciones deberían poder operar y mantener el sistema durante la vida útil de los equipos. Sin embargo, por lo general estos rubros no se presupuestan adecuadamente lo que ocasiona serias dificultades en el sistema educativo (Moscoso Álvarez, 2002).

Teniendo en cuenta estas consideraciones, sería deseable contar con experiencia de uso intensivo de las TICs, posiblemente con diferentes modelos, en algunos centros e instituciones en diversas regiones del país hasta poder consolidar buenas prácticas y guías metodológicas que aseguren en el futuro que las inversiones en TIC tengan una contribución importante.

En cuanto al capital humano en el área TIC, existe una demanda muy grande de profesionales en el área por parte de la industria y el mercado nacional. Actualmente, la cantidad de egresados no satisface esta demanda (Kemper, Schwartzman, Alonso & Machado, 2007). Posiblemente, las mismas demandas del mercado, si se mantienen, impulsarán una mayor cantidad de alumnos a formarse tanto a nivel medio como a nivel superior en disciplinas vinculadas a las TICs. De forma complementaria, serían oportunas políticas públicas que incentiven la formación de los jóvenes en estas disciplinas, teniendo en cuenta no solo las instituciones públicas, sino también todas aquellas que ofrezcan la adecuada calidad y pertinencia.

Además, sigue creciendo el número de universidades que tienen algún curso de graduación o posgraduación en el área de las TICs, aunque el nivel de los egresados normalmente no es el adecuado (Kemper et al., 2007). Pero es muy reducida la cantidad de maestros y profesores, en particular de la EEB, que tienen oportunidades de capacitarse adecuadamente en el uso adecuado de las TICs en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Y está claro que si los docentes no impulsan un uso adecuado de la tecnología, ésta difícilmente puede tener incidencia en el aprendizaje y el rendimiento.

Como se puede notar, el uso de las TICs en los procesos de aprendizaje es todavía muy incipiente, aunque existen diversas iniciativas de su aplicación en los diferentes niveles del sistema educativo. Sin embargo, estas iniciativas deberían enmarcarse en políticas nacionales de amplio alcance para que puedan ser priorizadas y contribuyan de forma más efectiva a una mejora del sistema y a la obtención de mayores retornos educativos de las inversiones.

## CONSIDERACIONES FINALES

La educación constituye una de las cuestiones cardinales en las políticas públicas de un país. Sin ella, la competitividad, el desarrollo social y la igualdad de oportunidades difícilmente pueden lograrse. En el sistema educativo paraguayo actual, aunque se han dado pasos importantes, perviven varias falencias e insuficiencias heredadas de sistemas anteriores que hasta el presente no han sido satisfechas, quizás por el grado de complejidad del problema, pero también por la falta de un Proyecto Educativo Nacional y, por tanto, de una firme voluntad política por parte de la clase dirigente y de los actores involucrados.

A modo de síntesis nos permitimos destacar las siguientes propuestas:

- Generar un Plan Educativo Nacional, consensuado entre diversos actores del Estado, del sector productivo y de la sociedad civil, alineado con la visión estratégica del país. Sin contar con un rumbo común, planificado y acorde a

un planteamiento sistémico, se corre el riesgo de dar pasos en direcciones diversas y, por ende, de no avanzar adecuadamente en una mejora sustancial del sistema educativo y de utilizar los escasos recursos disponibles en programas no prioritarios.

- Modificar el rol del MEC de forma que esté más orientado a regular y evaluar el sistema educativo. El MEC necesitaría delegar mayormente la educación a las escuelas y colegios, asegurando una evaluación y regulación centralizada. Algunas de las funciones que el MEC debería asumir se derivan de estas propuestas.
- Una política educativa que tienda a favorecer la equidad debe poner en el centro a la persona y no a las instituciones. Es necesario afinar paulatinamente la mejor forma de cobertura territorial para poder asegurar un nivel mínimo adecuado de calidad, eficacia y eficiencia, capaz de invertir los recursos disponibles con una mejor relación costo-beneficio. Para asegurar la equidad también habrá que potenciar los mecanismos de ayuda para los alumnos meritorios y de escasos recursos.
- Propiciar una mayor participación de las familias y de la sociedad (rol de subsidiariedad del Estado) fomentando las instituciones educativas de gestión privada subvencionadas que ofrecen mejores rendimientos y gestión y menor inversión pública.
- Realizar una planificación más adecuada del gasto público en educación de acuerdo con las necesidades del país, ya que el esquema actual de gastos podría constituir uno de los motivos del fracaso de nuestro sistema educativo. Actualmente, las relaciones de los porcentajes de gastos versus los porcentajes de matrícula no responden a un patrón lógico ni están conformes a las necesidades actuales del país. Por lo tanto, resulta primordial un análisis de las metas y objetivos estratégicos, por los que se deberá guiar la asignación de las partidas presupuestarias.
- Formación de supervisores, directores y profesores, en ese orden de prioridad. Con la premisa de que no es posible atacar todos los problemas al mismo

tiempo, como primer paso es necesario que los actores más relevantes posean las credenciales académicas requeridas para el ejercicio profesional efectivo y eficiente. El ejercicio efectivo de estos cargos debería “imprimir carácter” a la tarea educativa y constituirse en el catalizador de los requeridos cambios de nuestro sistema educativo.

- Creación de un sistema de incentivos basado en el mérito, es decir, en índices concretos, medibles y objetivos de la mejora de la formación profesional de directivos y profesores y del desempeño de sus funciones. Siendo que los recursos humanos son clave para lograr un sistema educativo de calidad, esta propuesta apunta a favorecer su actualización continua. Es necesario definir índices para asegurar que estas mejoras en la formación del capital humano se reflejen en una mejora de la calidad educativa del sistema. Es deseable la inclusión de incentivos por titulaciones obtenidas, pero aún más importante son los índices que apunten a premiar el resultado en base a las competencias logradas por los alumnos.
- Fortalecimiento y extensión de los modelos de excelencia existentes en todos los ámbitos (uso de TICs, innovación, EM y ES, etc.). Existen casos exitosos en el país. Es importante un análisis exhaustivo de estos modelos de excelencia con el fin de identificar las condiciones en las que se ha conseguido el éxito, para asegurar que las nuevas implementaciones tengan el mismo o aún mejores resultados. Extender estos modelos de una forma estructurada y controlada puede contribuir a la mejora de todo el sistema.

No obstante la complejidad de los desafíos, existen condiciones favorables para enfrentarlos y conducir nuestra sociedad hacia una educación liberadora de nuestros jóvenes, en la búsqueda del desarrollo humano integral de todos los paraguayos.





**LA CONSTRUCCIÓN DE UNA  
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL  
EQUILIBRADA, GOBERNABLE  
Y FUNCIONAL**

**Fabricio Vázquez**

## INTRODUCCIÓN

El presente capítulo presenta un análisis de los desajustes territoriales del país, como producto de procesos económicos y sociales que producen regiones desarticuladas, profundizando las desigualdades estructurales de la sociedad y de la geografía paraguaya. Estos fenómenos han sido muy poco estudiados debido a la inexistencia de opciones académicas en la universidades del país, por lo que la geografía humana, o cómo los seres humanos administran sus territorios y recursos, ha estado casi ausente e invisible en la reflexión sobre la problemática nacional, sobre todo para discutir la teoría y la práctica de la división regional del espacio nacional. De igual forma, el aporte de la geografía, principalmente de geógrafos extranjeros, no ha servido para alimentar a las políticas públicas en la búsqueda no solo de la descentralización sino del desarrollo territorial de todas las regiones y subregiones del país.

La reflexión sobre la organización del espacio geográfico no ha sido muy extendida ni diversificada debido a que el territorio ha sido concebido solo como la base física o natural sobre la cual se desarrollan los fenómenos de la vida socioeconómica del país. De igual forma, la impronta de la división administrativa en regiones, departamentos y distritos se ha instalado con tal fuerza que ha imposibilitado adaptar, corregir y modificar las formas de identificar y comprender a las distintas porciones del espacio.

El antiguo esquema administrativo diseñado en 1906, modificado levemente en 1945, 1973 y 1992, basado en departamentos y distritos, sigue prevaleciendo sobre una perspectiva más moderna, sistémica y, sobre todo, funcional del territorio. Las transformaciones sociales, demográficas, económicas, ambientales y político-jurídicas modifican los diferentes escenarios, las políticas públicas, las estrategias productivas y, por ende, a las diferentes regiones.

El trabajo se organiza en tres partes. La primera trata de la problemática territorial actual, su manifestación demográfica e institucional, así como del crecimiento económico centralizado. En la segunda parte se analizan los ejes que deben estructurar de forma eficiente el territorio paraguayo y, por último, se presenta una mirada prospectiva de la organización funcional del espacio, trascendiendo el enfoque tradicional.

El aporte de la dimensión territorial es vital para comprender los desajustes y dificultades estructurales del país, así como para proponer nuevas visiones e instrumentos de gestión inteligente del territorio, orientados tanto a reequilibrar la ocupación y gestión de las diferentes regiones como para guiar el aprovechamiento de las condiciones endógenas de las regiones y vincularlas con las fuerzas exógenas que trascienden las fronteras.

Las conclusiones más relevantes son la insostenibilidad territorial del modelo de gestión actual y la necesaria aplicación de nuevos esquemas de organización territorial que logren dinamizar a todas las regiones, subregiones o zonas del país en un funcionamiento de integración tanto interna como externa.

## **ASPECTOS CRÍTICOS DE LA GESTIÓN DEL DESARROLLO Y LA ADMINISTRACIÓN DEL ESPACIO**

La perspectiva tradicional de la gestión de la ocupación del espacio y la gestión del desarrollo en las diferentes zonas y regiones del país no fue eficiente ni tuvo efectos convincentes para corregir los graves desequilibrios territoriales. El modelo de gestión territorial basado exclusivamente en criterios administrativos de principios del Siglo XX, con alta incidencia de los “accidentes geográficos” como ríos, arroyos y cordilleras que efectivamente cortaban y delimitaban grandes regiones, no demostró nunca niveles de eficiencia deseables, ni siquiera después de la enunciación de la descentralización a finales del Siglo XX.

A partir de esta gran dificultad de concebir y organizar el territorio por parte del Estado surgen las consecuencias y debilidades principales del sistema territorial paraguayo.

## **CONCENTRACIÓN TERRITORIAL DE LA POBLACIÓN**

La población paraguaya se concentra en algunas pequeñas porciones del territorio nacional, principalmente en torno a la región metropolitana de Asunción. Tal

como se observa en el cuadro 1, una gran parte de la población total del país habita en algunas zonas específicas, denotando un grave desequilibrio en la ocupación del territorio. Más del 40% de la población paraguaya vive en el 3,76% del territorio, lo que constituye una desigualdad mayor así como el símbolo de los desequilibrios territoriales del país.

**CUADRO 1.** Concentración de la población en las regiones metropolitanas

	REGIÓN METROPOLITANA DE ASUNCIÓN	REGIÓN METROPOLITANA DE CIUDAD DEL ESTE	REGIÓN METROPOLITANA DE ENCARNACIÓN	TOTAL
<b>POBLACIÓN</b>	1.500.000	465.700	191.000	2.156.700
<b>Porcentaje del total nacional</b>	30%	9%	3,71%	42,71 %
<b>SUPERFICIE</b>	527 Km <sup>2</sup>	8.846 Km <sup>2</sup>	6.610 Km <sup>2</sup>	15.983 Km <sup>2</sup>
<b>Porcentaje del total nacional</b>	0,14 %	2%	1,62 %	3,76%

FUENTE: Elaboración propia a partir de Causarano, 2006.

El costo en la administración y gestión del desarrollo es muy alto en este escenario, pues las fuerzas se dividen atendiendo las problemáticas surgidas a partir de la concentración de la población y la alta demanda de servicios, por un lado, y la gestión nunca satisfactoria de las necesidades de la población dispersa, obligada a utilizar servicios de salud, educación e, inclusive, identitarios de los países vecinos, por otro lado.

## **DÉBIL PODER INSTITUCIONAL PÚBLICO Y DESCONTROL EN LA GESTIÓN TERRITORIAL**

El aparato que se encarga de generar, administrar y propagar el desarrollo nacional en las diferentes porciones del territorio nacional no ha logrado avances convincentes. La razón principal de la ineficiencia de las instancias políticas y administrativas,

las gobernaciones y municipalidades, radica en la invisibilidad del rol técnico de las mismas en la conducción del desarrollo de territorio que les corresponde. Asociado a lo anterior, los tamaños y las formas muy heterogéneas y desiguales de los departamentos y distritos son agentes que dificultan aún más la administración territorial.

La figura del gobierno departamental, reafirmada en la Constitución Nacional, continúa rigiéndose por criterios y límites tradicionales, perpetuando el patrón histórico instalado desde mediados del Siglo XIX pero escasamente funcional. Además, la construcción del poder político local dirige la atención exclusivamente en el aspecto demográfico, específicamente en la cantidad de población, obviando el espacio geográfico y centrando lo gobernable exclusivamente en el aspecto social.

Los distritos son subdivisiones geográficas de los departamentos, lo que supone que mejoran la gestión administrativa de los mismos. Sin embargo, ciertos distritos superan en tamaño territorial a determinados departamentos. El distrito de Concepción es tan extenso como tres departamentos juntos (Central, Cordillera y Guairá). Lo que aparece como un gran tamaño y brinda la sensación de poder espacial no es más que la ampliación y expansión de responsabilidades públicas de su gestión. Si ni los distritos ni departamentos más pequeños logran niveles de gestión aceptables, no es de esperar que los más extensos lo logren. Si bien el tamaño de las unidades administrativas no debe constituir el único criterio, ni tampoco el aspecto socio demográfico, es pertinente reflexionar sobre las extensiones ideales y funcionales para la gestión del desarrollo, tanto a escala departamental como municipal.

**CUADRO 2.** Comparación de superficie y población de distritos más extensos y departamentos más pequeños

DEPARTAMENTOS	Superficie Km <sup>2</sup>	Población	DISTRITOS	Superficie Km <sup>2</sup>	Población
Central	2.465	1.362.893	Concepción	11.277	73.210
Guairá	3.846	178.650	Pedro J. Caballero	5.259	88.189
Cordillera	4.948	233.854	Curuguaty	4.128	57.387

FUENTE: Elaboración propia a partir de datos del Censo de Población y Viviendas de 2002.

El cuadro precedente resume las fuertes inequidades y desigualdades en cuanto al tamaño tanto de los departamentos como de los distritos. El caso del distrito de Curuguaty, aunque tenga menos de mitad de extensión que el distrito de Concepción, es igualmente ilustrativo si se lo compara con el departamento de Guairá. De esta forma un solo distrito, Curuguaty, tiene las mismas responsabilidades, pero menos recursos que diez y siete distritos que conforman el departamento de Guairá. Surge, entonces, el cuestionamiento de si el distrito de Curuguaty tendría que convertirse en departamento para gestionar mejor su extenso territorio. La respuesta simplista es afirmativa, pero una concepción sistémica, integrada, dinámica y prospectiva puede aportar soluciones más funcionales, como se detallará más adelante.

En el Paraguay, por regla general los espacios alejados a la capital Asunción son los más extensos y con menor población, alimentando un círculo infernal organizado de tal manera que los departamentos periféricos, al estar desprovistos o escasamente dotados de servicios, generan migración y, por disponer de una población decreciente, no se vuelven atractivos para las políticas públicas, atendiendo que las mismas se orientan hacia donde serán más eficientes en función a la cantidad de habitantes. Además, el poder político también se organiza siguiendo el mismo esquema. Los departamentos que cuentan con mayores diputados regionales son los más poblados, independientemente del tamaño, ubicación o relevancia del territorio que representan.

Ante esta evidencia, el cálculo de la densidad poblacional por distrito o departamento aporta muy poco atendiendo la gran diversidad de tamaños de las unidades administrativas (ver Cuadro 3).

En la columna de la población se aprecia que los departamentos con mayor población disponen de mayor peso político. De esta forma, casi un cuarto de la Cámara de Diputados, es decir, 19 diputados del departamento Central, representa solo al 0,6% del territorio nacional. De igual forma se observa que los departamentos más extensos y casi todos fronterizos, lo que aumenta o diversifica su problemática y desafíos, tienen escasos 6 representantes, es decir, el 7,5% de los diputados para 259.072 km<sup>2</sup>, o el 64% del territorio nacional.

**CUADRO 3.** Población (2002), territorio y poder político en 2008

DEPARTAMENTOS	POBLACIÓN	DIPUTADOS	SUPERFICIE EN KM <sup>2</sup>
Central	1.362.893	19	2.465
Asunción	512.112	9	117
Alto Paraná	558.672	7	14.895
Itapúa	453.692	6	16.525
Caaguazú	435.357	6	11.474
San Pedro	318.698	5	20.002
Cordillera	233.854	4	4.948
Paraguarí	221.932	4	8.705
Concepción	179.450	3	18.051
Guairá	178.650	3	3.846
Canindeyú	140.137	2	14.667
Caazapá	139.517	2	9.496
Amambay	114.917	2	12.933
Misiones	101.783	2	9.556
Presidente Hayes	82.493	2	72.907
Ñeembucú	76.348	2	12.147
Boquerón	41.106	1	91.669
Alto Paraguay	11.587	1	82.349
<b>Total</b>	<b>5.163.198</b>	<b>80</b>	<b>406.752</b>

FUENTE: Elaboración propia.

La situación se agrava si se incluye a los departamentos de la región metropolitana de Asunción y se tienen 38 diputados, el 47,5% del total, casi la mitad de la cámara, representando solo al 22% del territorio, si se toman los 72.907 km<sup>2</sup> de Presidente Hayes.

Se observa igualmente la marcada variación, tanto en la cantidad de población



como en la superficie administrativa, en los diferentes departamentos. Si se agrega la variación de cantidades de distritos por cada departamento, las desigualdades y el mal funcionamiento del territorio encuentran una sólida justificación.

**CUADRO 4.** Concentración de población y poder en la región metropolitana de Asunción

DEPARTAMENTOS	POBLACIÓN	DIPUTADOS	SUPERFICIE EN KM <sup>2</sup>
Central	1.362.893	19	2.465
Asunción	512.112	9	117
Cordillera	233.854	4	4.948
Paraguarí	221.932	4	8.705
Presidente Hayes	82.493	2	72.907
<b>Total</b>	<b>2.330.799</b>	<b>38</b>	<b>89.142</b>

FUENTE: Elaboración propia.

En el cuadro precedente se observa la concentración del poder político, el de la Cámara de Diputados, en una porción minúscula del territorio. Para finalizar, ni el criterio sociodemográfico solo ni el territorial aislado sirven para una organización del espacio político-administrativo instrumental y coherente. Deben combinarse con otros criterios para construir un modelo de administración del territorio en función a las diversas problemáticas, recursos y desafíos de cada región.

La baja capacidad de gestión y compromiso de los gobiernos subnacionales es una constante en casi la totalidad de las gobernaciones y municipalidades. El acceso a estas instancias de gobierno está más relacionado a la conquista del poder político, con la consecuente oportunidad de conquista del poder económico de las autoridades y sus grupos políticos partidarios, que con la gestión del desarrollo de sus territorios.

El escaso conocimiento técnico sobre las formas de gobierno, legislación local e, inclusive, administración económica, hace de las instituciones subnacionales escenarios político-administrativos de muy bajo impacto en las regiones. En efecto, las mismas no son referentes importantes en los sistemas productivos y sociales que se manifiestan en los territorios.

## CRECIMIENTO ECONÓMICO REGIONAL CONCENTRADO

El primer elemento que desvirtúa la economía regional en el Paraguay es la asociación directa de tal o cual actividad económica a cada uno de los departamentos, obviando la diversidad de sistemas económicos que coexisten en cada uno. Esta problemática se agrava profundamente en los departamentos de gran tamaño que contienen diversos modelos productivos, por lo cual es un simplismo nada funcional asociarlos con una economía agrícola o pecuaria. Las regiones tradicionales, los departamentos e, inclusive, los distritos no son homogéneos, lo que exige políticas públicas diferenciadas para las diferentes zonas de un departamento, mientras que las intervenciones del Estado se rigen única y exclusivamente por las unidades administrativas políticas.

La reconversión económica que experimentaron algunas regiones han reforzado las inercias históricas que concentran población y actividades productivas en algunas zonas del país. En la mayoría de las regiones que han experimentado un incremento de la producción y de la productividad, ese proceso ha sido acompañado de forma incompleta y deficiente de servicios que complementan y completan el desarrollo económico. Por el contrario, en las zonas que lentamente ganaron dinamismo, éste no siempre fue resultado de políticas específicas ni de colonización, ni de programas de instalación de infraestructuras, las cuales estuvieron asociadas más a las estrategias de los diferentes grupos de actores privados que al Estado.

En la misma línea, las escasas políticas públicas de efectos nacionales difícilmente incorporaron enfoques estructurales como, por ejemplo, el poblamiento de la frontera, la incorporación de las sociedades y descendientes de colonos de origen extranjero, la vinculación entre las diferentes zonas y regiones internas, entre otras opciones para aprovechar el auge productivo.

La estrategia del Estado ha sido, tácitamente o por omisión, conceder el liderazgo y, en cierta forma, la responsabilidad de la ocupación, la valorización de los recursos y la activación económica de varias zonas del país a los actores privados, principalmente las fronterizas en la Región Oriental. El discurso de la descentralización y la desconcentración a partir del retorno a la democracia y con la Constitución Nacional de 1992 se tradujo muy poco en iniciativas y políticas concretas, dejando

un vasto campo de gestión pública territorial en manos de dos nuevas e inexpertas instancias: las gobernaciones y las municipalidades.

Por su parte, las fuerzas productivas locales tienen intensidades diferentes según el tipo de actores y las regiones. Mientras algunas, como las zonas de la agricultura empresarial o mecanizada, han logrado fuertes incrementos de sus rendimientos, productividad y, por ende, de los ingresos, las zonas rezagadas históricas no gozaron del mismo dinamismo productivo ni pudieron integrarse a cadenas de valor. De igual forma, algunas zonas de la agricultura familiar campesina que ocupa una importante zona en la franja central de la Región Oriental, experimentaron en los últimos veinte años profundas modificaciones, principalmente en el descenso de la productividad agrícola y la lenta erosión de la capacidad institucional pública para dar respuestas efectivas a las demandas de la población, lo que desencadenó y aceleró el traslado hacia las zonas urbanas, principalmente Asunción y Ciudad del Este, en la búsqueda no solo de mejores opciones y condiciones de trabajo, sino también de servicios educativos, de salud y de ocio. Esto impulsó una acelerada urbanización y modernización de las unidades productivas y de los servicios vinculados a estas.

Paradójicamente, en las zonas lideradas por el capital privado y con escasa presencia de políticas e instituciones públicas, el crecimiento económico fue más fuerte e intensivo en la porción Este de la Región Oriental; mientras que en las zonas con mayor presencia de instituciones públicas e, inclusive, de variadas iniciativas rurales de la cooperación internacional, ellas no pudieron detener ni revertir el declive productivo, económico y demográfico en la franja central de la misma región.

En el caso del Chaco, el crecimiento se continúa construyendo y solidificando a partir del dispositivo agroindustrial de las tres cooperativas ubicadas en el centro de esta región. El resto de las zonas del Chaco seguía viviendo la crisis del fin del ciclo del quebracho, mientras que los indígenas transitaban el difícil camino impuesto entre las sociedades autóctonas y la integración cultural forzada a la sociedad occidental.

## **SISTEMA URBANO DISFUNCIONAL Y CONCENTRACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS Y SOCIALES**

Además de la concentración de la población en torno a tres centros urbanos principales (Asunción, Ciudad del Este y Encarnación), la desigual disponibilidad de servicios básicos y de nuevos servicios sociales es uno de los factores graves de desequilibrio regional. Por servicios básicos se entienden, a efectos territoriales, la infraestructura básica para la vivienda y los asentamientos humanos, principalmente la energía eléctrica y el agua potable y, posteriormente, el acceso a las comunicaciones basadas en las obras viales que posibilitan un vínculo fluido con el espacio local y regional circundante.

La clásica diferenciación geográfica entre los espacios urbanos y rurales sigue siendo pertinente, pero los vínculos entre ambas zonas son mucho más intensos, facilitados por la comunicación telefónica portátil (celulares) y la movilidad expandida (motocicletas) que en periodos anteriores. En este contexto la población rural utiliza con mayor intensidad los servicios sociales situados en las zonas urbanas.

En cuanto al rol tradicional del Estado y su presencia física en las regiones, este sufre una doble erosión en sus funciones básicas. La primera se refiere al debilitamiento y, en algunos casos, deterioro progresivo de la infraestructura, así como a la escasa capacidad de adaptarse al nuevo escenario socio demográfico, mientras que la segunda erosión se debe a la presencia de “competidores” privados que brindan la misma tipología de servicios. El Estado solo mantiene el monopolio en los servicios de seguridad y justicia. Esta transición se observa mayormente en las zonas de interior, donde el aparato estatal no ha logrado instalarse o fortalecerse, resultado de un centralismo secular (ver Cuadro 5).

**CUADRO 5.** Transición en la provisión de servicios sociales en las diferentes regiones

SERVICIOS	ESTADO MONOPÓLICO HASTA 2005	EMPRESAS PRIVADAS DIVERSIFICADAS EN 2010
<b>Comunicaciones</b>	Proveído casi exclusivamente por la estatal Compañía Paraguaya de Comunicaciones (Copaco).	Proveído por tres compañías: Tigo, Personal y Claro.
<b>Salud</b>	Proveído por los Hospitales Regionales, Centros y Puestos de Salud del Ministerio de Salud Pública.	Proveídos por clínicas y sanatorios privados.
<b>Educación</b>	Provenidos en el nivel básico, medio y universitario del Ministerio de Educación y Cultura.	Proveído por instituciones privadas en todos los niveles, principalmente el universitario.
<b>Financieros</b>	Proveído por el Banco Nacional de Fomento y el Crédito Agrícola de Habilitación.	Proveído por al menos cuatro compañías privadas: El Comercio, Interfisa, Visión, Familiar.
<b>Rurales (capacitación productiva)</b>	Provisto por la Dirección de Extensión Agraria del Ministerio de Agricultura y Ganadería.	Provisto por las compañías exportadoras de productos agrícolas (sésamo, stevia, cítricos).

FUENTE: Elaboración propia.

## EJES ESTRUCTURANTES PARA UNA ORGANIZACIÓN MÁS EFICIENTE DEL TERRITORIO PARAGUAYO

El planteamiento de un nuevo esquema o modelo de funcionamiento territorial para las diferentes regiones del país exige, indefectiblemente, la identificación y comprensión de los *elementos estructurantes* que con mayor impacto modifican los espacios. Hasta donde se ha estudiado, las fuerzas del mercado son las que priman en las transformaciones regionales. Las mismas ya no pueden ser frenadas o eliminadas sino que ameritan una gestión orientada al desarrollo equilibrado de todas las regiones, zonas y territorios del país. Más que señalar la necesidad de un Plan de Desarrollo Territorial, es vital indicar cuáles son los fundamentos, ejes de intervención y potencialidades de los territorios.

A partir de este escenario territorial, diseñado casi con exclusividad por las fuerzas del mercado y muy escasa participación del Estado en las principales dinámicas, se observa que si bien existen procesos de crecimiento productivo y expansión de infraestructuras, generando el incremento del ingreso en los diversos sectores, estos aún no son suficientes para generar procesos de desarrollo sustentable acordes con los recursos naturales y con las necesidades y expectativas de una gran parte de la población. Se presentan cinco ejes estructurantes con sus aportes al sistema territorial nacional, así como los desajustes causados por los mismos ante la inexistencia de regulación y orientación.

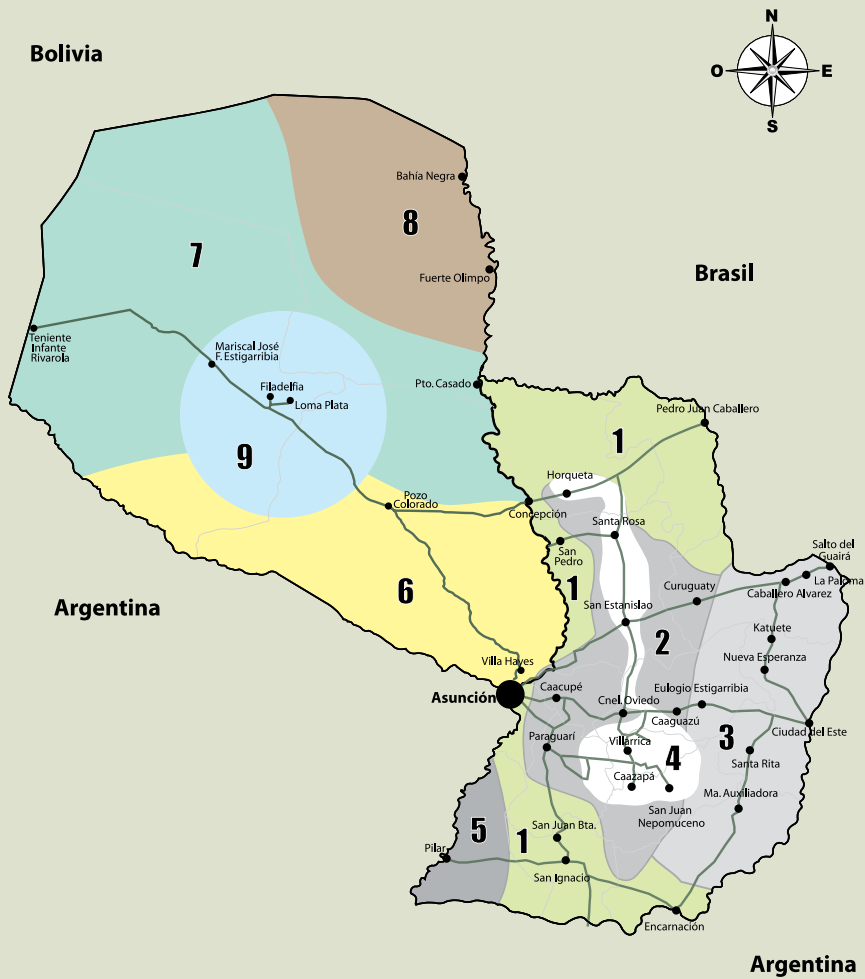
**CUADRO 6.** Ejes estructurantes regionales en las últimas décadas 1990-2010

	<b>APORTES AL SISTEMA TERRITORIAL</b>	<b>DESAJUSTES TERRITORIALES PROVOCADOS Y DÉFICITS</b>
<b>1. Actividades productivas agropecuarias</b>	Incremento del ingreso Modernización productiva Integración a mercados Diversificación productiva	Impacto negativo en los ecosistemas Escasa inclusión social Crecimiento desigual
<b>2. Infraestructuras viales expandidas, servicios diversificados</b>	Aumento de la conectividad local, regional y nacional Incremento del acceso a servicios Expansión e incremento de oportunidades productivas Aumento de la competitividad	Intensificación de las diferencias regionales Aún insuficiente para corregir asimetrías regionales internas Focalizada solo en algunas zonas
<b>3. Capacidad muy reducida de las políticas públicas en la gestión y organización espacial</b>	Descentralización incompleta y de baja calidad Aumento de la participación local	Incapacidad en la reducción de las asimetrías regionales Descrédito de las instituciones regionales y locales
<b>4. Concentración demográfica en la región metropolitana de Asunción</b>	Posibilidad de economías de escala Facilidad en acceso a servicios Surgimiento de nuevas oportunidades productivas vinculadas a servicios	Colapso de infraestructuras y servicios Refuerzo de la centralización Descontrol de las migraciones Derroche del bono demográfico Intensificación del desequilibrio en el incipiente y tácito sistema de ciudades
<b>5. Sistema de integración macro regional: Mercosur</b>	Dinamización de las zonas fronterizas	Rezago de las zonas no fronterizas Alta dependencia

FUENTE: Elaboración propia.

A continuación se presenta el funcionamiento regional del país.

MAPA 1. Dinámicas regionales y organización económica y territorial del Paraguay, 2011



FUENTE: Elaboración propia, 2011.

Cada número y tonalidad representan a las zonas o subregiones que funcionan con sus propios sistemas productivos y actores, lo que les da velocidades diferentes a las diferentes zonas.

**CUADRO 7.** Caracterización de las diferentes dinámicas regionales

REGIONES	DESCRIPCIÓN	FACTOR CLAVE
<b>1. Ganadera</b>	Esta actividad tiene un nuevo impulso mediante la incorporación de pasturas implantadas, mejoramiento genético y, sobre todo, el acceso al mercado. Fuerte aumento de la competitividad del sistema, principalmente en los departamentos de Concepción y San Pedro. Nuevos actores acompañan y expanden el dinamismo.	Modernización del sistema productivo, nuevos actores, acceso a mercados.
<b>2. Agricultura familiar tradicional</b>	Se dedica a los cultivos de subsistencia con escasas capacidades y oportunidades de vinculación a los mercados. Disponen de suelos degradados y son zonas mayormente expulsoras de población rural. Las políticas públicas, principalmente vinculadas a la producción agrícola no han tenido resultados muy positivos. Es la subregión con mayor nivel de pobreza.	Técnicas agrícolas tradicionales y rubros poco competitivos. Modernización urbana, creciente nivel de infraestructura pero sin crecimiento económico.
<b>3. Agricultura intensiva</b>	Gracias al complejo productivo de la soja, el maíz y el trigo esta región logró incrementar sus ingresos. Las inversiones en logística e infraestructura la dotaron de condiciones muy competitivas. Desde mediados de la década de 1990 el sistema se expande territorialmente, primero rápido y en zonas contiguas, luego relativamente más lento y en nuevas zonas puntuales.	Innovación tecnológica, logística, mecanización, acceso a mercados. Presencia de nuevos actores.
<b>4. Agricultura familiar globalizada</b>	Surge en la porción central de la zona de la Agricultura Familiar tradicional y se caracteriza por complementar los cultivos de subsistencia con cultivos que producen renta orientados al mercado. Casi todos los sistemas productivos son para la exportación (sésamo, banana, piña, stevia) o transformación industrial (mandioca, caña de azúcar, cítricos, mburucuya). Paradójicamente, el dinamismo agrícola surge en las zonas más aisladas y rezagadas de la subregión de la Agricultura Familiar tradicional.	Presencia de empresas integrando a los agricultores familiares a cadenas productivas exitosas. Simplificación y facilitación de la comercialización. Presencia de nuevos actores.



<b>5. Ñeembucú</b>	Esta región se encuentra relativamente aislada y dispone de condiciones de producción agrícola aún no explotadas, pero que exigen un manejo sustentable particular.	Zonas húmedas e inundables, escaso dinamismo productivo, expulsión de población, aislamiento crónico. Escasas políticas públicas y empresas.
<b>6. Ganadería en proceso de intensificación productiva</b>	Corresponde a las antiguas explotaciones híper extensivas que se reconvierten con mejoramiento de la genética y de administración.	Disponibilidad de explotaciones, proximidad relativa a Asunción y a las ciudades de Loma Plata y Filadelfia, nuevos actores.
<b>7. Zona de ganadería híper extensiva</b>	Debido a las grandes dificultades de acceso a otras zonas, esta subregión se mantuvo al margen de los sistemas productivos.	Aislamiento crónico, escasa cantidad de agua dulce. Nuevos actores.
<b>8. Zona de ganadería emergente</b>	Esta zona experimenta un gran nivel de inversiones en infraestructura y genética para la producción de carne vacuna. Se articula muy bien con el Chaco Central. Gran dinamismo productivo que genera fuerte expansión territorial del modelo.	Nuevos actores, disponibilidad de tierras, bajo costo de la tierra.
<b>9. Zona agroindustrial y urbana</b>	Zona de antiguo dinamismo por las tres cooperativas agroindustriales. Diversificación productiva (leche y carne), fuerte modernización industrial. Centro logístico regional de gran relevancia para las subregiones vecinas. Diversificación creciente de actores. Gran dinamismo productivo que genera fuerte expansión territorial del modelo.	Capacidad financiera para expandir el sistema productivo. Integración al resto de las subregiones.

FUENTE: Elaboración propia, 2011.

## **ASPECTOS PROSPECTIVOS DE LA ORGANIZACIÓN FUNCIONAL Y EQUILIBRADA DEL TERRITORIO PARAGUAYO**

El reposicionamiento y la redefinición de roles de la competencia territorial del Estado en todas las escalas son vitales para asegurar el funcionamiento óptimo de los factores estructurantes del dinamismo territorial. Ante la evidencia de la erosión de la capacidad estatal para planificar, guiar e impulsar las dinámicas territoriales, el nuevo rol territorial del Estado podría organizarse en torno a dos ámbitos principales: la regulación y la articulación.

Por regulación se entiende el conjunto de normas, directrices, planes y programas que tienen por objetivo generar desarrollo equilibrado y expandido en todas las zonas y regiones del territorio nacional, a partir de un marco general que especifique funciones, prioridades y objetivos para cada una de las zonas o regiones del país, en función a los factores territoriales estructurantes. La articulación se refiere a la capacidad de brindar y facilitar condiciones para el aumento del dinamismo territorial, especialmente en las zonas rezagadas.

Por otra parte, el Estado pasa de ser el único actor que promueve, prepara e instala los procesos de crecimiento económico y ocupación del espacio, para tomar una postura más modesta, pero igualmente estratégica, al generar las condiciones mínimas para el desarrollo equitativo en todas las regiones, facilitando, orientando, promoviendo la expansión, contracción o regulación del dinamismo territorial de cada una de las zonas a intervenir. La participación del sector privado en el desarrollo nacional ya no será desarticulada de las políticas públicas, sino integrada al modelo de desarrollo territorial deseado. El rol del Estado en la valorización de los recursos territoriales no se reduce “a dar permiso” a los actores privados para tal o cual actividad, sino que indica en qué lugares estas actividades son deseadas y convenientes a los diferentes tipos de modelos económicos, procesos productivos e, inclusive, asentamientos humanos.

El Plan de Desarrollo Territorial que debe diseñarse e implementarse recoge, organiza, prioriza y establece los principios rectores de las actividades humanas que se implementarán en el espacio nacional, vinculando de forma efectiva, coherente y con visión prospectiva, por un lado, el conjunto de agentes, principalmente económicos y ambientales, que han configurado el territorio y, por otro, el modelo de desarrollo deseado y considerado como necesario para el crecimiento económico con equidad social y sostenibilidad ambiental. La determinación de una suerte de *vocación territorial* de cada zona, basada en el componente físico pero determinado por la historia socioeconómica de la región, servirá como hoja de ruta para establecer nuevos modelos territoriales a escala nacional.

La desigualdad social también se transfiere o se percibe en el espacio, por lo que los pilares sobre los cuales se construye un modelo de Desarrollo Territorial

equilibrado, justo y que facilite la igualdad de oportunidades son: una distribución equilibrada y funcional de la población en las diferentes regiones, el acceso a servicios de calidad en un radio de hasta 25 kilómetros, la dinamización de los diferentes conjuntos territoriales por medio de la intensificación de la competitividad de todos los sistemas productivos y, por último, un nuevo modelo de gestión de la institucionalidad territorial. El Plan de Desarrollo Territorial debe ser integrador de todas las dimensiones que afectan a la población y a los espacios. Se asume que la sustentabilidad ambiental, el enfoque de derechos y la perspectiva indígenas están incluidos en la filosofía del Desarrollo Territorial.

Cada territorio o *conjunto territorial*, entendido como las zonas que presentan un funcionamiento socioeconómico semejante y con identidad propia, está llamado a convertirse en la plataforma de desarrollo, identificando sus recursos, sus actores, procesos y formas de integración al resto del sistema territorial. Desde esta perspectiva, cada territorio o *conjunto territorial* tiene la forma y la extensión resultante de las dinámicas productivas y culturales que la han moldeado y configurado a lo largo del tiempo, principalmente en los últimos años. Desde esta perspectiva, uno o más distritos administrativos, situados en uno o más departamentos, pueden constituir un conjunto territorial homogéneo.

Algunos conjuntos territoriales pueden estar definidos por un esquema productivo, otros por la presencia estructurante de algún recurso natural, mientras que otros pueden agruparse en torno a alguna historia regional que les provee un sentimiento identitario propio como, por ejemplo, en el caso de Guairá, que ya se piensa a sí misma como “comarca” y no como departamento. En la mayoría de los conjuntos territoriales se suelen manifestar todos estos componentes, pero el desafío consiste no solo en detectar la vocación territorial, sino también en comprender el factor vinculante a todos los actores e intereses del territorio.

Solo a partir de la reflexión y determinación explícita sobre estos aspectos se puede avanzar hacia la segunda etapa de la puesta en marcha de un proceso técnico-político, que consiste en el esquema de uso de suelo, que se convierte en el principal instrumento del Plan.

La problemática actual y la proyección de los desafíos futuros requieren la definición de ejes estratégicos que regirán el desarrollo equilibrado funcional del territorio paraguayo. A continuación se presentan cuatro ejes prioritarios, muy asociados a los ejes estructurantes presentados más arriba.

### **COMPETITIVIDAD AGROINDUSTRIAL**

La producción agropecuaria es y seguirá siendo un pilar relevante de la economía y de la sociedad paraguaya y, por lo tanto, uno de los principales agentes que estructuran y desestructuran los territorios. Es de relevancia estratégica no solo zonificar la producción agropecuaria en zonas según condiciones agronómicas, sino sobre todo en función a las cadenas productivas existentes, de forma tal que las mismas puedan funcionar en red y optimizar la proximidad, disminuyendo y optimizando los costos de transporte.

La instalación o expansión de cadenas productivas se realiza siguiendo la estructura demográfica rural, orientada hacia las zonas con mayor disponibilidad de mano de obra, de forma a integrar socialmente e incluir a la agricultura familiar campesina tradicional hacia sistemas económicamente rentables. La detección de productos agrícolas con mercados internacionales atractivos, y tanto tecnológica como culturalmente apropiados, debe ser impulsada a fin de diversificar la oferta de productos a los mercados. Los diversos territorios rurales del país están llamados a redefinirse como productores en un esquema de aumento de la productividad por unidad de superficie, para lo cual deberá mejorarse tanto la técnica de producción como la recuperación de los suelos. El éxito agropecuario no puede basarse simplemente en la utilización intensiva de algún recurso o condición de mercado, sino que debe ser el resultado de la optimización del sistema en todos sus procesos internos.

### **SISTEMA DE COMUNICACIONES Y LOGÍSTICA FUNCIONAL**

El territorio no ocupado, conocido ni controlado se convierte en peligroso y favorable a actividades ilícitas. Los sistemas de comunicaciones no se refieren solamente a la infraestructura vial tradicional, las rutas y puentes, sino que incluyen, además,

todos los instrumentos que permiten la comunicación como las telecomunicaciones, el transporte público y las infraestructuras fluviales y aeroportuarias. La experiencia ha demostrado que las infraestructuras son muy importantes pero no suficientes por sí mismas para generar desarrollo. Constituyen las bases sobre las cuales se construyen las dinámicas territoriales.

Se deben introducir profundas modificaciones en el sistema de comunicaciones, en tres ejes principales: la ciudad de Asunción y su zona metropolitana, las áreas periféricas fronterizas de frágil integración y, por último, las zonas donde, si bien existen vías de comunicación, las mismas aún no son suficientes para impulsar el desarrollo.

La conectividad, sobre todo la vial, debe ser instalada y sostenida para asegurar el crecimiento equilibrado de las regiones, especialmente en las zonas desprovistas de vías de comunicación. Es necesario trascender el mero análisis económico del costo de la infraestructura vial, pues casi siempre es muy elevado y a simple vista no amerita instalar rutas en zonas muy escasamente pobladas y activadas económicamente. Por el contrario, para quebrar el aislamiento e integrar efectivamente zonas periféricas y casi siempre fronterizas, se deben realizar esfuerzos importantes pero absolutamente necesarios y estratégicos para asegurar el control territorial de extensas zonas.

En las zonas que ya disponen de infraestructura mínima de comunicaciones, como la porción central de la Región Oriental, las obras viales deben orientarse a mejorar e intensificar la conectividad intra regional. Si en un primer momento las infraestructuras permitían comunicar, poblar y controlar las zonas más aisladas y alejadas de los centros políticos y económicos, en la actualidad deben incrementar la conectividad entre los espacios fronterizos y los de interior, principalmente en el sentido Norte-Sur. En el caso del Chaco, el desafío principal es asegurar la conectividad entre las ciudades ubicadas en el litoral del Río Paraguay con el centro del Chaco<sup>1</sup>.

---

1 Se prefiere utilizar “zona central o Chaco central” antes que zona menonita, pues se privilegia el enfoque económico del territorio por sobre la religión específica de un grupo de actores, como los menonitas. Si el objetivo es finalizar el proceso de integración a la sociedad paraguaya, los descendientes de canadienses y rusos de religión menonita deben ser identificados como actores del territorio, pero bajo otra denominación que la religiosa. La sociedad chaqueña está llamada a redefinir los términos entre los diferentes grupos: menonitas (religión), indígenas (etnia) y paraguayos (nacionalidad).

MAPA 2. Sistema de infraestructuras y conectividad inter regional



FUENTE: Elaboración propia, 2011.

El mapa 2 indica las infraestructuras viales existentes, las actuales venas por donde fluyen las economías y las integraciones culturales de la sociedad paraguaya tanto hacia el interior como hacia el exterior. Se insiste en el mapa en los ejes viales nece-

sarios para asegurar una vinculación efectiva y funcional entre las zonas fronterizas y las del centro, o entre las que experimentan procesos de crecimiento y las que no.

## **INSTITUCIONALIDAD FIRME**

La gestión del territorio exige nuevas formas de concebir las dinámicas regionales así como reconsiderar las responsabilidades y prerrogativas del esquema político administrativo tradicional para adaptarlo a las necesidades y escenarios actuales. Asumiendo que la centralización y la concentración del poder están muy arraigadas en las instituciones de todos los niveles, la necesidad de repensar las formas de gobierno, no ya solamente de los territorios, sino de las actividades que en él se implementan, requiere creatividad y coraje, pues se trata de esquemas mentales y conceptuales desfasados, disfuncionales y, por ende, con escaso aporte. El sistema en cascada con el Estado central en la cima, las gobernaciones y luego las municipalidades en la base, no han modificado el estilo de (mal) desarrollo de los territorios.

El Plan de Desarrollo Territorial es la materialización geográfica de los planes generales del Estado como, por ejemplo, la Política Pública para el Desarrollo Social 2010-2020 y el Plan Estratégico Económico y Social 2008-2013. Desde el Estado central se organiza e interviene a escala nacional mediante directrices y modelos macro regionales como, por ejemplo, la función de cada conjunto territorial según el rol que cumple dentro del sistema socioeconómico paraguayo. El mismo puede articularse y presentarse con la estructura que se describe a continuación.

## **SISTEMAS URBANOS**

Otra responsabilidad del Estado central es el diseño y puesta en marcha del Sistema Urbano que orienta, dirige y facilita el crecimiento, la expansión e, inclusive, la contracción de los asentamientos urbanos en función a las necesidades estratégicas articuladas a los demás conjuntos territoriales y en concordancia con los objetivos superiores de desarrollo. Ante el crecimiento desordenado de varias ciudades, el Sistema Urbano determina la estructura, ubicación y funciones de las ciudades del país, estableciendo categorías funcionales (no solamente basadas en la cantidad de

habitantes o en el nivel recaudación impositiva) a los sistemas territoriales donde se encuentran insertas.

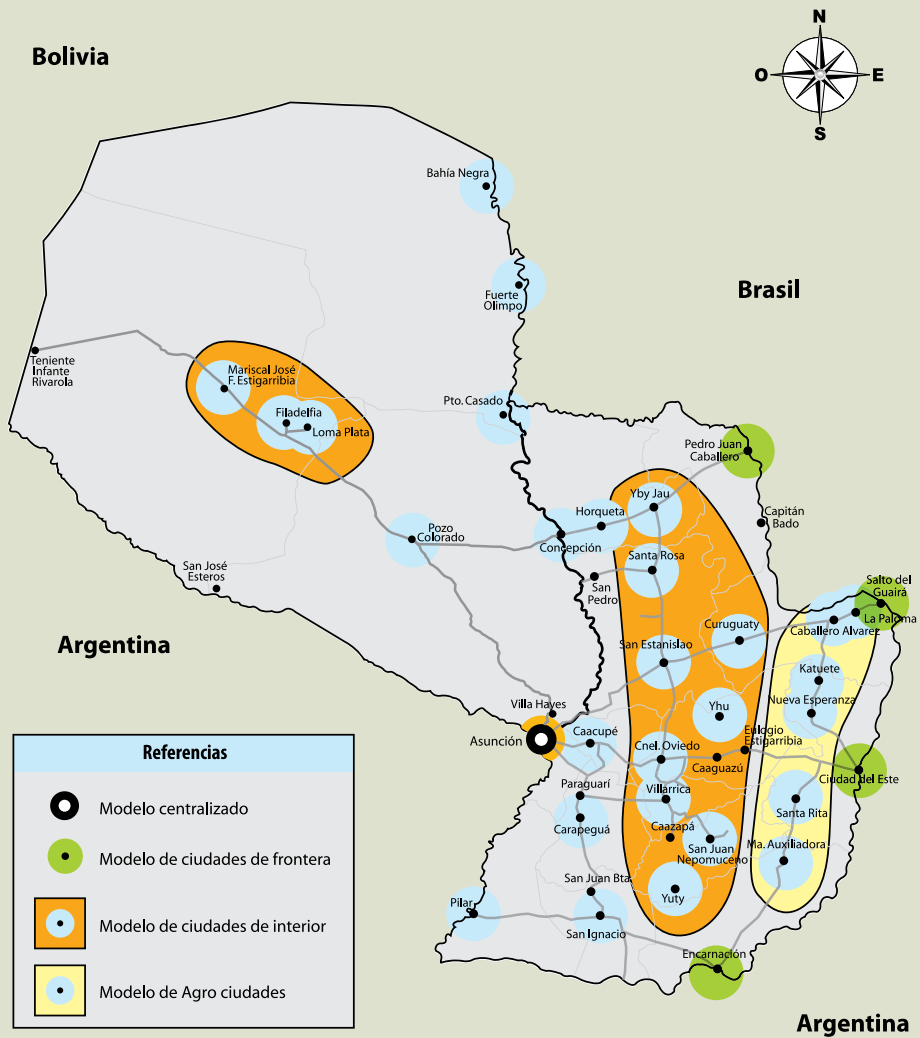
- *Ciudades regionales*: aquellas ubicadas de forma tal que brinden servicios tanto a la población local, en un radio de 10 a 15 kilómetros, como a las ciudades intermedias sobre las cuales tienen hegemonía, en un radio de hasta 40 kilómetros. Con este planteamiento, las ciudades regionales deben situarse imperativamente en las zonas de interior, es decir que no puede tratarse de ciudades fronterizas, aunque varias capitales departamentales y de referencia regional se sitúen en esta zona. Las políticas públicas deberán fortalecer los servicios fundamentales de envergadura en las ciudades regionales mientras que el sector privado debe ampliar y diversificar la oferta de servicios. En algunas de las ciudades regionales que se proponen serán necesarias fuertes inversiones en infraestructura y servicios, sobre todo en las del Chaco, de forma a asegurar el correcto funcionamiento del sistema urbano. Los ejemplos de ciudades regionales son: Santa Rosa del Aguaray, Curuguaty, San Estanislao, Caaguazú, Caacupé, Carapeguá, San Ignacio, Villarrica, San Juan Nepomuceno, entre otras. En el Chaco, las ciudades regionales son el eje Loma Plata - Filadelfia, Pozo Colorado y Mariscal Estigarribia en el centro, así como Bahía Negra y Fuerte Olimpo y Puerto Casado en el extremo Este.
- *Ciudades intermedias*: se refiere a las pequeñas ciudades que por lo general tienen escasa población, con bajo dinamismo económico y productivo, así como un aislamiento relativo. Si bien algunas se sitúan sobre rutas pavimentadas, no presentan crecimiento urbano, ni en densificación de la ciudad ni en diversidad de servicios. Las ciudades intermedias cumplen el rol básico de proveer servicios y oportunidades primarias a los habitantes, atendiendo el espacio intermedio entre las zonas rurales profundas y las ciudades regionales. En términos de jerarquía, las ciudades regionales organizan el espacio regional y las intermedias el espacio local. Las políticas públicas se orientarán a facilitar el crecimiento y expansión de estas ciudades para que cumplan con el rol que se les atribuye, evitando competir artificialmente con las ciudades regionales. Algunos ejemplos de ciudades intermedias son casi todas las ciudades del país denominadas cabeceras distritales, es decir, la gran cantidad de ciudades del



país. En algunos casos puede tratarse también de algunas capitales departamentales que no lograron convertirse en ciudades regionales.

- *Ciudades de frontera:* éstas deberán satisfacer la demanda de servicios básicos, principalmente de salud, educación e infraestructuras viales y sociales destinadas a revertir la extrema dependencia de las ciudades gemelas brasileñas y argentinas, propendiendo hacia modelos de integración y conurbación urbana transfronteriza más equilibradas. En las capitales departamentales fronterizas, como Pedro Juan Caballero, Salto del Guairá, Ciudad del Este y Encarnación, el desafío consiste en que la gestión territorial de estas ciudades se ocupe del espacio situado entre la línea fronteriza y el interior de la región para evitar que se concentre exclusivamente en la línea fronteriza, dejando a la retaguardia a su suerte.
- *Regiones metropolitanas:* Asunción y su región metropolitana deberán modernizar su infraestructura vial y de conectividad, así como la “descentralización interna”, permitiendo que los servicios más utilizados no solo estén disponibles en el centro histórico, sino inclusive fuera de Asunción. Desde esta perspectiva, algunos servicios de uso masivo deben descentralizarse. Por ejemplo, la Terminal de Ómnibus debiera relocalizarse en San Lorenzo y Mariano Roque Alonso, atendiendo que los flujos del norte y del Chaco son más intensos. Ciudad del Este y, en menor medida, Encarnación son espacios urbanos que merecen una revisión de los roles que desempeñan así como de las infraestructuras con que cuentan para cumplir los mismos.

MAPA 3. Modelos de construcción urbana en el Paraguay



FUENTE: Elaboración propia, 2011.

El mapa resume el funcionamiento del sistema urbano en Paraguay, donde sobresalen nítidamente las ciudades “de interior”, tanto en la Región Oriental como en el Chaco, demostrando los movimientos y mutaciones en la estructura urbana del país.

## REDIBUJANDO EL MAPA: NUEVAS FORMAS DE GESTIONAR EL TERRITORIO

La modificación o adaptación del sistema de gobierno territorial es un requerimiento básico para el mejor funcionamiento del territorio. En este sentido se propone convertir a las instituciones actuales, las gobernaciones y municipalidades, en unidades político-administrativas orientadas a dinamizar sus respectivos territorios.

A partir del Plan de Desarrollo Territorial donde se establecen los pilares estratégicos y generales para cada región, los departamentos y distritos deben comprender e internalizar el Plan en sus instituciones y en sus territorios. El Estado central tendrá que asegurar el acompañamiento técnico y político a los niveles subnacionales para la correcta y efectiva implementación de los componentes del Plan en tres niveles administrativos y a tres escalas territoriales.

El Estado central construye el modelo y provee recursos, mientras que los gobiernos regionales o departamentales se encargan de coordinar y articular la aplicación de las políticas públicas, principalmente en el fortalecimiento del sistema de ciudades y el equipamiento de infraestructuras en educación, salud y vialidad. Por su parte, las municipalidades se concentran en favorecer el crecimiento y expansión de las economías locales. A esta escala se detecta la *vocación territorial* que consiste en la identificación de los territorios locales, un conjunto de lugares (compañías, pueblos) que se organizan en torno a un elemento estructurante (sistemas productivos, identidad cultural, componente natural). Es vital trascender la mirada localista y cerrada tradicional, pues casi siempre varias zonas tienen la misma *vocación territorial* y, por lo mismo, están llamadas a articularse y crecer juntas, trascendiendo las fronteras administrativas entre distritos e, inclusive, entre departamentos.

Desde esta perspectiva las diferentes zonas no solo se dinamizan a partir de una

municipalidad, sino que un conjunto territorial dado puede situarse entre dos o más distritos, siendo esto secundario pues lo relevante ya no es si el conjunto territorial (zona productiva o identitaria específica) “quede o dependa” administrativamente de tal o cual distrito, sino lo que interesa es que el conjunto territorial se dinamice y se articule con las fuerzas regionales.

Los distritos y los gobiernos municipales son entonces los espacios principales de intervención, mientras que los departamentos y gobernaciones son las plataformas logísticas que preparan el desarrollo de los distritos y municipalidades según las directrices del país.

Estos cambios de filosofía, orientaciones y funciones requieren, a su vez, la creación de una institucionalidad desde el Estado central que se encargue de acompañar y guiar a las gobernaciones y municipalidades, al mismo tiempo de aplicar el Plan de Desarrollo Territorial. Su rol será facilitar y acelerar el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Plan

## **CREACIÓN Y MODIFICACIÓN DE DEPARTAMENTOS Y DISTRITOS**

El nuevo modelo de organización territorial debe corregir sustancialmente la problemática actual referida al tamaño y forma irregular de los departamentos y distritos. En este sentido, es urgente modificar la estructura de la organización departamental actual. La problemática administrativa puede resumirse en:

- Gran heterogeneidad de superficie, población y actividades, infraestructuras y actividades económicas en el interior de cada departamento.
- Inexperiencia, desinterés y escasa visión de desarrollo de las instituciones (governaciones y municipalidades).
- Gasto público ineficiente (escaso impacto de la descentralización financiera, especialmente de las transferencias de royalties).

Los macro departamentos deben ser divididos en unidades menores, para que la disminución de superficie simplifique y facilite la gestión territorial. Estas modifica-

ciones no se orientan a reforzar la institucionalidad departamental sino más bien a circunscribir las superficies de intervención mediante conjuntos territoriales.

Se asume la alta dificultad de las gobernaciones y municipalidades en la coordinación y aplicación de las políticas públicas a nivel departamental y distrital. Estas instancias se convirtieron en complejos mecanismos administrativos con escasa operatividad, por lo que las gobernaciones, y especialmente las municipalidades, están obligadas a minimizar sus roles, prerrogativas y responsabilidades. Si bien la Ley Orgánica Municipal es reciente y muy moderna, la misma sobrecarga a las municipalidades con un número muy alto de responsabilidades que las mismas no pueden ni podrán cumplir.

Se comprende, igualmente, el alto costo político y por lo tanto la inviabilidad de la modificación sustancial de las instancias de gobierno subnacionales, por lo que se propone que las mismas sigan funcionando de forma tradicional, pero que sean los equipos técnicos los que modifiquen el funcionamiento de los departamentos y territorios. No obstante, la articulación de los poderes locales, casi siempre políticos, con los equipos técnicos tampoco será muy fácil.

## **CONCLUSIONES**

La configuración del territorio paraguayo se construyó y modificó aceleradamente en la última década como resultado del creciente dinamismo productivo agrícola, convirtiendo a las zonas rurales en espacios en transformación. Sin embargo, ni las políticas públicas centrales ni las acciones de los gobiernos regionales o locales pudieron articularse con el dinamismo creciente de los territorios.

Los territorios del país se mueven vertiginosamente alimentados por las fuerzas económicas, pero son gobernadas por estructuras lentas y anacrónicas. La desarticulación entre los dos elementos no asegura ni posibilita el crecimiento equitativo ni el desarrollo equilibrado del territorio, por el contrario, se convierte en un grave problema de gestión de las dinámicas territoriales, agravado por las excelentes condiciones económicas y demográficas que no pueden ser aprovechadas de la mejor manera.

Desde el Estado se aprecia que la división administrativa no es funcional ni a las problemáticas, ni a los desafíos ni a la implementación de las políticas públicas, constituyendo un freno al desarrollo de los territorios, por lo que urge una redefinición de la forma de intervención en el espacio.

La base de la organización administrativa, los departamentos, ya no es funcional al escenario social, económico, político, jurídico ni ambiental, pero sigue estructurando de forma directa toda la intervención estatal en el territorio. Los departamentos y distritos que se diseñaron sin criterios económicos, territoriales ni políticos han mantenido su vigencia a pesar de que ya no son útiles en el escenario actual.

La estructura del poder político regional, al basarse exclusivamente en el criterio demográfico y estar sujeta a la división administrativa tradicional, no hace más que reforzar la concentración y centralización de un Estado cuyas políticas públicas raramente han sido eficientes en las zonas más alejadas de la capital Asunción.

El creciente dinamismo productivo que modifica aceleradamente la matriz tradicional de la ocupación del espacio y la utilización de los recursos naturales y productivos, principalmente la tierra, alimenta el éxito de la producción agropecuaria, pero desconectado de las políticas públicas. A partir de estas condiciones se presentan fenómenos relevantes de crecimiento económico, pero aún insuficientes para convertirse en desarrollo socioeconómico, por el escaso acompañamiento y gestión de los procesos productivos y sociales que se producen en las diferentes regiones y que están fuera del control de las instituciones públicas.

La necesidad de repensar la intervención territorial, y no solo la gobernabilidad, exige la incorporación de conceptos innovadores como el de la vocación territorial y el de los conjuntos territoriales, que logran trascender la visión tradicional. Otro factor clave para repensar y optimizar las políticas públicas es el sistema de ciudades, ya que las mismas representan los nuevos espacios dinámicos del país.



**...Y ASUMIENDO LOS  
LEGADOS DEL PASADO**



**EL RETO DEL FUTURO  
ASUMIENDO EL LEGADO DEL BICENTENARIO**

<b>MUNDO INDÍGENA Y ESTADO PARAGUAYO</b> <b>Bartomeu Melià</b>	<b>299</b>
■ Introducción. El espíritu de colonialidad	300
■ El mundo indígena y los españoles en tiempos de la Colonia	301
■ Los pueblos indígenas en el Estado paraguayo independiente. Continuidad y algunos cambios	317
■ Los pueblos indígenas en el Paraguay	343
■ La solución indígena	353
<b>LA IDENTIDAD ÉTNICA DE LA NACIÓN</b> <b>Ignacio Telesca</b>	<b>359</b>
■ Introducción	360
■ Conquista y colonización	361
■ Siglos XVII y XVIII	364
■ El Paraguay transformado. La expulsión de los jesuitas	369
■ Independencia y después	372
■ Tras la guerra	379
■ La influencia de Moisés Bertoni	389
■ Natalicio González y un nuevo uso de la raza paraguaya	394
■ Hasta el presente	397
<b>LA TRANSFORMACIÓN INCONCLUSA DEL VECINO EN CIUDADANO</b> <b>Herib Caballero Campos</b>	<b>401</b>
■ Introducción	402
■ Del Estado Borbónico a la República Liberal	404
■ Del vecino al ciudadano	410
■ Evolución del sistema electoral. Inclusiones y exclusiones	421
■ Conclusiones	428
<b>EL CENTENARIO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PARAGUAY MODERNO</b> <b>Bridget Chesterton y Carlos Gómez Florentín</b>	<b>433</b>
■ Introducción	434
■ El Estado y el centenario (Noviembre de 1910-Abril de 1911)	440
■ El centenario y los actores populares (Enero de 1911-Mayo de 1911)	449
■ Conclusiones	463



**MUNDO INDÍGENA Y  
ESTADO PARAGUAYO**

**Bartomeu Melià, s.j.**

*Hacer las paces con el pasado indígena  
es dejar a los indígenas en paz*

## INTRODUCCIÓN. EL ESPÍRITU DE COLONIALIDAD

La historia, como relato a partir del documento escrito e interpretado, comienza con la llegada de los españoles a las costas de América, y en nuestro caso a la región que se llamará Río de la Plata. Con ello se inicia al mismo tiempo una historia marcada por injustificables silencios, en la que sólo hablan los recién llegados y callan los nativos; así comienza la sustitución de sistemas y modos de vida, de ignorancias, de intromisiones y destrucciones, de discriminación e injusticia. Comienza la Colonia.

Lo más característico del descubrimiento-encubrimiento del Río de la Plata y del Paraguay será la entrada del espíritu de colonialidad que persiste hasta hoy.

*La colonialidad se refiere a un patrón de poder que emergió como resultado del colonialismo moderno, pero que en vez de estar limitado a una relación formal de poder entre dos pueblos o naciones, más bien se refiere a la forma como el trabajo, el conocimiento, la autoridad y las relaciones intersubjetivas se articulan entre sí a través del mercado capitalista mundial y de la idea de raza. Así, pues, aunque el colonialismo precede a la colonialidad, la colonialidad sobrevive al colonialismo. La misma se mantiene viva en manuales de aprendizaje, en el criterio para el buen trabajo académico, en la cultura, el sentido común, en la auto-imagen de los pueblos, en las aspiraciones de los sujetos, y en tantos otros aspectos de nuestra experiencia moderna. En un sentido, respiramos la colonialidad en la modernidad cotidianamente” (Maldonado-Torres, 2007: 131).*

Las primeras relaciones que dan cuenta de las exploraciones iniciadas ya en el año de 1501 se limitan, las más de las veces, a contarnos sucesos ocurridos entre capitanes, adelantados y gobernadores, marineros, soldados y aventureros en repetidos y muchas veces frustrados intentos de avance por tierras ya ocupadas por poblaciones locales. Pero los mismos documentos traen también los maravillados testimonios de aquellos primeros contactos con esos otros pueblos y naciones, que recibían a los recién llegados con admiración, con benevolencia, pero también con temor. Gran parte de esa documentación ha sido publicada con laudable autenticidad en obras fundamentales como la colección de *Documentos históricos y geográficos relativos a la conquista y colonización rioplatense* (5 tomos, Buenos Aires, 1941), y más recientemente en los tres volúmenes publicados por Amílcar D’Avela de Mello, *Expedições: Santa Catarina na era dos descobrimentos geográficos. Vol I., Exploração e Conquista 1501-1542; Vol.*

2, *Colonização e abandono 1550-1658* y Vol. 3, *Crônicas das origens* (Florianópolis, 2005). Pero hay otras publicaciones, cuya lista es prácticamente inabarcable, que recogen testimonios y hechos del análogo tenor. La historiografía intentará poner de relieve y encontrar los principales ejes de la intención e interpretación de las acciones de exploradores y conquistadores; es decir, la razón y 'gramática' de la exploración, de la conquista y de la Colonia.

Dado que el encuentro derivó en muchos casos en guerras, destrucción y muerte, con injusticias y crueldades manifiestas, en grave perjuicio para los pueblos originarios, es comprensible que los Estados actuales asentados y configurados sobre esos territorios ancestrales, sin tener en cuenta ni las características ecológicas del lugar ni sus antecedentes étnicos, al contemplar el triste cuadro de devastación, ruina y soledad provocadas, se propongan hacer con ellos las paces. El gran desafío es saber si es posible y si habrá voluntad seria de dar los pasos necesarios para la deseada paz. Habría que deconstruir la colonialidad, que por otra parte es constitutiva hoy de esos mismos Estados. La existencia afuera de pueblos colonizados, sometidos y esclavizados por ese mundo que luchan todavía por el reconocimiento pleno de su existencia y dignidad muestra la dificultad de la empresa.

Llama la atención hasta qué punto la colonialidad o sobrevivencia del sistema colonial, ya fuera del llamado tiempo colonial, ha perdurado en sus características y estructura fundamental a través de los siglos, sin nunca desdecirse a sí mismo, aunque los pueblos indígenas en el área presentaban notables diferencias. Desconocidos, eran sin embargo tratados de la misma forma. Muchos pueblos, una sola colonia, muchos tiempos, una sola colonialidad. Guerras, epidemias y malos tratos han sido una constante, en algún período más o menos mitigada, en otros, terrible y cruel.

## EL MUNDO INDÍGENA Y LOS ESPAÑOLES EN TIEMPOS DE LA COLONIA

Según Claude Lévi-Strauss (Buenos Aires, 1972: 268), "una sociedad está hecha de individuos o grupos que se comunican entre sí. En cualquier sociedad, la comunicación se opera al menos en tres niveles: comunicación de mujeres, comunicación de

bienes y servicios, comunicación de mensajes”. La Colonia y la colonialidad que le sobrevive inciden precisamente en cada uno de esos niveles de comunicación y cuando logra destruirlos o simplemente desmontarlos y transformarlos puede dar por cumplido su objetivo. Esta estructura de comunicación puede servir para detectar las transformaciones de sociedades en diversos períodos de la historia.

Las numerosas naciones que estaban y están todavía en los territorios del actual Paraguay tuvieron contacto con los “otros” que aquí llegaron en tiempos que van desde la primera mitad del Siglo XVI hasta la actualidad; hay en 2012 grupos ayoreo aislados –y siempre acosados por intencionales usurpadores que sin ningún derecho se dicen propietarios de esos territorios. El guión y el desarrollo de esos contactos en tiempos tan dispares no ofrecen, sin embargo, diferencias notables. En esta larga duración de tiempo, tres son los fenómenos con que se han encontrado los pueblos indígenas: la destrucción, la sustitución y la transformación de su modo de ser.

## AMISTAD TRAICIONADA

Una buena parte de la historia fluctúa entre una actitud de amistad, un encuentro entre personas que tienen mucho en común, contra una visión destructiva e intolerante de los otros.

Desde el punto de vista del indígena, los recién llegados con los que podía entrar en comunicación, intercambiando bienes, mensajes y hasta mujeres eran intrusos o personas extrañas, a los que atacaban al verlos penetrar sin reparo ni licencia en sus territorios, o con los que procuraban congraciarse, dados los atrayentes objetos que traían consigo –los famosos espejitos, cuyo espectro incluye ropas, bonetes, agujas, hachas y azadas, pero también caballos y perros o sus temibles armas de fuego–. A lo largo de los siglos la actitud indígena se columpia entre las dos respuestas.

En su *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*, el obispo don fray Bartolomé de las Casas, de la orden de Santo Domingo, publicada en Sevilla en 1552, nos lleva a participar de una historia que él siente como general. Son los horrores de la guerra y de la brutalidad, como sólo se han vuelto a ver en las (in)justificadas intervenciones coloniales de nuestros días. A fray Bartolomé el Río de la Plata apenas le era conoci-

do, pero un solo episodio que le han contado en Sevilla confirma que esa conquista no se separa de la habitual crueldad conquistadora. Bartolomé de las Casas tipifica lo que escucha sobre la historia inicial del Río de Plata en los términos que conocía de otras experiencias, pues se trata de los mismos españoles y de las obras que en otras partes se han hecho y hacen. Así dirá:

*“En general, sabemos que han hecho muertes e daños; en particular, como está muy a trasmano de lo que más se trata de las Indias, no sabemos cosas que decir señaladas. Ninguna duda empero tenemos que no hayan hecho y hagan hoy las mismas obras que en las otras partes se han hecho y hacen. Porque son los mismos españoles y entre ellos hay de los que se han hallado en las otras, y porque van a ser ricos e grandes señores como los otros, y esto es imposible que pueda ser, sino con perdición e matanzas y robos e disminución de los indios, según la orden e vía perversa que aquéllos como los otros llevaron. Después que lo dicho se escribió, supimos muy con verdad que han destruido y despoblado grandes provincias y reinos de aquella tierra, haciendo extrañas matanzas y crueldades en aquellas desventuradas gentes, con las cuales se han señalado como los otros y más que otros, porque han tenido más lugar por estar más lejos de España, y han vivido más sin orden e justicia, aunque en todas las Indias no la hubo... Entre otras infinitas se han leído en el Consejo de las Indias las que se dirán abajo. Un tirano gobernador dio mandamiento a cierta gente suya que fuese a ciertos pueblos de indios e que si no les diesen de comer los matasen a todos. Fueron con esta autoridad, y porque los indios como a enemigos suyos no se lo quisieron dar, más por miedo de verlos y por buirlos que por falta de liberalidad, metieron a espada sobre cinco mil ánimas. Ítem, viniéronse a poner en sus manos y a ofrecerse a su servicio cierto número de gentes de paz, que por ventura ellos enviaron a llamar, y porque o no vinieron tan presto o porque como suelen y es costumbre de ellos divulgada, quisieron en ellos su horrible miedo y espanto arraigar, mandó el gobernador que los entregasen a todos en manos de otros indios que aquéllos tenían por sus enemigos. Los cuales, llorando y clamando rogaban que los matasen ellos e no los diesen a sus enemigos; y no queriendo salir de la casa donde estaban, los hicieron pedazos, clamando y diciendo: «Venimos a servirlos de paz e matáissnos; nuestra sangre quede por estas paredes en testimonio de nuestra injusta muerte y vuestra crueldad (De las Casas, 1974: 101-102).*

Junto a las palabras de Bartolomé de las Casas hay que colocar las denuncias que hiciera Martín González, el llamado Bartolomé de las Casas rioplatense, quien desde



Asunción el 25 de junio de 1556 (CI II: 604-618) expone ante el emperador Carlos V un cuadro de horrores precisos y detallados de lo que en esa conquista está sucediendo, de modo especial contra las mujeres guaraníes, esclavizadas y maltratadas; una denuncia que la historiografía colonial rioplatense ha preferido silenciar, cubriéndola con el velo de un supuesto, falso y vergonzoso paraíso de Mahoma. Su innegable animosidad contra Domingo Martínez de Irala no desautoriza su testimonio que se repite a través de otras innumerables voces en todo el período colonial, en especial desde la instauración del régimen de la encomienda en esta región, en 1556.

*“Nuflo de Chaves dio sobre el pueblo por la mañana y mató, de niños y viejos y viejas y hombres, mucha cantidad de gente, sin otros que prendieron” (CI II: 611). “Yendo en busca de comida, hirieron un indio de los Carios, por lo cual fueron pregonados por esclavos, y se les hizo la guerra, en la cual mataron mucha gente, así de niños, mujeres viejas y otros indios de guerra en más cantidad de cuatro mil ánimas, de todos, y prendieron más de dos mil...” (CI II: 612-613).*

Están en vías de publicación otras cartas de Martín González, que se extienden hasta 1575, donde el carácter perverso de los conquistadores y su crueldad con las mujeres –miles de mujeres– apresadas y maltratadas están ampliamente referidos.

### **Cuñadazgo, mestizaje y genocidio**

Fue característico del proceso colonial paraguayo el modo de unión de los “cristianos” con las mujeres de los Guaraníes, lo que muy pronto, ya en el mismo Siglo XVI, daba lugar a justificaciones ideológicas contrapuestas; se hablaba de “cuñadazgo”, como si entre “cristianos” e indios se hubiera sistematizado una relación de verdadero parentesco, pero también se denunciaba la “saca de mujeres”, las “rancheadas”, el “trueque de mujeres”, como si la mujer guaraní fuera tratada solamente como “pieza” esclava.

Más aún, se puede preguntar si el tan comentado “paraíso de Mahoma” no era en realidad una sutil práctica de genocidio, destinada a acabar con los indios, como de hecho sucedió.

La poligamia le recordaba a un español de la época las reprochables costumbres

mahometanas. “*Estamos con las indias amancebadas, que no hay Alcorán de Mahoma que tal desvergüenza permita*” (Bruno, 1966: 1, 188). Con un lenguaje claramente hiperbólico, el padre Francisco González Paniagua, en una carta de febrero de 1545 (Bruno, 1966: 1, 188), acentuará que “*el otro... es muy a favor de la secta de Mahoma y su Alcorán, y aún me parece que les da más libertades, pues no se extiende a más de siete mujeres, y acá tienen algunos a setenta*”. Y todavía añade: “*El cristiano que está contento con dos porque no puede haber cuatro, y el que con cuatro porque no puede haber ocho; si no es algún pobre, no hay quien baje de cinco o de seis, la mayor parte de quince, y de veinte, de treinta e cuarenta*”. Lo agravante del caso era que estas prácticas no sólo contradecían la ética monógama cristiana, sino también el sistema guaraní de parentesco, cuyos matices los españoles eran incapaces de alcanzar. Tanto la poligamia como, por ejemplo, el matrimonio de la sobrina con su tío materno constituían formas peculiares de parentesco que el español no entendía (Melià, 1986: 109-111). Lo más que entendieron era que entraban en el sistema de parentesco guaraní, como se deduce del Memorial de González Paniagua, 3 de marzo 1545: “*No los llama el tal cristiano hermanos de mis criadas o mozas, sino hermanos de mis mujeres y mis cuñados y suegros y suegras*”, pero no estaban dispuestos a someterse a sus reglas de reciprocidad; el “cuñadazgo” fue convertido luego en recurso de explotación económica. Por otra parte, la “poligamia” hispano-guaraní no es una cuestión de desenfreno sexual o falta de prejuicios raciales, términos en que a veces se ha querido encerrar la discusión, sino que traduce la interferencia de una mentalidad explotadora sobre la mujer y sus parientes, que no se ha de buscar entre los guaraníes, sino en el nuevo sistema económico introducido, que procuraba el mayor número posible de brazos agrícolas al menor precio.

En un escritor eclesiástico moderno (Bruno, 1966: 1, 188), que sin duda conoce bien la documentación de esta época, es lamentable que se afirme que “*aquellas generaciones consideraban a la mujer como bestia de carga, poco menos. El hombre se dedicaba a la guerra, a la pesca, iba de caza, vegetaba ocioso*”; cuando en realidad la división sexual de trabajos entre los guaraníes aseguraba un equilibrio sumamente humano de esfuerzos. La costumbre de que sean “*las mujeres quienes siembran y recogen el bastimento*” se convierte en “maldita”, como la designaba el cura Andrada (DHG, 1941: 2, 417), cuando es sacada de su función y es el español quien resulta el hombre aventurero y ocioso, que espera el trabajo de brazos esclavos, de mujeres sometidas principalmente.

La ironía consiste en que son los cristianos quienes, en contra de su misma moral, barbarizan las relaciones de parentesco con barraganería y poligamia, que con tanta desvergüenza –e irracionalidad podemos acrecentar– que no hay Alcorán de Mahoma que lo permita, según algunos de los mismos españoles. El mestizaje dio como resultado un amplio genocidio, sobre todo en aquellos pueblos que entraron en contacto con los españoles. Los cuñados en realidad no se portaron, después de un principio de relación amistosa, como cuñados. El sistema introducido por los europeos, si se puede llamar sistema a las prácticas de arrebatar mujeres para que les sirvan como criadas y servidoras, y generar hijos dejados irresponsablemente al solo cuidado de sus madres, y prácticamente abandonados, que tampoco quedaban del todo integrados ni en la comunidad tradicional materna ni en el nuevo orden colonial, significó en realidad un ocaso demográfico del pueblo guaraní, del que se espantaban los mismos conquistadores y encomenderos, que redujeron en menos de 70 años a la población guaraní a una cuarta parte. Así lo dice el informe de 1620 del jesuita Marciel de Lorenzana.

Los primeros conquistadores del Río de la Plata veían con enorme preocupación el ocaso biológico que traía consigo aquella forma de servirse de las mujeres guaraníes (Melià, 1988: 79-88). Las llamadas rancheadas eran entradas a los montes para cautivar a mujeres de servicio, una práctica que las mismas autoridades españolas denunciaban como perversa e inhumana.

La saca de mujeres, que no sólo eran retiradas de su hábitat natural, sino propiamente esclavizadas, con lo que esto supone de injuria a su dignidad y la alienación bajo un sistema de mano de obra esclava, fue observada y denunciada por el clérigo Martín González en su correspondencia al emperador, que se prolonga hasta 1575. Son páginas que sobrecogen por sus tonos sombríos y lúgubre realismo. Llama la atención que, excepto dos cartas, conocidas desde 1877, dicha documentación haya quedado inédita hasta los días de hoy, sin despertar el interés de los historiadores del Río de la Plata y Paraguay, más ocupados en las falsas hazañas de la invasión de esta parte de América.

Por otra parte, en 1535 ya se hacía ver que el mestizaje tal como se desarrollaba en el Paraguay era una forma larvada de genocidio, con desastrosos resultados para la economía colonial, siendo este último punto lo que más preocupaba.

*“No carecía de razón Dorantes al afirmar que un inmoderado acaparamiento de indios por parte de los españoles influiría en el descenso de la población nativa, pues los vientres ocupados en gestar mestizos se restaban a la procreación de indios. Esta fue una causa de despoblación indígena que no suele ser mencionada tanto como la mortandad por guerras, malos tratamientos y epidemias, pero existió sin duda...” (Zavala, 1977: 146).*

Hay que notar, por otra parte, que las uniones mestizas tuvieron un alcance muy restringido en el espacio y en el tiempo; se dieron en los espacios contiguos a Asunción, y aun ahí hay que distinguir las de los primeros años que se inscribieron mal que mal en el sistema de la reciprocidad de parentesco y dieron lugar a la generación de mancebos de la tierra, que dejaron de lado su ascendencia indígena, reclamándose siempre como “españoles”; y los mestizos al paso de correrías, expediciones y contactos esporádicos, si no es que deban considerarse fruto de violencia sexual con las mujeres traídas de las rancheadas; esas madres sentían que daban a luz a futuros esclavos.

La encomienda representa el fin de la opción mestiza, aunque esa realidad biológica seguirá reproduciéndose donde ya estaba iniciada. La creación de los pueblos de indios desde los últimos años del Siglo XVI en función de la encomienda y los pueblos misioneros del Siglo XVII con los jesuitas desde 1610 desconocen el mestizaje como práctica ordinaria. La mayoría de la población del Paraguay colonial se distinguirá no por ser mestiza, pero sí indígena aunque colonizada. El censo del obispo Faustino de Casas, de 1682, contaba 7.209 españoles –entre ellos los mestizos socio-políticos– frente a 32.840 indígenas entre yanaconas –éstos sólo 2.517– e indios de los pueblos el resto.

De todos modos, la población hispano-guaraní mestiza sería una de las principales causas de la pobreza crónica del Paraguay criollo, que durante todo el tiempo colonial no llegaría a igualar la producción económica que habían encontrado los españoles al llegar a estas tierras y la que conocieron los pueblos libres de la encomienda.

## De la economía del don –jopói– a la venganza –hepy– o precio de las cosas

Con la desintegración del sistema de parentesco que era una forma de intercambio sistémico de mujeres conforme a sus estructuras fundamentales tradicionales, llegó en perfecto correlato otro caos, que fue el dismantelamiento del sistema de intercambio de bienes, al pasar de la economía del don al de la venganza mediante la compraventa de esos mismos recursos, ahora acumulados para sí y negados al otro aun a costa de las necesidades del prójimo.

La llegada de los españoles a Asunción, por lo menos en la versión de Ulrico Schmidl, ilustra de modo admirable cómo los recién venidos son incluidos en el sistema de reciprocidad, en el *jopói*, tan característica de una sociedad indígena como la guaraní.

Los relatos que dejaron los expedicionarios de la primera hora como Domingo Martínez de Irala, según consta en sus cartas de 1541, así como el recuerdo en 1553 de Antonio Rodrigues (hermano jesuita después), muestran con entusiasmo lo que es una economía de reciprocidad, que recibe al recién llegado como si fuera un semejante que se supone será tan generoso en el dar como fue noble y digno al recibir.

Reiterados son los testimonios históricos que hablan de la abundancia de alimentos en las aldeas guaraníes.

*“Ahí nos dio Dios el Todopoderoso su gracia divina, que entre los susodichos Carios o Guaranís hallamos trigo turco o maíz y madiotín, batatas, mandioca-poropí, mandioca-pepirá, maní, bocajá (palmera coco) y otros alimentos más, también pescado y carne, venados, puercos del monte, avestruces, ovejas indias, conejos, gallinas y gansos y otras salvajinas las que no puedo describir todas en esta vez. También hay en divina abundancia la miel de la cual se hace el vino; tienen también muchísimo algodón en la tierra” (Schmidl /1567/ cap. XX; 1947: 54).*

Entre los mismos guaraní de otras regiones el cuadro era semejante. A su paso por el Guairá, Cabeza de Vaca constataba impresionado que *“toda la gente de los pueblos siembran maíz y cazabi y otras semillas, y batatas de tres maneras: blancas y amarillas y coloradas, muy gruesas y sabrosas y crían patos y gallinas, y sacan mucha miel de los árboles de lo hueco de ellos”* (Cabeza de Vaca, 1555: cap. IX). Siguiendo adelante, encuentra de

nuevo “*la generación de los guaraníes, los cuales siembran su maíz y cazabi como en todas las otras partes por donde habían pasado... es la más rica gente de toda aquella tierra y provincia, de labrar y criar, porque crían muchas gallinas, patos y otras aves, y tienen mucha caza de puercos y venados, y dantas y perdices, codornices y faisanes, y tienen en el río gran pesquería...; todos son labradores y criadores de patos y gallinas*” (Cabeza de Vaca, 1555: cap. X). Lo mismo se deduce de la lectura etnográfica que se puede hacer del *Tesoro de la lengua guaraní* (1639) de Montoya (2011). El arqueólogo Francisco Noelli (1994) ofrece un cuadro de por lo menos 39 especies de plantas cultivadas por el guaraní agricultor: 22 variedades de mandioca; 7 de maní; 16 de poroto *-kumanda-*; 9, de *kará*; 21 de batata *-jety-*; 13 de maíz; 6 de pimienta, entre otras. Mal podría ser nómade, sólo cazador y recolector, un agricultor de esta envergadura.

Este mundo guaraní de “divina abundancia” los españoles, en su afán de aprovechamiento para sí y de ávida acumulación, lo desbarataron y empobrecieron, sin que nunca más se haya podido recuperar. El Paraguay será en adelante un país pobre, o mejor dicho, como lo vio Martín de Moussy, ya en tiempos de Carlos Antonio López: “*el Paraguay ofrece ahora el espectáculo de un gobierno fabulosamente rico mientras que la Nación no tiene nada que comer*”.

Al año siguiente de la llegada de los españoles se hace notar el hambre en Asunción; los que recibieron, no han dado nada, y han sustraído de la comunicación recíproca un caudal considerable de alimentos. La producción enajenada para otros fines, como expediciones y guerras, ya no motivan al trabajo, como hemos expuesto en otra ocasión (Melià, 2004b: 33-60). Como consecuencia de este estado de ánimo que trastrueca las condiciones del trabajo y sus motivaciones, aparece la inhibición frente a la tarea impuesta, que se ideologiza como aversión atávica al trabajo y pereza del indígena. De hecho se ha anulado el sistema de *potirō*, conocido ahora con la palabra quechua *minga*, que no sólo es poner todas las manos a la faena, sino una fiesta alegre de comunicación y de participación. El año de 1556, que es también el de la muerte de Irala, significa el inicio de la auténtica Colonia con el establecimiento del fatídico sistema de la encomienda que los antiguos conquistadores insistentemente exigían. Entre los indígenas que no pudieron zafarse de él se instaló definitivamente la pobreza, que se extendió por todo la región, de la que no se libraron ni los mismos encomenderos. Esta pobreza traía consigo no solo el desequilibrio en la apropiación de

recursos, sino también la aparición de clases sociales que cubriría todas las relaciones de comunicación de las sociedades antagónicas que la colonia estaba provocando.

Cuando los guaraníes, hombres y mujeres, pudieron vivenciar otro tipo de colonia, cual fue la implantada en los pueblos jesuíticos desde 1610 hasta 1768, donde la actividad laboral estuvo destinada fundamentalmente al bien de la comunidad y la distribución equitativa del producto, los guaraníes alcanzaron envidiables resultados económicos; sistema que, sin introducción de moneda en el seno de los pueblos guaraníes misioneros, aunque sí en el comercio exterior de los excedentes, manifestó una buena adaptación al nuevo sistema colonial. Esta especie de 'bilingüismo' económico no dejó de funcionar en varias partes del territorio de la provincia del Paraguay, especialmente en los llamados pueblos de indios, antecedentes de la sociedad rural paraguaya actual.

En su vocabulario los guaraníes dieron cuenta del fenómeno, al mantener la palabra *jopói*, el don significado por gesto de las manos abiertas de todos para todos, distintivo de la economía de reciprocidad, frente a otra realidad conocida y temida designada con la palabra *tepy*, en su sentido de reciprocidad negativa, de venganza, que puede llegar a exigir la muerte del otro, y que en el mundo colonial fue aplicada al precio de las cosas, que ya no se dan sino que se cobran y ¡cómo! Hasta una mano de maíz puede ser objeto de venganza por su precio excesivo: *hepy eterei*. La economía colonial es una economía de sucesivas y continuas venganzas. Sin embargo, al pobre se le quita incluso el derecho de la reciprocidad de venganza porque su mismo trabajo carece de precio.

La encomienda es sobre todo venganza porque lo que tenía que dar y comunicar y a lo que se comprometía, que era la protección y la educación política y religiosa (sea cual fuere el valor que ahora solemos dar a estos bienes), era negado.

Esta transferencia del sistema de comunicación económica fue la marca del colonialismo y sigue siendo clave de la colonialidad que perdura hasta la actualidad.

## Las lenguas guaraníes en la Colonia

La generación de los españoles que llegaron al Paraguay, por su cortedad numérica y por su extremada movilidad cual nómades sin arraigo, no podía mantener una comunidad lingüística compacta. Sin madres españolas y con una pronunciada ausencia de padres castellanos en la vida de cada día, la lengua materna de los nuevos mancebos de la tierra sería el guaraní. El guaraní se volvía la lengua del español del Paraguay. Los viejos conquistadores se dieron cuenta de la situación y lo lamentaban. Pero no había remedio. Ni siquiera lo sería un colegio de jesuitas, deseado por conquistadores y colonos, pero nada atractivo para esos mancebos que preferían otros ejercicios menos intelectuales. Incluso las futuras entradas y conquistas españolas se harían ya en guaraní.

Si damos un salto en el tiempo y vamos a la mitad del Siglo XVII e incluso inicios del Siglo XVIII, oímos como lenguas habladas en el Paraguay: 1. el guaraní criollo que en las ciudades españolas se comienza a definir como variedad distinta; 2. el guaraní de los pueblos de indios, entre los cuales hay que distinguir: 2.1. los dependientes de la encomienda; 2.2. los franciscanos y 2.3. los jesuíticos; y 3. el guaraní de los diversas etnias guaraníes que se mantienen libres en la selva: Avá-Guaraní, Pái-Tavyterá, Mbyá y Aché [Guayakí], aunque estos últimos pertenecen a otra categoría cultural.

Los indios del Chaco, con sus diferentes lenguas, permanecieron a lo largo del período colonial sin contacto, aunque se dio el exterminio de varios de esos pueblos, por guerras o epidemias.

Esta situación un tanto compleja, cuya realidad no se puede por otra parte ignorar, ha perdurado hasta nuestros días.

La lengua es la piel que habitamos, finísima película en la que se captan todas las vicisitudes de la vida diaria y de la historia, lo más visible y distintivo de una persona de la que sólo vemos la piel. Cada uno de nosotros es la historia de su propia lengua, y esta lengua es historia de una comunidad, que usó esas palabras para decirse y hacerse.

La lengua guaraní criolla, que al final del período colonial ya pretendía ser la lengua nacional, para bien y para mal, presentará una serie de notas que la caracterizan. Seguirá siendo una lengua ágrafa, que en su evolución se decanta más por los hispa-



nismos que por los neologismos, pierde riqueza morfológica y simplifica los matices de aspecto temporal y modal, lo mismo que pierde precisión en el uso de los adverbios y otras partículas. La riqueza lexicográfica se desgasta y erosiona con el paso de los años y en la gramática adopta no pocos recursos del castellano, aun manteniendo el vocabulario guaraní. Al mismo tiempo, lamentablemente, deja de ser lengua de gobierno y de religión. Sin literatura no sabemos cuál haya sido la amplitud de su expresión poética y la eventual riqueza de sus relatos folclóricos que sólo se podrán apreciar cuando ya en tiempos modernos se recoja un corpus que denota una formación histórica muy anterior.

Este cuadro de pérdidas y deficiencias, que por otra da lugar a una nueva lengua guaraní dialectal, se puede comparar con otra situación de lengua guaraní, ésta sí documentada gracias a su considerable acervo literario conservado hasta nuestros días. Es el guaraní misionero, representado en su totalidad por la lengua de las misiones jesuíticas. Por supuesto se trata de una lengua en uso en los pueblos que se están formando en una geografía tan extensa como la que va del Paranapanema hasta Uruguay y del Tebicuary hasta cerca del Atlántico.

El corpus de este guaraní se extiende desde la década de 1610, cuando el padre Roque González traduce la *Salve Regina* y los *Artículos de la fe*, hasta la expulsión de los jesuitas del Paraguay en 1768, si bien hasta 1813 todavía se puede hablar de un guaraní jesuítico sin jesuitas. La lista relativamente completa de publicaciones y manuscritos de esa época jesuítica se puede encontrar en B. Melià, *La lengua guaraní en el Paraguay colonial* (2003). No todo ese corpus de guaraní es lengua de traducción. Se aplica este concepto a los escritos destinados a enseñar una lengua a hablantes de otra o de verter textos de una lengua a otra; son lengua de traducción las gramáticas, vocabularios e, incluso, el *Tesoro de la lengua guaraní* del padre Antonio Ruiz de Montoya (1639); traducen el guaraní a los españoles para que éstos lo aprendan y —por qué no— una vez sabida la lengua se traduzcan a sí mismos al guaraní y en él comuniquen mensajes políticos y religiosos propios del mundo colonial. Esta es la literatura en guaraní que tiene sus méritos y que alcanza una calidad de contenido y estilo notables. La traducción no es sólo invasión de nuevos lenguajes sino también una forma de diálogo.

Pero junto a esa literatura en guaraní hay una literatura guaraní escrita por guaraníes, en la cual se encuentran verdaderas joyas del buen decir, muy del arte de escritura. De paso se pueden citar la Asamblea guaraní de Mbaracayú de 1630, el diario de guerra de 1705, la correspondencia “diplomática” que gira en torno al Tratado de Límites de 1750, que alcanza niveles de extraordinario nivel conceptual y formal. Están todavía actas de cabildos y correspondencia particular que permiten construir una historia geopolítica que fue decisiva para el futuro de la región.

Es lamentable que con la salida de los jesuitas, y no tanto por su ausencia sino por la intromisión desintegradora de otras visiones de mundo y organización social y económica, el mundo guaraní misionero se haya resquebrajado y caído en tristes ruinas, pasando de la civilización a la barbarie.

La gran literatura guaraní sólo será rescatada ya entrado el Siglo XX por antropólogos como Curt U. Nimuendajú y León Cadogan, y permite admirar el resplandor de esas palabras primeras, buenas y hermosas, nunca muertas ni desaparecidas que nos llegan de la prehistoria y que todavía no habían sido deslustradas por el tenebroso hálito colonial.

## TERRITORIO Y DEMOGRAFÍA

Al repasar los mapas de *Cartografía jesuítica del Río de la Plata*, editados por Guillermo Furlong (1936), el *Atlas Histórico del Nordeste argentino*, de Ernesto J. A. Maeder y Ramón Gutiérrez (1995) y *Memoria cartográfica del Paraguay desde la colonia hasta nuestros días*, de la Organización de las Naciones Unidas, recientemente publicada (2011) se observa que el territorio del antiguo Paraguay pasa por continuas configuraciones y transfiguraciones (Vázquez y Oddone, 2011) donde el territorio de las misiones o reducciones jesuíticas que concentraba la mayor población, se distingue claramente.

La conquista y establecimiento de los españoles en Paraguay fue muy irregular y como a empellones, pues en realidad se retrocedía más que se avanzaba. El área de expansión conquistadora era hacia 1650 mucho menor la que había sido hasta 1556, cuando el desastroso régimen de encomiendas se instaló en la provincia. La población colonial se concentraba en tres manchas: la de Asunción que no llegaba

más allá del Manduvirá y Piribebuy, las misiones franciscanas de Caazapá y Yuty, y el territorio guaraní jesuítico que avanzaba desde el Tebicuary y se adentraba más allá del río Uruguay. En el Siglo XVIII esa área guaraní jesuítica, con sus pueblos, estancias y yerbales, es vista con recelo como territorio autónomo, que seguía procesos autonómicos propios de una colonia sin colonos y donde los sistemas indígenas mantuvieron aspectos fundamentales de su mundo, como se ha visto. Con la salida de los jesuitas se da una fuerte entrada de colonos españoles en sus campos, pero también se abren parroquias y núcleos rurales para una población de españoles y mestizos fuera del área de ocupación tradicional, como Concepción, San Pedro, Villa del Rosario, Curuguay, Ygatimí y Pilar. Esta es la geografía humana que encontrará la Independencia.

La estructura socioeconómica y política durante la Colonia hacía lugar a categorías de población que se mantienen durante todo el período.

La demografía sigue una línea bastante definida. El obispo fray Faustino de Casas en 1682 contaba en el Paraguay 38.666 habitantes, de los cuales:

- a) 7.209 son españoles, criollos y mestizos en dos ciudades, Asunción (incluida su comarca) y Villarrica. Representaban el 18,6% de la población total.
- b) 2.517 indios yanaconas y 1.134 negros o pardos, sobre todo en Asunción y alrededores y en Villarrica.
- c) 27.806 indígenas estaban en los pueblos de indios. Las reducciones jesuíticas, fundadas 70 años antes, contaban 19.070 almas; 5.307 estaban en los tres pueblos de franciscanos; y 3.429 en los seis al cuidado del clero secular, sujetos a la encomienda.

Estos tres grupos de españoles, indios y pardos sirven de pauta para clasificar la población del Paraguay, no solo en tiempos coloniales, sino hasta la Guerra del 70.

Aunque los pueblos jesuíticos pertenecían a las jurisdicciones eclesiásticas del Paraguay y de Buenos Aires, hay que tener siempre presente que, tanto geográfica como administrativamente, las misiones confiadas a los jesuitas constituían un territorio sin solución de continuidad, desde el río Tebicuary hasta cerca de la costa atlántica, con un modo de vida y una cultura bastante homogénea que en 1732 contaba con una considerable población de 141.182 personas.

Cuando en 1761 la población total del Paraguay –españoles, indios y pardos – era de 84.068 personas, los trece pueblos jesuíticos sumaban 44.329, esto es el 52,7% del total. En el conjunto de los treinta pueblos había 102.694 habitantes, disminución debida a diversos trastornos como la irrupción del movimiento comunero y la guerra que los guaraníes mantuvieron entre 1753 y 1756 contra España y Portugal, por no querer que desmembraran una parte de su territorio guaraní-jesuítico como unidad.

Es después de la expulsión de los jesuitas en 1768 cuando la población de todo el Paraguay sufrió una reestructuración notable, como lo detalla el censo del gobernador Pedro Melo de Portugal en 1782:

**CUADRO 1.** Población del Paraguay en 1782 (Censo Melo de Portugal)

CATEGORÍAS SOCIODEMOGRÁFICAS	HABITANTES	PORCENTAJES
Espanoles europeos	212	0,2%
Espanoles americanos	55.397	56,1%
Indios de servicio (originarios)	2.971	3%
Indios de los pueblos (clérigos y franciscanos)	7.727	7,8%
Indios ex jesuíticos	19.106	19,3%
Indios criollos	2.593	2,7%
Pardos, negros y mulatos (esclavos y libres)	10.746	10,9%
<b>TOTAL</b>	<b>98.752</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Elaboración propia.

Es significativo el cuadro que ofrece la pequeña ciudad de Asunción en ese mismo año de 1782.

**CUADRO 2.** Población de Asunción en 1782

CATEGORÍAS SOCIODEMOGRÁFICAS	HABITANTES	PORCENTAJES
Españoles europeos	82	1,7%
Españoles americanos	2.038	41,2%
Indígenas	118	2,4%
Negros y mulatos libres	1.546	31,3%
Esclavos	1.157	23,4%
<b>TOTAL</b>	<b>4.941</b>	<b>100%</b>

FUENTE: Elaboración propia.

El total de los indios en la provincia representaban todavía 31,7%, pero en Asunción sólo 2,4%, superados ampliamente por el grupo de negros y mulatos libres que son más del 54%.

El censo más cercano a la Independencia fue el de 1799. Los porcentajes se asemejan a los de 1782: españoles, 57,7%; indios, 29,6%; pardos, 11,6%. En los que habían sido pueblos jesuíticos todavía quedaban 18.473 indígenas (Melià, 2011a).

Durante todo el tiempo colonial el Paraguay vivió siempre bajo la amenaza continua de pueblos chaqueños que incursionaban hasta las inmediaciones de la estrecha faja de territorio que ocupaba la población colonial.

Más tranquilo fue el territorio donde estaban establecidas las misiones jesuíticas, que por otro lado gozaba de casi total autonomía respecto al poder de las autoridades de Asunción. Sin embargo, la colonialidad estaba siempre al acecho, como se manifestó en los movimientos comuneros, que insistían en las tesis encomenderas que reclamaban el dominio sobre los indígenas y su sujeción. Los comuneros, aun teniendo en cuenta su diversa actuación en sus tres etapas, fueron un movimiento colonial y en el fondo económico, que pretendía no la libertad sino el dominio y sujeción de la población indígena a sus intereses; simplemente prolongación y afirmación de la posición encomendera.

Después de la instalación del sistema de encomienda en el Paraguay y su alternativa contraria, la fundación de las misiones jesuitas será la fecha más importante para el futuro Paraguay como lo será también el extrañamiento de los jesuitas en 1768. La tesis de Ignacio Telesca (2009), *Tras los expulsos: cambios demográficos y territoriales en el Paraguay después de la expulsión de los jesuitas*, trata del tema con detalle mostrando la formación de la élite de nuevos estancieros y un esquema de empobrecimiento de amplios sectores de la sociedad colonial, mediante la privatización de la tierra.

En vísperas de la Independencia, el Paraguay acababa de ampliar las áreas para estancias al Norte -441.978 hectáreas sólo en Concepción, por ejemplo-, mientras otras se establecían en los nuevos espacios del Ñeembucú y otras más se formaban por usurpación de los campos de los pueblos misioneros, sobre todo los jesuíticos. Mientras tanto, la población indígena se iba dispersando, renunciando a su condición para hacerse pasar por mestiza, lo que podía hacer fácilmente pues no se lo impedía ni el color de piel ni la lengua guaraní, al fin característica común de la gran mayoría.

La colonialidad paraguaya seguía, así, una trayectoria nunca desmentida que consistía en no dejar que las sociedades indígenas se mantuvieran diferenciadas, ni siquiera en sus pueblos de indios. El indígena estaba condenado a desaparecer.

## **LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL ESTADO PARAGUAYO INDEPENDIENTE. CONTINUIDAD Y ALGUNOS CAMBIOS**

### **LOS INDÍGENAS BAJO FRANCIA Y LOS LÓPEZ**

Con la independencia la situación colonial no muda sustancialmente. El Paraguay se liberó de Buenos Aires, hecho que tiene, tal vez, el sentido más profundo de la emancipación política que hizo posible la configuración de un nuevo Estado. Se abrió, entonces, un espacio peculiar que sería ocupado al fin por dos gobernantes como el doctor José Gaspar Rodríguez de Francia y Carlos Antonio López, ambos de

carácter dictatorial, asumido como tal según el modelo romano por Francia y practicado de manera más sutil y patriarcal por el segundo.

El gobierno del Dr. Francia no interfirió especialmente en las comunidades indígenas, prácticamente intocadas en muchas de las áreas del país, como pudo constatarlo el Dr. Johann Rudolf Rengger (2010) en su *Viaje al Paraguay en los años 1818 a 1826*; se puede decir que los dejó en paz, si no es que incluso se acentúa la vida libre de los indígenas en sus propios territorios. El mismo reconoce en 1821 a la nación de los mbyaés o caduveos, con quienes firma un tratado, si bien les obliga a quedar desarmados (Corte Suprema de Justicia, 2003: 127-130). Lo que no quita el profundo desprecio por los paraguayos en tanto población con resabios indígenas.

Carlos Antonio López manejó discrecionalmente el país como su propia estancia, o como dirá el viajero francés Martín de Moussy en 1856, como *“una inmensa Misión, cuyos mayordomos son el Sr. López y sus hijos, con la diferencia que los socios no están ni mantenidos ni vestidos, ni tienen sobre todo parte alguna en el beneficio general. Se comprende que el mecanismo de semejante administración es simple y poco costoso. Así es que el Paraguay ofrece ahora el espectáculo de un gobierno fabulosamente rico mientras que la Nación no tiene nada que comer”*.

Lo más grave y triste de su gobierno es el retrógrado decreto del 7 de octubre de 1848 que, al declarar extintas sus comunidades, negaba los derechos inalienables de los guaraníes y la institución del *táva* comunal; al mismo tiempo que les otorgaba la ciudadanía a sus individuos, permitía al Estado apropiarse y disponer de las tierras de “los 21 pueblos de indios”; en realidad una ciudadanía muy recortada, propia de “pobres”, que no siendo propietarios estaban privados del derecho de voto (Melià, 2011a: 92-95).

Art. 1º “Se declara ciudadanos de la República a los indígenas de los 21 Pueblos siguientes...”. Art. 11 “Se declaran propiedades del Estado los bienes, derechos y acciones de los mencionados 21 pueblos de naturales...”.

De esta manera se suprimía la esencia histórica, social y cultural de gran parte del pueblo paraguayo, que era guaraní, si bien ya colonizado. También se consagraba, es verdad, una política profundamente arraigada en el suelo histórico del Paraguay,

explícita en muchos textos e implícita en las actitudes de gran parte de la población paraguaya, según la cual el indígena no tiene derechos por no ser paraguayo “de verdad”. El indio tiene que dejar de serlo. Las condiciones de su *teko*, especialmente su territorio, le son anuladas. Aunque sus apellidos guaraníes tradicionales no les fueron prohibidos, es cierto, la nueva ciudadanía orientó hacia la sustitución, que se podría dar por concluida después de la Guerra del 70.

Aunque no se sabe a ciencia cierta cuál fue el contingente de población de negros, mulatos e indios que entraron en la Guerra que se dio por acabada en 1870, siendo ellos los más pobres, no hay duda de que fueron enrolados en la contienda que acabó en verdadero genocidio y con escasa población masculina sobrante. Los Pãi-Tavyterã hacen memoria del paso de las tropas del mariscal por sus territorios del Amambay y del aporte según sus posibilidades, bastante limitadas por cierto, de alimentos a esas tropas tan desamparadas. Los detalles al respecto son muy escuetos.

## **LAS RELACIONES ENTRE EL NUEVO ESTADO PARAGUAYO Y LOS PUEBLOS ORIGINARIOS DESDE 1870**

La gran violación de los derechos humanos de los indígenas arranca de esa Constitución de 1870 –en la línea del decreto de Carlos Antonio López, de octubre de 1848–, que permitió la expoliación, usurpación y despojo de los territorios indígenas. Fraude, engaño y robo podían ser justificados “jurídicamente”. Se trata de una apropiación más fraudulenta y menos legal que la que se hacía en tiempo colonial. Esa Constitución de 1870, promulgada después de la Guerra de la Triple Alianza, cuando el Paraguay estaba todavía ocupado por las potencias extranjeras, legalizaba una posición discriminatoria contra los indígenas, dando atribuciones al Congreso de “proveer a la seguridad de las fronteras; conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión al cristianismo y a la civilización” (Art. 72, inc. 13). La nueva colonialidad que arranca de esa época, que dominará todo el Siglo XX, sin dar indicios de cambio cuando estamos recordando el bicentenario de la Independencia en 2011, se caracterizará por la usurpación de los territorios indígenas y la transformación territorial, primer paso de empobrecimiento económico y cultural no solo de los indígenas, sino de todo el país. En efecto, el Estado paraguayo fue obligado a



privatizar las tierras fiscales, y lo hizo sin consultar y sin tener en cuenta los legítimos derechos de las naciones indígenas, cuyos derechos permanecen hasta hoy; y pueden y tienen que ser reivindicados. Dos grandes empresas se hicieron con una porción considerable del territorio nacional: la firma Carlos Casado en el Alto Paraguay y La Industrial Paraguaya S.A. en la zona de Alto Paraná. La firma Casado, concretamente, despreció a los pueblos indígenas que atrajo hacia sí, los destruyó física y moralmente, les robó la lengua y la cultura; es decir, les robó el territorio y el modo de ser –el alma–; pretendió conscientemente hacerlos despreciables quitándoles su dignidad. Los pueblos indígenas son atraídos hacia las fábricas y puestos de trabajo, con grave detrimento para su cultura, su lengua y sistema económico.

El proceso de venta de tierras está bien documentado en Carlos Pastore, *La lucha por la tierra en el Paraguay*, y en la más reciente obra de Jan M. G. Kleinpenning, *Rural Paraguay, 1870-1963*. Pero la colonización más dura y duradera estaba todavía por llegar y se operaría ya entrado el Siglo XX.

En 1904 se autorizó por ley al Poder Ejecutivo a fomentar “la *reducción* de las tribus indígenas, procurando su establecimiento por medio de misiones y suministrando tierras y elementos de trabajo” (Art. 31), pero “el Poder Ejecutivo podrá disponer en las tierras fiscales de zona adecuada cuya extensión nunca superará las 7,500 hectáreas...” (Art. 2° de la Ley de 1907) y “para estimular estos trabajos el Poder Ejecutivo podrá conceder en propiedad a las personas o sociedad que emprenda las reducciones, hasta la cuarta parte de las tierras a ellas destinadas” (Art. 3). Tanto como la perversidad de los intereses privados, llaman también la atención la ignorancia, venalidad y cobardía de la clase dirigente, del Poder Legislativo y del Judicial.

Véase al respecto la introducción de David Velázquez Seiferheld al *Digesto Normativo sobre Pueblos Indígenas en el Paraguay; 1811-2003*, (Corte Suprema de Justicia, 2003: 19ss). La historia de tanta injusticia e ignominia ha sido recordada también por Branislava Súsnik y Miguel Chase-Sardi en su libro *Los indios del Paraguay* (1995: 247ss). Los decretos y leyes confiscatorios de 1883 y 1885 permitieron la venta de las tierras públicas al capital extranjero, cuyas consecuencias fueron la proletarianización de los indígenas, en especial de los chaqueños, que recibían obligatoriamente parte del pago de jornal en alcohol.

El destino ya marcado desde el tiempo colonial, pero solo ejecutado con más eficiencia en el Siglo XIX y primeras décadas del XX, terminó con algunos pueblos extintos como los payaguá; desplazados otros del Paraguay a los países vecinos Brasil y Argentina, como los caduveo-mbayá y mbyá-guaraní; con la desguaranización de los antiguos pueblos de indios al fusionarse con la población rural; la desintegración y aculturación de casi todo el complejo enlhet-enenlhet (lengua-maskoy), siendo los más afectados los guaná, los sanapaná, angaité y maskoy, que con dificultad mantienen sus lenguas propias (Súsnik y Chase-Sardi, 1995: 403-412).

No es extraño que el Dr. Andrés Barbero señalara en 1930 que los indígenas están *“estrechados más por los alambrados de estancias, los fortines militares de ambas naciones (...) y por la codicia de los comerciantes inescrupulosos, que les sacan el fruto de sus cacerías (...) a trueque de alcohol y engaño, cosa que les sume en una desesperación injusta y tremenda...”* (Digesto...: 46).

El mapa catastral del Chaco del ingeniero Augusto Cálcena (hacia 1925) muestra hasta qué punto los territorios indígenas ni siquiera son tenidos en cuenta, estando ya toda el área asignada a propietarios que no dejan un mínimo espacio para marcar una comunidad indígena.

Durante la Guerra del Chaco (1932-1935) los indígenas no solo estaban ahí, sino que participaron activamente en la contienda como baqueanos y facilitadores de recursos para las tropas paraguayas, como ponen de relieve los estudios compilados por Nicolás Richard (2008) en la *Mala guerra*. Los angaité, los enlhet (lengua), los del Pilcomayo medio, los ishir o chamacoco, y hasta los ayoreo fueron protagonistas o sufrieron increíbles impactos a consecuencia de la guerra y, sin embargo, son los grandes olvidados y ausentes de esa historia. Numerosos chané e isoseños bolivianos, atraídos por promesas de bienestar en atención a su colaboración, se radicaron después en el Paraguay, pero sin que hayan podido ver cumplido lo prometido por los militares paraguayos. Los indígenas y el Estado paraguayo después de la Guerra del Chaco, como los expone José Zanardini (en Richard, 2008: 369-387), están lejos de una convivencia satisfactoria, sobre todo debido a la miopía y tacañería del mismo Estado en la cuestión del reconocimiento de sus territorios y el contexto de una sociedad nacional que no acepta que las sociedades indígenas puedan tener derechos

inalienables anteriores a la formación del Paraguay, sobre todo cuando los nuevos y recientes migrantes son estancieros de la más diversa procedencia o colonos que al fin, al mismo tiempo que niegan la posibilidad y conveniencia de territorios indígenas, van creando espacios autónomos que vienen a ser estados dentro del Estado, en los que los caminos están cerrados con candado.

Mientras tanto, al calor de ciertas ideas y preocupaciones filantrópicas y humanitarias habían surgido algunas organizaciones indigenistas. Cabe mencionar como antecedente el *Patronato Nacional de Indígenas* creado por Decreto N° 7.389 del 10 de diciembre de 1936 y conformado por representantes del Estado, la Iglesia y las Fuerzas Armadas, cuya función era la de “promover los trabajos necesarios para el conocimiento y organización de las tribus que habitan el territorio del país, adoptando todas las medidas de protección y asistencia que crean más aconsejables”. Se trata, todavía, de la misma política asistencialista e integracionista que promovían las leyes específicas. En el año 1942 se aprobaban los estatutos de la (AIP) *Asociación Indigenista del Paraguay*, que buscaba los mismos objetivos que el Patronato con la diferencia importante de que no dependía directamente del Estado.

En 1949 tuvo lugar un hecho aparentemente modesto y de alcance muy limitado: se creaba la Curaduría de Indios Mbyá-Guaraníes del Guairá con la misión de “buscar y elaborar los medios necesarios y dignos para la adaptación a la vida civilizada de la importante población indígena del país”. Dependía del Ministerio de Educación. Sin embargo, esta curaduría, debido a la persona que la había promovido y la tuvo a su cargo por un tiempo considerable, iba a jugar un papel muy importante y hasta decisivo por lo que se refiere al rescate y defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Ese curador fue don León Cadogan, quien encauzó en gran medida su trabajo y su obra etnográfica y etnológica a través de esta curaduría, con numerosos artículos y publicaciones en los que exponía sus conocimientos, denunciaba abusos y manifestaba sus preocupaciones.

Esta mirada histórica sobre la política del Estado, en especial después de la Guerra del 70, aunque no es la convencional entre historiadores del Paraguay, no es tampoco tan nueva ni original, pues ya fue presentada en sustancia y con mayor detalle por el citado Carlos Pastore, en *La lucha por la tierra en el Paraguay* (2010), por la Dra.

Branislava Súsnik y, en cierta manera, por don León Cadogan. Entre los paraguayistas, tenemos a Jan M. G. Kleinpenning, *Paraguay 1515-1870* (2011) y *Rural Paraguay 1871-1963* (2009). En la actualidad es común y aceptada, aunque con reticencias ideológicas.

## EL ESTADO PARAGUAYO Y LOS PUEBLOS ORIGINARIOS EN LOS ÚLTIMOS 60 AÑOS

El relacionamiento con los pueblos originarios en los últimos 60 años puede considerarse en tres períodos:

- a) desde la “marcha al Este” (1955) y construcción del Puente de la Amistad (1965) hasta el Tratado de Itaipú en 1973;
- b) desde 1973 hasta 1989;
- c) desde 1989 hasta la actualidad.

Los dos primeros períodos transcurren bajo la dictadura del general Alfredo Stroessner Matiauda, quien subió al poder con un golpe de Estado en 1954.

Estos períodos no están definidos necesariamente por nuevas leyes dictadas, ni por las políticas explícitas hacia los pueblos originarios –que las hubo– sino por las formas de ocupación de sus territorios y las dependencias que se crearon entre la población paraguaya, cada vez más afectada irreversiblemente por la ecología del país y su panorama cultural.

### Desde la “marcha al Este” (1955) y construcción del Puente de la Amistad (1965) hasta el Tratado de Itaipú en 1973

En 1955 al entonces capitán Porfirio Pereira Ruiz Díaz se le asignó la misión de abrir una ruta de 200 kilómetros que atravesaría la espesa selva en línea recta desde Coronel Oviedo hasta el río Paraná.

En ese su primer año de mandato, el presidente Alfredo Stroessner, alentado y financiado desde Brasilia, abriría esa “marcha al Este”, cuyas consecuencias fueron

un cambio radical en la configuración territorial del Paraguay. Las obras estarían gestionadas por la firma H. Petersen, que trabajaría con las máquinas Caterpillar.

De Coronel Oviedo la ruta se dirigía a Caaguazú, que en aquella época era un pequeño villorrio con fama de ser escondrijo de bandidos. Un estudio de León Cadogan (1967a: 431-477) ofrece una pintoresca descripción de esa sociedad. Había una pequeña parroquia, una pulpería, unas pobres viviendas y una muy precaria escuela, en la que en 1953 habían alcanzado el 6° grado ocho alumnos.

En 1956 el terraplén de tierra llegó hasta lo que hoy es Campo 9. Los guaraní-mbyá, cuyos descendientes se ven hoy despojados de su territorio ancestral, al parecer no se dejaron ver.

El objetivo de esta ruta era enlazar al Paraguay con el Brasil. El 3 de febrero de 1957 se fundó el Puerto Presidente Stroessner, hoy Ciudad del Este, sobre el río Paraná, fin del trayecto. El llamado eufemísticamente Puente de la Amistad fue terminado en 1965. La configuración de los territorios desde esa época ha tenido cambios galopantes (Vázquez, 2011a).

El Paraguay tenía entonces 1.500.000 habitantes que se concentraban en Asunción, en algunas pequeñas mal llamadas ciudades y pueblos tradicionales, algunos del tiempo de la primera colonia, en un radio de unos 100 kilómetros, además de algunos puntos más distantes como Encarnación, Concepción, Pilar y en el Chaco el complejo de Puerto Casado (Ver *Diario Abc Color*, viernes, 24 de Octubre de 2008. Nota por Armando Rivarola).

En este proyecto vial se desconocía la existencia de los guaraníes o se les olvidaba sin más. Sin embargo, la nueva ruta seguía casi exactamente el trazado que en el Siglo XVIII habían seguido los jesuitas en un viaje de exploración, que trajo como resultado el haber establecido contacto con un pequeño grupo de indios, que por su curioso modo de hablar sabemos hoy eran de lengua mbyá. Lo cuenta el padre Martin Dobrizhoffer en su *Historia de los Abipones*, Vol. I., donde figura incluso el mapa de esa región entonces conocida como *Mba'e Vera*. Los diseñadores de la nueva carretera pueden haberlo conocido. A orillas del Monday, ya en el Siglo XX, entre 1910 y 1925 había habido una misión de los padres del Verbo Divino, conocida como *Pa'iba*, a la

que se había asignado un área de territorio bastante extensa, sobre la cual los misioneros no supieron ni pudieron reservar sus derechos y se perdieron (Bockwinkel, 1992). No se podía olvidar tampoco que desde el Siglo XVI los avá-guaraní del Alto Paraná, llamados chiripá, que ya fueron afectados por el trabajo en los yerbales y extracción de madera de ley por La Industrial Paraguaya desde fines del Siglo XIX, estarían ahora mucho más expuestos a la intrusión colonial, que llegaría a niveles trágicos en el Siglo XXI.

En una entrevista León Cadogan aludía a que *“en 1957, el ministro de Educación, que era el doctor Peña, se enteró por mi intermedio de casos concretos de matanzas de indios. Me mandó con un asesor jurídico a la Corte Suprema de Justicia y no me quisieron creer. Les mostré los procesos. Fue entonces cuando se lanzó esa famosa circular número uno, en defensa del indio que mucho honra al doctor Peña, pero, desgraciadamente, como todas las cosas en nuestro país, todo quedó estancado. Desde Asunción hasta el Paraná todo el mundo exclamaba: A la pucha, prohibido niko la ava juka ra`e. A los indios se los mataba como animales. Una vez mataron a un indiecito por entrar en una chacra a robar una sandía”* (Cadogan, 1988: 149).

La mentalidad y actitudes sociales comunes en el Paraguay de entonces eran tan discriminatorias e injustas contra los indígenas que la Corte Suprema de Justicia tuvo incluso que recordar que *“todos los indígenas, en su calidad de habitantes del territorio nacional, gozan, al igual de las personas civilizadas, de los derechos y garantías que las leyes reconocen a estas últimas”* (Circular N° 1 del 3 - XI - 1957).

Tanto el Patronato como la Curaduría tenían una actuación muy limitada debido en especial a la falta de apoyo económico y gubernamental suficiente. En estas circunstancias, siendo el Gral. Marcial Samaniego ministro de Defensa, se creó el *Departamento de Asuntos Indígenas (DAI)*, dependiente de dicho ministerio, *“en vista a la necesidad de adoptar medidas tendientes a nuclear en colonias organizadas a los indígenas dispersos por las Regiones Oriental y Occidental de la República, a modo de evitar su extinción y adaptarlos a la vida sedentaria”* (Decreto 1341/58). Como primera actividad el DAI organizó el I Congreso Indigenista Nacional, que se llevó a cabo en el mes de agosto de 1959. En este congreso se abordaron los temas de situación legal, salud, colonización y educación de los pueblos indígenas. El lenguaje de las conclusiones y recomendaciones era ciertamente muy etnocéntrico y asistencialista; no se tenían en cuenta los

derechos de los pueblos indígenas como tales, y lo que se pretendía era civilizarlos para que pudieran disfrutar así de los derechos de cualquier ser humano de la sociedad nacional. Las misiones –los misioneros y misioneras– eran el brazo derecho de esta política indigenista ya que entre otras funciones debían continuar *“interesándose por la inscripción de los indígenas en el Registro Civil”*, preocuparse *“por la higiene y la salud de los indígenas”*, *“ir ubicando a los indígenas en poblaciones fijas que facilitarán su educación y desarrollo social, educativo y económico”*; al mismo tiempo se decidía *“pedir a los misioneros que orienten las actividades de los caciques”* (Bejarano, 1976).

En el año 1963 se promulgan dos leyes que van a jugar un papel muy importante en la reorganización por parte del Estado de las comunidades indígenas. La Ley 852/63 por la cual se crea el Instituto de Bienestar Rural (IBR) y la Ley 854/63 del Estatuto Agrario que en su artículo 16 expresa: *“Los núcleos sobrevivientes de las parcialidades indígenas que aún existen en el país serán asistidas por el IBR para su organización en colonias. Con este objeto afectará las tierras necesarias para su asentamiento y colaborará en la medida de sus posibilidades con los organismos estatales y las entidades privadas pertinentes, para promover la progresiva incorporación de dichos núcleos al desarrollo económico y social del país”*. Eventualmente, aun queriendo corregir abusos y subsanar deficiencias, el Estado paraguayo adopta una clara política integracionista, que se aprecia igualmente en el Código de Trabajo, Ley 729/61, cuyos artículos 185 hasta el 191 tratan “Del trabajo indígena”.

René D. Harder Horst (2011) en *El régimen de Stroessner y la resistencia indígena* ofrece una historia de esos años caracterizados por la creación del Departamento de Asuntos Indígenas para encaminar y fortalecer “una política estatal de integración”, en la cual cooperaron interesada e ingenuamente tanto las Fuerzas Armadas como los misioneros, tanto católicos como protestantes. Los propios indígenas se aprovechaban de esa política paternalista mediante la cual accedían a ciertas ventajas inmediatas de ropa, comida y alguna asistencia médica. Sobre conservación y reconocimiento de territorios indígenas ni se pensaba y hasta parecía una cuestión insolente y extemporánea, dado que los pueblos indígenas, aun estando en tierras que no les eran reconocidas, apenas sentían por entonces el menoscabo de sus espacios vitales. El mismo autor concluye el capítulo diciendo que el gobierno estaba dispuesto a *“proteger a los pueblos indígenas de la extinción, pero insistía en el cambio de su estilo de vida”*. Las sociedades indígenas procedieron con desconfiada cautela ante esa estrategia.

Mientras tanto, llegaban también al Paraguay los ecos de disposiciones y declaraciones sobre los derechos de los indígenas y la responsabilidad de la sociedad nacional con los pueblos originarios.

En 1968, mediante la Ley N° 63 se incorpora a la legislación nacional el convenio relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes (Convenio N° 107 de la OIT de 1957), a través del cual entró en nuestro régimen jurídico el derecho consuetudinario indígena.

La década del 70 significó un gran avance para las organizaciones indigenistas y, por ende, para las mismas comunidades. El punto de quiebre lo podemos situar en el simposio internacional que se realizó a principios de 1971, “sobre la fricción interétnica en América del Sur”, que produjo la *“Declaración de Barbados, por la liberación del indígena”*. En ella se llama la atención sobre la relación colonial de dominio a que se hallan sujetos los indígenas de América, y es ante esta situación que *“los estados, las misiones religiosas y los científicos sociales, principalmente los antropólogos, deben asumir las responsabilidades ineludibles de acción inmediata para poner fin a esta agresión, contribuyendo de esta manera a propiciar la liberación del indígena”* pero *“es necesario —agrega la Declaración— tener presente que la liberación de las poblaciones indígenas es realizada por ellas mismas, o no es liberación. Cuando elementos ajenos a ellas pretenden representarlas o tomar la dirección de su lucha de liberación, se crea una forma de colonialismo que expropia a las poblaciones indígenas su derecho inalienable a ser protagonistas de su propia lucha”*.

Al año siguiente (1972) en Asunción, el Consejo Mundial de Iglesias (que juntamente con el Instituto de Etnología de la Universidad de Berna había organizado el encuentro de Barbados) organizó la *Consulta Indígena Latinoamericana* a fin de que los agentes pastorales de las distintas iglesias analizaran en conciencia su accionar a la luz de la Declaración de Barbados.

### **Desde 1973 hasta 1989**

El Tratado de Itaipú entre Paraguay y Brasil es, sin duda, la fecha más significativa después de la salida de los jesuitas en 1768 para la historia paraguaya y la de los



pueblos indígenas. Las condiciones y planos económicos, sociales y políticos derivarán hacia situaciones inéditas, llevando a un extremo de cambios territoriales –y de soberanía real– inéditos. De modo rápido, se operará una sustitución de poblaciones en amplias áreas del país, mediante la compraventa de tierras, que afectará en gran medida a los territorios indígenas. La deforestación de lo que todavía quedaba de selva, comandada por el agronegocio de la agricultura mecanizada y agrotóxica, configurará otro cuadro del Paraguay, apenas percibido por la sociedad nacional. Los atropellos y violaciones contra los indígenas, y aun la legislación que aparenta serles favorable, advierten que la cuestión de fondo está en que *“las ventas de las tierras públicas siguen afectando a los indígenas, ya que estas tierras fueron vendidas sin tener en cuenta a los pueblos indígenas, que hoy viven rodeados de los macrocultivos, y sin bosques, por falta de una política adecuada por parte del Estado”* (Kleinpenning, 1987:191). En los últimos años la deforestación y el agronegocio han llegado a extremos que ponen en peligro la soberanía y la existencia misma del Paraguay, a la población campesina y a la indígena.

### ***Declaraciones y movimientos indígenas***

En octubre de 1974 se reunió en Asunción el *Primer Parlamento Indio Americano del Cono Sur* en el que participaron representantes de cinco países, donde ningún no indígena tenía participación activa. Se abordaron diversas temáticas como la tierra, el trabajo, la educación, la salud, la organización. Las Conclusiones del Primer Parlamento terminan con el siguiente párrafo: *“En nuestra reunión recordamos los sufrimientos, las persecuciones que padecemos en todas partes, pero también las luchas que los indígenas de América estamos llevando a cabo hoy día, y hemos hecho el nuevo compromiso de seguir adelante. Así invitamos a todas las naciones indígenas para continuar hasta alcanzar el triunfo definitivo: ser hombres libres”*.

A medida que la función del DAI se hacía obsoleta y comenzaban a surgir problemas nuevos, debido sobre todo a nuevos conceptos y exigencias de los movimientos indigenistas ya generalizados en gran parte de América Latina, el dictador del Paraguay, Gral. Alfredo Stroessner, a través del Decreto 18.365 del año 1975, considera oportuno y necesario crear el *Instituto Nacional del Indígena (INDI)* con la finalidad de *“promover el desarrollo integral de las distintas comunidades indígenas del país, así como la*

*efectiva integración en la sociedad nacional, respetando sus respectivas culturas*” (Art. 1°). “*El INDI estará constituido por un Consejo presidido por el Ministro de Defensa Nacional...*” (Art. 2°) e integrado por un representante de cada uno de los ministerios, incluido un representante de las FF.AA. Y no pasó medio año cuando por otro decreto (22.274/76) se amplían las facultades del INDI a “*fiscalizar, orientar y coordinar todos los proyectos o esfuerzos promovidos por los organismos oficiales, religiosos, personas y entidades privadas nacionales o extranjeras destinadas a comunidades indígenas*” (Art. 1°); de este modo, “*todos los proyectos o acciones que deben realizarse en el futuro requerirán, ineludiblemente, la pertinente autorización del INDI*” (Art. 2°).

De una forma u otra, todos estos acontecimientos afectaron el escenario del indigenismo nacional y a los mismos indígenas. Se plantean nuevas estrategias; queda cuestionado el relacionamiento con el Estado y su política indigenista; la Iglesia Católica crea el Equipo de Misiones para hacer frente a los nuevos desafíos. Su primer presidente fue Mons. Alejo Obelar y el primer secretario ejecutivo el padre Bartomeu Melià. Este equipo luego pasó a llamarse Equipo Nacional de Misiones, y a partir de 1995, Coordinadora Nacional de Pastoral Indígena (CONAPI).

Cortar con la tutoría que desde siempre ejercieron las misiones religiosas y las Fuerzas Armadas tenía que ser uno de los principales objetivos para una verdadera liberación del indígena.

Varios proyectos surgieron en esa década que, siguiendo a Esther Prieto (1994: 6), pueden agruparse “*en dos corrientes, que marcan hasta hoy el rumbo de la militancia indígena: una vertiente de desarrollo local (comunitario), y una de política global (con representatividad multiétnica)*”.

Dentro del primer grupo podemos colocar el *Proyecto Pái Tavyterã*, el *Proyecto Guaraní* y el *Proyecto Nivaklé “Yi’shinachat”*. Tanto el primero como el último estaban centrados en una sola etnia, mientras que el *Proyecto Guaraní* se extendía a los avá-chiripá, mbyá y aché.

Leyendo los objetivos de los distintos proyectos se puede percibir hacia dónde apuntaban:

Proyecto Pái Tavyterã: “*Emancipación social, cultural y económica de los indígenas gua-*

*raníes Pái Tavvyterā, dentro de un programa de desarrollo comunitario conforme a las realidades de la sociedad nacional, en estrecha colaboración con las instituciones gubernamentales y cuatro misiones religiosas» (Informe 1974, cit. por Bejarano, 1976).*

Proyecto Guaraní: *“Se pretende la incorporación plena de las comunidades indígenas al proceso de desarrollo que se está gestando en la zona, teniendo en cuenta que su inserción se debe realizar a partir de la visión histórica de cada grupo étnico y respetando su autogestión”.*

Proyecto Nivaklé: *“Solucionar el penoso problema de un difícil peregrinaje por la zona, como consecuencia de la carencia de tierras propias para su asentamiento, y ofrecerles la oportunidad de progresar conforme a sus propias pautas culturales”.*

Dentro de la segunda corriente, el de una asociación pluriétnica, surge el *Proyecto Marandú* bajo el patrocinio de la Universidad Católica, que plantea una acción en tres planos: *a) en las etnias indígenas: “detección de la problemática social indígena y labor informativa a los indígenas; b) en la sociedad nacional: “transformación de la conciencia de la sociedad nacional con respecto al indígena para lograr una actitud positiva de ella en relación a la aceptación de la cultura indígena como componente de la nacionalidad”; y, c) a nivel internacional: “organizar el apoyo moral y económico internacional”.* Sin embargo, la actividad central *“está en el trabajo de contacto directo con los indígenas; los otros dos planos de trabajo servirán de complemento al primero”.* El protagonismo indígena era sustentado por varios líderes: seis de la Región Occidental y tres de la Oriental, siendo el primer presidente Alberto Santa Cruz, del pueblo Nivaklé.

En octubre de 1974 se creó a instancias del Proyecto Marandú la *Asociación de Parcialidades Indígenas (API)* con la finalidad de dirigir dicho proyecto en el futuro y a la vez *“constituirse en un núcleo directivo de todos los indígenas del Paraguay para la formación de una organización propiamente indígena”* (cit. por Bejarano, 1976). Es importante notar que en 1977 se volvieron a reunir en Barbados 34 personas (20 indígenas y 14 no-indígenas) ante los cambios positivos que ocurrieron en Latinoamérica después de la *Declaración de Barbados*. La diferencia sustancial entre las dos declaraciones está en que la segunda elaboró *“un documento de los indígenas dirigiéndose a los indígenas”,* donde se destaca que *“en primer lugar, deben luchar por sobrevivir como grupo. Para ello, la posesión de la tierra es de capital importancia. En segundo lugar, deben liberarse ellos mismos de la dominación física y cultural. En tercer lugar, deben esforzarse por lograr su unidad al interior y a través de las fronteras nacionales”.*

Los diversos proyectos promovidos por algunas organizaciones indigenistas dieron nueva vida a las comunidades, que en ciertos casos mostraron su poder autogestionario. Pero, al mismo tiempo, se debe lamentar que la API pronto se alejara de su finalidad primera. Más pendientes del dinero y de los enredos de la política partidaria, los dirigentes se fueron alejando de sus comunidades, perdiendo legitimidad y autenticidad –sin olvidar que la dictadura hizo un buen trabajo de corrupción interna–. Adolfo Colombres llama la atención sobre este hecho cuando al comentar la Ley 904/81, ya en 1982, podía decir que *“moviéndose a la sombra de las autoridades, la API se ha granjeado la desconfianza del movimiento indígena panamericano, pues ni siquiera se atreve a enviar representantes a los congresos y foros internacionales donde se discuten los derechos de las minorías étnicas, ni a integrar el Consejo Indio de Sud América. ¿Qué pasó con el espíritu del Congreso de San Bernardino del año 1974? ¿No es el indigenismo oficial el responsable de esa situación? Y si es así, ¿hasta qué punto será real la autogestión que propugna la Ley? Si en verdad se quiere iniciar una nueva etapa habrá que extremar la autocrítica, a fin de que esta Ley no se convierta en letra muerta o, lo que es peor, en un instrumento de manipulación”*.

Ciertamente la década del 70 fue una época de grandes “Declaraciones”, donde el Paraguay estuvo casi siempre bien representado; pero no se puede dejar de tener en cuenta que dentro del Paraguay ya habían pasado dos décadas desde que Stroessner se hizo con el poder, que la Constitución promulgada en el año 1967 no menciona una sola vez la palabra indígena; que la represión del sistema dictatorial alcanzó, a mediados del 70, niveles de verdadero terrorismo de Estado.

### ***La década del ‘80. Nuevas coordenadas y nuevas estrategias***

Si la década del 70 estuvo jalonada por denuncias y “declaraciones”, la del 80 intentará encarar el principal problema de los indígenas en el Paraguay, el de la tierra; cuestión que no ha perdido su centralidad hasta el presente.

- ***Hacia la Ley 904/81***

La posesión de la tierra a que hacía referencia la *Declaración de Barbados II*, se tornó la exigencia central de cualquier legislación que tuviera que responder a la

problemática indígena. La falta de títulos de propiedad de la tierra por parte de las comunidades indígenas, por un lado, y la falta de capacidad jurídica de las mismas para tener la tierra a su nombre, por otro, fueron las mayores preocupaciones que manifestó la AIP en junio de 1978 cuando el INDI convocó a distintas instituciones indígenas e indigenistas, específicamente para dialogar sobre la situación de los indígenas en el Paraguay.

Después de varios años en que los distintos proyectos ya estaban actuando, la problemática de la tierra ocupó el primer lugar en las preocupaciones de las comunidades indígenas. Ante esta situación la AIP “*presentó una ponencia para la elaboración de una Ley que pudiera establecer el régimen jurídico de las comunidades indígenas*” (Prieto, 1987: 35-40). Este documento de trabajo serviría para el anteproyecto de ley. El documento se refería a los siguientes puntos: 1) situación jurídica de las comunidades indígenas; 2) base legal; 3) fundamentación de la necesidad de un régimen jurídico; y 4) principios a tomarse en cuenta en su formulación. La propuesta de la AIP fue bien recibida por las demás organizaciones que encomendaron a los doctores Helio Vera y Esther Prieto la elaboración de un “borrador que pudiera ser utilizado como base de discusión”; tres principios deberían ser tenidos en cuenta: titularidad comunitaria y transferencia gratuita de la tierra; reconocimiento de las organizaciones indígenas y del sistema de liderazgo; y, respeto al derecho consuetudinario. Luego de varias reuniones del equipo interinstitucional, el INDI adoptó el proyecto y reelaborado lo elevó al Poder Ejecutivo en julio de 1980 bajo el título de *Anteproyecto de Ley que establece el Régimen Jurídico de las Comunidades Indígenas*.

Es importante hacer notar que en este anteproyecto se le dejaba al INDI un rol meramente administrativo, ya que “*con el reconocimiento de la personalidad jurídica de las Comunidades Indígenas, son ellas mismas las que podrán ir conquistando el ejercicio de otros derechos*”. Este anteproyecto pasó del Ejecutivo al Parlamento, donde varios capítulos, como el relativo al Derecho Consuetudinario Indígena y el del Fondo Especial para las Comunidades Indígenas, fueron eliminados, al mismo tiempo que se agregaba un Título II ‘De la Creación del INDI y de sus autoridades’. Así fue promulgada el 18 de diciembre de 1981 la Ley 904: *Estatuto de las Comunidades Indígenas*.

- ***La política (anti)indígena en tiempos de dictadura***

La primera y gran violación de los derechos indígenas en tiempos de la dictadura fue no aceptarles el derecho a ser culturas y pueblos diferentes, y ni siquiera ponerse en camino para reconocerlos como tales, sino más bien como destinados a desaparecer, diluidos en una supuesta nacionalidad paraguaya; a este respecto se está de vuelta a los tiempos de Carlos Antonio López. En realidad hubo una verdadera obstrucción para que los pueblos sean entendidos y promovidos en su estilo de vida; ayudas económicas, salud y aun los tímidos ensayos de escuelas para indígenas estaban orientados a la asimilación. Es sobre todo la voluntad de no revisión de la usurpación de territorios indígenas y el reparto de esas tierras en favor de especuladores que las más de las veces no han dudado en entregarlos, mediante simple venta, a grupos extranjeros que hoy configuran verdaderos territorios que se sustraen a la nación. En tiempos de la dictadura los indígenas eran estorbo; lo eran para los planes de colonización hacia al Este y lo eran, sobre todo, para la nueva política que se promovía desde 1973 con la firma del Tratado de Itaipú, pero cuyo origen hay que buscarlo en la construcción del Puente de la Amistad en la frontera entre Paraguay y Brasil, entre 1956 y 1965. En 1976 no solo los indígenas fueron silenciados y maltratados, pues algunos de los indigenistas con ellos comprometidos fueron a parar a la cárcel o fueron exiliados.

Las buenas intenciones de la Ley 904/81 fueron tergiversadas de manera que cada vez se hizo más difícil para las comunidades indígenas recuperar sus tierras, que por lo común sólo se consiguieron cuando fueron compradas de sus usurpadores de ayer, fenómeno agravado en la actualidad, dado el alto valor de esas tierras para el agronegocio.

Los trabajos del ya citado René Harder Horst (2011) y de Jorge Servín (2008a) presentan documentación sobre esa política (anti)indigenista.

- ***Cuatro tristes historias***

*A. El caso Aché (Guayakí)*

En 1974 había saltado al ámbito internacional el caso de los aché, las *razzias* contra ellos, la esclavitud a que estaban sometidos los niños y niñas capturados, los asesinatos que configuraban un cuadro de verdadero genocidio contra ese pueblo. Todo ello atrajo las miradas de los organismos internacionales. “Cada encuentro con personas ‘civilizadas’ era muy triste, ni quiero pensarlo ahora. Después de una tragedia de esta índole todos quedábamos tristes porque muchas criaturas no eran más hijos, pues quedaban sin padres. Muchas mujeres no eran más madres, porque quedaban sin hijos. No éramos más aché, quedábamos tristes”, según el testimonio recogido por Lucio Godoy que sintetiza el terror por el que pasó el pueblo aché. Desde las denuncias de León Cadogan hasta las insoportables capturas y confinamientos de la población aché en pésimas condiciones higiénicas y sanitarias promovidas por el Estado, al mismo tiempo que la incapacidad de quienes recibieron el encargo de “civilizar” a los que salían del monte, llamaron la atención de la opinión internacional.

*La Agonía de los Aché-Guayakí: historia y cantos* (Melià y otros, 1973), que traía una historia de ese pueblo que de hecho ya estaba siendo conocido desde el Siglo XVI, pero que siempre había conseguido librarse de la amenaza exterior, y sobre todo los cantos en los que esas “personas” –que esto es lo que significa la palabra *aché* en su lengua– decían sus angustias de muerte al ser capturados o ellos mismos haberse entregado a ese otro mundo desconocido de paraguayos, conmovió a quienes conocieron el caso. La labor del Dr. Mark Münzel (1974) contribuyó activamente a difundir esa situación de genocidio. De hecho, la presión internacional asustó al dictador, quien intentó camuflar la realidad bajo la especie de que, aun admitiendo capturas y venta de criaturas aché y muertes en sus lugares de confinamiento, éstas no fueron intencionales por parte del Estado paraguayo.

Años después, esa terrible historia se revela de manera más detallada y conmovedora cuando en una audiencia pública, en 2008, los mismos aché hablan de esos tristes años con su testimonio auténtico y relatos personales que sacuden las entrañas y que hicieron llorar a propios y extraños (Melià, 2008: 135-146; Servín, 2008b: 147-177).

## B. El Proyecto Caazapá

El segundo de estos casos es el “*Proyecto de Desarrollo del Área de Caazapá*”, en una zona que es territorio tradicional del pueblo Mbyá-Guaraní. Con un crédito del Banco Mundial se comenzó la década con un estudio y diagnóstico de la zona para la posterior elaboración del proyecto. Para información y análisis de los proyectos Caraguazú y Caazapá, como después el de Itaipú, es muy ilustrativo el trabajo de Ramón Fogel (1989).

En sus conclusiones del proyecto se afirmaba que en la zona sólo vivían diez familias mbyá, caracterizadas por su extrema movilidad, por lo que no debían preocuparse por ellos. Peor aún, un año más tarde se concluyó que, después de haber consultado con el INDI, “*los indios Mbyá-Avá son esencialmente cazadores nómades. No existen grupos Mbyá-Avá conocidos en la porción agrícola del Proyecto Caazapá, y si existieran algunos en el área forestal sería difícil establecer su número y localización, debido a que no cuentan con estructura tribal y tradiciones...*” (cit. por Fogel, 1989: 62). Ese informe no sólo es inexacto en todas sus afirmaciones sino que, además, ese mismo año 1981 se realizó el censo indígena y, a pesar de todas las resistencias de los mbyá que desconfiaban con bastante razón de este tipo de control, se censaron en la zona en cuestión alrededor de 250 familias. Finalmente, bajo la insistencia de instituciones indigenistas y al amparo de la Ley 904/81, en el convenio que se firmó entre el Paraguay y el Banco Mundial (1982) figura un componente indígena. Enseguida se notaron los efectos negativos del proyecto, los que “*en su primera fase, señala Ramón Fogel (1989: 67), comprenden la presión sobre las tierras indígenas, la destrucción del entorno ecológico y alteraciones en las estrategias de sobrevivencia... y en cuanto a las tierras de esta comunidad, en el 2º semestre de 1985, no solo no se había legalizado la fracción poseída por la comunidad [Yukerí-Karandá]... sino que ni siquiera se efectuó la demarcación del territorio*”. La demarcación y la titulación de la tierra fueron el principal problema con el que se enfrentó desde un inicio la AIP. A partir de esta problemática originada en la zona de Caazapá, en el año 1989, a través de la Ley 43/89 que modificaba las disposiciones de la Ley 1.372/88 (“*Que establece un régimen para la regularización de los asentamientos de las comunidades indígenas*”), se establece la prohibición de innovar en tierras en litigio. En su artículo 2º expresa: “*No se admitirá innovaciones de hecho y de derecho en perjuicio de los asentamientos de las comunidades indígenas durante la tramitación de los expedientes administrativos y judiciales a*



*que dieran lugar la titulación definitiva de las tierras. No se considerará innovación la siembra y cosecha de frutos o productos necesarios para la subsistencia, cuando las mismas se realizan en los lugares habituales”* Esta ley significó un avance significativo en lo que respecta a las posibilidades de defender el hábitat indígena de la depredación de que eran objeto cada vez que se iniciaba un trámite de aseguramiento de tierras.

### *C. El caso Maskoy*

Finalmente, un tercer caso de lucha por la tierra en esta década del ‘80 es el de los toba maskoy con la empresa de capital argentino Carlos Casado. Esta empresa, que se instaló en la zona del Alto Paraguay y poseía todavía más de dos millones de hectáreas, sometió a los casi 2.000 indígenas que habitaban ese territorio a una esclavitud real, aunque a veces disimulada legalmente como si se tratara de trabajadores asalariados. Para subsistir dependían casi exclusivamente de los trabajos requeridos por la firma, sobre todo en la fábrica de tanino, pero también de changas en el puerto y de la oferta de algunos productos de la caza y pesca, muy mal pagados. Pero en los últimos tiempos la pronunciada disminución de trabajo en la taninera había ido deteriorando aún más la situación de los pobladores indígenas. Al plantearse la necesidad de cultivar sus tierras, se vieron con la realidad de que esas tierras ya no eran suyas. Iniciaron las tramitaciones a través del INDI, el que en 1979 pide al IBR la afectación de 20 mil y 10 mil hectáreas de la firma Casado. A un decreto de expropiación siguió otro que lo anulaba y a cambio ofrecía la empresa otro lugar, totalmente inservible para las comunidades. Todo quedó congelado hasta que el INDI volvió a solicitar, en 1982, otras 30.000 hectáreas en la zona de ‘Arroyo Mosquito’. Hasta el año siguiente el INDI, bajo la presidencia de general Marcial Samaniego, realizó una serie de estudios sobre el tema, pero luego fue removido del cargo y su sucesor no movió ni un papel; es más, siempre se mostró más aliado de la empresa que de los indígenas. Las entidades indigenistas se mantuvieron firmes junto a los indígenas. La Conferencia Episcopal, en 1987, envió una carta pública al titular del IBR en la que, además de apoyar la expropiación, denunciaba que “*desde enero de 1985 el INDI no ha hecho trámite alguno tendiente a la resolución del conflicto*”. Finalmente, en agosto de 1987 se expropiaron las 30 mil hectáreas de la firma Carlos Casado.

El caso fue importante por muchas razones y sus implicancias se extendieron a otras comunidades que sufrían la zozobra de la inseguridad por falta de un espacio vital. En primer lugar, fue un testimonio de perseverancia indígena, fruto del trabajo unido; en segundo lugar, hizo notar la distancia que había entre el INDI y las comunidades indígenas.

#### *D. El despojo de Itaipú y las reivindicaciones indígenas*

En esta lucha, si bien no se puede hablar de un movimiento propiamente indígena, sí se van articulando las distintas organizaciones indigenistas en torno a intereses comunes, como la conquista y recuperación de la tierra, lo que en momentos específicos cobra una fuerza muy grande. Podemos mencionar tres hechos que marcaron la actuación indígena-indigenista e hicieron tomar conciencia de la fuerza que se podría llegar a generar. En primer lugar está la construcción de la represa Itaipú en la zona de Alto Paraná que afectaba directamente a las comunidades Avá-Chiripá de la zona y de Canindeyú. Debido a la inundación de tierras que provocaría la represa, eran 534 familias de 35 comunidades o aldeas que se vieron en la necesidad de ser relocalizadas. El ente binacional, amparándose en la ley, sólo se proponía indemnizar con una suma irrisoria a cada familia por separado. Ante esta situación, en junio de 1981 la API dirigió una nota a Itaipú manifestando la preocupación y sugiriendo como solución *“la implementación de proyectos de reasentamiento que sean encarados con recursos proporcionados por la entidad Itaipú Binacional”*. La Itaipú responde inmediatamente amparándose en la ley sin tener en cuenta la demanda indígena. Un año después, la API volvió a insistir argumentando *“que estos grupos indígenas como ocupantes milenarios de esas tierras tenían derecho a la ocupación, y al ser afectadas esas tierras por las obras de Itaipú corresponde a esa entidad proporcionar tierras equivalentes”*. A las dos semanas volvió la Itaipú a argumentar que la ley no lo tenía contemplado expresamente. Sin dejar pasar más tiempo, en cuatro meses, a la API se le suman el INDI, la AIP y el Equipo Nacional de Misiones (dependiente de la Conferencia Episcopal Paraguaya), y en forma conjunta presentan un proyecto de reasentamiento de comunidades Avá-Chiripá para *“evitar efectos negativos del emprendimiento en las comunidades consideradas e incluso hacerlas partícipes de sus beneficios”*. Dos meses más tarde vuelve a responder la

Itaipú Binacional en el mismo tono de siempre, pero esta vez con una gran dosis de ironía: *“No puedo ocultar, sin embargo, –dice la carta– el vivo deseo de los que servimos en la Entidad, de responder positivamente a los requerimientos de las Asociaciones, de objetivos tan altruistas y que tan dignamente presiden Uds., pero el Tratado recordado nos distinguió con el altísimo honor de construir la Usina Hidroeléctrica sobre el Río Paraná, solamente”*.

Al año siguiente, amparándose ahora en la Ley 904/81 y en la 63/68 (que ratifica el Convenio 107), las mismas instituciones, pero sin el INDI, vuelven a solicitar la ejecución del Proyecto de Reasentamiento de las Comunidades Avá-Chiripá, en los términos de su formulación. Finalmente la Itaipú Binacional aceptó financiar pero en relación exclusiva con el INDI, que al fin de cuentas resultó “marcadamente negativa, y el hecho de que las fracciones estuvieran tituladas a nombre de esa institución facilitó a sus funcionarios la apropiación y venta –a todas luces ilegal– de la madera de estas colonias” (Fogel, 1989: 49).

El folleto *Deuda histórica de la Itaipú Binacional con los Avá Guaraní paranaenses* (Barón y otros, 2011) expone brevemente el estado de la cuestión en 2011, en la que, a pesar de los pocos avances reales, los indígenas despojados compulsivamente de su territorio con la inundación de sus tierras esperan ser reubicados en un área de 50.000 has., que les es debida.

## Desde 1989 hasta la actualidad

En febrero de 1989 cae el régimen dictatorial de Stroessner y, aunque es reemplazado por su consuegro, también militar, se inició en el país el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Una de las medidas urgentes a tomar era la elaboración de una nueva Carta Magna que reemplazara la del año 1967, hecha a medida de la dictadura. Ante esta realidad, tanto partidos políticos como movimientos independientes y asociaciones se pusieron manos a la obra para formular distintos proyectos constitucionales. Ciertamente, los partidos políticos no le prestaron gran atención a la cuestión indígena (Telesca, 1991); tampoco el anteproyecto del Poder Ejecutivo ni el de la Unión Industrial Paraguaya hicieron figurar en su propuesta la problemática indígena.

### ***Hacia la Constitución de 1992***

En mayo de 1991 se realizaron dos encuentros regionales de líderes y representantes de las comunidades indígenas: en Coronel Oviedo se reunieron los de la Región Oriental, y en Itauguá los de la Occidental. El objetivo de esos encuentros era el de ponerse al tanto del verdadero significado de la Constitución e intentar elaborar propuestas para la misma. Luego las llevarían a las distintas comunidades para discutir las, aprobarlas o reformarlas y traerían las respuestas para una próxima reunión, que se llevó a cabo el 13 de septiembre en Coronel Oviedo.

La expresión de un indígena pone de relieve el espíritu con que se realizaban estos encuentros: *“Entonces es necesario aclarar bien y poner en forma nuestra ley para integrar la ley de ellos y así ellos puedan conocerla y respetarla. Nuestra ley es como su ley. Por nacer en el territorio paraguayo todos somos iguales. La única diferencia es que nosotros tenemos menos estudios que ellos. En cambio ellos tienen estudio y pueden profundizar más que nosotros en sus escritos. Pero nuestra ley ellos no la conocen porque no está escrita ni se la puede encontrar en una librería. Nuestros antepasados siempre tuvieron la ley en sus cabezas por eso nunca se la conoció. Por eso les resultó difícil conocer nuestra ley. Pero nosotros queremos que ellos escriban dentro de la constitución nuestras leyes más importantes y necesarias para que así pueda haber respeto. Nosotros los indígenas, aunque tenemos menos estudio siempre los respetamos. Para que ellos nos respeten deben conocer nuestra ley, esto servirá para que haya un respeto mutuo”* (Traducido directamente del guaraní).

De dicho encuentro emanó –aparte de las propuestas para la nueva Carta Magna– una nota dirigida a las cámaras de Senadores y de Diputados y al mismo presidente de la República, en la que se solicitaba la participación directa de los indígenas en el proceso de elaboración de la nueva Constitución. El pedido fue rechazado con el argumento de supuesta violación de la Constitución entonces todavía vigente. A raíz de esto, representantes de diversos pueblos indígenas realizaron una histórica marcha de protesta desde la explanada de la Catedral hasta la sede del Congreso. Nuevamente los días 19 y 20 de diciembre se reunieron en el mismo lugar para proseguir con sus deliberaciones en torno a la nueva Carta Magna y a los derechos fundamentales que ellos mismos querían ver cristalizados en la futura Constitución. Al finalizar la reunión, los indígenas de todo el país resolvieron peticionar a la misma

Convención Nacional la participación directa de cuatro representantes titulares, dos por cada región. En enero de 1992 la Convención concedió un espacio con voz, pero sin voto, a los representantes indígenas. Estos encuentros fueron auspiciados por el Servicio de Apoyo al Indígena de la Misión de la Amistad, por el Equipo Nacional de Misiones y por ‘Defensa del Patrimonio Indígena’, dependiente de la Universidad Católica. Estas organizaciones estuvieron siempre al servicio de las comunidades en todo lo que hace a asesoría jurídica, movilidad, encuentros y demás aspectos que conllevan un seguimiento de este tipo. Tanto la marcha histórica de los indígenas como el apoyo de diversas personalidades del ámbito nacional e internacional, tal la del escritor Augusto Roa Bastos, influyeron para que los convencionales se tomaran más en serio la propuesta indígena. También la presencia constante de los representantes indígenas en el recinto de sesiones y el buen tino de los asesores indigenistas consiguieron que la nueva Constitución reconociera la existencia de los pueblos indígenas y sus derechos. Ya en la Convención Nacional Constituyente, los representantes indígenas Severo Flores, Antonio Portillo, Marcelino Ramírez y Cirilo Pintos participaron en la Comisión de Redacción de la Subcomisión N° 1. Se elaboraron dos propuestas: un proyecto base emanado de la Subcomisión y otra propuesta del senador Rafael Eladio Velázquez.

El proyecto base fue votado por mayoría en cada uno de sus artículos, tal como luego quedó plasmado en el texto de la nueva Constitución, y fue dejada de lado la propuesta del doctor Velázquez que aún conservaba cierto resabio integracionista. Finalmente, el texto referente a los pueblos indígenas de la nueva Constitución de 1992 fue promulgado en los siguientes términos:

## CAPÍTULO V. DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Art. 62: de los pueblos indígenas y grupos étnicos. Esta Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas, definidos como grupos de cultura anteriores a la formación y a la organización del Estado Paraguayo.

Art. 63: de la identidad étnica. Queda reconocido y garantizado el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat. Tienen derecho, asimismo, a aplicar libremente sus siste-

mas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interna, siempre que ellas no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución. En los conflictos jurisdiccionales se tendrá en cuenta el derecho consuetudinario indígena.

Art. 64: de la propiedad comunitaria. Los pueblos indígenas tienen derecho a la propiedad comunitaria de la tierra, en extensión y calidad suficientes para la conservación y el desarrollo de sus formas peculiares de vida. El Estado les proveerá gratuitamente de estas tierras, las cuales serán inembargables, indivisibles, intransferibles, imprescriptibles, no susceptibles de garantizar obligaciones contractuales ni de ser arrendadas; asimismo, estarán exentas de tributos. Se prohíbe la remoción o traslado de su hábitat sin el expreso consentimiento de los mismos.

Art. 65: del derecho a la participación. Se garantiza a los pueblos indígenas el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural del país, de acuerdo con sus usos consuetudinarios, esta Constitución y las leyes nacionales.

Art. 66: de la educación y la asistencia. El Estado respetará las peculiaridades culturales de los pueblos indígenas, especialmente en lo relativo a la educación formal. Se atenderá, además, a su defensa contra la regresión demográfica, la depredación de su hábitat, la contaminación ambiental, la explotación económica y la alienación cultural.

Art. 67: de la exoneración. Los miembros de los pueblos indígenas están exonerados de prestar servicios sociales, civiles o militares, así como de las cargas públicas que establezca la ley.

Sin lugar a dudas, el Capítulo V de la nueva Constitución es un avance sin precedentes en la legislación paraguaya, y más teniendo en cuenta que desde la Constitución de 1870 los indígenas eran constantemente ignorados. Pero este primer paso necesita de un posterior desarrollo. Hasta que no se reglamente este capítulo, se depende aún de la Ley 904/81 y de la Ley 43/89.

Sin embargo, es necesario prestar atención a posibles contradicciones, como las que habría con los artículos 266-272, Del Ministerio Público, que tiene la función de representar “*a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado*” y estará integrado por el fiscal general del Estado y los agentes fiscales conforme a las disposiciones de la ley (Art. 266); dentro de sus deberes y atribuciones se encuentra la de: “2) promover acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el medio ambiente y otros intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas” (Art. 268).

Nuevamente, al igual que en la 904/81 la autodeterminación y autonomía de los pueblos indígenas quedan puestas entre paréntesis, dependiendo de la buena o mala voluntad del fiscal de turno, que por lo general suele responder a intereses políticos (como quedó bien claro en la última elección de la Corte Suprema de Justicia y del fiscal general).

Los dos intentos para reglamentar la Constitución Nacional en lo referente a los pueblos indígenas, uno del CIDSEP (Centro Interdisciplinario de Economía y Política, dependiente de la Universidad Católica) y el otro del INDI (con la colaboración de la fundación Hans Seidel) no han recibido todo el respaldo de las demás entidades indigenistas, sobre todo porque la figura del INDI cobraba aún más fuerza. Ambas propuestas se encuentran paradas. Especialistas como la doctora Esther Prieto (1994:14) plantean la necesidad que “*el proceso de modificación de las leyes tendría que moverse con sentido de transversalidad, a fin de contemplar a leyes de diversas temáticas*”. Es decir, que aparte de reglamentar el Capítulo V, habría que atender a un buen número de leyes que se relacionan con diversos derechos indígenas, como las del Código Laboral, del Estatuto Agrario, etc. Actualmente se encuentra en el Parlamento una Ley General de Educación que marcaría los principios generales sobre este tema tan importante para las comunidades indígenas. Algunas entidades indigenistas más cercanas a esta problemática, como la Coordinadora de Pastoral Indígena, que desde hace casi 20 años vienen organizando encuentros de maestros indígenas, elaboraron conjuntamente con ellos un anteproyecto de Ley de Educación Indígena, que fue aprobada en 2007 y reglamentada en 2011.

## LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PARAGUAY

En la actualidad los pueblos indígenas en el Paraguay se presentan distribuidos en varias familias lingüísticas.

**CUADRO 3.** Población indígena del Paraguay en el año 2002

FAMILIA LINGÜÍSTICA	ETNIA	POBLACIÓN
Guaraní	1. Mbyá	14.324
	2. Avá-Guaraní	13.430
	3. Pãi-Tavyterã	13.132
	4. Guaraní Occidentales (Ava - Chiriguano - Mbiá)	2.155
	5. Ñandeva (Tapieté)	1.984
	6. Aché-Guayakí	1.190
Mataco-Mataguayo	7. Nivaclé	12.028
	8. Maká	1.282
	9. Manjuy (Chorote – Lumnanas)	452
Lengua-Maskoy	10. Entlhet Norte	7.221
	11. Enxet Sur	5.844
	12. Angaité	3.694
	13. Sanapaná	2.271
	14. Toba-enenlhet	1.474
	15. Maskoy	756
	16. Guaná	242
Zamuco	17. Ayoreo	2.016
	18. Ybytoso (Chamacoco –Ishir)	1.468
	19. Tomárãho (Chamacoco –Ishir)	103
Guaicurú	20. Toba Qom	1.474
<b>TOTAL</b>		<b>86.540</b>

FUENTE: DGEEC, II Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas 2002.  
No figuran las personas del mismo pueblo indígena que están en otros países fuera del Paraguay.

El **guaraní** –que se subdivide en *Mbyá*, *Avá-Guaraní* (o *Chiripá*), *Pãi-Tavyterã*,



*Guaraní Occidentales* (o *Guarayo* en Paraguay), *Guaraní-Ñandeva* y *Aché* (o *Guayakí*); **lengua-maskoy** –subdividido en *Sanapaná*, *Angaité*, *Enxet* (o *Lengua*), *Entlhet*, *Guaná*, y *Toba Maskoy*–; **guaicurú** –Toba Qom–; **zamuco** –con *Ayoreo* y *Chamacoco* (*Isbir* y *Tomárābo*)–; y **mataco-mataguayo** –que incluye a *Nivaclé*, *Choroti* y *Maká*–. La población indígena que se encontraba en 253 comunidades en 1990 (Chase-Sardi y otros, 1990) aumentó a 86.540 personas según el censo de 2002.

Desde el punto de vista de la tenencia de tierras, el cuadro es el siguiente (Servín, 2011):

**CUADRO 4.** Comunidades indígenas por tenencia de personería jurídica y tierra, según departamento, 2002

DEPARTAMENTOS	COMUNIDADES	CON TIERRA PROPIA	CON PERSONERÍA JURÍDICA SIN TIERRA PROPIA		SIN PERSONERÍA JURÍDICA		NR
			En trámite	Sin trámite	En trámite	Sin trámite	
<b>TOTAL</b>	<b>414</b>	<b>225</b>	<b>85</b>	<b>5</b>	<b>70</b>	<b>25</b>	<b>4</b>
Asunción	1	-	1	-	-	-	-
Concepción	21	11	3	-	5	1	1
San Pedro	26	17	5	1	3	-	-
Guairá	8	2	4	-	2	-	-
Caaguazú	47	7	31	-	5	4	-
Caazapá	20	14	2	-	3	1	-
Itapúa	31	14	3	1	8	5	-
Alto Paraná	27	17	-	-	-	-	-
Central	1	1	5	-	3	2	-
Amambay	41	34	4	1	-	2	-
Canindeyú	97	52	10	1	27	5	2
Pdte. Hayes	39	26	7	-	4	1	1
Boquerón	38	21	7	1	5	4	-
Alto Paraguay	17	9	3	-	5	-	-

FUENTE: Atlas de Comunidades indígenas en el Paraguay, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, 2004c:21 – Resultados Finales: II Censo Nacional Indígena. DGECC, 2002.

La misma *Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos*, en una última actualización de 2008, da la cifra 108.308 que supone un considerable aumento en 6 años. La población indígena no cesa de crecer, lo que agudizará todavía más la precaria situación de sus comunidades, poniendo de manifiesto la injusticia de la usurpación de sus territorios.

Los pueblos de lengua guaraní se extienden por la llamada Región Oriental, al este del Río Paraguay, región fértil especialmente apropiada para los típicos cultivos de maíz, mandioca y cultivares de especies adaptadas a los montes subtropicales. Estos territorios están tradicionalmente ocupados por ellos desde hace unos 2.000 años antes del presente (A.P.). Hay, sin embargo, dos grupos guaraníes, los chiriguano y ñandeva, que están localizados en la Región Occidental. Los demás pueblos indígenas habitan la Región Occidental o Chaco, excepto el pueblo Maká que recientemente ha migrado y se ha localizado en la periferia de la capital Asunción. Es importante notar que muchos grupos actualmente están en lugares que no corresponden al hábitat tradicional.

Vistos como “parcialidades” –ya nunca más como “naciones”, como lo hacía todavía Félix de Azara, en los tiempos previos a la Independencia (1811), ni como “pueblos”– las comunidades y pueblos indígenas son tratados como sobrevivientes en vías de asimilación a la única ciudadanía paraguaya. Aunque se habla todavía de la formación de “colonias”, el reconocimiento de la tierra indígena pasa a segundo plano, si es que es considerado. En un territorio indígena ni se piensa. Y eso en un tiempo en el que la continuidad de esos territorios todavía existía, y que una política razonable de futuro puede rehacer.

## **LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL PARAGUAY EN BUSCA DE SU INDEPENDENCIA Y DE SUS DERECHOS**

No sabemos –ésta es la realidad– cuándo ni cómo se enteraron los pueblos originarios de la Independencia del Paraguay, ni si le siguieron sus pasos. Hay que recordar que los pueblos del Chaco en todo el tiempo colonial gozaron de gran libertad, y continuaron sus habituales escaramuzas contra la población criolla colonial, incluyendo incluso a los pueblos de indios ya colonizados. Sus dependencias laborales y

las presiones culturales sobre su sistema se dieron más bien en el Siglo XX, en gran parte a partir de agentes no paraguayos, como las empresas tanineras, el establecimiento del *territorio* menonita en 1927 e, incluso, las grandes propiedades ganaderas que cuadrícularon el espacio mediante compras hechas sobre el papel. Son escasos los paraguayos que conocen la memoria colectiva de los pueblos originarios acerca del mundo con el que han tenido que enfrentarse y/o aceptar. Los trabajos contenidos en la *Mala guerra; los indígenas en la guerra del Chaco 1932-35* (Richard, 2008) han permitido avanzar sustancialmente en esa memoria; pero se trata apenas de un hecho histórico, si bien no del todo aislado. Esos pueblos han conocido la colonialidad ya en tiempos de la Independencia, pero bajo formas de dependencia propias del Siglo XX. Su dependencia está ahora uncida al hecho de estar en un Paraguay que se dice independiente, pero que no reconoce realmente la autonomía de los pueblos originarios.

En la misma Región Oriental se dieron dos formas de colonialidad: la encomendera y la misional. La primera consiguió imponerse sobre la segunda cuando los jesuitas fueron expulsados en 1768 de los dominios del rey de España y, por tanto, del Paraguay. A raíz de ese hecho, vinieron los cambios sobre la configuración del uso de las tierras y su distribución. Durante el período jesuítico (1610-1768) los territorios de guaraníes misionados mantuvieron su continuidad espacial sin ninguna ruptura.

Paradójicamente, la Independencia, sobre todo en el gobierno de Carlos Antonio López, permitió acentuar y hacer efectivas con más rigor las pautas de colonialidad y dictadura, especialmente en la usurpación de tierras comunitarias que ya venían practicándose desde 40 años antes. Los guaraníes de las misiones acusaban y denunciaban amargamente esa situación ya antes de 1811 en sus escritos de cabildos o de particulares, que desaparecen de los archivos a partir de 1813, si es que entraron.

En la Región Oriental había grandes espacios de monte, donde vivían todavía libres muchos guaraníes, apenas contactados, que nunca supieron de la Independencia hasta muy entrado el Siglo XX, y se duda que muchos de ellos tengan alguna conciencia de ello hasta hoy. Aun en la Región Oriental, hasta 1950 –para dar una fecha– el pueblo Aché-Guayaquí y muchas comunidades Mbyá no tenían contactos regulares con la sociedad nacional, y si los tenían era porque sus territorios eran invadidos y ellos mismos perseguidos y cazados.

En los días 16 y 17 de julio de 2008, hermanos y parientes de varios pueblos indígenas del Paraguay acudieron a una audiencia pública en el Congreso de la Nación, donde quisieron recordar, hacer escuchar sus voces y testimoniar las violaciones de sus derechos como pueblos y como personas durante la dictadura y el tiempo inmediatamente posterior, entre 1954 y 2003, año en que fue creada la Comisión de Verdad y Justicia, el 8 de septiembre. Una especie de *Informe Final*, debido a Jorge Servín, pone en evidencia la violación a los derechos humanos de las siguientes etnias indígenas: Aché; Ayoreo; Pái Tavyterá, Toba Maskoy, Angaité, Enxet Sur, Sanapaná y Avá Guaraní. Esto no significa que no existan hechos y episodios de violencia contra otras etnias.

Pero faltaba dar a conocer esa memoria, escuchar testimonios y hacer propuestas de reparación y reivindicación: una memoria no sólo del pasado, sino para el futuro. En la audiencia pública que tuvo lugar en Asunción, escuchamos emocionados varios sucesos terribles que nos contaron sus víctimas en ese tiempo stronista.

Por desgracia, en el estado de supuesta transición hacia la democracia, que se extiende de febrero 1989 hasta hoy, las violaciones e injusticias no habían menguado, aunque más ocultas y solapadas por aplicación de un único principio de reconocimiento de títulos de propiedad, prescindiendo de los derechos previos de posesión inmemorial, reconocidos por la Constitución de 1992 y del origen espurio y corrompido de esos títulos de propiedad.

No es de extrañar que parte de los problemas actuales provengan de los cambios rápidos y bruscos a que se han visto sometidos los codiciados territorios indígenas de la Región Oriental, muy especialmente desde el Tratado de Itaipú, y más recientemente los del Chaco.

Es común encontrar a indígenas acampados al lado de las rutas que pasan por sus territorios de los que fueron expulsados. Los desplazamientos de comunidades indígenas por este motivo son por desgracia ordinarios. Esta situación provoca repetidas manifestaciones de indígenas, sobre todo guaraníes, como las que a lo largo de todo el año 2011 se han sucedido en la Plaza Uruguaya de Asunción. Sus marchas hasta el Congreso y el Palacio de Justicia sólo reciben, cuando más, buenas palabras y promesas sabidamente falsas.

Este, entre otros, es el motivo de que algunas comunidades, como las de Yakye Axá y Sawhoyamaxa, de los enxet, que habían perdido su territorio durante la Guerra del Chaco, que pasó a manos privadas, tuvieran que recurrir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su pedido de justicia; en 2005 y 2006 las causas fueron falladas a favor de las comunidades indígenas contra el Estado paraguayo, aunque el Congreso de la Nación y la Corte Suprema de Justicia se ha resistido hasta ahora a aceptar la condena. Al fin, las tierras para la comunidad Yakye Axá, 11.312 hectáreas, en el lugar conocido como Puerto Colón, tuvieron que ser compradas. En la *Agenda 2012* de Tierra Viva se encuentra una síntesis de las diversas vicisitudes por las que pasaron los pueblos Enxet Sur, Sanapaná y Toba-Qom, cuyos territorios fueron vendidos ya desde antes de la Guerra del Chaco, con sus habitantes dentro, y que después con mucho esfuerzo y constancia han sido recuperados en parte, pero sólo como islotes, rodeados por estancias en general hostiles. Otras áreas, aún reconocidas como propias desde el punto de vista jurídico, están empantanadas todavía en tortuosos y lentos trámites, mientras los enxet esperan confiados que se haga justicia.

Estos hechos de neo-colonización se han repetido en toda la geografía del Paraguay que, sin embargo, no ha dudado en entregar tierras fiscales a precios irrisorios a otros propietarios adventicios y firmas extranjeras.

## PERSPECTIVA ETNOHISTÓRICA DE LOS GUARANÍES SOBRE EL BICENTENARIO

Marshall Sahlins (1988: 12) en *Islas de historia*, muestra claramente que corresponden a “*diversas culturas, diversas historicidades*”. Porque “diferentes órdenes culturales tienen sus modos distintivos, propios, de producción histórica”.

La etnohistoria –y concretamente la etnohistoria guaraní– no es simplemente una historia que trata del indio guaraní. No es el Guaraní en la historia, ni el Guaraní de la historia, sino la historia del Guaraní, en cuanto que es éste quien sabe sus tiempos, los siente, los selecciona y los relata. Hay sociedades guaraníes en el Paraguay, como las hay en el Brasil, en la Argentina y en Bolivia, cuyas culturas se reproducen históricamente en sus acciones. Dicho de una manera sintética –y no sin riesgo de equivocarme–, lo que reproducen es la voluntad de un modo de ser que se expresa

en un sistema simbólico, especialmente vehiculado por una lengua, que es el guaraní, que mantiene una economía de reciprocidad y que se configura como una sociedad sin Estado; actualmente, a pesar del Estado.

El abordaje etnohistórico lo hizo en forma pionera Branislava Súsnik. Lamentablemente no ha tenido muchos lectores ni discípulos. En esta labor tal vez puede ayudar la perspectiva de *Mundo Guaraní* (Melià, 2011b).

Lo que piensan los guaraníes acerca de la Independencia fue expresado duramente en el II Encuentro de la Nación Guaraní (23 de marzo de 2011) –no de “pueblos guaraníes” como se había denominado el I Encuentro que tuvo lugar en Brasil–, encuentro de carácter continental con participantes de Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay, que tuvo lugar en la aldea de los Pái-Tavyterá, Jaguati, en el Departamento de Amambay en el Paraguay, donde entre otras cosas decían:

*Que la Nación Guaraní siempre se desarrolló y transitó en un espacio territorial sin fronteras y bajo el estricto dominio de sus reglas de convivencia y sus costumbres.*

*Que para el Guaraní su territorio es el lugar donde vivían sus ancestros y donde se articulan la biodiversidad, la cultura y la espiritualidad...*

*Que tiene como un valor fundamental a la palabra que se traduce en su lengua milenaria que resistió a siglos de conquista, explotación, opresión, discriminación y destrucción en algunos casos.*

*Que la Constitución, el convenio 169 de la OIT, la Declaración Universal de los DD.HH. de las Naciones Unidas, las leyes, tratados y convenciones internacionales que protegen los derechos de los pueblos originarios, entre ellos el Guaraní, no son cumplidos por los diferentes gobiernos de países en cuyos territorios se hallan asentadas comunidades guaraníes.*

*Que la ampliación agresiva de la frontera agrícola que da paso al cultivo intensivo y mecanizado de sojales transgénicos envenena la tierra, los cursos de agua y a las poblaciones guaraníes que viven en sus proximidades, abandonadas por los gobiernos y sus órganos de asistencia integral y de protección.*

*Que la educación indígena, en casi todos los países de la territorialidad Guaraní, si-*

*que reproduciendo el modelo occidental transculturizador y asimilacionista violando el principio de autodeterminación y autonomía en el desarrollo de pedagogías originarias, saberes y conocimientos propios para la transmisión de costumbres, usos y tradiciones y mantener así su cultura, la ética ancestral y los valores consuetudinarios.*

Así entre otros derechos exigían:

*La consulta y participación permanente y oportuna a nuestra Nación por parte de los poderes del Estado en todos los casos que afecten a nuestros pueblos originarios y en especial para la elaboración, sanción y promulgación de leyes.*

*El cumplimiento por parte de los gobiernos nacionales, departamentales y municipales y los Estados (los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial) de las leyes, en particular el Convenio 169 y la Constitución Nacional, normas de protección y de derechos de la Nación Guaraní.*

*El respeto y protección del espacio territorial de la Nación Guaraní que incluye no solo la propiedad de la tierra sino el espacio geográfico donde ancestralmente se desarrolló y desarrolla actualmente la cultura guaraní.*

*La protección de los recursos naturales, en especial el acuífero guaraní que forma parte del subsuelo de la territorialidad de nuestro pueblo que abarca Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.*

*Protección y respeto al derecho colectivo sobre los saberes, espiritualidad, usos medicinales y demás demostraciones y expresiones de nuestro patrimonio cultural material e inmaterial.*

*El cumplimiento de las leyes sobre protección ambiental, con mayor rigor en los casos de cultivos con usos de agrotóxicos que destruyen comunidades, envenenan los cursos de agua y la tierra, destruye la biodiversidad, en especial la vida humana.*

*El respeto y declaración de la lengua guaraní como idioma oficial en los países ubicados sobre la territorialidad de la Nación Guaraní.*

*El cumplimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de DD.HH. sobre res-*

*titución de tierras ancestrales a los hermanos indígenas del Chaco (enxet) y la solución de otros conflictos existentes sobre reclamos de tierra de los pueblos originarios.*

Algunas resoluciones, que específicamente tocan a la cuestión de la Independencia, fueron las siguientes:

*El territorio y todo lo que en él existe son derechos fundamentales a los que no renuncia ni renunciará la Nación Guaraní porque es parte de su existencia, de su identidad, de su vida física, cultural y espiritual.*

*Que la Nación Guaraní no formará parte de la estructura del Mercosur y que se abocará al fortalecimiento de sus organizaciones de base y el Consejo Continental.*

*No considerar el Bicentenario de la independencia del Paraguay como aniversario para celebrar porque para nuestros pueblos solo fueron 200 años de despojo, discriminación, humillación, avasallamiento, persecución, saqueo y muerte.*

## LAS VOCES INDÍGENAS

La conciencia de su identidad histórica está todavía presente en los pueblos indígenas que están en el Paraguay. Y lo dicen con fuerza y en su lengua, y aun en castellano para ser entendidos. “Éramos nosotros, los que vivieron por acá”, dice en diversos tonos y matices ese mundo indígena.

Estas voces tienen que ser puestas en relación con voces de los mismos pueblos que ahora están en otros países, la misma nación indígena por ficticias fronteras, como los guaraníes en Argentina, Bolivia, Brasil y Paraguay, los ayoreo en Bolivia y Paraguay, los toba-qom en Argentina y Paraguay.

Varias antologías se pudieron formar con las palabras auténticas que fueron recogidas de sus labios, siendo el *Ayvu rapyta; textos míticos de los Mbyá-Guaraní del Guairá*, de León Cadogan, una de las principales, pero no la única.

Los aché, cuyas lúgubres elegías ya fueron dadas a conocer en *La agonía de los Aché-Guayakí: historia y cantos*, recordaban después de años los episodios de la persecución de la sociedad paraguaya contra ellos. En torno a la audiencia pública de



2008 surgieron nuevos testimonios, que desnudan la truculencia de la colonización civilizadora. Son episodios de un pasado reciente.

Las palabras de Ángel Kuragi, de entre los primeros capturados, pueden considerarse como paradigma de las capturas de los aché.

*Yo vivía con mi gente en el monte, sin tener ningún contacto con los blancos y desconocíamos totalmente la forma de vida de los paraguayos. Un día llegó, para nuestra sorpresa, junto a nosotros Pichín López acompañado de un aché que ahora vive en Puerto Barra. Nos habló para que saliéramos del monte y que Pichín nos cuidaría. Como no quisimos, Pichín nos amarró con cadena y nos sacaron a la fuerza a niños, jóvenes y adultos; con mucho sufrimiento, llegamos hasta el pueblo de Tava'i, departamento de Caazapá. En este sitio nos obligó a trabajar en la chacra, tarea que si no lo hacíamos, recibíamos castigos físicos. El (Pichín López) procedió a vender a los niños a cualquier precio, en pocos días ya no había criatura, los padres lloraban por sus hijos. En la desesperación, algunos de nuestros parientes volvieron al monte, yo también lo hice, luego, Pichín lo mandaba perseguir y muchos eran traídos de vuelta a la casa, castigados y bajo amenaza permanente.*

Otros muchos reproducen historias similares. Del mismo tenor es la memoria de Lorenzo Krajogi, asentado actualmente en la comunidad Puerto Barra.

*Después de muchos años actué de guía para el señor Fosterwol, misionero norteamericano, para contactar con los aché que aún vivían en el monte, temía que mis hermanos indígenas murieran todos en el monte, porque a menudo los paraguayos y militares entraban a cazar niños y matar a los adultos. Por esa razón me uní a los misioneros para contactar con los aché, y les pedí que salieran, caso contrario, corrían el riesgo de morir todos. Les dije que los misioneros son buenas personas y que no le faltaría nada. Recuerdo muy bien que Pichín le sacaba a los aché del monte encadenados y así llegaban a San Juan Nepomuceno donde eran vendidos como esclavos.*

Estos y otros tristes episodios, que se repiten en casi todos los entrevistados, son historias contemporáneas (Servín, 2008b).

## LA SOLUCIÓN INDÍGENA

Tal vez lo más señalado de los nuevos tiempos es la paradoja de que el mundo indígena, cuando se ve acosado por la constante usurpación de sus territorios y la hostilidad hacia su modo de ser diferente, de las que participan mancomunados la sociedad nacional con su ridícula y prejuiciosa discriminación contra personas de las que de hecho los paraguayos no indígenas son descendientes, el Estado paraguayo con su ignorancia y su omisión, y el modelo de agronegocio exportador, en tales circunstancias adversas no renuncia a decir su palabra y organizarse de diversos modos.

## LA EMERGENCIA DE LA PROBLEMÁTICA INDIGENISTA EN EL ESCENARIO POLÍTICO

En tiempos pasados los pueblos indígenas dieron respuestas propias mediante ataques a los contingentes de intrusos, cuando éstos eran poco numerosos. La guerra no ha sido, sin embargo, la respuesta de esos pueblos en el Paraguay de los últimos siglos; la respuesta ha sido más bien la huida a espacios todavía inaccesibles. La problemática indígena se centró sobre dos cuestiones: las tierras y la educación. Hay que reconocer que esos pueblos hoy casi no se atreven a reivindicar territorios, aunque en su discurso está siempre el “monte” como una exigencia global, económica y cultural, al fin un *tekoha*, donde puedan ser lo que son, gracias a un buen vivir de moderación y de respeto a los recursos sustentables. El Estado ha mostrado continuamente, sobre todo en cuando a la concesión de tierras, un espíritu tacaño y hostil, interpretando incluso la Constitución y las leyes en un cuadro de mínimos. Senado y Corte Suprema no parecen entender el valor económico de los territorios indígenas, más productivos a la larga, que el uso privatizado de la tierra que ha llevado a una alarmante deforestación y daños irreparables para la sustentabilidad del ambiente, tanto a nivel de superficie como de capas más profundas. La política del Estado está uncida a un tipo de producción de mercado que al fin no produce rendimientos para la nación y aumenta la pobreza actual de la población.

En la educación, también se viene practicando un modelo de asimilación que provoca pérdidas económicas considerables y, al mismo tiempo, la desestructuración de los pueblos indígenas, cuyos efectos de miseria afectan a la misma sociedad

nacional que se encuentra perdida y dislocada ante los problemas causados. Indios y nacionales están perdiendo el camino de la palabra, alejándose así de un sistema de comunicación económica y lingüística de reciprocidad que sólo se puede mantener mediante el “buen vivir”, el *teko porã*, que significa cooperación en la producción, equidad en la distribución y moderación en el usufructo de los recursos.

El relacionamiento estatal con los pueblos originarios pasa por el concepto de colonialidad forzada tan arraigado en el Estado paraguayo actual, cuando la Constitución de 1992 ya había dado señales de apertura a políticas más equitativas y sostenibles. Creo que se puede decir que estamos más atrás que en los Siglos XVI, XVII y XVIII en los que por lo menos las “naciones” gozaban de más derechos reales y efectivos, con sus territorios hechos a su medida y *de facto* menos invadidos. Políticamente se regían por sistemas parlamentarios de consenso y en los pueblos coloniales, sobre todo del área jesuítica, con la relativa autonomía de sus cabildos.

## LOS PUEBLOS INDÍGENAS, SI NO EXISTIERAN, HABRÍA QUE INVENTARLOS

Los pueblos indígenas tendrían que dejar de ser vistos como un resto, un “todavía” que debe ser superado. Esta filosofía política, aparte de la enorme injusticia y sufrimiento que causa, es perjudicial para el mismo Paraguay que se priva de grandes recursos para enfrentar su futuro.

La solución va más allá de una convivencia razonable, pues exige una nueva reinserción de la nación paraguaya en la nación guaraní, entre otras naciones de estructura más distante culturalmente, como la de los pueblos chaqueños, que no sólo es posible sino condicionante del futuro del Paraguay. Hay que aceptar, lamentablemente, que la sustitución de sistemas de comunicación económica y simbólica entre dos Paraguay parece muy adelantada, pero que el diálogo es difícil y sin embargo necesario. Es el caso de la llamada solución intercultural que no puede exigir que el otro hable como yo, sin respetar el deber de escuchar antes de hablar. El esquema de este tipo de interculturalidad que subyace también bajo el programa de educación y nación bilingüe, es simplemente una farsa, y de ninguna manera una solución.

## DERECHOS DE LA REPRODUCCIÓN SOCIAL DE LOS MUNDOS ALTERNATIVOS ORIGINARIOS

Cuando se habla de vida tradicional como futuro para los problemas indígenas no se habla de una vuelta al pasado sino a formas de vida que se han manifestado sustentables durante siglos y en las que, por otra parte, se han dado continuas readaptaciones y respuestas a situaciones nuevas, a las que los pueblos indígenas son menos reacios que la sociedad tradicional “colonial” que subsiste en el Paraguay.

La reproducción social de los mundos alternativos originarios se hace gracias a un sistema educativo propio, que por otra parte muestra bastantes buenos resultados, ya que su modo de ser e identidad no han desaparecido. Las sociedades indígenas siguen siendo indígenas gracias a un modelo de educación exitoso. Es cierto que el ataque a ese sistema es en la actualidad más violento y rápido, pues va dirigido a la eliminación total de los territorios indígenas, lo que se ha mostrado tan funesto después de haber sido aplicado a la sociedad nacional, cada día más colonizada, sin autonomía ni soberanía.

Aunque es difícil y sería presuntuoso querer dar una característica que defina a los pueblos indígenas del Paraguay, se puede aventurar que son pueblos de economía de reciprocidad –no de mercado ni monetaria– en los que la religión juega un papel decisivo como sistema de creencias y ritos, que atraviesa toda su experiencia cotidiana. Los mayores problemas han surgido cuando el sistema indígena ha sido desbaratado y privado de sus condiciones de posibilidad, como la enajenación y fragmentación de sus territorios. Hablamos de territorios, no de lotes de tierras. La creación de nuevos territorios está en pleno proceso de evolución, como lo muestran los territorios menonitas que se están consolidando rápidamente, los territorios destinados a la agroindustria de soja, maíz y caña de azúcar y los territorios ganaderos. No es necesario repetir lo dicho ya de diversas maneras.

Hay alternativas posibles, pero dentro de un desarrollo en el que los pueblos no pierdan su protagonismo y autonomía. Por lo demás, es ya doctrina común la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, del 13 de septiembre de 2007, poco conocida todavía en el Paraguay.

## **DERECHOS ADQUIRIDOS Y PROTECCIÓN ESTATAL DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS FRENTE AL AVANCE DEL MERCADO INMOBILIARIO**

Los derechos de los indígenas en el Paraguay, a pesar de reconocidos incluso por la Constitución de 1992, son mínimos debido a la miopía con que se encararon las políticas indigenistas desde perspectivas, en el mejor de los casos, paternalistas. En periodos todavía recientes, la falta de políticas más firmes había redundado, en cierta manera, en un mayor grado de libertad para los pueblos indígenas, ya que esos pueblos habían podido mantenerse gracias a su menor exposición a la sociedad nacional que, si bien los discrimina, los dejaba al margen.

Las circunstancias han cambiado en la actualidad. Frente al avance del mercado inmobiliario, de las nuevas explotaciones agrícolas, de los emprendimientos agropecuarios, de la explotación de la madera y del exterminio de los bosques, es el mismo Estado el que está sumamente desprotegido, no pudiendo implementar sus propias políticas, aun cuando lo quisiera. Cada caso de disputa entre pueblos indígenas y empresas o personas de la sociedad nacional, que casi siempre gira en torno a la usurpación de tierras indígenas, el Estado está dando muestras de políticas enteramente erráticas y débiles en detrimento de sí mismo y del futuro del Paraguay como nación soberana; cada uno de esos casos es una ilustración de la falta de una visión global. Por otra parte, los mismos abogados defensores de los pueblos indígenas carecen incluso de la imaginación suficiente para abordar la defensa desde perspectivas que no sean las exclusivas de la propiedad privada, cuando esa misma propiedad en la mayoría de los casos carece de legitimidad.

Es en este punto donde la colonialidad se revela en toda su crudeza por la ignorancia de la realidad histórica y la manipulación de los datos existentes. Un libro como el de Jan J. Kleinpenning, *Paraguay rural*, podría ayudar a modificar la mentalidad tan estrecha e injusta como se manifiesta en el trato de los grandes depredadores del Paraguay. No es cuestión de política agraria, solamente, sino de planificación socioambiental. El problema indígena es la punta del iceberg que señala otros problemas mal solucionados de colonialismo interno, aumentados en los tiempos de dictadura y muy poco corregidos en el de la transición.

Estos no son sólo problemas del Paraguay, pues se presentan con características muy semejantes en el Brasil, en Argentina y en Bolivia, pero en esos países son encarados desde perspectivas algo diferentes, si bien el colonialismo es un fenómeno global en el Mercosur que debe tratarse globalmente.

Como referencia marginal señalo el DVD Ñande Guarani que ha editado el Ministerio Público Federal, la Procuradoria (fiscalía) Geral da República (del Brasil) en cooperación con AECID y la Agência Brasileira de Cooperação (Ministerio das Relações Exteriores), producido por ocasión de la presidencia pro-tém-pore del Brasil en el Mercosur (2008).

De hecho, esta cuestión viene planteada a lo largo de toda la historia del Paraguay, que no consigue rebasar los niveles de una acentuada colonialidad, más efectiva ahora, después de la Independencia –o mejor después de la expulsión de los jesuitas en 1767, diría si no pareciera tan extraño al nuevo pensamiento colonial postindependiente–, que en los llamados tiempos coloniales.

Si una línea que atraviesa toda la historia del Paraguay es la de intentar por todos los medios excluir a los pueblos indígenas, no tanto físicamente aunque tampoco ello está descartado, sino en el sentido de sustituir y transformar su modo de vida. La población paraguaya, de la que el Estado se convierte en reflejo, no permite la presencia de pueblos indígenas, aunque puedan subsistir los individuos. El modo de ser indígena tiene que desaparecer. La imposición de coordenadas que llevan a este fin, sobre todo tangibles en el campo de la cultura –lengua y religión– y de la economía –mercado–, es una constante que no ha hecho sino agravarse en los últimos 25 años, a pesar de todos los indicadores que hacen prever que el modelo de producción no puede durar. La deforestación en todos los órdenes de la vida social y política lleva a impases que no son casuales. Hay desiertos que son irreversibles, sobre todo los provocados por el hombre depredador.

Para el bien del Paraguay y de la región, los modelos de las sociedades indígenas piden un examen que recupere su historia y muestre los desplazamientos sucesivos a los que se han visto obligadas, no sólo para reparar injusticias y destrucciones, sino también para el rescate de una memoria de futuro.



## LA IDENTIDAD ÉTNICA DE LA NACIÓN

Ignacio Telesca

¿Por qué tantos escritores modernos  
le dan tanta importancia al 'alma nacional',  
*que ellos dicen representar?*

Antonio Gramsci (CC III, <2>)



## INTRODUCCIÓN

Al reconocer la Constitución Nacional de 1992 al Paraguay como país pluricultural, surge el dilema de cómo congeniar un Estado-nación con muchas culturas. ¿Se puede hablar de una identidad pluricultural o tras esa palabra se subsume la diferencia y se perpetúa la exclusión? Exclusión social y económicamente anclada.

Referirse a la identidad del Paraguay no resulta sencillo, no sólo porque el término ‘identidad’ ha sido, y lo sigue siendo, objeto de un debate continuo sino también porque no siempre hay claridad sobre qué debe entenderse por el ‘Paraguay’, más allá de lo geográfico y desde cuándo.<sup>1</sup>

Nuestra intención es detenernos sólo en un punto de esta cuestión identitaria, el que hace referencia al aspecto étnico.<sup>2</sup> No definir lo que es el Paraguay, sino, por el contrario, recorrer cómo se fueron pensando a través del tiempo los habitantes de estas tierras. Toda asunción implica exclusión, por lo que también nos detendremos en comprender sobre qué exclusiones se fue cimentando la identidad étnica del Paraguay. Como hiciera célebre Ernest Renan en su conferencia de 1882 en París, “la esencia de una nación es que todos los individuos tengan muchas cosas en común y, también, que hayan olvidado muchas otras” (Renan, 2010: 26).

Un momento central donde va a surgir una reflexión identitaria clara será tras la Guerra contra la Triple Alianza (1864-1870). Era necesario autodefinirse de cara a la contienda y a la imagen que estaba siendo reflejada en los países vecinos, en especial en Argentina. ¿Era el Paraguay un país de bárbaros, como se afirmaba en la prensa vencedora? Las respuestas fueron variadas: estaban los que compartían tal apreciación pero daban como fecha de defunción de esa imagen el 1 de marzo con la muerte del Mariscal López; pero ante esta versión, hegemónica en las primeras décadas pos bélica, surgirá una nueva imagen del Paraguay que beberá en su conformación étnica para presentar a una nación que no nace tras 1870 sino que es heredera del mestizaje entre lo mejor de España y la mejor raza americana, lo que dará origen a la raza paraguaya.

1 Todo salto de la idea de identidad individual a una identidad colectiva conlleva de por sí una esencialización de dicho colectivo, con el riesgo de caer en un *Paraguay eterno*.

2 Potthast (1999: 346) llamaba la atención “sobre la virtualidad integradora de un entendimiento étnico de nación”.

Hemos organizado el texto partiendo de una narración histórica sobre la conformación social del Paraguay haciendo hincapié en su aspecto étnico para luego detenernos en el momento en que va surgir el debate más productivo sobre este tema, a principios del Siglo XX. La intención es comprender no sólo por qué se origina este debate sino también por qué sus conclusiones siguen tan vigentes hasta hoy día.

## CONQUISTA Y COLONIZACIÓN

Las relaciones entre pueblos diferentes no se inician con la llegada de los europeos a tierras del hoy Paraguay. Los trabajos de Branislava Susnik (1975; 1978) nos muestran que desde las mismas migraciones de los diversos grupos las interrelaciones estuvieron a la orden del día. Como es de esperar, no fueron siempre relaciones pacíficas; es más, una de las razones que se arguyen para la aceptación caria de los conquistadores fue el compromiso de éstos en la defensa contra los payaguá.

Sin embargo, para estos pueblos indígenas y para toda la región en general, va a haber un antes y un después de la llegada europea a estas tierras. Según los datos recabados por Richard Konetzke, durante todo el Siglo XVI llegaron a la región del Plata alrededor de 3.000 europeos. No todos sobrevivieron (recordar que la primera expedición de Pedro de Mendoza fue diezmada en la hoy Buenos Aires), no todos permanecieron, ni todos se radicaron en Asunción y sus alrededores. Estos arribos finalizarán en 1572.

Las razones las sintetiza Konetzke cuando afirma que “había una fuerte aversión popular a arriesgarse en una empresa tan dudosa y de perspectivas poco halagüeñas para un territorio calificado de pobre y desierto” (Konetzke, 1952: 321).

El sometimiento de los pueblos indígenas fue relativamente rápido. En un primer momento fueron fundamentalmente las mujeres las que se vieron bajo el yugo del conquistador.

Las cartas referentes al Paraguay publicadas en las *Cartas de Indias* son más que elocuentes sobre la explotación de la mujer indígena, que no se restringió exclusivamente a lo sexual. Esto se ve claramente en la muy citada carta del clérigo Martín González al emperador del 25 de junio de 1556: “hay algunos que a la pobre gente

hace todo el día cavar en sus haciendas y labores andando sobre ellas para sembrar mucho para poder vender... y de noche todas las más de ellas les pasa en hilar para vestir al señor que las tiene y tener para vender. No contentos con estos trabajos y continuas fatigas como tenían, así en sus haciendas como en hacer casa de tapias para vender y otros trabajos, al presente tiene otro mayor que les ha sobrevenido, en moler cañas dulces para hacer miel, la cual no tan solamente beben y comen, pero aún venden, y ésta han tomado al presente por granjería” (*Cartas de Indias*, 1877: 609).<sup>3</sup>

Tras las mujeres fueron los varones, y en sí las comunidades indígenas, los que fueron sometidos por medio del sistema de encomienda iniciado en 1556. Hay que tener en cuenta que la región del Paraguay era considerada como lugar de tránsito hacia el famoso Dorado, hacia las Sierras del Plata. Sin embargo, una vez que descubrieron que ya el Potosí había sido alcanzado desde Lima, pues no les quedó otra alternativa que el radicarse en la región de Asunción. Como la única riqueza con la que contaban era la mano de obra indígena, se la repartieron a partir de 1556 entre algunos de los primeros pobladores y sus descendientes. La encomienda va a perdurar en el Paraguay incluso hasta la independencia (Velázquez, 1982; Susnik, 1993; Garavaglia, 1983).

La pobreza, sin embargo, continuará marcando la región, al punto que en seguida comienzan a salir de Asunción expediciones fundadoras de ciudades (Santa Fe, 1573, Buenos Aires, 1580, entre otras) como alternativa de escapar de esta situación. Con la fundación de estas nuevas villas, la llegada a Asunción de personas provenientes de Europa disminuyó hasta restringirse al arribo de las autoridades o miembros de las órdenes religiosas.

Esta explotación de mano de obra indígena, en especial de la mujer, ha sido vista tradicionalmente como la cuna del mestizaje, siempre en términos positivos. Esta posición tradicional se ve reflejada en uno de los historiadores paraguayos más importantes del Siglo XX, Efraím Cardozo, cuando en su obra *El Paraguay colonial* enfatiza que “el entrecruzamiento produjo un fruto distinto que en otras regiones de América, si no por las calidades de la ascendencia, por los factores culturales y

3 Cfr. Domingo, 2006: 342-346. Potthast (1999: 349) afirma que las mujeres “implicaban mano de obra y vinculaciones políticas, es decir, prestigio y bienestar”. La autora llama la atención sobre el ocultamiento de esta realidad, ya que a la hora de construir un mito nacional “este aspecto realmente se presta menos que el concepto del ‘paraíso de Mahoma’”, ídem.

ambientales que presidieron el mestizaje. La mezcla racial no se practicó en la clandestinidad, soslayando sanciones penales y aún morales, sino libre, generosa y aún honradamente” (Cardozo, 1996: 74-75).

Sin embargo, como bien señala Branislava Susnik, los conquistadores arribaron “con una abierta ideología del botín”, imbuido de una “religiosidad inmoral” que no respetaba ni la vida ni el honor de los vencidos. Esta conquista no consistía sino en “violentas y desafortunadas ‘rancheadas’ en el área de unas 50 leguas en torno a la ciudad, siempre en busca del ‘botín-servicio de indios e indias’” (Susnik, 1993: 7 y 16).

De la mano de esta conquista es que se produce el mestizaje, el cual no surge de la complementariedad sino de la violencia, y la preeminencia mestiza que se dio en Asunción no es fruto de una opción humanitaria de los conquistadores españoles, sino de una necesidad ante la no llegada de nuevos (y en especial nuevas) peninsulares.<sup>4</sup>

En este primer momento de la conquista, si bien el concepto de mestizo aparece en la documentación, la lógica que se desprende es la de asimilar al mestizo con el criollo. De hecho, en el concepto de ‘mancebos de la tierra’ se incluyen a ambas categorías (criollos y mestizos). Se enaltece el valor de estos mancebos y se los denomina ‘montañeses’, haciendo referencia a los habitantes de los montes cantábricos (Domingo, 2006: 302). Es claro que el mancebo de la tierra, el mestizo, no hace una opción por su madre indígena sino por su padre español.<sup>5</sup>

Por un lado, los mestizos que optan por su padre español; por el otro, los españoles que eligen legitimar y españolizar a su descendencia, en especial si es mujer, para casarlas con los conquistadores que aún restaban y así garantizar una prosperidad económica. El caso de Irala es quizá el más paradigmático y en la queja de Bartolomé García se puede vislumbrar el alcance de esta estrategia. En una carta dirigida al Consejo de Indias en 1556, García se queja de la poca cantidad de indios y lejanos que

---

4 No está de más señalar la lectura machista y etnocéntrica de parte de la historiografía tradicional sobre el harén con el contaban los conquistadores. Se plantea como normal y natural que, al no llegar mujeres españolas, los conquistadores se hicieran de varias mujeres indígenas.

5 Susnik utiliza el concepto de lo ‘psico-social’ para explicar que optar por uno y no por otro implica un proceso particular que va a afectar no sólo lo social sino también lo psicológico del nuevo vástago de la tierra.

recibió a pesar de todos sus servicios, “...que me dio dieciséis indios, ochenta leguas de donde vivimos; a otros les dio a quince, a veinte, a treinta, sino fue a sus yernos y otros yernos de sus yernos y a los oficiales de V.A., que de estos y para sí tomó toda la tierra y lo mejor de toda ella” (*Cartas de Indias*, 1877: 600-601).

A nivel poblacional, el Paraguay se fue conformando con los nacidos del fruto de las relaciones, fundamentalmente violentas, de los conquistadores con las indígenas, en un primer momento. Luego estos mancebos y mancebas de la tierra siguieron interrelacionándose, a la par que continuaba los mismos sometimientos de las indígenas (y afrodescendientes esclavas) por los nuevos vástagos.

Dependiendo de quien hubiese sido el progenitor, estos nuevos descendientes serían rápidamente asumidos como españoles criollos. Otros buscarían sus propios mecanismos de ‘limpieza’ como el ir a fundar otras poblaciones. De hecho, el 90% de los que salieron a fundar las villas de Santa Fe y Buenos Aires había nacido ya en la región del Paraguay.

La no llegada de contingentes europeos más allá de 1572 y las migraciones fundadoras hicieron también que elementos de la cultura guaraní no fueran suprimidos y que, por el contrario, gozaran de la legitimidad social. En este conjunto no sólo se ha de incluir la comida y la bebida, sino también, y fundamentalmente, la lengua guaraní (Melià, 2003b).

## SIGLOS XVII Y XVIII

Entrando ya en el Siglo XVII, la provincia del Paraguay también se vio afectada por las sucesivas divisiones del territorio que incluía. Primero se separó la región de Santa Cruz (1560) y luego la del Río de la Plata (1617). A esta última gobernación le correspondió las ciudades de Buenos Aires, Santa Fe, Corrientes y Concepción del Bermejo, mientras que a la denominada provincia del Guairá (luego nuevamente Paraguay) Asunción, Jerez, Villa Rica y Ciudad Real, ubicadas en lo que hoy es el estado de Paraná en Brasil.

Esta división geográfica afectó tan profundamente a la provincia que la redujo a convertirse casi exclusivamente en una región de frontera, tanto con el imperio

portugués como con los pueblos indígenas que aún no habían sido sometidos por la corona española.

Las entradas bandeirantes desde el Brasil terminaron de diezmar a la población indígena y acorralaron a la provincia del Paraguay, para fines del Siglo XVII, en la región incluida entre los ríos Manduvirá al norte y Tebicuary al sur (donde comenzaban las misiones de los jesuitas) y como límite sudeste la Villa Rica (en su nueva y actual locación) junto con las misiones franciscanas de Caazapá y Yuty.

Recordemos que los pueblos de indios en el Paraguay surgieron a fines del Siglo XVI tras la instalación del sistema de encomiendas. La intención socioeconómica era la de tener reunida y agrupada a la población indígena, lista para responder a los requerimientos de los encomenderos y del gobierno.

Para 1682, la población del Paraguay, según el censo realizado por el obispo Fray Faustino de Casas, llegaba a las 38.666 personas, de las cuales la mitad, 19.070, vivían en los siete pueblos jesuíticos existentes en ese momento (San Ignacio Guazú, Nuestra Señora de Fe, Santiago, Itapúa, San Ignacio Mini, Loreto y Corpus). En los tres pueblos franciscanos (Caazapá, Yuty e Itá) vivían 5.307 personas, mientras que en los regentados por los clérigos seculares (Tobatí, Atyrá, Altos, Guarambaré, Ypané y Yaguarón) 3.429. Es decir, el 72% de la población del Paraguay vivía en pueblos de indios. El resto vivía en los dos poblados de españoles, Asunción y Villa Rica. Sin embargo, allí también había indígenas encomendados (yanaconas, que vivían con sus encomenderos), y población esclava: vivían 7.209 españoles, 2.517 indígenas yanacanas y 1.134 esclavos (Velázquez, 1972).

Estos números no son sólo estadística sino que nos hablan de una sociedad particular. En primer lugar, para fines del Siglo XVII la mayoría (casi un 80%) de la población de la provincia del Paraguay era indígena, un 3% esclavo y el resto considerado español.<sup>6</sup>

En otras palabras, si tuviésemos que caracterizar étnicamente al Paraguay no podríamos decir otra cosa más que era una provincia indígena. Obviamente que las estructuras de poder y dominación estaban en manos de una élite considerada es-

<sup>6</sup> No es de sorprender, entonces, que el Paraguay sea mayoritariamente monolingüe guaraní.

pañola, pero esto no nos puede llevar a caracterizar a la provincia como mestiza, ni mucho menos. Y esto no sólo porque numéricamente eran minoría, sino porque no se reconocían como mestizos sino como españoles, españoles criollos. Se reconocían como tal y así también eran reconocidos por la corona, como españoles.

Vemos también en acción a otro grupo que no siempre es tenido en cuenta, el de los afrodescendientes. El censo del obispo Casas sólo enumera a los esclavos, pero sabemos que había afrodescendientes libres, aunque no sabemos en qué grupo los incluyó. Esto nos muestra que la sociedad paraguaya era más compleja de lo que suele considerarse; la cual no era mestiza sino mayoritariamente indígena.

Estas características de la provincia del Paraguay continuaron vigentes por casi un siglo. El territorio ocupado seguía siendo escaso, la yerba mate el producto más importante de la pobre economía y los porcentajes poblacionales semejantes.

El siguiente censo general con el que se cuenta es de 1761, realizado también por un obispo, Manuel Antonio de la Torre. Para esta época el 62% de la población era indígena, viviendo en los pueblos jesuíticos (54,7% de la población total), en los franciscanos y seculares o en las villas como encomendados yanaconas. Un 11% era afrodescendiente y el resto se considera español. La población de toda la provincia ascendía a 85.138 personas (Telesca, 2009a). En estos ochenta años la población se duplicó y más, y el porcentaje de población indígena disminuye levemente. Esto último se debe por un lado a las revueltas comuneras (1721-1725, 1730-1735) y, por otro, a que en los pueblos de indios se experimentaba un alto porcentaje de indígenas fugados de las encomiendas.<sup>7</sup> Para 1780, por ejemplo, el 21% de los indígenas encomendados figuraban como fugitivos.

En 1761, cincuenta años antes de la independencia, la provincia del Paraguay continuaba siendo una sociedad mayoritariamente indígena con un cuarto de la población considerada jurídicamente como española. Hemos de seguir insistiendo en este aspecto porque lo consideramos central: sabemos que al no haber flujo poblacional ni de Europa ni de otras partes de América este crecimiento de la población española se hizo sobre la base de indígenas y mulatos que de a poco irían asumiendo la cate-

---

<sup>7</sup> Es claro que la huida ha de ser vista como una forma de resistencia al régimen de encomienda que pone de manifiesto la capacidad de los indígenas para decidir sobre su vida. Cr. Susnik, 1966; Maeder, 1992; Romero de Viola, 1987.

goría de español. Pero no eran considerados como mestizos. Esta categoría estaba ausente de los censos e incluso no era muy utilizada en la documentación. La sociedad se dividía en indígenas, españoles y afrodescendientes (negros y mulatos dirían las fuentes), libres y esclavos.

Antes de seguir adelante es importante detenernos en este último grupo, el de los afrodescendientes (Telesca, 2010a). Desde el mismo inicio de la conquista encontramos presencia de africanos en el régimen de esclavitud que en el Paraguay siguió vigente hasta 1870, año en que se la abolió definitivamente. En el censo de 1846 aún figuran 8.796 esclavos que representaban el 4% de la población total del Paraguay ya independiente.

Los esclavos estaban destinados al trabajo doméstico y al de las estancias. No eran enviados a los yerbales, para lo cual se utilizaba la mano de obra indígena. Hubo esclavos que fueron ganando su libertad, ya sea devuelta por los amos o comprada por los mismos esclavos. También se dio, y en especial en lugares donde el control social y eclesial era bastante reducido como en el caso del Paraguay, interrelaciones entre afrodescendientes e indígenas, con mestizos y con españoles.

Esta situación de los afrodescendientes libres pronto generó un problema para la corona española ya que no tenía legislación para este nuevo grupo. Por tal motivo y para mejor contralar a esta nueva población crea un impuesto especial para los negros y mulatos libres, un tributo de un marco de plata. Sabedores de la imposibilidad de cobrarlo, vieron conveniente “obligarlos a que vivan con amos conocidos” y que sean éstos los que tengan que pagar dichos tributos “a cuenta del salario”, según se lee en la Real Cedula del 29 de abril de 1577.

Esta situación se la conoció con el nombre de amparo y quien claramente la define, a fines del Siglo XVIII, es Félix de Azara, para quien la institución del amparo se fue degenerando convirtiéndose en “un medio que usan los Gobernadores para gratificar a sus favoritos sin que S. M. vea un real de tributos, ni los hombres libres la libertad”.<sup>8</sup>

---

8 Y agrega “ningún esclavo ni su posteridad puede tener libertad aunque se la dé su legítimo dueño, porque al momento que alguno la consigue lo aprisiona el gobernador y lo entrega a algún particular, en amparo, según dicen, para que lo haga trabajar como esclavo sin más obligaciones que la de cualquier dueño respecto a sus esclavos, menos que no le puede vender”. Azara, 1904: 47-48.



La presencia de afrodescendientes libres fue importante en el Paraguay, al punto que en 1741 se crea el pueblo de Emboscada exclusivamente con esta población a cambio de la exención del pago del tributo del marco de plata. La función de Emboscada, como su nombre lo deja ver, era la de ser antemural ante las incursiones de los grupos indígenas aún no sometidos por los españoles. Su funcionamiento era como el de un pueblo de indios y en 1761 vivían allí 112 familias y 572 personas.

Como es de imaginar, los mulatos libres, amparados de algún miembro de la elite o convento religioso, también intentaron, al igual que los indígenas, eludir la exclusión y explotación. La única manera a su alcance era la de dejar ser tenidos como afrodescendientes para ser considerados como españoles.

No existía en Paraguay, como ocurría en otras partes, la posibilidad de comprar el blanqueamiento, pero sí había mecanismos para acercarse. Desde el más ‘sencillo’ vestirse como español hasta el de militar en las milicias de españoles y no en la de pardos (Telesca, 2009a). Para esto último se necesitaba no sólo que las diferencias no fueran tan evidentes sino también, en ciertos casos, de la complicidad del encargado de la milicia para ser aceptado. Lo mismo en el caso de utilizar la iglesias reservadas a los españoles y no la de San Blas (destinada exclusivamente a afrodescendientes e indígenas). Si se aceptaba bautizar a un hijo o a casarse en dichas iglesias es porque se los reconocía como español.

Una vez más, estas situaciones nos ponen frente a una sociedad que quería que las diferencias raciales y étnicas queden bien notorias, como lo pone de manifiesto el caso de la creación de Emboscada, pero donde esas diferencias eran fáciles de eludir, ya sea porque de apariencia las diferencias no fueran tales, ya sea por el uso de la misma lengua, ya sea porque al estar inmersa en una situación de pobreza las actividades económicas, fundamentalmente el trabajo de la tierra en situación precaria, sirvieran de rasero en donde todos quedaban igualados.

En el Paraguay colonial, y más adelante también, la discriminación y la exclusión estaban étnicamente determinadas. Ser indígena significaba vivir en un pueblo de indios y estar sometido al régimen de encomienda (y no hace falta insistir en cuanto de explotación tenía este régimen).

Ser afrodescendiente implicaba ser esclavo (y recordemos que la esclavitud se abolió recién en 1870) o, si era libre, tener que pagar el tributo del marco de plata. Cómo esta no era de fácil cobro, los mulatos libres terminaron siendo ‘amparados’ (esclavitud encubierta al decir de Azara) por aquellos que se aprovechaban de su mano de obra (la familiar, porque si bien el que tenía que pagar era solo el varón adulto, con él vivía toda su familia). Podían eludir legalmente este tributo si decidían trasladarse, a partir de 1741, a Emboscada (y no está de más recordar que los pobladores de dicho lugar no fueron voluntariamente sino ‘llevados’ por la corona).

Existe toda una discusión de si estas acciones de los indígenas y afrodescendientes tendientes a evitar la exclusión pueden ser consideradas como tácticas o estrategias. Ambas palabras nos remiten al ámbito militar en donde los ejércitos en principio se encuentran en igualdad de posibilidades de utilizar una u otra estrategia para ganar la lucha. Ni los indígenas ni los afrodescendientes se encontraban en igualdad con la corona española, huelga decirlo, ni tampoco hemos podido encontrar documentación que nos refieran a un grupo de personas tomando una decisión en común.

Sin embargo, estos mecanismos de sobrevivencia aplicados por estos grupos (subalternos, sin lugar a dudas) no se restringían a casos individuales, ni sólo a un período de tiempo.

Pero también debemos remarcar que estos traspasos o saltos categoriales de indígena/afrodescendiente a español en ningún momento fueron asumidos como un medio de poner en jaque el sistema en sí, ni emprendidos de manera grupal. De hecho, estos cambios no sólo beneficiaban a los que lo hacían sino también a parte de la sociedad que los acogía como tales (Melià, 2011b).

## **EL PARAGUAY TRANSFORMADO. LA EXPULSIÓN DE LOS JESUITAS**

Pasemos ahora a ver el caso más notorio de esta movilidad social, con la expulsión de la Compañía de Jesús del territorio español, 1767/8. Habíamos visto que según el censo de 1761 la diferenciación étnica de la población era de un 62% indígena, un 11% afrodescendiente y un 27% español. Otro dato importante a tener en cuenta de este censo es que el 54,7% de la población vivían en las misiones jesuíticas.

Veinte años más tarde, en 1782 precisamente, el gobernador Melo de Portugal realizó otro censo de la provincia (Aguirre, 1949; Telesca, 2009a). En estos años, la población creció un 13,4% (de 85.138 pasó a 96.526), normal para la época. Sin embargo, lo que no fue en absoluto normal es que ahora la población indígena sólo representaba el 31% mientras que la considerada española el 58%. Comparando con 1761 la población indígena se redujo a la mitad y la española creció al doble. ¿Qué pasó?

La respuesta nos lo da lo referente a las misiones jesuíticas: la población total de las mismas pasó de 46.563, en 1761, a 20.383, en 1782. De representar el 54,7% de la provincia pasó a significar el 21,1%. Es claro que el crecimiento de la población española y la reducción de la población de las misiones jesuíticas están relacionados. Los indígenas que dejaron los pueblos jesuíticos no se fueron al monte sino que pasaron a engrosar el grupo de los campesinos pobres.

Llama la atención cómo esto pudo darse sin provocar un trastrocamiento general de la sociedad. Dos respuestas vienen a nuestra ayuda. En primer lugar que esta situación, en menor escala ciertamente, ya se venía dando desde hacía más de un siglo, y en segundo lugar que la expulsión de los jesuitas no sólo significó ese cambio demográfico sino también, y fundamentalmente, geográfico, de uso de la tierra.

Habíamos ya mencionado que la provincia del Paraguay ocupaba sólo esa reducida franja desde el Manduvirá al Tebicuary, desde el Río Paraguay hasta Villa Rica y Curuguaty (fundada en 1715). Con la expulsión de la Compañía de Jesús la gobernación recupera la tierra que estaba bajo el control de la orden: todo el territorio al sur del Tebicuary hasta el Paraná (ambas orillas). También el territorio ocupado y ganado por las nuevas misiones, San Joaquín, San Estanislao y Belén, en el Ypané. No es coincidencia que tras la expulsión se fundaran Villa Real de la Concepción, a escasos kilómetros de Belén, en 1773 y Villa del Pilar en 1779, en territorios previamente controlados por los jesuitas.

La expulsión de la Compañía de Jesús aportó a la gobernación del Paraguay una nueva conformación de la población y un nuevo dominio de las tierras. Estas últimas no se repartieron entre los campesinos sino que dieron origen a una nueva elite, la de los latifundistas ganaderos, quienes a su vez necesitaban nuevas familias que trabajaran sus tierras. Si el dueño de la tierra reconocía al indígena como tal, tenía que, según las leyes vigentes, devolverlo al respectivo pueblo de indios. Sin embargo, si lo

reconocía como español, entonces sí podría aprovecharse de su mano de obra.<sup>9</sup> Una vez más queda en evidencia la complicidad-necesidad de la elite en esta transformación de la sociedad.

Estos porcentajes poblacionales continuaron similares en los siguientes censos realizados. El último censo colonial con el que contamos es el de 1799, donde la población indígena representaba el 27,4%, los afrodescendientes el 11,4% y los españoles el 61,2% (Maeder, 1975). Éstos son los datos más cercanos al momento de la independencia y no hay razón para pensar que hayan cambiado sustancialmente.

Lo que resulta claro es que si antes de la expulsión de los jesuitas la población era mayoritariamente indígena, tras la salida de los jesuitas (1768) pasará a ser mayoritariamente española, considerada como española según los censos.

Se puede plantear que se inicia un gran proceso de mestizaje, pero a decir verdad lo que se da es una indigenización de la población, aunque jurídicamente tendríamos que hablar de un proceso de españolización. Dejar de ser considerado, y considerarse, indígena para ser tenido, y tenerse, como español implica una (auto) negación de la identidad. El 'nosotros' y el 'otro' se trastocarán tras el cambio de régimen jurídico de la persona.

Definir este cambio radical y el datarlo son importantes para intentar comprender la sociedad de la independencia. Velázquez (1978) se refiere al Siglo XVIII como el siglo de mestizaje y Susnik, por su lado, expresa que "desde la época de la revolución comunera, los labradores con sus 'ranchos de paja', los campesinos-braceros con sus campos de arriendo, y los granjeros con sus 'lances de casas y corrales', constituían el 60% de la población, caracterizándose ésta por su conservatismo económico, su tradicionalismo de costumbres, su conformismo vivencial, su identificación con la 'provincia patria' en el sentido de un exclusivismo societal y comunicativo, siempre una conciencia nacional, latente o abierta; este complejo constituía un factor distin-

<sup>9</sup> Esta reconquista de territorios con mano de obra disponible potenció la cosecha y comercialización del principal rubro de la economía paraguaya, la yerba mate. Thomas Whigham (2009) nos muestra cómo las exportaciones de yerba pasaron de 27.000 arrobas en 1776 a más de 160.000 diez años después. A este despegue económico ayudó también la creación del Virreinato del Río del Plata en 1776, el reglamento del libre comercio de 1778 y la creación de la Real Renta del Tabaco al año siguiente. Este último monopolio del tabaco por parte de la corona significó, por primera vez para la provincia del Paraguay, la entrada de moneda metálica en gran cantidad y en forma continuada. La provincia ve surgir, de esta manera, un boom de nuevos comercios y una nueva elite comercial, que era fundamentalmente de fuera de la provincia pero que hizo rápidos lazos con la elite criolla.

tivo, del que carecían otras provincias criollas sureñas y más expuestas, por ende, al simple caudillaje regional, según las circunstancias sociopolíticas” (Susnik, 1992: 7).

Leyendo el texto, parece todo un lento proceso de conformación social. Sin embargo, sabemos que no fue así. Que durante las revueltas comuneras el porcentaje campesino no constituía el 60% sino menos del 30%. Y si la caracterización de Susnik la lleváramos a fines del XVIII, cabría preguntarnos ¿qué idea de ‘patria’ o de ‘conciencia nacional’ podían tener los que dejaban las misiones jesuíticas y se integraban al campesinado? La pregunta no es baladí, porque serán los primeros descendientes de estos grupos los que van a experimentar el proceso de independencia.

## INDEPENDENCIA Y DESPUÉS

Seguramente esta situación de exclusión, por un lado, y de negación identitaria, por otro, coadyuvó a que la cuestión étnica no formara parte de la construcción del discurso sobre la nueva república del Paraguay. Si tomamos en cuenta las resoluciones de los Congresos reunidos en 1811, 1813, 1814 y 1816 nos podemos dar cuenta de que ni la cuestión indígena ni la cuestión afro estaban presentes entre sus problemas.

La esclavitud no se abolió, sino en 1870, tras la Guerra contra la Triple Alianza. De hecho, cuando se suprimieron las órdenes religiosas en 1824 y se confiscaron sus bienes, los esclavos pertenecientes a estas órdenes no ganaron su libertad sino que se integraron a la esclavatura del Estado, lo mismo que los esclavos de las familias cuyos bienes, por una razón u otra, fueron confiscados.

Hasta resulta irónico constatar lo que señala Julio César Chaves en su obra *El Supremo Dictador*, cuando en un catecismo utilizado para la enseñanza en las escuelas primarias durante el gobierno del Dr. Francia, en el párrafo en el que se le pregunta al niño sobre los hechos que prueban la bondad del sistema de gobierno, éste debía responder “el haber abolido la esclavitud sin perjuicio de los propietarios” (Chaves, 1985: 198).

La continuidad que se estableció con los tiempos previos a la independencia queda de manifiesto con la fundación del pueblo de Tevegó en 1813, que nos recuerda lo acontecido con el pueblo de pardos libres de Emboscada, setenta años antes.

Tevegó era un antiguo poblado de los indios guanás, setenta kilómetros al norte del poblado más norteño del Paraguay que era Villa Real, sobre la banda oriental del Río Paraguay. Ya despoblado el lugar de los guanás, la Junta “ha tomado la resolución de que todas las familias que componen la numerosa parcialidad de pardos de Tavapy vayan a fundar un nuevo pueblo en el paraje de Tevegó”.<sup>10</sup> La intención era clara, “el resguardo y la pacificación de las fronteras... por la utilidad que ofrece su establecimiento a toda la Villa [Real] y su territorio, sirviendo de antemural no sólo contra los indios de la otra banda del río, sino también contra los de esta parte”.

Una vez más, los pardos eran utilizados para formar poblaciones antemurales. Ya en 1741 se fundó la población de Emboscada, aunque quedaba sólo a cuarenta kilómetros de la capital Asunción. Tevegó pronto se convierte en lugar de confinamiento para reos pardos. Sin embargo, a diferencia de su antecesora, no perduró más que una década.

Toda la documentación apunta a que el Dr. Francia consideraba al contingente pardo como si fuera un grupo diferenciado de la sociedad, de hecho utiliza la expresión ‘parcialidad’ para referirse a ellos, la misma que se utiliza para los grupos indígenas. Las actitudes del Dr. Francia, continuadoras del imaginario del Antiguo Régimen, son también las compartidas por la sociedad en su conjunto.

Incluso la famosa disposición firmada por los cónsules Francia y Yegros en 1814, que prohibía todo casamiento de europeo con mujer americana y reputada como española, y sólo se permitía “casarse con indias de los pueblos, mulatas conocidas y negras” muestra que la intención de los cónsules no era lograr un mestizaje generalizado de la población sino cortar a la elite comercial toda posibilidad de poder desarrollarse (Potthast, 1996: 67-72). De hecho, ni los cónsules ni el Dr. Francia eliminaron las leyes españolas, vigentes durante la colonia que prohibían a los blancos y a los indígenas casarse con los pardos, con las castas. Incluso estas leyes continúan durante la época de Carlos Antonio López.<sup>11</sup>

10 *Francia. Volumen I*: pp. 201-203, Oficio de la Junta a Manuel Uriarte, 17 de enero de 1813. Cfr. Williams, 1971; Telesca, 2010a. Para una comprensión de la frontera norte ver Areces, 2007.

11 Ver el Archivo Arquidiocesano de Asunción, Impedimentos Matrimoniales, 1852, Juan Ignacio Ruiz y Victoriana Aveiro (parda); Juan Bautista Samudio (pardo) y María de los Santos Pavón; Apolinar Villagra y María Concepción Cáceres (parda); José María Villasanti y Rafaela de Jesús Gutiérrez (parda); Manuel Pinazo (pardo) y Manuela Colmán (india); José Paulino Romero y Gregoria Arias (parda).

El cambio más importante, y un paso hacia la abolición de la esclavitud, se dio el 24 de noviembre de 1842 cuando los cónsules Mariano Roque Alonso y Carlos Antonio López decretaron la libertad de vientres de las esclavas.<sup>12</sup>

En el primer artículo de dicho decreto se establecía claramente que “desde el 1° de enero del año entrante de 1843 serán libres los vientres de las esclavas, y los hijos que nacieren en adelante serán llamados Libertos de la República del Paraguay”. Ser liberto no implicaba la libertad sino que, como lo indica claramente el siguiente artículo, “quedan en la obligación los libertos de servir a sus señores como patronos de los libertos hasta la edad de veinticinco años los varones y las mujeres hasta los veinticuatro años”. Suponiendo que una esclava hubiese tenido un hijo varón el mismo 1 de enero de 1843, éste recién sería libre el 1 de enero de 1868, en medio de la Guerra contra la Triple Alianza.

Los esclavos y los libertos continuaron en sus trabajos tradicionales de las obras públicas y las estancias, a los que se añadieron la fundición de hierro en Ybycuí, los astilleros y los arsenales. La mayoría de las edificaciones levantadas antes de la guerra fueron construidas por mano de obra esclava: la aduana, el teatro, el palacio de Francisco Solano López, el actual panteón y demás construcciones.<sup>13</sup>

Si bien el porcentaje de la población esclava se mantiene estable durante estos sesenta años, no ocurre lo mismo con la población parda libre, cuyo porcentaje se reduce a la mitad. Nos encontramos nuevamente con que una buena cantidad de pardos libres pasan a engrosar el grupo de los españoles/paraguayos.

Como podemos apreciar, la presencia esclava en el Paraguay independiente también fue importante. No tanto, quizá, por el peso demográfico, sino por la importancia de su trabajo. Durante la Guerra contra la Triple Alianza participaron tanto en el frente como en la fabricación de municiones y en la fundición del hierro. La suerte de los esclavos en la guerra no fue diferente a la del resto de la población: la mayoría pereció en el frente de batalla, de hambre o por enfermedad.

---

12 ANA-SH, 252.9. Recordemos que la esclavitud se transmitía por la madre.

13 Cfr. Rivarola, 1994. Rivarola (2010), analizando los procesos económicos tras la guerra, señala cómo las actividades productivas en donde el Estado gozaba de un rol protagónico antes de la contienda fueron decreciendo y pasando a manos privadas, y se pregunta “si las restricciones constitucionales impuestas al uso de la mano de obra servil o esclava no jugaron un rol importante en este proceso”, p. 48.

En lo que respecta a los pueblos indígenas, como ya señalábamos, en las primeras resoluciones gubernativas no se los menciona, sino en forma genérica. Las resoluciones posteriores siguen en un tono parecido. Más tarde, en enero de 1812, la Junta ya reducida a tres miembros bajo el control de Fernando de la Mora, exime a los indígenas de los pueblos de indios del pago del tributo anual y ratifica la abolición de la encomienda, resuelta por Real Cédula de 1803, que no se había cumplido cabalmente.<sup>14</sup> La organización del gobierno de la provincia se volvió a someter al Congreso de 1813 del que participaron mil diputados provenientes de todo el Paraguay. No se ha encontrado el acta con las firmas originales de dicho encuentro, por lo que no podemos saber a ciencia cierta si los indígenas de los pueblos de indios realmente participaron.

La presencia indígena en los congresos de 1813 y 1814, de comprobarse, significaría un reconocimiento como ciudadanos o al menos la concesión de una voz parlamentaria. De hecho, los pueblos de indios van a continuar hasta 1848, fecha en que Carlos Antonio López declaró “ciudadanos”<sup>15</sup> a los “indios naturales de los veintiún pueblos del territorio de la República”,<sup>16</sup> es decir, dejan de ser indígenas para convertirse en paraguayos (Susnik, 1992; Whigham, 1995). No se vislumbra en el decreto del 7 de octubre de 1848 un espíritu anti-indígena sino, *más bien*, esa intención de homogeneización, siempre eliminando la diferencia, la identidad indígena. A diferencia de lo que ocurría hasta esa fecha en que los indígenas procuraban eludir la exclusión negándose a sí mismos su identidad para ser tenidos como españoles o paraguayos, ahora es desde arriba, desde el Estado, que esta situación se decreta.<sup>17</sup>

14 En este aspecto, resulta importante no perder de vista que ya Manuel Belgrano a fines de 1810 había equiparado a los indígenas con los americanos. Es decir, el Bando del 6 de enero de 1812 ha de leerse desde ese lente y tomar conciencia de que la Junta tenía ya a su disposición una serie de medidas para ser adoptadas. Si no se hizo así, no fue porque eran ajenas a su época y contexto, sino por una decisión política. Si el Bando tenía como fin “promover los sagrados intereses de la felicidad pública”, los indígenas y los afros quedaban fuera de la res pública.

15 El tema de la ciudadanía en el caso paraguayo ha de ser mejor trabajado, analizando los derechos y obligaciones que conllevaba; y, de hecho, inclusión no implica igualdad. Ver los trabajos de Sábato, 2009. Para contrastar con el caso boliviano, ver los trabajos de Marta Irurozqui, 1996 y 1999.

16 ANA, SH, 282.24. Ya en 1843 el gobierno había otorgado “la jubilación a indios al servicio del gobierno”, que como señala Susnik “esta práctica de ‘jubilaciones’ era la nueva interpretación de los ‘premios’ en la época colonial, también dependientes de algunos servicios excepcionales”. Susnik, 1992: 167.

17 Tampoco puede ocultarse el interés económico por detrás el Decreto, que en su artículo 11 dice: “Se declaran propiedad del Estado los bienes, derechos y acciones de los mencionados veintiún pueblos de naturales de la República”.



Sin embargo, la población considerada indígena, habitante de los pueblos de indios, había disminuido rotundamente. Según el censo de 1846 la misma alcanzaba el 0,5% de la población total.<sup>18</sup> Seguramente este 0,5% no refleje el verdadero peso de la población indígena, ya que en muchos pueblos de indios figura censada sólo la población foránea y no la indígena, como por ejemplo en Yuty y en los pueblos ex jesuíticos de San Ignacio, Santa María, Santa Rosa y Santiago. Sin embargo, aunque esta población llamada foránea sea contabilizada como indígena, la misma no alcanzaría ni el 10% de la población total del Paraguay a mediados del Siglo XIX.<sup>19</sup> Los mecanismos utilizados para eludir la exclusión seguían siendo similares a los empleados doscientos años antes, aunque no siempre tenían el resultado esperado.

Esto es lo referente a los pueblos indígenas que ya estaban siendo controlados por el Estado. Con respecto a los pueblos indígenas norteros, con los mbyá o con los guaná, la situación fue otra. Estos pueblos fueron obligados a someterse y a convertirse en mano de obra campesina.<sup>20</sup> Si esto no era aceptado, entonces la orden era la de extinguirlos (Susnik, 1992: 170-175; Areces, 2007, 1999).

Durante los primeros gobiernos independientes la cuestión étnica no formó parte del discurso identitario. La dictadura del Dr. Francia continuó con el esquema heredado de la colonia, con esclavitud y pueblos de indios.<sup>21</sup> Con Carlos Antonio López se fueron dando pasos hacia una homogeneización por supresión, eliminando los pueblos de indios, convirtiendo en ciudadanos a sus habitantes. La ley de libertad de vientres programó una liberación lenta, que ninguno pudo ver ya que se experimentaría a partir de 1868, cuando la guerra estaba entrando en su etapa final.

Sin embargo esta misma Guerra contra la Triple Alianza obligó a los paraguayos, hizo necesario, a asumir una posición identitaria frente a los enemigos y para ellos

---

18 Galeano, 1976; Williams, 1976. La cantidad de indígenas era de 1.200 sobre 238.864.

19 Una revista científica inglesa en 1863 se refería a la población del Paraguay como compuesta "of a few whites, many Mestizoes, and more Indians", en W. Bollaert, 1863: vi.

20 Cfr. En el acta capitular del 7 de septiembre de 1812 se establece que a los mbyás acusados de ser cómplices en robos y asesinatos se los "repartan en familias entre los pueblos de indios cristianos de esta jurisdicción en donde es fácil sujetarlos". ANA-SH, 216.1, f. 61r.

21 Aunque lo mantengamos en plan de hipótesis de trabajo, es posible pensar que justamente un gobierno como el del Dr. Francia se pudo cimentar, en continuidad con la Colonia, sobre una historia reciente en donde un cuarto de la población tuvo que negarse a sí misma su identidad para no ser excluida.

mismos. Es el primer acercamiento concreto a una definición del ser paraguayo en clave étnica, que se realiza fundamentalmente a través de los periódicos de trincheras que se van creando a medida que la guerra avanza.<sup>22</sup>

El enemigo principal y centro de todos los desprecios será el ejército brasileño, sus jefes y autoridades. Como fundamentalmente estaba formado por esclavos, todo el racismo contra el afrodescendiente (kamba) se esparce en las páginas de estos periódicos, sumado a esto la zoomorfización de los mismos como macacos, y el emperador como gorila (karaja), además de su feminización. Los opuestos quedaban claros: esclavocracia / república; negros / blancos; monos / leones; mujeres / varones. Los otros aliados también eran atacados, siempre como sometidos a los brasileños y generalmente se hacía la distinción entre los generales Mitre (de Argentina) y Flores (de Uruguay) y la población de esos países.

Estos periódicos estaban pensados fundamentalmente para levantar la moral tanto del ejército como de los habitantes de los pueblos que no estaban aún en el frente, y estaban escritos para ser leídos en grupo, o para que uno le leyera al resto de los compañeros. Los textos eran acompañados de grabados que reforzaban las ideas. Si en pocos lugares se refieren a los paraguayos como un pueblo de personas blancas, esto sí queda claro en las imágenes. En *El Centinela* del 5 de septiembre de 1867 (n° 20) se ve un grabado que ocupa toda una página representando el momento en que las mujeres le ofrendan al Mariscal López todas sus joyas y alhajas. La escena es en un salón, 29 mujeres separadas en dos filas hacen el cortejo a dos varones que portan en una bandeja el libro en donde consta la donación realizada por cada una de las mujeres. Todas las personas representadas, varones y mujeres, son de piel blanca, muy blanca.

Por el contrario, cuando el 13 de julio (n° 8) representaba a la emperatriz dándole órdenes a un batallón de soldados brasileños vestidos con miriñaques, imagen que ocupa también toda una página, todos son de piel negra. Si a esta imagen le sumamos

---

22 Existía ya el *Semanario de avisos y conocimientos útiles* desde 1853, pero durante la guerra aparecerán *El Centinela* editado en Asunción desde el 25 de abril al 19 de diciembre de 1867; *Cabichuí*, bilingüe, editado en Paso Pucú desde el 13 de mayo de 1867 hasta el 20 de agosto de 1868; *Cacique Lambaré*, en guaraní, editado en Asunción y en Luque desde el 24 de julio de 1867 hasta el 27 de febrero de 1868. *La Estrella*, editada en Piribebuy desde el 24 de febrero hasta el 5 de julio de 1869. Para un análisis de estos periódicos de trincheras ver los trabajos de Huner, 2007, 2009; Capdevila, 2007; Caballero Campos y Ferreira, 2007.

a uno de los oficiales del ejército paraguayo leyendo al resto de la tropa el artículo correspondiente, podemos imaginar el espectáculo de burla al escuchar las palabras de la emperatriz Tereza Cristina María dirigidas a su ejército.<sup>23</sup>

Lo llamativo de esta asunción como pueblo blanco es constatar no sólo que el porcentaje de la población esclava rondaba el 4% (dejando de lado los mulatos libres, reconocidos como tales) sino que dentro del ejército de López existía también un batallón denominado “nambi’i” (oreja chica, en guaraní) que estaba conformado exclusivamente por afrodescendientes (Boidin, 2006).

Pero hay en estos periódicos de trincherera dos ítems que nos obligan a prestarle atención por su relevancia en la discusión de nuestro tema. En primer lugar, el uso del guaraní. Uno de los periódicos, *Cacique Lambaré*, estaba escrito exclusivamente en guaraní mientras que *Cabichui* era bilingüe. Los otros dos estaban escritos en castellano con algunos escritos sueltos en guaraní, como ser coplas y poesías.<sup>24</sup> Hay que destacar un uso instrumental de la lengua para que la tropa pueda comprender, aunque es innegable la consecuencia que tuvo en la revalorización de la misma y de formar parte sancionada de la identidad nacional. Sin embargo, Mike Huner señala que para los redactores de estos medios su finalidad no era la de crear un identidad lingüística sino más bien comunicar en una lengua comprensible su discurso patriótico.<sup>25</sup>

En segundo lugar, nos encontramos con uno de esos periódicos de trincherera que lleva precisamente el nombre de *Cacique Lambaré*.<sup>26</sup> El nombre no es accidental, Lambaré fue uno de los caciques que enfrentó a Ayolas cuando éste iniciaba la conquista de sus tierras y ante el que hizo las paces. Es ésta la tradición que se recupera

23 Al pie de la imagen se lee: “¡Arriba polleras y abajo calzones!- Muera la alianza de los coju... dos-uno-dos” y “desde hoy la auriverde está en mano de la emperatriz del Brasil” en el artículo correspondiente.

24 “*Tapehóque cambai / Mbaépa pe haharo / hetaitéma pendejopi / Cabichui, cába ñaro*” Váyanse negritos / que están esperando / mucho ya les picó / la brava avispa, cabichui, *El Centinela*, 27 de junio de 1867 (nº 10), es una estrofa de la poesía titulada “Poesía Nacional”.

25 Huner, 2007. Cfr. Lustig, 1999, en donde recalca que los textos en guaraní de estos periódicos, en especial las poesías, eran “instrumentos de propaganda que se dirigían al pueblo y los soldados, que sólo hablaban guaraní” (p. 363). Ver también de Lustig, 2007, en donde le atribuye al uso de la lengua la ‘función tirteica’, haciendo alusión a Tirteo, incitando al fervor bélico.

26 Este quincenario salió publicado enteramente en guaraní en la imprenta del Estado y estaba a cargo del sacerdote Francisco Solano Espinosa, quien falleciera en Cerro Corá junto al Mariscal López. Aparecieron 12 números impresos en Asunción y el 13 y último en Luque, siguiendo al ejército. A partir del número 11 se imprimía en papel de caraguata. Desde el número 4 el título quedó sólo en Lambaré,

en el periódico. El Cacique Lambaré aparece hablando y dice: “Cuando vinieron los señores de España, yo luché contra ellos hasta que pude, defendiendo nuestra tierra, luego me hice amigo de ellos... y luego de ver como nuestra sangre se mezclaba con las de los españoles, subí al cielo, y desde ahí no me canso de mirar (cuidar) por mi gran descendencia que ya era cristiana”.<sup>27</sup> Al ver a su gente sufrir sale de su sepultura para ayudar a su descendencia.<sup>28</sup> El día para salir tampoco es inocente, lo hace el 24 de julio, cumpleaños de Francisco Solano López; es más, exactamente salió esta fecha para saludarlo y decirle: “Toicobe ñande Reta! Toicobe ñande Rubicha guazú! Tomano Peru Brasil! Tomano los cambai ha hembiguaicuera!”<sup>29</sup>

Sin embargo, Lucrecia Johansson ha mostrado que esta rememoración y relación entre la lucha indígena de defensa contra los españoles y la del Paraguay contra la triple alianza no es compartida por *Cabichui*.<sup>30</sup> Asumiendo la preeminencia de este último periódico (se puede pensar que más cercano a la voz del Mariscal López) *Cacique Lambaré* cambia no sólo su nombre en el cuarto número, a *Lambaré*, sino el grabado de la portada, incluyendo ahora los elementos del progreso y la civilización, como ser el ferrocarril y los barcos. Existe sí una revalorización de los guaraníes previos a la conquista, con su arrojo, valor y heroísmo; un tópico que será rescatado por los intelectuales de pos guerra.

## TRAS LA GUERRA

Finalizada la guerra en 1870 el país quedó semidestruido y diezmado. En estas primeras décadas, el cambio socioeconómico más importante se produjo con las leyes de ventas de tierras públicas en 1883 y 1885, durante el gobierno de Bernardino

27 *Cacique Lambaré*, 24 de julio de 1867, traducción del autor. Cristiano/a en guaraní se suele decir 'karai' que a la vez significa señor, y fue el nombre que se le dieron a los conquistadores españoles; bautizar, hacer cristiano, en guaraní se dice (a)mongarai que literalmente significaría 'hacer señor'.

28 Lustig, 2007, señala que esta evocación de la raza guaraní como raza de guerreros se daba también en el periódico *El Centinela*.

29 *Cacique Lambaré*, 24 de julio de 1867, “¡Qué viva nuestra Patria! ¡Qué viva nuestro gran Líder! ¡Qué muera Pedro Brasil! [En referencia a Pedro II] ¡Qué mueran los negritos y sus servidores!”

30 Johansson, 2010. “No cabe pues parangón entre la lucha sostenida por Lambaré contra los españoles, y la guerra que sostiene la República. Aquella traía la luz del cristianismo y la civilización y ésta el exterminio y la esclavitud. Notable es pues la diferencia. Si no es en este sentido las ideas del colega, no estaríamos de acuerdo con él”. *Cabichui* 127, 8 agosto 1867, citado por Johansson, pp. 115-116.

Caballero (1880-1886). En los años siguientes, hasta fines del siglo, se vendió el 81,4% del territorio poseído por el Paraguay. De esta cantidad, sólo el 0,6% fue a parar a manos campesinas, el resto a pocos empresarios, generándose enormes latifundios. Los ejemplos más claros son La Industrial Paraguaya, con 2.647.717 hectáreas en la Región Oriental, y la empresa Carlos Casado con 3.150.000 hectáreas en la Región Occidental.

Los principales beneficiados fueron empresas extranjeras y políticos de turno, y los perjudicados, la mayoría de la población campesina (más del 80% de la población total) que pasó a vivir en tierra ajena (Kleinpenning, 2009).

En estos primeros años pos bélicos, identificar étnicamente al paraguayo no parece que haya sido un tema central ni de disputa, la idea del Paraguay presente en el imaginario de la elite continuaba también con la que se tenía en los años previos. Se continuaba con el mismo discurso previo a la contienda, y así encontramos testimonios de políticos y religiosos suscribiendo la idea de la raza blanca como fundamento del Paraguay.

Gregorio Benites, diplomático paraguayo, nos presenta en 1889 una visión del Paraguay que puede reflejar el sentir de la elite: “Es preciso olvidar o alterar la historia del Río de la Plata para negar que toda la existencia del Paraguay moderno es un litigio de 50 años con Buenos Aires. Empieza con la Junta Provisoria en 1810, continúa con el gobierno de Rosas y acaba con el de Mitre. Llámasele la China de América, él no es sino el Paraguay, *pueblo cristiano, europeo de raza, que habla el idioma castellano* y que un día fue parte del pueblo argentino y capital de Buenos Aires”.<sup>31</sup>

Por otro lado, cuando Fidel Maíz escribe su *Pequeña Geografía* destinada a sus alumnos de la escuela de Arroyos y Esteros (1890) afirma en la sección dedicada a la etnografía que “Vizcaya, noble provincia de España, es la cuna de los primeros pobladores de Arroyos y Esteros. Ellos implantaron en esta comarca la raza blanca a que pertenecen sus habitantes” (Maíz, 1890: 55).

Sin embargo, para los extranjeros que recorrían el Paraguay la situación era diferente. En esas mismas fechas aparecía en Asunción la traducción de los capítulos

---

31 Biblioteca Nacional del Paraguay – Colección Juan O’Leary – Gaveta 1. Le agradezco la referencia a Liliana Brezzo. Esta sección la hemos trabajado en mayor profundidad en Telesca, 2010b.

referentes al Paraguay de la obra de Eliseo Reclus, su *Nueva Geografía Universal*. En ella Reclus expresa que “La nación paraguaya por excelencia, aquella a la cual pertenece la raza mestiza de las ciudades y de los distritos poblados, es la nación guaraní” (Reclus, 1896: 35).<sup>32</sup>

Sin embargo, importante es notar que jurídicamente ya se identificaba al indígena con el salvaje. Éste es un punto a no perder de vista. Después de 1848, los indígenas que restaban eran los que no pertenecían a los 21 pueblos de indios, es decir, los que habían resistido al sometimiento central: eran los ‘salvajes chaqueños’ o los ‘caainguás’. Cada vez que se refieran al indígena se estará pensando en este colectivo, que quedará más claro tras la guerra contra Bolivia.

En 1871 se introduce, una vez más, la costumbre de formación de ‘pueblos de indios’, luego de reducciones. Por decreto del 27 de junio de dicho año se erige “en villa el punto denominado Pirapytay, con el nombre de Villa de Azára”, conformada por las “tribus guayanás situadas en el alto Paraná”. Sin embargo, esta no será la actitud normalmente adoptada desde el Estado. Al reorganizarse la administración territorial, en 1874 se nombra comandante militar de la frontera norte de la villa de San Pedro y delegado de la misma villa a un militar ya que dicha villa está “casi siempre amenazada por los indios”. Cinco años más tarde, en 1879, cuando a través de una ley se exonera del servicio militar por cinco años a los habitantes del departamento Occidental de la República (recientemente asegurado tras el laudo Hayes), se exceptúa de dicha liberación “el servicio de frontera en resguardo de las irrupciones de los salvajes”.

Es decir, la actitud del Estado será la de reducir o la de aniquilar a los pueblos indígenas que aún se resistían a la autoridad del Estado.<sup>33</sup> A través de la Ley de Colonización y del Hogar de 1905, se establece que el Poder Ejecutivo “fomentará la reducción de las tribus indígenas, procurando su establecimiento por medio de mi-

32 Ver también Rivarola, 1988, 2010. En esta última obra la autora cita al francés Norbert Truquin, quien visitó el Paraguay a fines del Siglo XIX y afirmaba que era “un país despoblado; sus habitantes –de origen indígena en casi su totalidad– tienen pocas necesidades”, p. 37. Por su parte, el inglés Keith Johnson, quien recorrió el Paraguay tras la guerra, realiza la siguiente descripción de las mujeres en Asunción en 1874: “Las mujeres paraguayas, no obstante, de todo tipo de color, desde el indígena o negro hasta casi puro español, forman la mayoría de los habitantes, y todo el comercio del interior es realizado por las mismas”, citado en Herken Krauer, 1984a: 176.

33 La Constitución de 1870 en su artículo 72, que trata de las atribuciones del Congreso, señala en su inciso 13 la de “proveer a la seguridad de las fronteras, conservar el trato pacífico con los indios o promover la conversión de ellos al cristianismo y a la civilización”.

siones y suministrando las tierras y elementos de trabajos”. En 1909 se sanciona la ley que “autoriza al Poder Ejecutivo a tomar las medidas conducentes a la conversión de indios al cristianismo y a la civilización”. Estas medidas se relacionan con la creación de reducciones “de no más de 7.500 hectáreas, pudiendo destinarse una cuarta parte de ellas a la persona o institución que se encargue de dicha reducción”.<sup>34</sup>

Sin embargo, para el discurso intelectual hegemónico estos indígenas no serán tenidos en cuenta, sólo se menciona al guaraní, pero del Siglo XVI, que pronto desaparece. Si al campesinado se le ha de negar el sufrimiento, al indígena la existencia. Pero mientras que a un operario le pagaban entre 400 y 600 pesos mensuales, a un indígena sólo 100 (Herken Krauer, 1984a: 54).

Estos indígenas sujetos a reducción serán sobre los que se refieran en los subsiguientes debates. El guaraní será el del Siglo XVI, que ya será tomado como paraguayo, ‘los otros’, los no paraguayos que necesitan ser introducidos a la civilización, serán los que habitan las nuevas tierras a sujetar por las empresas yerbateras y tannineras.<sup>35</sup>

El debate étnico identitario, o racial en el lenguaje de la época, no ha de surgir sino después de la disputa histórica se haya iniciado, o de la mano. Y ésta tiene su cenit en la contienda intelectual y periodística entre Cecilio Báez y Juan E. O’Leary.<sup>36</sup>

---

34 Estos decretos y leyes se pueden consultar en el *Digesto Indígena*, de la Corte Suprema de Justicia, y el excelente estudio introductorio de David Velázquez Seiferheld. Sobre esta última ley, interesante es notar que el ministerio encargado de efectivizarla es el de Relaciones Exteriores, y que “el título provisorio de la cuarta parte de las tierras destinadas a una reducción, ..., será entregada a la persona o empresa concesionaria inmediatamente de instalarse el personal que se encargará de la *sujección* de los indios, y el definitivo, después que se compruebe por expediente administrativo que se han *reducido* ya familias en número apreciable para constituir un núcleo de población” (itálicas nuestras).

35 Claro lo deja Félix Paiva en el cuadro que delinea en sus Lecciones de Derecho Constitucional, de 1926. Señalaba que “en la Región Oriental del país, desde tiempo inmemorial, han dejado de existir parcialidades de indios mansos y menos salvajes. Si los ha habido, hace mucho que se han asimilado a la vida civilizada, y, hoy por hoy, apenas subsisten algunas tribus dispersas de caiguáes que moran y trabajan en las zonas yerbateras y en los obrajes. ... En cambio, en la Región Occidental, fuera de los payaguáes y algunas otras parcialidades que se mantienen cercanas al Río Paraguay, las otras persisten en mantenerse diseminadas nómadas y salvajes por los desiertos de nuestro Chaco” citado en Corte Suprema de Justicia, 2003: 1637-1638.

36 La polémica está recientemente recogida en Báez y O’Leary, 2008, con una excelente introducción de Liliana Brezzo. Esta contienda tuvo un primer antecedente en 1887 cuando se quiso edificar un monumento para recordar (y elegir) a los próceres de la independencia (Barreto, 2011a). Otro antecedente más violento se registra cuando el director de la Escuela Normal Nacional de Maestros, Francisco Tapia, se encontró con que los alumnos estaban comprando cuadernos que llevaban un retrato de Francisco Solano López conjuntamente con una biografía del mismo. El director mandó arrancar dichas hojas, lo que generó la reacción de los alumnos y de la prensa, siendo Blas Garay quien salió a favor de los alumnos, “para que a los paraguayos se les enseñe a ser paraguayos”, Garay, 1984: 273.

En esta polémica también intervino, aunque sin inmiscuirse explícitamente, Manuel Domínguez. El 29 de enero de 1903 dicta una conferencia en el Instituto Paraguayo titulada: “Causas del heroísmo paraguayo” que salió publicada en la Revista del mismo Instituto,<sup>37</sup> recogido luego en el libro *El alma de la raza*. Domínguez no sólo era un intelectual importante en el ambiente, sino también vicepresidente de la República desde 1902, por lo que su palabra tenía un peso propio.

La intención de su opúsculo no era otra sino el probar que “el paraguayo era superior al enemigo”. Es decir, ante la energía desplegada por el Paraguay durante la Guerra contra la Triple Alianza, el autor se propone poner de manifiesto sus causas; intenta realizar un “ensayo de psicología histórica”.

Las fuentes en que se basa Domínguez son los relatos de los viajeros que estuvieron en Paraguay, desde Félix de Azara hasta Charles Washburn. Comienza asegurando que el Paraguay fue colonizado por la más alta nobleza de España, que junto con el sufrido guaraní dio origen al mestizo “que no era el de otras partes. Aquel mestizo en la cruce se fue haciendo blanco, a su manera,... *blanco sui-generis* en quien hay mucho de español, bastante de indígena y algo que no se encuentra o no se ve ni en el uno ni el otro” (Domínguez, 2009: 17).<sup>38</sup>

Luego Domínguez comienza a dar las pruebas de dicha superioridad y, citando al coronel inglés George Thompson, señala que “la raza paraguaya era físicamente superior a los de los estados vecinos”. Llega al punto Domínguez de plantearse “quién sabe si la raza paraguaya no estaba o no está llamada a alcanzar las cumbres a que sólo llegan las razas muy superiores”.

El autor afirma que luego de la independencia en 1811 “se formó una unidad nacional: los paraguayos pensaban, hablaban, sentían, vivían de idéntica manera. Las mismas cualidades, los mismos defectos”. Respecto al período previo a la guerra Domínguez sostendrá que “relativamente el Paraguay producía más que cualquier otro pueblo americano. Había llegado al máximo de producción con el mínimo de consumo”.

37 *Revista del Instituto Paraguayo*, 4:38 (1903), pp. 643-675. El texto se los dedica a “mis amigos Arsenio López Decoud y Juan O’Leary. A ver qué les parece este folletito. Les dedico con gusto.”

38 En el prólogo a la obra de Rey de Castro (1903) diría Domínguez: “En el Paraguay a la india honró con su amor el godo soberbio, y nació el mestizo. Con este mestizo el pobre indígena se elevó a la altura de las razas superiores”, p. VI.



“Resumen: el Paraguay era superior al invasor como raza y en las energías que derivan de esta causa: en inteligencia natural, en sagacidad, en generosidad, en carácter hospitalario, hasta en estatura... era superior por el medio físico en que se desarrolló su raza... era superior en educación... era superior por su condición económica...”.

Queda claro, luego de la lectura de este ensayo, que el heroísmo paraguayo está anclado en el concepto de raza paraguaya, aunque mestiza, blanca sui géneris, que recoge lo mejor de los españoles mezclado con la de los indígenas. Mestiza, blanca suigeneris, con todos los atributos de una ‘raza superior’. Es la primera vez que se establece claramente la cuestión de la ‘raza paraguaya’ como explicación necesaria del heroísmo y de la historia del Paraguay.

Más claro aún lo dejará Domínguez en la respuesta que le dará en 1907 al general argentino José Ignacio Garmendia. Contra los que afirman que el Paraguay es guaraní, Domínguez reafirma una vez más que “este pueblo es blanco, casi netamente blanco... imás blancos, más altos, más inteligentes, más hospitalarios y menos sanguinarios que los otros [los vecinos]” (Domínguez, 2009: 43).

Un resumen más sereno de estos textos lo expondrá en otra conferencia dada en el Instituto Paraguayo en 1908 y publicada también en la *Revista del Instituto Paraguayo*: “La Nación”. Se presenta como una reflexión sobre los constitutivos de ‘una nación’, qué la identifica y define. No abundan tanto las citas de Azara o Demersay (aunque las hay) sino más bien la de otros autores europeos: Spencer, Le Bon, Darwin, Valera, entre otros, y sobre todo Renan de quien sigue el modelo de su conferencia 1882, “¿Qué es una nación?”

Sin embargo, a diferencia del francés, que va desechando razones que definirían a la nación, Domínguez abordará las causas naturales, étnicas y psicológicas que determinan el carácter nacional. Al analizar cada una de estas causas y sus subdivisiones va señalando las particularidades paraguayas. Cuando se refiere a las causas étnicas no aporta una reflexión nueva sino que se cita a sí mismo precedido por una cita de la obra de Le Bon, *Psicología de las multitudes*.<sup>39</sup> Domínguez resumirá su conferencia es-

39 La cita de Le Bon es la siguiente: “Los gobiernos son conducidos sobre todo por el alma de su raza, es decir, por el residuo de lo pasado, de que esta alma es la suma. La raza y el engranaje de las cosas diarias son los dueños misteriosos que rigen nuestros destinos”, en Domínguez, 2009: 103.

grimiendo que el ‘carácter nacional’ se forma de la mezcla de las causas constitutivas, la geografía, la raza, la historia.

En 1903 aparece publicada la conferencia que Carlos Rey de Castro diera el año anterior en el Instituto Paraguayo, titulada *La clase rural paraguaya*. La introducción le corresponde a Manuel Domínguez. Rey de Castro, quien había llegado a Asunción en 1900 como cónsul del Perú, escribe, con ribetes científicos, una loa al campesinado paraguayo. Todo en él son características positivas. “El Paraguay cuenta con una alma colectiva bien caracterizadas”, concluirá Rey de Castro en su conferencia, “con una raza homogénea, con una democracia perfectamente sólida; con una clase rural amante de su suelo y de su patria... activa, inteligente y honrada... dispuesta a prestar su concurso a cuanto signifique un bien para el país; valerosa y abnegada” (Rey de Castro, 1903: 64).

Esta imagen bucólica será continuada por Domínguez. Mismo en la introducción a la obra de Rey de Castro llama la atención sobre “la igualdad democrática que reina en el Paraguay” (Ídem: VI). En la conferencia que él mismo brindará ese año, en el mismo Instituto Paraguayo, dirá que en Paraguay “no hay clases opresoras ni oprimidas” (Domínguez, 2009: 30). Insistirá en que la raíz de este actuar se halla en la conformación misma de la raza. El campesino, y quedó más que demostrado en la guerra, dirá Domínguez, se caracteriza por el sufrimiento: “*sufrir callado*, estoicismo puro, esta es su regla de conducta”. Este sufrimiento se ha de poner de manifiesto en los duros trabajos: “sólo el paraguayo puede con el pesado trabajo de los yerbales y del obraje. ¿Dónde recluta peones la Compañía Matte Larangeira? En el Paraguay. Aquello revienta a cualquiera que no sea paraguayo” (Ídem: 26-27). Repetirá lo mismo en la carta escrita a Garmendia en 1907: “el paraguayo en los yerbales ofrece diariamente un esfuerzo muscular sin ejemplo en América” (Ídem: 42).

Sin lugar a dudas, estas expresiones no son gratuitas ni ingenuas. Desde que grandes empresas, como La Industrial Paraguaya, Barthe Hnos y Matte Larangeira, entre otras, se hicieran con la totalidad de los yerbales que antes estaban en manos del Estado, se dio en el Paraguay una explotación sin igual de la mano de obra campesina e indígena. Rafael Barrett denunciará con una serie de artículos aparecidos en el periódico asunceno *El Diario* en junio de 1908 que “15.000 paraguayos son esclavi-

zados, saqueados, torturados y asesinados en los yerbales del Paraguay, Argentina y Brasil” (Barrett, 1978: 227).

Rafael Barrett era un intelectual de origen español (aunque de nacionalidad inglesa) que se radicó en Paraguay en 1904. De ideas anarquistas, siempre estuvo en la vanguardia del incipiente movimiento obrero. Tras estas denuncias y otras respecto al terror político vigente en 1908 es enviado al exilio a mediados de ese año. Tras una breve estadía en Brasil se radica en Montevideo, pero regresa en marzo de 1909 de incógnito al Paraguay, radicándose en una estancia que tenía su cuñado en el sur de la república, a pocos kilómetros de la frontera argentina. Allí permaneció casi un año, resguardándose del gobierno y de su enfermedad, la tuberculosis. Sus vivencias las puso por escrito en un artículo periodístico aparecido el 21 de febrero de 1910 en *El Nacional* de Asunción: “Lo que he visto”.

“Cada paraguayo, libre dentro de una hoja de papel constitucional, es hoy un miserable prisionero de un palmo de tierra” (Ídem: 54). La imagen pintada por Barrett en el texto contradice totalmente la delineada por Rey de Castro o Manuel Domínguez. De hecho, este último le responde a Barrett en el mismo periódico con un artículo titulado “Lo que Barrett no ha visto”. Domínguez acusa a Barrett de mirar el campo a través de los ojos de su enfermedad.

La respuesta de Barrett será aún más dura con su texto “No mintáis”, del 5 de marzo, en donde ataca las imágenes idílicas sobre la casa campesina, su trabajo, su comida. Les invita no a ir al campo, sino simplemente “id a vuestras casas, oh doctores, y allí encontraréis alguna sierva que os lava platos y lame vuestras sobras. Preguntadle cómo se alimenta ‘el pueblo soberano’ y cómo vive. Preguntadle por la salud de sus hijos, y si sus hijos pueden contestar, preguntadles quién fue su padre” (Ídem: 176).

Barrett morirá a fines de 1910 y su denuncia social no tendrá continuadores inmediatos. Sin embargo, la disputa, y la intervención de Manuel Domínguez en ella, nos sirven para comprender que tras esa imagen de la raza paraguaya no sólo se justifica una historia heroica sino también una situación social de exclusión. Ni Domínguez ni O’Leary se referirán a injusticias sociales concretas, cantarán a la historia y a la raza, como Ignacio A. Pane lo hará con la mujer, pero nunca al sufrimiento del día a día. Si mencionan los problemas sociales, lo harán de forma genérica y siempre señalando como ejemplos de las calamidades traídas por el sistema liberal.

Las reflexiones de Manuel Domínguez se verán recogidas en el *Álbum Gráfico* bajo la pluma de Arsenio López Decoud, quien hace suyas las expresiones de su compañero de partido político.

Los años de las fiestas del centenario de la independencia del Paraguay fueron de los más convulsionados de la primera mitad del Siglo XX, al punto que la misma celebración que hubiese correspondido realizarse en mayo de 1911 se terminó llevando a cabo tres años más tarde.

La celebración editorial corrió igual suerte, aunque no se demoraron tanto en aparecer los dos álbumes gráficos que se confeccionaron para la ocasión. Tanto el editado por Ramón Monte Domecq (*La república del Paraguay en su primer centenario*) como el dirigido por Arsenio López Decoud (*Álbum gráfico de la República del Paraguay*)<sup>40</sup> recién aparecieron en 1912 e impresos en Buenos Aires.

El *Álbum gráfico* reúne las contribuciones de un grupo de intelectuales nacidos durante o posteriormente a la guerra. El Álbum, con sus 536 páginas, estuvo bajo la dirección de Arsenio López Decoud (1867-1945) y contó con la colaboración editorial de su primo Enrique Solano López (1857-1917), sobrino e hijo de Francisco Solano López respectivamente. El grupo de intelectuales que escribieron diversos artículos estaba formado por lo más selecto del momento: Cecilio Báez (1862-1941), Manuel Domínguez (1868-1935), Fulgencio R. Moreno (1872-1933), Blas Garay (1873-1899), Juan O'Leary (1879-1969), Ignacio A. Pane (1880-1920). Todos ellos ocuparon durante su vida importantes puestos ya sea en la administración pública (presidentes, vicepresidentes, ministros), en el Parlamento o en el área educativa (rectores universitarios o directores del colegio nacional). Todos alumnos del recientemente fundado Colegio Nacional (1877) y en su mayoría egresados de la carrera de derecho de la novel Universidad Nacional (1889).<sup>41</sup>

El único extranjero en participar del emprendimiento del *Álbum Gráfico* fue el botánico suizo Moisés Bertoni (1857-1929), creador (en 1896) y director (por nueve años) de la primera Escuela Nacional de Agricultura.

40 Sobre la importancia de esta obra en su contexto son fundamentales los textos de Brezzo, 2010d, 2005, 2004; Capdevila, 2010; Rivarola, 1996.

41 Formaron parte también del Ateneo Paraguayo creado en 1883 y reemplazado en 1895 por el Instituto Paraguayo que desde el año siguiente comenzó a publicar la Revista del Instituto Paraguayo, la revista cultural más importante del país hasta su cierre en 1909.

Sin lugar a dudas, el texto central es el escrito por O’Leary sobre la Guerra contra la Triple Alianza, que ocupa casi una quinta parte de toda la obra. Este artículo, aunque con una extensión desequilibrada en el conjunto, se presenta como la versión ‘nacional’ de la guerra. “Ésta, tomaba cuerpo en la narración de la resistencia heroica de la patria, dirigida por un jefe magnífico, aceptando el sacrificio supremo en su último cuadro. El culto de los lugares, la celebración de los hombres y de los hechos de armas, la escritura lírica, pensada para ser declamada, mezclaba el fuego de las armas con el olor de la sangre, la gloria con la muerte, el honor con el sacrificio, instalaban una relación emocional, casi mística con el pasado” (Capdevila, 2008: 21). Liliana Brezzo señala que esta narración histórica se convierte para los intelectuales del *Álbum Gráfico* en reconstructora y reparadora de la nación,<sup>42</sup> aunque tardará dos décadas más hasta convertirse en historia oficial.

La pregunta por la historia reciente va a estar acompañada por la que se relaciona con la identidad étnica. No sólo es importante darse una narración histórica satisfactoria, sino también una respuesta acerca de quién es el habitante de estas tierras: ¿Era el Paraguay un país de bárbaros como se referían los gobiernos de la triple alianza, o de cretinos, como a principio de siglo había formulado Cecilio Báez? Y si no es así, ¿cómo justificar el sometimiento a los gobiernos ‘tiránicos’ del Dr. Francia y los López? ¿El paraguayo combatió por heroísmo o por temor al ‘tirano López’? ¿Quién es el paraguayo? Estas preguntas, aunque sencillas en su formulación, van a guiar una nueva reflexión sobre la identidad nacional; y la categoría de mestizaje, de nación mestiza, será la clave que rendirá cuentas de la supremacía de la ‘raza paraguaya’ sobre el resto del mundo.

En las páginas del *Álbum Gráfico* la presencia de los textos de Manuel Domínguez se hace evidente. Cuando en la “Reseña geográfica”, escrita por Arsenio López Decoud, se toque el tema de la etnografía, se señalará que la poca resistencia que los guaraníes presentaron a los conquistadores se debió “a las numerosas uniones de las mujeres indígenas con los conquistadores... Mezclada así, por excepción en el Para-

---

42 Brezzo, 2005: 230. Se basa en una observación de Ignacio A. Pane cuando en el *Álbum Gráfico* afirma que “así como a la generación anterior ha correspondido la tarea de reconstruir nuestra historia, a la actual... ha emprendido una gran obra de reparación de la injusticia histórica, la de descargar las colosales figuras de López y nuestro guerreros de 1865-70 del montón de censuras, befas y condenaciones...”, en López Decoud, 1911: 267.

guay, la sangre de sus conquistadores con la del pueblo conquistado, tuvo su origen nuestra población de hoy”. Esta nueva ‘raza paraguaya’ gozará de todos los atributos positivos imaginables.

Dos explicaciones ya se encuentran en este ítem que tendrán una gran vigencia a través de los años y que servirán para alimentar un espíritu nacionalista. En primer lugar, el mestizaje producido en el Siglo XVI que dará origen a la raza paraguaya; y, en segundo lugar, que esta raza paraguaya tendrá atributos que la harán superior a las demás razas, en especial la porteña, la brasileña y a la europea.

El mestizaje no implica, por cierto, el reconocimiento de los pueblos indígenas, sino que sólo hace referencia al guaraní de principios de la conquista. Cuando López Decoud tiene que definir a la población paraguaya, expresa que ésta “es homogénea, predominando en absoluto la raza blanca. En 30.000 puede calcularse el número de indios que en estado salvaje habitan el centro del Chaco. En la Región Oriental son hoy objeto de curiosidad, así como los negros”.<sup>43</sup>

Es más, en la introducción de la obra el mismo autor sostendrá que “existe entre nosotros perfecta homogeneidad étnica: el pigmento negro no ensombrece nuestra piel” (López Decoud, 1911: 8). De hecho, el *Álbum Gráfico* tenía exactamente esa finalidad, demostrarles a los demás, y a los propios paraguayos, “que no fuimos una horda de bárbaros fanatizados, el *millón de salvajes* al que debió redimirse por la sangre y el fuego”, sino que “pertenece a una raza inteligente y sobria, fuerte y valerosa, capaz de sufrir sin una queja las más duras privaciones” (López Decoud, 1911: 8).

## LA INFLUENCIA DE MOISÉS BERTONI

En el *Álbum gráfico* ya vemos recogido y asumido el pensamiento de Manuel Domínguez; sin embargo, el espaldarazo a estas ideas provino de la mano del botánico

43 López Decoud, 1911: 83. De más está decir que más que objeto de curiosidad eran de explotación. Mientras que a un operario le pagaban entre 400 y 600 pesos mensuales, a un indígena sólo 100. Respecto a los indígenas que habitaban el Chaco, desde fines de siglo ya eran utilizados como mano de obra barata por la empresa Carlos Casado para los trabajos más duros. Por otro lado, la importancia que la misión anglicana, instalada en dicha región en 1887, tuvo para los emprendimientos económicos ha sido señalada por Herken Krauer, 1984a. Ver también, Rivarola, 2010: 86-87 en que se refiere al uso de la mano de obra indígena chaqueña.

suizo Moisés Bertoni (1857-1929). Llegado a tierras paraguayas en 1891, se instaló en la ribera del Río Paraná, en donde adquirió 12.500 hectáreas para dedicarse a la agricultura y continuar sus investigaciones científicas.

Su primera incursión antropológica fue la serie de tres conferencias que dictó en el Colegio Nacional de Asunción entre el 26 de julio y el 21 de agosto de 1913, cuando era director del colegio Juan E. O'Leary. Las charlas fueron publicadas al año siguiente en Asunción con un prólogo de Ignacio A. Pane. Si bien es importante la exposición de Bertoni, también lo es la impresión que causó en la intelectualidad presente y cómo esos intelectuales leyeron la nuevas enseñanzas.

Bertoni en su primera conferencia se refirió primeramente a cuestiones geológicas y sobre la población del continente; para concluir con una frase que dejaría a sus escuchas con ganas de continuar: "...y por fin, de una Nación Guaraní que ha tenido en su época una verdadera civilización, por más que suigéneris" (Bertoni, 1914: 35).

Ya en la segunda conferencia, la más extensa (dada el 8 de agosto), se centra en la protohistoria del Paraguay y en "lo que se refiere a la raza y al pueblo guaraní". Comienza Bertoni a describir la civilización guaraní, con sus defectos y sus virtudes; pero esta civilización sería "imperdonablemente imperfecta si no se completara con conocimientos religiosos", los cuales abundan entre los guaraníes, y de los más altos. Pero incluso adelantos más notables encontraremos en el gobierno social, político y económico: "La constitución política de los guaraníes era la democracia pura. El gobierno era popular, esencialmente popular... El guaraní es comunista y comunista hasta el punto extremo... El comunismo guaraní, como la organización política, es completamente democrático, convencidamente igualitario y exclusivamente basado sobre el principio de los derechos del individuo, limitados por los de otro o de la comunidad" (Ídem: 70-72). Luego profundizará en la grandeza de la agricultura guaraní, que es la mejor prueba de civilización que se pueda demostrar.

En la tercera y última conferencia, da un paso más Bertoni y señala que otra prueba de la existencia de la civilización guaraní y mismo del poder de un estado social "está en su influencia sobre la constitución política" y afirma que "la existencia misma del Paraguay en el mapa sudamericano es debida, sobre todo, a la existencia de un espíritu guaraní... es debido al despertar y a la constancia del pueblo guaraní,

que exista como una necesidad histórica, la independencia política del Paraguay” (Ídem: 96-98).

Sin embargo, Bertoni es consciente de que no sólo el pueblo guaraní estuvo presente en la historia del Paraguay y es acá que introduce un tema importante, el del cruzamiento. Sostiene el naturalista suizo que el resultado de dicho cruzamiento dependerá de los componentes pero afirma que “es evidente que la raza guaraní ha tenido mucha mayor población, ha tenido mayor influencia que los españoles en la formación de la población actual... En resumen, el pueblo paraguayo, tal como está constituido actualmente sobre la base del pueblo guaraní, mirado por todos los lados, tanto por su primitivo origen y el ambiente en que se ha desarrollado, como por los componentes principales de la raza, se encuentra en condiciones excelentes para la formación y desarrollo de una mentalidad nacional, que no solamente posee todas las condiciones naturales favorables, sino que está sobre la buena vía, para llegar, mediante el esfuerzo educativo, a un grado indiscutiblemente superior” (Ídem: 104-105).

Si nos hemos detenido bastante en estas conferencias de Bertoni es porque creemos que fueron centrales para fortalecer una lectura identitaria en la intelectualidad paraguaya del tiempo de la celebración del primer centenario de su independencia.

Se ha discutido, señala Ignacio Pane en el prólogo, sobre “la idiosincrasia nacional” y considera a la producción de Bertoni como destinada a convertirse en el vademécum de todo pensador nacional. Es más, señala que “el estudio y difusión de esta obra constituirá, sin duda alguna, una verdadera labor de patriotismo para la intelectualidad paraguaya” (Ídem: I).

Reconoce, el prologuista, el orgullo de ser llamado pueblo guaraní delante de todo el mundo científico ya que el guaraní no sólo era una raza, era una civilización. Esto le sirve para dejar lejos el “sumidero de errores sobre la supuesta raza guaraní sumisa, imbécil, *cretina*, que no sabe más que aguantar tiranías de jesuitas y de dictadores” (Ídem: V), haciendo clara referencia a la polémica sostenida diez años atrás entre O’Leary y Báez, de la cual ciertamente salió vencedor el primero, el presente director del Colegio Nacional.



Al punto se impusieron en el ambiente las ideas de O’Leary que ya ni Francia ni López son presentados como tiranos sino que estaban presididos de un “espíritu igualitario” del cual ahora ya se sabe que no proviene este espíritu sólo de la revolución francesa sino fundamentalmente de la “pasta guaraní” que fue su “propicio medio e instrumento”.

Se pregunta Pane, al finalizar su texto, sobre cómo los paraguayos deben apreciar la obra de Bertoni. Se responde que primeramente se la debe valorar como un aporte científico, digno de ser discutido si es que se encuentra alguna objeción seria, pero en segundo lugar, y esto es lo más importante, “como un tributo de la ciencia a la glorificación nacional. El homenaje granítico de la cultura actual unido a la apoteosis histórica de nuestro heroísmo desplegado en 1865 a 1870. Un himno al pasado paraguayo” (Ídem: XII).

La fuerza del aporte de Bertoni radicará justamente en esto, en afianzar ese himno al pasado, un himno que ya cuenta con bases científicas de primerísimo nivel. No lo dice un paraguayo, lo dice un extranjero, un europeo; no lo dice un poeta o un publicista, lo afirma un científico, un sabio.

Estas conferencias de Bertoni recibieron una más que cálida recepción y se comentaba que “continuamente piden el *Resumen de pre y protohistoria guaraní*, pues es adoptado en las escuelas y casi obligatorio” (Baratti, 2003: 44). De hecho, Moisés Bertoni publicará en 1922 su primera parte (la referente a la etnología) de su obra *La civilización guaraní* retomando los mismos aspectos de sus conferencias pero ya discutiendo con autores europeos además de añadiendo temas nuevos.

Rubén Bareiro Sagüier (1990) señala que con Bertoni se inicia lo que él llama una generación indigenista-nacionalista, en donde incluye también a Narciso R. Colmán, Eloy Fariña Núñez y Natalicio González. Sin lugar a dudas se puede vislumbrar una toma de conciencia de parte de la intelectualidad paraguaya de la importancia de sus raíces guaraníicas. Baratti cita una carta del aún joven Efraím Cardozo (1906-1973), escrita a Moisés Bertoni en 1924 en donde lo considera como “el descubridor de la raza guaraní, o mejor, su glorioso reivindicador... [que] nos ha legado a nosotros, paraguayos ingratos, indignos de nuestro pasado y dignos del presente, el más formidable monumento a la raza” (Baratti, 2003: 44).<sup>44</sup>

44 Sobre la generación de Efraím Cardozo del Colegio de Nacional, ver Resquin, 1978.

Sin embargo, más que iniciar una generación nueva, el trabajo de Bertoni le brindará mejores cimientos a la reflexión que se venía generando desde Blas Garay en adelante, especialmente con Manuel Domínguez: no una reivindicación del indígena presente, sino una imagen mítica del guaraní.

Ciertamente que de las conferencias de Bertoni se pudieron haber sacado otras conclusiones. El naturalista suizo insistirá no sólo que la nación guaraní era una civilización, y de las más importantes, sino también que la nación hoy es mayoritariamente guaraní. El grupo de intelectuales paraguayos de las primeras décadas sólo tomó la primera parte de la afirmación y la segunda la convirtió en una herencia inmaterial, somos 'guaraní' en tanto que herederos de esa civilización, de la pasada, de la que se mezcló con la española y desapareció.<sup>45</sup>

En estas décadas, al igual que ocurría en otras latitudes, fue creciendo un desencanto con la democracia liberal a la par de una búsqueda de un pasado común, no signado por la derrota.<sup>46</sup> Se comienza a fortalecer esa mítica 'edad de oro' en los años previos a la guerra y a recuperar una antigua civilización guaraní, aunque extinguida ya. El discurso de la nación mestiza de Domínguez más la rehabilitación de Francisco Solano López por O'Leary se fueron haciendo carne en la sociedad, en especial a través del servicio militar.

Al servicio militar habría que añadir las continuas levadas de la población para combatir ya sea en un bando u otro, en cada uno de los alzamientos y revoluciones que se sucedieron desde principios de Siglo XX. Esta población que se caracterizaba por "la precariedad de la parcela de tierra explotada, el uso de mano de obra familiar y una movilidad ciertamente alta en cuanto a la combinación de cultivos de subsistencia y obtención de ingresos monetarios vía contratación transitoria de su fuerza de trabajo" (Herken Krauer, 1984a: 150).

Al mismo tiempo, la literatura en guaraní marcará un hito muy importante en el recorrido intelectual nacionalista. *Nande ypy cuera* (1922) de Narciso R. Colmán

---

45 Podemos ver esto en la siguiente obra de Domínguez (1946), pos-Bertoni, que recoge el debate con el economista Rodolfo Ritter en 1919 sobre la economía de Carlos Antonio López.

46 Este sentimiento se ve aumentado si se tienen en cuenta la gran inestabilidad política, sucesión de presidentes y revoluciones, en especial las de 1911-2 y 1922-3, en las que se vio involucrado un alto contingente de la población, falleciendo muchos, emigrando más.

como su *Ocara poty* (1917) forjarán una tradición acrecentada por poetas de índole más popular como Emiliano R. Fernández y Manuel Ortiz Guerrero. En este despertar guaraní, el joven José Asunción Flores crea el género musical ‘Guarania’. Un diplomático estadounidense dirá que “their literature largely consists of the class of ballads or folk songs with which an agricultural and pastoral people usually begin their literary development” (Schurz, 1920: 28).

Este despertar de la poesía en guaraní no está desconectado de la nueva versión de la historia y de la identidad que va gestándose. O’Leary es justamente quien escribe el prólogo al primer tomo de la segunda edición de la obra de Colmán, aclamándolo como “el poeta de la raza, el primer poeta guaraní!”. La relación con la historia y la guerra lo deja de manifiesto cuando afirma que “Tanto como el heroísmo de nuestros soldados, nos defendió del guaraní en la Epopeya del ‘65. Y si nuestros héroes desaparecieron por la metralla brasileña, quedó en pie, irreductible, el muro infranqueable del idioma, detrás del cual se conservó la patria agonizante. Los vencedores pudieron rectificar nuestros límites y usurpar nuestro territorio, pero fueron absolutamente impotentes para anular esa frontera trazada por la lengua, que ponía un abismo entre ellos y nosotros”.

## NATALICIO GONZÁLEZ Y UN NUEVO USO DE LA RAZA PARAGUAYA

La década del ‘20 fue rica en movimientos políticos e intelectuales,<sup>47</sup> marcada por la guerra civil de 1922 y los preparativos para la futura Guerra del Chaco (1932-1935).

47 Cf. Rivarola, 1993a. Quizá el documento que no habría que perder de vista es el representado por “El Nuevo Ideario Nacional: Manifiesto a los trabajadores y hombres jóvenes de todos los partidos” de 1929 (Asunción: La Colmena, 66 pp.) escrito por un grupo de jóvenes universitarios. Se presenta como diferente a lo que manifiesta el sector de Natalicio González, aunque en contra del sistema liberal imperante, propone una socialización de la política y la economía. En sus sesenta páginas de texto, el tema étnico no aparece como central. Por un lado se sigue el espíritu del Ariel de Rodó (“La promoción... de un movimiento continental, tendiente a constituir una confederación... de todos los pueblos de Latino América, considerados como formando una unidad étnica, social y cultural”), por otro se recupera, en el llamamiento final del manifiesto, el espíritu rebelde del guaraní (“Con todo, no cabe duda de que la mayoría pobre de los habitantes del país constituirá el verdadero nervio motriz de la Revolución. En esto obrarán, en parte, circunstancias de carácter económico y, en parte, motivos de orden étnico o racial. Es de creer, en efecto, que esa vasta insurrección de multitudes coincida con una formidable resurrección del alma nativa o criolla. ...significará el renacimiento del espíritu legendario y ancestral de la raza, que dormita quietamente bajo el peso agobiador de una secular opresión. Abatida, sofocada, anestesiada, desde los primeros días de su existencia, esta misteriosa ánima colectiva, en medio de su aparente desfallecimiento, nunca ha dejado de ejercer influencia decisiva en el destino”). Entre una de las reformas enunciadas, pero no trabajada, está la “redención del indio”.

En este contexto, la figura de Natalicio González (1897-1966) será la que condense una ideología de Estado contraria a la democracia liberal, en una obra que marcará profundamente a más de una generación de paraguayos, especialmente a partir de 1947 en que el Partido Colorado se establece en el poder: *El Paraguay eterno*. Este libro, publicado en 1935, recoge tres trabajos escritos entre 1930 el primero y 1934 el tercero, los dos últimos ya durante la Guerra del Chaco, entre Paraguay y Bolivia.

González ya no se enfrenta con la necesidad de reivindicar la historia ni a la raza paraguaya sino que lo que estaba en disputa era el mismo sistema liberal. González propone un peculiar socialismo de Estado y, siguiendo al pensador francés Charles Maurras, afirma que “el Paraguay busca la destrucción del Estado liberal que le oprime y desarticula y marcha a la conquista de un Estado que sirva de instrumento a su grandeza” (González, 1935: 72). Plantea ahora “la lucha entre paraguayos y gubernistas” (Ídem: 60), entre la Nación y el Estado. El Estado es entonces, en su concepción, antiparaguayo y su constitución exótica.

Es decir, su intención será demostrar que la propia naturaleza del paraguayo, desde su misma raza, rechaza el sistema liberal y convoca un sistema con un Poder Ejecutivo fuerte, y sus modelos serán el Dr. Francia, Carlos Antonio López y su hijo Francisco Solano, fundamentalmente Carlos Antonio López. De esta manera, la primera parte de la obra será dedicada al “proceso constitucional” del paraguayo. Al igual que sus predecesores sostendrá que “El Paraguay es una entidad típicamente americana” haciendo hincapié en la importancia que le cupo a la geografía y en que la ‘paraguayidad’ está constituida por valores en su mayor parte autóctonos.

A diferencia de Domínguez que solía comenzar refiriéndose al ‘godo’, al componente español, González trae en primer lugar su referencia a la raza guaraní para lo cual hace uso (y cita) de Moisés Bertoni sobre la inmensa sabiduría del guaraní en botánica y farmacia, sobre la existencia de ciudades guaraníes previa a la Conquista, y del comunismo peculiar que practicaron los guaraníes.

El español ya no será la mejor raza europea, sino el conquistador que trae el genio industrial, sus instituciones y sus leyes, pero que se combaten en dos direcciones contrapuestas: por una lado la europeización del nuevo mundo y por otro se identifica “con el nuevo escenario de sus hazañas que en el fondo de cada cual asoma el

alma de un insurgente”. Y esto se debe a que en estas tierras paraguayas no le cupo el rol de un dominador violento sino como el aliado del indio. Por un lado el indio necesitaba del español para guerrear contra los otros pueblos y los españoles necesitaban una vida sin levantamientos indígenas. El signo de esta alianza se dio a través del matrimonio con las indias.

“En el hogar del conquistador la madre indígena impuso su idioma, su sistema de alimentación y la tradiciones de la raza. En los hijos de estas uniones se prolongaron el alma y la sangre del indio. Y –¡extraño conflicto que plantea la mezcla de razas!– cuando éstos actuaron en gran número acicateados por la misma sed de riquezas de sus padres, hicieron posible el dominio efectivo del indio, sometiéndolos al arduo régimen de las encomiendas. Por eso, bien puede decirse que las verdadera conquista de los guaraníes, no lo efectuaron los españoles, sino los mestizos” (Ídem: 30-31).

Sin embargo, tanto el indio (a quien en ocasiones denomina criollo) como el mestizo dan un paso más y tienden a la separación de la colonia, a la emancipación, comenzando a gestarse un alma colectiva entre ambos grupos.

Natalicio González insistirá en esta nueva raza, que posee tradiciones uniformes, ideales, penurias y esperanzas sentidas en común, una unidad étnica y un hábitat que se fue transformando “en el sentido que más favorecía a la índole rural y guerrera de la raza” (Ídem: 45). De hecho, a la hora de la independencia el Paraguay aparecerá como una entidad orgánica, diferenciada y con personalidad propia. Y exactamente por esta realidad de no división es que surgirá un Estado fuerte. Acá ya queda claro cómo todo conduce a reafirmar el principio del cual partió. El Estado que le conviene al Paraguay no es el Estado liberal, sino un Estado como el del Dr. Francia o el de los López, una forma de Estado que surge de la misma realidad de la gente, y no al revés.

Estos gobernantes, dirá Natalicio González, establecieron un Estado fuerte no para apabullar y someter a un pueblo, sino porque este Estado es creatura de esa misma raza, su prolongación natural.<sup>48</sup>

Al igual que Domínguez, González ve la confirmación de su teoría en la obra de

---

48 En una parte del texto, Natalicio González se refiere a Báez sin nombrarlo: “trataron de demostrar la vileza orgánica de los dos grupos étnicos, de cuyo cruce surgió la población paraguaya, la inferioridad de la raza española y la inferioridad de la raza guaraní para llegar a la conclusión de que el Paraguay era un país de cretinos. El ideal de estos ideólogos era desnaturalizar a la nación para rehacerlo conforme al patrón importado”. González, 1935: 65-66.

gobierno de Carlos Antonio López. Afirma que durante este tiempo “hay una armonía profunda entre el régimen de los López y los ideales de su pueblo. El Estado realiza maravillosamente la síntesis del pasado paraguayo, funde en una nueva entidad la herencia política del conquistador laico con la obra espiritual de los catequistas para desenvolver sobre bases firmes y naturales la cultura autóctona” (Ídem: 51).<sup>49</sup>

Lo interesante en esta cita es que nuevamente la base no son los indígenas en sí, sino los conquistadores laicos y espirituales que prepararon ‘la criatura’. Ahora es el Estado el que realiza la síntesis y crea una nueva entidad para desarrollar una ‘cultura autóctona’.

Con Natalicio González llegamos a otra concepción u otro uso de la categoría del mestizaje. No será tanto el aspecto racial lo que le interese sino los fundamentos para un tipo de Estado. El objetivo no es justificar el heroísmo sino sentar las bases étnicas para un estado Fuerte, para un socialismo de Estado.

## HASTA EL PRESENTE

En 1936 se realiza un golpe de Estado que deja sin efecto la Constitución liberal de 1870 identificando al Estado de la República del Paraguay con la Revolución Libertadora (Decreto 152, del 10 de marzo de 1936). Esta revolución, la Constitución de 1940, las dictaduras de Higinio Morínigo (1940-1948) y Alfredo Stroessner (1954-1989) hicieron de esta teoría casi una ley científica. La identidad mestiza de la nación nunca será puesta en duda.<sup>50</sup>

La situación de la propiedad de la tierra no había variado aún para 1946. “25 properties, each of more than 100,000 ha and owned almost exclusively by foreign enterprises, covers a combined area of 13,115,901 ha, corresponding to 32.2 % of the national territory. The 1,526 medium-sized properties of 1,877-100,000 ha in the two regions had a combined area of 14,606,693 ha, or 35.9% of the national territory. The small proprietors (with under 1,875 ha) by contrast, owned less than 2 million ha, i.e. 4.8% of the land” (Kleinpenning, 2009: 65-66). Estos datos se refieren a la

49 Sobre la filosofía de la historia implícita en Natalicio González, Dávalos y Livieres Banks, 2006.

50 “...el ideal nacionalista –que es la fuerza renovadora del Paraguay redivivo– se ha arraigado aún más en la conciencia del pueblo. Puedo, pues, afirmar que se ha consolidado la Revolución” (Morínigo, 1943: 4).

tierra ocupada, no toman en cuenta a los campesinos sin tierra. De hecho, no menos que el 48,5% de los campesinos se encuentran en estos años con el estatus de mero ocupantes de la tierra.

Juan E. O'Leary, declarado historiador nacional, recibió el extraño privilegio, estando él aún con vida, de que una de las plazas céntricas de Asunción lleve su nombre y un busto la corone. La inauguración fue el 1 de marzo de 1955 de la mano de Stroessner; a pocas cuadras, una de las calles principales también lleva su nombre. Esto último pone de manifiesto el grado de legitimación que le cupo a esta nueva manera de comprender la historia, la identidad nacional y la realidad social. Lo que equivalía, sin lugar a dudas, a legitimar el régimen dictatorial en curso.

Si bien hemos seguido un recorrido intelectual, se debe continuar profundizando el debate para ver si detrás de esta acción 'reconstructora-reparadora' no se halla también una intención disciplinadora de la sociedad, dejando en claro quién es y quién no un verdadero paraguayo y cuáles son las actitudes que se deben esperar de tal persona.

A partir de la Constitución de 1992 el Paraguay se reconoce como país pluricultural (Art. 140), pero no resulta sencillo sin embargo romper el mito de la nación mestiza. Es importante pensar el Paraguay hoy y las relaciones con los afrodescendientes y los diversos pueblos indígenas. Cómo abordar la multiculturalidad sin convertirla nuevamente, al igual que el mestizaje, en una idea negadora de la diferencia o que subsuma la diferencia. ¿Qué significa ser pluricultural? ¿Qué implicancias tiene? ¿De qué manera la exclusión étnica también se vislumbra como exclusión social y económica?<sup>51</sup>

Pensar la construcción étnica del Paraguay nos refiere a exclusiones históricas y presentes. El imaginar, inventar, crear una/s identidad/es para el Paraguay que queremos implica partir de los que hoy son excluidos, exclusión también transida por el componente étnico.<sup>52</sup>

51 Cr. Boidin, 2011; Schwartzman, 1983. La bibliografía para América Latina es amplia, pero ver los textos de Hale, 2004; Wade, 2011; Cadena, 2007; Appelbaum y Roseblatt, 2003, entre otros.

52 Pensar en identidades, en plural, ayudará también a fortalecer la democracia en Paraguay. Para el caso español, ver el texto de Sáez-Arance, 2004.





*“Al fin han pasado esos desgraciados tiempos de opresión y tiranía.  
La oscuridad en que yacíamos  
ha desaparecido, y una brillante Aurora empieza  
a descubrirse sobre nuestro Horizonte”.*

Mensaje de José Rodríguez de Francia y  
Juan Valeriano Zeballos al Congreso  
del 17 de junio de 1811.

# **LA TRANSFORMACIÓN INCONCLUSA DEL VECINO EN CIUDADANO\***

**Herib Caballero Campos**

\*El autor agradece la valiosa contribución de Erasmo González en la elaboración de este trabajo.

## INTRODUCCIÓN

Referirnos a la ciudadanía en el Paraguay desde la perspectiva histórica es todo un desafío, pues hasta la fecha se han ocupado más del tema los politólogos y los sociólogos. El primer problema al que nos enfrentamos consiste en superar la visión romántica sobre los atributos democráticos y ciudadanos de los paraguayos concebida por Manuel Domínguez, quien sostuvo a principios del Siglo XX que “el paraguay, descendiente de grandes hombres, libre de presiones feudales, se manifestaba en la plenitud de su naturaleza superior. Estarían también en los Comuneros, que iniciaron la primera revolución americana. Sus principios eran muy claros y son muy conocidos. La soberanía reside en el común; La razón priva [sic] sobre toda autoridad; Los pueblos no abdican su soberanía. Hobbes inculcaba en Europa que todo gobierno era necesariamente absoluto y los paraguayos respondían desde sus selvas que todo el poder es necesariamente limitado, noción hoy elemental en la ciencia política” (Domínguez, 1946: 247).

Dicha imagen influyó en varias generaciones de autores paraguayos y como ejemplo podemos citar al célebre historiador paraguayo Efraím Cardozo, quien escribió en el mismo sentido: “El Paraguay había tenido su Revolución Comunera (1717-1735), que proclamó principios idénticos a los que Francia universalizó y Buenos Aires adoptó. La tradición revolucionaria y libertadora paraguaya venía de lejos. Los primeros conquistadores trajeron la simiente de las comunidades peninsulares, simiente que brotó briosa en la selva paraguaya” (Cardozo, 1987).

Cabe señalar que estas ideas siguen teniendo una fuerte difusión hasta la actualidad, pues el libro de Efraím Cardozo posee varias reediciones y es material de consulta obligada para los estudiantes universitarios en los cursos introductorios de las universidades paraguayas.

Este artículo pretende aportar, desde la perspectiva de la Nueva Historia Política<sup>1</sup>, una visión de largo plazo sobre el desarrollo de la ciudadanía, desde que se inició

---

1 “La reaparición del objeto político como un eje central en la historiografía es otra de las cuestiones más interesantes de las dos últimas décadas, y se ha producido con simultaneidad al eclipse filosófico de la separación kantiana entre objeto y sujeto, aunque parezca esto un tanto paradójico y por más que aquel proceso como es natural, no sólo obedezca a este” en Hernández Sandoica, E. (2004). pp. 422.

el proceso de la Independencia del Paraguay en el año 1811 hasta 1946, con un especial énfasis en el Siglo XIX.

Para este artículo utilizamos la clasificación de ciudadanía aportada por T.H. Marshall<sup>2</sup>, quien la dividió en ciudadanía civil, ciudadanía política y ciudadanía social (Marshall, 2004: 21 y ss). La tradición inaugurada por Marshall implica que la ciudadanía moderna está vinculada al status igual de los habitantes de un territorio político en tanto que son miembros de una comunidad (Nosetto, 2009:77).

Marshall sostuvo que el Siglo XVIII aportó los derechos civiles, o la ciudadanía civil que implicó igualdad ante la ley, libertad de la persona, libertad de palabra, pensamiento y culto, y derecho de propiedad. En el Siglo XIX se desarrollaron los derechos políticos o la ciudadanía política que estaba compuesta por el derecho a participar en elecciones, el derecho a formar parte de las instituciones políticas y participar de asambleas y gabinetes. Por último, en el Siglo XX se logró la ciudadanía social que implica el derecho a un bienestar económico y social (Marshall, 2004: 21 y ss). De este modo, para Marshall el concepto de ciudadanía se construye a partir de una progresiva adquisición de derechos, que permite una acumulación evolutiva de prerrogativas y libertades (Nosetto, 2009: 77).

En primer lugar analizaremos las continuidades y rupturas en cuanto a la institucionalidad del Estado entre el Estado Español en Indias y el surgimiento del Estado Nacional Paraguayo a partir de la Crisis Monárquica de 1808 y la posterior revolución de independencia que se inició en 1811.

Posteriormente realizaremos una revisión del desarrollo de la ciudadanía desde los inicios de la vida independiente del Paraguay hasta el proceso político denominado Primavera Democrática, en 1946. Elegimos dicho proceso como punto de conclusión porque en él confluyeron los anhelos democráticos de los paraguayos agrupados en diversos grupos políticos, anhelos que no lograron consolidarse debido a la intolerancia política cuya expresión fue una larga dictadura que rigió al país hasta 1989.

Concluye el artículo con un anexo en el cual revisaremos la evolución del proceso

---

2 Marshall "ofreció lo que ha llegado a ser un ejemplo clásico de análisis del concepto de ciudadanía desde una perspectiva evolutiva". Bogdanor, V. (Ed.) (1991). pp. 120.

electoral paraguayo destacando las inclusiones y exclusiones de los ciudadanos partir de la primera elección realizada durante el año 1813 hasta 1946.

## DEL ESTADO BORBÓNICO A LA REPÚBLICA LIBERAL

Durante el Siglo XVIII los monarcas borbones impulsaron una serie de reformas que tenían por objetivo desarrollar una nueva forma de gobierno inspirada en el principio del Despotismo Ilustrado (Munck, 2001: 36-37).

En ese contexto tuvo lugar el gobierno de Carlos III (1759-1788), el más dinámico y firme en el desarrollo de las reformas tanto en España como en América (Dominguez, 1990: 227). Las reformas borbónicas impulsadas por el rey Carlos III dieron como resultado la promulgación de una Real Ordenanza de Intendentes para el entonces recientemente creado Virreinato del Río de la Plata. El 28 de enero de 1782 fue promulgado dicho documento que entró en vigencia por un bando del Virrey Vértiz, del 25 de noviembre de 1783<sup>3</sup>. En Asunción el bando fue publicado a comienzos de 1784, siendo gobernador del Paraguay el coronel Pedro Melo de Portugal.

La Real Ordenanza de Intendentes, a criterio de la historiadora argentina del Derecho, Laura San Martino de Dromi, “adquiere el carácter de una auténtica Constitución política de las autonomías regionales durante la época virreinal. Fue la primera Carta política para los vastos territorios del Plata y su influencia perduró después del movimiento revolucionario de 1810, por cuanto muchas de sus disposiciones se volcaron posteriormente a la organización nacional o provincial” (San Martino de Dromi, 1999: 20).

De este modo, cabe señalar que las cuatro causas que conformaban las atribuciones del intendente: Hacienda, Guerra, Justicia y Policía o Buen Gobierno, fueron ejercidas en forma ininterrumpida por todos los gobiernos republicanos surgidos desde 1811 hasta 1870. Todas las magistraturas que ejercieron el gobierno durante di-

<sup>3</sup> ANA, SH, 421. Copia impresa del Bando del Virrey Juan a Joseph de Vértiz y Salcedo autenticada por el Marqués de Sobremonte. Buenos Aires, 25 de noviembre de 1783.

cho lapso fueron herederas de la intendencia borbónica. La Junta Superior Gubernativa, el Consulado, el Dictador y, finalmente, el Presidente de la República ejercieron en forma personal dicha atribución<sup>4</sup>.

La única salvedad fue el funcionamiento del Ministerio de Hacienda, pues, justamente, la Real Ordenanza de Intendentes disponía la separación de dicha atribución en forma específica, delegando su responsabilidad directa en un ministro (Lynch, 1967:125).

## EL FALLIDO INTENTO DE DIVISIÓN DE PODERES

El proceso de independencia del Paraguay se inició en 1811, cuando el 19 de enero de ese año las tropas provinciales derrotaron en Paraguarí al ejército enviado por la Junta de Buenos Aires, que estaba bajo el mando de Manuel Belgrano. El 9 de marzo de 1811 las tropas de Buenos Aires son definitivamente derrotadas. Ambas victorias fueron conducidas por oficiales criollos.

De hecho, desde 1810 en la Provincia del Paraguay se produjeron diversos intentos conspiraticios inspirados por la Junta de Buenos Aires. Todos esos planes fueron frustrados al ser descubiertos por el gobernador español Bernardo de Velasco<sup>5</sup>.

Ante las pretensiones portuguesas de enviar tropas para sostener al gobernador español del Paraguay, los oficiales criollos que estaban involucrados en el plan revolucionario adelantaron las acciones a la madrugada del 15 de mayo. Como resultado de la exitosa e incruenta acción se nombraron dos consocios para gobernar con Bernardo de Velasco. Los consocios designados por los oficiales fueron José Gaspar Rodríguez de Francia y Juan Valeriano Zeballos, ambos connotados vecinos de Asunción, quienes habían ejercido el cargo de Alcalde de 1<sup>er</sup> Voto de la ciudad.

La Junta Superior Gubernativa estuvo en vigencia hasta octubre de 1813, pero desde agosto de 1811 funcionó sólo con cuatro miembros, pues el presbítero Francisco

4 En 1854 el presidente Carlos Antonio López dictó el decreto por el cual se establecieron los siguientes Ministerios o Departamentos a saber: Hacienda, Guerra y Marina, Gobierno, Relaciones Exteriores. ANA, SH. Vol. 314, Núm. 23.

5 Al efecto de conocer los diversos planes se puede consultar Cooney, J. (2010). pp. 86-91.

Javier Bogarín había sido expulsado (Cooney, 2010: 122). Posteriormente, el doctor Francia se retiró de la Junta por un año. Desde su retiro Francia utilizó el apoyo de sus partidarios integrantes del Cabildo de Asunción para presionar a los restantes integrantes de la Junta. Finalmente se reincorporó en diciembre de 1812, con el fin de convocar a un Congreso General que establezca una nueva forma de gobierno.

En la convocatoria a dicho Congreso General se estableció un principio mucho más amplio de participación política, pues se concedió el derecho al voto a un número mayor de vecinos, a lo que nos referiremos con mayor detalle en un siguiente apartado<sup>6</sup>.

El Congreso sesionó entre el 30 de septiembre y el 12 de octubre de 1813 y finalmente se estableció el gobierno consular a ser ejercido por dos cónsules, resultando electos Fulgencio Yegros y José Gaspar Rodríguez de Francia por el período de un año. Lo novedoso en las atribuciones de ambos gobernantes es que, además de reducirse el número de integrantes del gobierno de cinco a dos, se pretendió instaurar la división de poderes, pues en el artículo duodécimo del Reglamento de Gobierno consta que "... se deja al arbitrio y prudencia de los dos Cónsules el arreglar de común consentimiento y conformidad todo lo conveniente al mejor Despacho y expediente de todos los negocios de Gobierno en todos sus Ramos, así como la conservación de uno o dos secretarios y del mismo modo la creación de un Tribunal Superior de Recursos que deberá conocer y juzgar en última instancia conforme a las Leyes según la naturaleza de los casos y juicios"<sup>7</sup>.

Al año siguiente se volvió a reunir el Congreso, en el cual los partidarios de Francia lograron los votos necesarios para el establecimiento de un gobierno unipersonal. El hecho de recurrir a la Dictadura Romana no fue un hecho aislado, pues era evidente que la idea circulaba en la región. En ese sentido, Ternavasio menciona que en Buenos Aires, Bernardo de Monteagudo postulaba simplificar los mecanismos del ejercicio del poder y adoptar el modelo de la dictadura romana al que consideraba menos complicado (Ternavasio, 2007: 149).

---

6 Convocatoria al Congreso General de la Provincia, 26 de agosto de 1813, en Caballero, H. et al. (2008). pp. 89-93.

7 Bando de los Cónsules José Gaspar Rodríguez de Francia y Fulgencio Yegros a los habitantes de la República. Asunción, 21 de octubre de 1813. ANA, SH, Vol. 222. Núm. 3, en Caballero, H. et al. (2008). p. 94.

El congreso de 1814 reiteró entre sus resoluciones la necesidad de establecer un Tribunal de Recursos o Apelaciones<sup>8</sup>, reivindicación que no fue tomada en cuenta por el dictador, quien dos años más tarde logró, en un nuevo congreso con menor número de representantes, ser elegido como Dictador Perpetuo y la atribución de convocar al Congreso General, cuando él lo creyera conveniente.

La estructura del Estado paraguayo bajo el largo gobierno de Rodríguez de Francia fue similar al de la Intendencia, el poder político con sede en Asunción gobernaba a través de los jueces de campaña o pedáneos y comandantes militares en las principales poblaciones del país. El caso paraguayo, de acuerdo con José Carlos Chiaramonte, es el ejemplo de cómo un poder local del antiguo régimen se convirtió en un poder nacional (Chiaramonte, 2003: 18.2).

En cuanto al proceso por el cual los poderes locales se convirtieron en poderes nacionales o provinciales, Chiaramonte cita a un periódico británico, *Edinburgh Review*, que en 1809 analizaba lo que ocurriría en las colonias hispanoamericanas al cesar las autoridades españolas y vaticinaba que desaparecerían los virreyes y gobernadores, reales audiencias, oficios de Real Hacienda, entre otros, pero que sobrevivirían los cabildos o ayuntamientos, pues los mismos “quedarán como quedaron en el caso de Holanda las Magistraturas locales del país y aquellas autoridades que emanaban de una constitución original y peculiarmente buena...” (Chiaramonte, 2007: 95).

En ese sentido, podemos decir que el Cabildo de Asunción se impuso como base del nuevo gobierno revolucionario. Su rol fue clave para el Congreso de 1813, pues en conjunto con la Junta Superior Gubernativa convocó a dicha asamblea.

Tras la supresión del Cabildo en 1824, el dictador Francia estableció un Cuerpo Municipal cuya cabeza siguió siendo el Alcalde con las mismas atribuciones que poseían los alcaldes ordinarios. Tras la muerte del dictador Francia, acaecida el 20 de septiembre de 1840, el alcalde segundo juez ordinario Pastor Filártiga tuvo una

---

8 En el Resumen del Acta consta cuanto sigue “... bajo la prevención de que si el presente Congreso, antes de disolverse no dejase señalados los Individuos que deben componer el Tribunal Superior de Justicia, sobre que ya se tomó Resolución en el Congreso Anterior, para el mejor expediente y despacho de las causas contenciosas que no deban ser del resorte del Gobierno: Proceda dicho Dictador a poner en planta a la mayor brevedad este importante e indispensable establecimiento, bajo el Reglamento que formará a este fin, pudiendo entre tanto solo interinamente ejercer este poder judicial” . Acta del Congreso del 3 de octubre de 1814. ANA, SH, vol. 223, núm. 4 en Caballero, H. et al. (2008). pp. 103.



destacada actuación en la conformación del gobierno provisorio de la Comandancia General de Armas y la convocatoria del Congreso del 13 de marzo de 1841, en el cual Mariano Roque Alonso y Carlos Antonio López fueron electos cónsules de la República<sup>9</sup>. El predominio del Cuerpo Municipal asunceno siguió vigente durante el Segundo Consulado<sup>10</sup> y perdió fuerza con el inicio del primer período presidencial de Carlos Antonio López (1844-1854).

## EN LA JUSTICIA TODO SIGUE IGUAL

La pervivencia del modelo borbónico en la Primera República paraguaya se observa, por sobre todo, en la aplicación de la justicia, que en su primera instancia era precisamente ejercida por los integrantes del Cabildo y luego por sus sucesores, los alcaldes del Cuerpo Municipal de Asunción.

El historiador Ezequiel Abásolo aporta datos sumamente relevantes al respecto de la aplicación de la justicia. Para Abásolo, entre 1810 y 1840 “la práctica forense paraguaya mantuvo los rasgos que la caracterizaban a finales del período hispánico, si bien con el agregado de que el ejercicio de la justicia se vio afectado por la peculiar situación política del país” (Abásolo, 2008).

Tras el fallecimiento de José Gaspar Rodríguez de Francia en 1840, se restableció la idea de los congresistas de 1813 de erigir un Poder Judicial, a cuyo respecto los cónsules Alonso y López escribieron: “Desde el año 1814 ha deseado la República tener un Tribunal de Apelaciones y separar este ramo judicial del poder ejecutivo. En el Congreso del precitado año así se dispuso sin conseguirse su fin. El gobierno conoce toda la utilidad de esta medida y le ha dado más latitud para establecer de un modo uniforme la administración de justicia en toda la República...”<sup>11</sup>. Por tal motivo, se sometió para su aprobación un Estatuto de la Administración de Justicia.

9 ANA, SH, Vol. 245. Núm. 14. Acta de Designación del Comandante General de Armas en Caballero, H. et al. (2008). pp. 119.

10 Los cónsules tuvieron que notificar al Cuerpo Municipal de Asunción la convocatoria al Congreso Extraordinario del 25 de Noviembre de 1842, en el cual se ratificó la independencia nacional y se adoptaron otras importantes medidas de gobierno. ANA, SH, Vol. 252. Núm. 6. en Caballero, H. et al. (2008). pp. 129.

11 ANA, SH. Vol. 252. Núm. 11. Mensaje del Gobierno al Congreso Nacional. 25 de noviembre de 1842.

Dicho estatuto creaba un Juez Superior de Apelaciones y, además, derogaba formalmente las Leyes de Indias, pero en el artículo 73 admitía como parte del Derecho Positivo de la República a “...las leyes de Castilla, las de las Partidas, las de Toro con lo que no digan oposición a nuestras leyes patrias y mientras la República no sancione sus códigos” (Abásolo, 2008). Así mismo, establecía algunos avances para la ciudadanía civil, en el sentido de que el Defensor de Pobres no debía hacer diferencias por el color de la piel de los recurrentes. Suprimió la Defensoría de Naturales, que se encargaba de amparar a los indígenas, que ahora pasaban a ser socorridos por el Defensor de Pobres<sup>12</sup>. Los que recurrieron a los estrados judiciales utilizaban los argumentos o clasificaciones del fuero español como “hijos de familia” o rústicos.

Al respecto Abásolo concluye que “... la derogación paraguaya de las Leyes de Indias no significó el abandono del derecho hispánico, ni mucho menos el de la cultura jurídica a la que éste adhería. Se trató, simplemente, de un acto dirigido a afirmar la independencia del país, lo cual no invalida en lo más mínimo la idea según la cual, una vez producida la emancipación, el derecho vigente en los distintos estados sucesores de la monarquía hispano indiana siguió siendo el mismo” (Abásolo, 2008).

Las características administrativas del Estado borbónico desaparecieron completamente cuando, el 25 de noviembre de 1870, se promulgó la Constitución de corte liberal<sup>13</sup> tras la finalización de la Guerra contra la Triple Alianza (1864-1870).

## LA REPÚBLICA LIBERAL

La Carta Magna de 1870 estableció claramente la división del gobierno en tres poderes: el Ejecutivo ejercido por un presidente de la República que duraba cuatro años en el mando; un Congreso compuesto por dos cámaras, la de senadores y la de diputados; y un Poder Judicial encabezado por el Superior Tribunal de Justicia (Abásolo, 2008). Al respecto, Milda Rivarola sostiene que dicha Constitución no impidió

12 ANA, Colección Bareiro. T. II fs 256 y 257. Decreto de los cónsules Mariano Roque Alonso y Carlos Antonio López. 16 de noviembre de 1843.

13 El artículo primero expresa cuanto sigue: “El Paraguay es y será siempre libre é independiente se constituye en República una e indivisible y adopta para su gobierno la forma democrática representativa”, en Constitución de 1870 en Prieto Yegros, L. (1986).

el desarrollo de prácticas políticas anteriores a la guerra, pues, a pesar de establecer la división de poderes, los diversos grupos políticos en pugna eran igualmente autoritarios (Rivarola, 1993b: 29). Por su parte, Liliana Brezzo afirma: “Esta norma, que rigió al país por espacio de siete décadas, representó una reacción contra el sistema político imperante desde 1811 e implantó uno de corte democrático-liberal, en concordancia con las constituciones escritas por otras naciones americanas. Sus redactores estaban decididos a extirpar todo vestigio de lo que calificaron «viejo Estado socialista despótico» y a introducir el liberalismo y las instituciones democráticas” (Brezzo, 2010c: 203).

El régimen liberal de gobierno estuvo vigente en el Paraguay hasta la Revolución Febrerista (1936-1937), que derrocó al presidente Eusebio Ayala (1932-1936). A partir de ahí, el régimen político transitaría en una nueva etapa vinculada con el nacionalismo y el autoritarismo de corte militar (Rodríguez, 2010).

Fue durante este período que se produjeron lentos avances hacia la ciudadanía política, como analizaremos más detalladamente en el siguiente apartado.

## DEL VECINO AL CIUDADANO

A fines del fresco mes de mayo de 1810, el Cabildo de Buenos Aires decidió conformar una Junta de Gobierno que represente la soberanía popular y gobierne en nombre del rey cautivo Fernando VII, entonces prisionero de Napoleón Bonaparte. El Cabildo de dicha ciudad pensó que, porque dicha ciudad era sede del virreinato, la Junta conformada debía ser heredera del poder del virrey, razón por la que envió a Asunción al coronel José de Espínola y Peña a los efectos de lograr la obediencia de la Provincia del Paraguay. La misión de Espínola y Peña terminó en un rotundo fracaso. En Asunción, tanto el gobernador Bernardo de Velasco como los miembros del Cabildo debían tomar una decisión crucial para el destino del Paraguay frente a la coyuntura de declararse fiel a España pero mantener una cordial diferencia con la capital virreinal, que se había negado a reconocer al Consejo de Regencia, entonces instalado en la península ibérica.

Ante dicha situación, se convocó a un Cabildo Abierto, asamblea de la que participaban los más notables vecinos de la jurisdicción, la proclama emitida por el mencionado gobernador y “la Municipalidad de Asunción”, refería que: “Se os ha congregado en esta capital y en este paraje amados conciudadanos para haceros saber que el Pueblo de Buenos Aires receloso de la confusión que pudiera introducir en estas provincias un gobierno ilegítimo que suponían en España, fundado en las noticias conducidas por un barco inglés, o en el trastorno y peligro en que nos hallaríamos, si llegase a perderse nuestra Metrópoli, como se temieron por las referidas noticias, para precaverlo, hallaron por conveniente subrogar el gobierno antiguo y legítimo que nos ha regido hasta ahora , con una Junta Provisional”<sup>14</sup>.

Llama la atención el hecho de que denominen conciudadanos a los presentes en dicha asamblea. En ese punto cabe aclarar que el vocablo ciudadano tuvo un uso muy extendido en el Siglo XVIII. El ciudadano era “... el vecino que podía elegir a los funcionarios y que, a la vez, podía ser elegido: españoles o hijos de españoles con limpieza de sangre, raigambre y prestigio. En el orden social virreinal, de cuerpos y fueros, eran los «más o mejores vecinos»” (Cansanello, 2008: 19).

Por lo tanto, el ciudadano era aquel hombre libre con estado de ciudad. La ciudadanía, sostiene Cansanello, se basaba en la vecindad. En el período estudiado, vecino puede ser definido como “... el habitante varón que vivía en la ciudad con capacidades civiles plenas, el que se asentaba en el campo a poblar en calidad de hacendado, comerciante o labrador. En este último caso, era un hombre libre que se incorporaba a una comunidad y lo hacía con su familia...” (Cansanello, 2008: 20).

En aquel entonces la ciudadanía se fundaba en la vecindad, pero no eran la misma cosa, pues la ciudadanía estaba vinculada a la representación, mientras que la vecindad estaba relacionada con el “común” tanto en lo que hace a los bienes como al pueblo (Cansanello, 2008: 21).

Para José Carlos Chiamonte, el concepto de vecino fue uno de los escollos para el desarrollo de un espacio político moderno, pues los habitantes del ámbito rural, los vecinos de campaña, estaban excluidos de las elecciones del Cabildo y el debate,

---

14 ANA, Col. Río Branco. Vol. 191 Proclama del Gobierno y Municipalidad de Asunción. Asunción, julio de 1810.

por lo menos en la Argentina, fue el de incluirlos o no dentro del proceso de elecciones para asegurar una mayor participación política (Chiaramonte, 2007: 146-148). En ese sentido, François-Xavier Guerra sostiene que “...contrariamente al ciudadano moderno, componente individual de una colectividad abstracta –la nación o el pueblo–, el vecino es siempre un hombre concreto, territorializado, enraizado: se es vecino de esta ciudad o de esta otra, y en esa pertenencia se basa primariamente su identidad y su orgullo” (Guerra, 1999: 45).

Por lo tanto, podemos entender que en el Cabildo Abierto del 24 de julio de 1810, bajo la presidencia del gobernador Bernardo de Velasco, se reunió una asamblea de ciudadanos excluyendo a los vecinos rurales<sup>15</sup>. Al año siguiente, en el Congreso del 17 al 20 de junio de 1811, la conformación fue hecha nuevamente por invitación a los ciudadanos y con la presencia de representantes o diputados de las poblaciones de Villa Real de la Concepción, San Pedro del Ycuamandiju y Rosario del Cuarepoti, además de los enviados de los cabildos de Villarrica y Curuguaty<sup>16</sup>. Siendo dicho Congreso en el cual se vislumbrarían los inicios de la ciudadanía moderna en el Paraguay.

## HACIA LA CIUDADANÍA MODERNA

A comienzos del Siglo XIX, tanto en España como en América Latina se originó un proceso histórico en el cual se produjeron grandes cambios que afectaron a la desaparición de la monarquía hispánica y la construcción de nuevas comunidades políticas, como resultado de la revolución de independencia. En este nuevo contexto, en toda Iberoamérica “...el ejercicio del poder político se asentó sobre los principios de la soberanía popular y la representación moderna, principios establecidos por las constituciones y sostenidos ideológicamente por las elites triunfantes (Sábato, 1999: 12-13).

El ciudadano que se construye en Iberoamérica y en el Paraguay se basa por sobre todo en el modelo elaborado por la Revolución Francesa y, en menor medida, en el modelo desarrollado en los Estados Unidos de América (Guerra, 1999: 43). La in-

---

15 ANA, Col. Río Branco. Vol. 191.

16 ANA, SH, Vol. 213.

fluencia del pensamiento de la Ilustración se observa en el propio discurso inaugural del Congreso del 17 de junio de 1811, cuando Francia y Zeballos sostenían que “La Provincia del Paraguay, volviendo del letargo de la esclavitud, ha recibido y recobrado sus derechos, y se halla hoy en plena libertad para cuidar y disponer de sí misma y de su propia felicidad”<sup>17</sup>.

La construcción de una ciudadanía política en lo referente al acceso a cargos, de acuerdo a los criterios de Marshall, se observa en el Congreso de 1811, cuando Mariano Antonio Molas mociona que “... todos los empleos concejiles, políticos, civiles, militares, de Real Hacienda o de cualquier género de administración que al presente se hallan ocupados o vacantes, se provean en los naturales o nacidos en esta provincia sin que nunca pueda ocuparse por los españoles europeos a menos que la misma Provincia determine otra cosa, pero en lo sucesivo todo americano aunque no sea nacido en esta Provincia, quedará enteramente apto para obtener dichos cargos siempre que uniforme sus ideas con las de este Pueblo...”<sup>18</sup>.

Para la investigadora Ana María Díaz, en dicho Congreso “aparece así, en filigrana, la imagen del ciudadano pasivo. Por lo mismo, se trata de la etapa preliminar a la del nacimiento del ciudadano activo, ése que tiene derecho a voto el ciudadano político” (Díaz, 2004: 105).

En el siguiente Congreso de 1813, la influencia de José Gaspar Rodríguez de Francia y la de las ideas que circulaban desde Cádiz hacia América propiciaron la extensión de la participación a los vecinos, cuando la Junta Superior Gubernativa dispuso: “... que Vuestra Señoría por un prudente calculo regulado al poco más o menos del número de habitantes de la Campaña, bien sea por feligresía, o por Partidos arregle y vuelva a distribuir el expresado número de cincuenta y cinco sufragantes señalando el que por una proporción respectiva a cada Feligresía o Partido contando también con la Villa según la población que le conceptuase y enseguida ordenar al Comisionado si lo hubiese y en su defecto a cualquiera persona idónea de la respectiva Feligresía o Partido que para un día señalado convoque prontamente a todos los hombres naturales del País y vecinos de aquella feligresía o Partido para que en Junta

---

17 ANA, SH, Vol. 213.

18 ANA, SH, Vol. 213. Acta del Congreso del 17 de junio de 1811 en Caballero, H. et al. (2008). pp.59.

de todos, o al menos de la mayor parte, leyendo y enterándoles de una copia de esta convocatoria”<sup>19</sup>.

De acuerdo a lo establecido por la Junta de Gobierno compuesta por José Gaspar Rodríguez de Francia, Fulgencio Yegros y Pedro Juan Caballero, podían participar de las asambleas y ser elegidos “... todos los casados de cualquier edad, que sean, siendo naturales de esa jurisdicción o aunque sean de otra cualquiera de la Provincia una vez que estén vecindados en el Distrito de la Junta respectiva, pero los solteros no serán llamados ni podrán concurrir a ella, mientras no tengan veinte y tres años cumplidos. Serán excluidos igualmente todos los Reos actualmente causados por delitos graves y que causan nota de infamia pública”<sup>20</sup>.

Para Díaz, en 1813 “La Junta de Gobierno inaugura el estatuto del ciudadano con derecho a voto sin que éste dependa de su función, de su categoría o de su pertenencia a un determinado cuerpo social. Inaugura también un sistema proporcional que teóricamente permite una representación más adecuada y coherente con los derechos individuales” (Díaz, 2004: 106).

En las convocatorias a los congresos de 1814 y 1816 esta misma condición se mantuvo con la sola excepción de excluir a los eclesiásticos, tanto como electores como elegibles, en los siguientes términos “Tampoco deberán ser llamados ni tendrán sufragio los eclesiásticos pues prescindiendo de otras consideraciones su mismo estado e instituto les prohíbe también el mezclarse en negocios seculares, y a mas de esto muchos, o acaso los mas de ellos pueden hacer falta para el mejor servicio de los Oficios en los que se hallan empleados”<sup>21</sup>.

En el Congreso de 1816 se introdujo una nueva restricción, de carácter político. El dictador José Gaspar Rodríguez de Francia ordenó a las autoridades de Campaña que adviertan a los electores “... que de ningún modo nombren para tales asistentes a los reputados o conocidos por iniciados de facción, complicidad, o interés en las tur-

19 ANA; SH, Vol. 222, Núm. 4. Convocatoria al Congreso General por parte de la Junta Superior Gubernativa. Asunción, 26 de agosto de 1813 en Caballero, H. et al. (2008). pp.90.

20 ANA; SH, Vol. 222, Núm. 4. Convocatoria al Congreso General por parte de la Junta Superior Gubernativa. Asunción, 26 de agosto de 1813 en Caballero, H. et al. (2008). pp. 91.

21 ANA, SH. Vol. 223, Núm. 4(2). Convocatoria para elecciones de Diputados para el Congreso General por parte de los cónsules Fulgencio Yegros y José Gaspar Rodríguez de Francia. Asunción, 7 de septiembre de 1814.

baciones por los Bandidos, enemigos del orden, y perturbadores del reposo publico en la otra banda, ni a sus parciales, o de cualquier modo adheridos, pues encargado por mi empleo de conservar la tranquilidad a que tanto he anhelado de mi constitución de Supremo Magistrado de la República: De ningún modo consentiré que semejantes facciosos entren a tener voz alguna en los Congresos para intentar por vía directa, o indirecta el trastorno del Sosiego, y Orden Público en que tanto se interesa la estabilidad y bien general de la República”<sup>22</sup>.

Luego del fallecimiento del dictador José Gaspar Rodríguez de Francia se volvió a reunir un congreso, el 13 de marzo de 1841, transcurridos 25 años de la última sesión. Este congreso funcionó en forma similar a los anteriores, como también el Congreso Extraordinario del 25 de noviembre de 1842.

En 1844 sesionó el Congreso Ordinario que promulgó la Ley que Establece la Administración Política de la República del Paraguay. En dicha normativa se dispuso una nominal división de poderes con una fuerte preeminencia del Poder Ejecutivo, que tenía un mandato de 10 años. El Poder Legislativo recaía en el Congreso Nacional compuesto por 200 diputados que se reunían cada cinco años y el Poder Judicial estaba dirigido por un Juez Superior de Apelaciones nombrado por el Poder Ejecutivo<sup>23</sup>.

Para ser diputado se requería ser “ciudadano propietario de las mejores capacidades y patriotismo”, y para ser electo Presidente de la República se requería ser “ciudadano del fuero común natural de la República del Paraguay y que además tenga cuarenta y cinco años de edad, capacidad, honradez y patriotismo conocidos, buena conducta moral y un capital propio de ocho mil pesos”<sup>24</sup>.

Con esta medida hubo un retroceso en los derechos políticos de los ciudadanos paraguayos, pues se estableció una democracia censitaria en la que, a pesar de reconocer la igualdad ante la ley, para ser elegido era un requisito necesario contar con un determinado monto de dinero de capital propio y, además, ser propietario.

22 ANA, Col. Río Branco. Vol. 208. Convocatoria de elección de Diputados para el Congreso del 31 de Mayo de 1816 en Caballero, H. et al. (2008). pp. 113 y ss.

23 Ley que establece la Administración Política de la República del Paraguay en Prieto Yegros, L. (1986). pp. 48-53.

24 Ley que establece la Administración Política de la República del Paraguay en Prieto Yegros, L. (1986). pp. 48-53.



Dicha disposición, en vez de ser flexibilizada con los años, fue cada vez más restrictiva. El Congreso Extraordinario del 3 de noviembre de 1856 modificó varios artículos de la Ley de 1844, incluyendo la composición del Congreso Nacional, que a partir de dicha fecha estaría compuesto sólo por 100 diputados, que debían ser "...ciudadanos revestidos de las condiciones de propiedad, probidad, buena fama, conocido patriotismo, el goce de los derechos civiles y una capacidad regular"<sup>25</sup>.

Esa situación se mantuvo hasta la finalización de la Guerra contra la Triple Alianza (1864-1870).

Dicha restricción y retroceso en el ejercicio del sufragio se produjeron porque Carlos Antonio López consideraba que el sufragio universal es el origen de los conflictos en la sociedad. En 1854, en su Mensaje Presidencial al concluir su primer mandato de 10 años, explicaba a los Congresistas que "...Será pues conveniente y necesario reducir ese número de diputados y más conveniente todavía no conferir el derecho electoral sino á persona revestida de ciertas condiciones. La experiencia [sic] de todas las Naciones en que rige el sistema representativo, tanto en Europa, como en América, ha mostrado los gravísimos males é inconvenientes que trae el sufragio universal" (MJCIP, 1931).

En ese sentido el presidente Carlos Antonio López informaba que propondría una ley que establezca las condiciones de elección y elegibilidad, que serían la condición de propiedad, capacidad regular, así como buena fama, probidad, conocido patriotismo y gozar de los derechos civiles. Señalaba el presidente López que, a pesar de no estar legislado, cuidaba que las personas electas como diputados cumplan con los mencionados requisitos (MJCIP, 1931).

Por lo tanto, en los primeros años de la vida republicana en el Paraguay se dio un fuerte impulso al voto universal masculino para luego restringirlo a los propietarios, produciendo el marginamiento de la mayoría de la población masculina de la calidad de ser elegible e incluso de ser elector.

---

25 Ley del 3 de noviembre de 1856 en Prieto Yegros, L. (1986). pp. 55.

## EN POS DE LA CIUDADANÍA POLÍTICA

Antes de la finalización de la Guerra contra la Triple Alianza, a comienzos de 1869, los ex legionarios<sup>26</sup> y los soldados del ejército paraguayo que habían caído prisioneros conformaron una comisión para establecer un gobierno propio. Dicho gobierno, que contó con el apoyo de los ejércitos aliados y asumió el poder el 15 de agosto de 1869, fue el triunvirato compuesto por Carlos Loizaga, José Díaz de Bedoya y Cirilo Antonio Rivarola.

Los triunviros dictaron una proclama en la que, tras largas consideraciones sobre la tiranía en la cual vivía el Paraguay, sostenían que “... fue tierra clásica de la tiranía, del monopolio y de la restricción, lo sea de la expansión [sic], convirtiéndose en foco de todas las libertades conquistadas por la civilización y ya que el Paraguay es el último país de la América que se organice en la condición de pueblo libre, sea el primero en constituirse consagrando en su código todas y cada una de las libertades de que gozan las demás naciones. Que la esfera de acción del individuo, sea tan ensanchada, como restringida la del poder que el pueblo delegue, no abdique, en cuerpo ó individuo alguno de su soberanía y que los congresos no tengan la facultad de legislar sobre todo, sino solo para lo que fueren facultados”<sup>27</sup>.

Pero, pese a las declaraciones que fueron recogidas en la Constitución de 1870, en numerosos casos la asunción al gobierno se realizaba a través de mecanismos no constitucionales, continuando de esa manera la tradición política anterior: “Lo que en la realidad política de la época funcionó (1870-1936) –salvo excepciones contadas– es un sistema de elecciones ‘no competitivo’ o de candidato único designado por el partido, que había capturado el poder del Estado por otros medios no electorales (golpe de Estado, guerra civil, etc.)” (Elías, 1987:30). En muchas ocasiones los líderes políticos que llegaron al poder mediante mecanismos no democráticos asumieron el poder luego de conseguir la “elección” del Congreso para asumir la Presidencia de la República (Abente, 1989a: 532).

26 Los legionarios integraron un cuerpo militar denominado Legión Paraguaya que combatió al lado de los ejércitos aliados. La mayoría de sus miembros eran opositores a los gobiernos de José Gaspar Rodríguez de Francia (1814-1840) y de Carlos Antonio López (1844-1862).

27 Registro Oficial de la República del Paraguay. La República del Paraguay. Manifiesto del Gobierno Provisorio. 10 de Septiembre de 1869. pp. 10.

La primera elección en el nuevo período se realizó en base a un Estatuto Provisorio que fue dictado el 1 de abril de 1870, donde se establecía que eran ciudadanos todos los varones mayores de 17 años<sup>28</sup>. Este hecho no es menor pues, como sostiene Abente, los constituyentes paraguayos establecieron el voto universal masculino mucho antes que países más avanzados como Argentina, Chile e incluso Gran Bretaña (Abente, 1989a: 533).

La universalización del voto tuvo consecuencias en el sistema de partidos y en la organización de los mismos tras su creación en 1887. Para Diego Abente “... the early incorporation of the popular classes, fundamentally the peasantry, through clientelistic parties both pre-empted the emergence of strong popular organizations of the masses and contributed to the elitist nature of political competition” (Abente, 1989a: 536).

Las críticas a los partidos políticos en su etapa de formación se pueden observar en el escrito de Blas Garay, quien dijo que los mismos están “... formados únicamente con la aspiración de conseguir el poder, sin más programa que el programa ya realizado de las libertades y de los derechos contenidos en los códigos porque nos regimos; no han dejado de ser un solo momento partidos personales, de una, de dos, de cuatro, de diez personas, si se quiere; pero personales siempre” (Garay, 1984: 77).

El ejercicio de la ciudadanía en el Paraguay fue un privilegio masculino durante largas décadas, pues fue el último país de América Latina en extender los derechos políticos a las mujeres. Una de las pioneras en esa lucha fue la doctora Serafina Dávalos, quien en los albores del Siglo XX planteó los derechos femeninos. Al respecto sostuvo que “... el motivo capital para tener en cuenta la personalidad política de la mujer en los países democráticos reside en la esencia misma de la democracia [...] porque habiendo exclusión de las mujeres, de hecho se convierte en una oligarquía de hombres en menoscabo de la justicia, de la igualdad y de la libertad...” (Barreto, 2011b: 191).

Treinta años después el intelectual paraguayo Anselmo Jover Peralta escribió desde el exilio que “La condición de la mujer nativa en el Paraguay, es bajo muchos

---

28 Registro Oficial de la República del Paraguay (1870). pp. 68-72.

aspectos, inferior a la del extranjero. Este puede votar; ella no. Los hijos de los menonitas nacidos en el país están exentos del servicio militar, pero gozan de todos los derechos inherentes a la ciudadanía. La mujer paraguaya, sin embargo presta doble contribución de sangre, pero no es ciudadana. Su incorporación a la vida cívica de la nación es una necesidad que deberá ser contemplada en la organización de la nueva democracia paraguaya” (Peralta, 1941).

Finalmente, tras largos años de lucha, las mujeres obtuvieron el reconocimiento de sus derechos políticos mediante la ley 704 promulgada el 15 de julio de 1961. El artículo 1 de dicha normativa establece: “Reconócese a la mujer los mismos derechos y obligaciones políticas que al hombre” (Chudyk, 2011: 33).

En cuanto a la reivindicación de los derechos políticos en forma efectiva y el funcionamiento de la democracia, fue durante la Primavera Democrática de 1946 que la sociedad paraguaya se movilizó en forma masiva en pos de dicho ideal.

Como un hecho sumamente relevante puede mencionarse el acto cívico desarrollado en la Plaza Independencia y, luego, frente a la Universidad Nacional de Asunción, en el cual pronunciaron sendos discursos Raimundo Careaga, presidente de la Federación Universitaria del Paraguay; Timoteo Ojeda y Obdulio Barthe, del Partido Comunista; Carlos R. Centurión, del Partido Liberal; Hipólito Sánchez Quell, por el Partido Colorado; y Víctor Ojeda, en representación de la Concentración Revolucionaria Franquista (Ferreira, 1986: 139-146).

Los discursos estaban orientados hacia la normalización de la vida institucional y democrática del país y, por sobre todas las cosas, a la construcción de un régimen de gobierno respetuoso de la libertad y la democracia.

En los siguientes días retornaron al Paraguay los principales dirigentes políticos, entre ellos el ex presidente José Patricio Guggiari, quien en su alocución manifestó “Si la democracia no es todavía un sistema estable, en nuestro país, las causas no residen en el pueblo, sino en sus dirigentes. Es la clase directiva del país, la que no se ha colocado siempre a la altura de su deber y responsabilidad y ha fallado. El pueblo paraguayo siempre ha querido votar, pero no siempre ha podido hacerlo” (Ferreira, 1986: 167).

A pesar de las declaraciones y la efervescencia que se vivía en todo el país tras años de tregua política, la Primavera Democrática concluyó abruptamente por la disputa entre los ministros febreristas y colorados por cupos dentro del gabinete, disputa que ocasionó la renuncia de los tres ministros febreristas. Y, a pesar del acuerdo de los jefes militares para que los ministros colorados también renuncien, el 13 de enero de 1947 el presidente general Higinio Morínigo encabezó un autogolpe con el que se inició la hegemonía colorada en el poder por sesenta años.

La lucha por la plenitud de los derechos políticos de los ciudadanos se llevó a las armas durante la Guerra Civil de 1947 (Ramos, 1985: 27-28), en la que salió victorioso el gobierno encabezado por Morínigo. La reivindicación de los derechos políticos no cesó, pero la larga dictadura hizo que recién en 1989 el Estado paraguayo transite nuevamente hacia una sociedad verdaderamente democrática.

## HACIA LA CIUDADANÍA SOCIAL

Como sostiene Marshall, el Siglo XX aportó la ciudadanía social que implicaba el derecho de las personas de acceder a un bienestar económico. Desde dicha perspectiva, el Siglo XX en América Latina se inició con la Revolución Mexicana (1910) que buscó el reparto más justo de la tierra enarbolando la bandera de la reforma agraria. Desde el punto de vista de los jóvenes universitarios, la Reforma de Córdoba (1917) (Malamud, 2003: 111-112) fue una reacción contra la escolástica que predominaba en los claustros universitarios. Además, bullían en el ambiente las ideas nacionalistas y la victoria de la Revolución Bolchevique en 1917 hizo que las ideas socialistas se expandan más allá de los sindicatos obreros.

En dicha situación, la crisis del Estado liberal en América Latina permitió la irrupción de un nuevo actor político, el ejército. Oficiales reformistas que impulsaron gobiernos de corte autoritario que a su vez desarrollaron políticas sociales (Rouquié y Suffern, 1997: 281-341).

En el Paraguay, a partir de la Revolución del 17 de febrero de 1936, durante los diez y ocho meses del gobierno del coronel Rafael Franco, se impulsaron medidas sociales como la reforma agraria, el establecimiento del descanso dominical, la jor-

nada laboral de 8 horas y el salario mínimo. Con la creación de sendos ministerios en las áreas de agricultura y salud pública, el Estado inició el desarrollo de una política en dichas área que hasta entonces eran responsabilidad de oficinas menores en el aparato estatal (Rodríguez, 2010).

Tras el derrocamiento del gobierno del coronel Rafael Franco, la impronta del mismo y las demandas sociales hizo que los siguientes gobiernos por lo menos discursivamente impulsasen políticas de reforma agraria, primero a través de la Dirección de Colonización y Tierras, que más tarde se convertiría en el Instituto de Bienestar Rural.

Durante el gobierno del general Higinio Morínigo (1940-1948) se creó el Instituto de Previsión Social con el fin de otorgar jubilaciones y pensiones a la clase trabajadora. Además, con la finalidad de dotar una infraestructura sanitaria al país, entre 1940 y 1941 se construían cerca de ocho hospitales en diversas poblaciones del interior (Morínigo, 1941). Aunque estas instituciones funcionaron en el marco de falta de libertades públicas y el clientelismo debido a los gobiernos autoritarios.

Pese a las formalidades, la ciudadanía paraguaya se encontraba lamentablemente prisionera de un régimen autoritario que limitaba las libertades mediante la arbitrariedad y el control de las actividades políticas.

## **EVOLUCIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL. INCLUSIONES Y EXCLUSIONES**

Por último analizaremos el desarrollo del sistema electoral, desde el proceso de independencia hasta nuestros días, desde la perspectiva del ciudadano político, aquel que puede ser elector y además elegido.

Para Xavier Torrens, “...las elecciones tienen una gran trascendencia política, y dan a las democracias una impronta particular: suponen el reconocimiento de la voluntad popular en el quehacer político y abren el acceso en libertad al poder institucional y a su ejercicio”. Además permiten que el ciudadano en su condición de elector desempeñe uno de los roles más significativos en su carácter de actor político (Caminal Badia, 1996).

El Congreso de 1811, en el cual se eligió la Junta de Gobierno como forma de administración, estuvo compuesto por diputados que fueron convocados por los asociados al gobierno de José Gaspar Rodríguez de Francia y Juan Valeriano Zeballos<sup>29</sup>. En la convocatoria al Congreso General de 1813 se realizaron elecciones en las cuales pudieron participar todos los vecinos de la provincia, incluidos los de la campaña<sup>30</sup>.

Estas votaciones se realizaban en todos los partidos y eran presididos por el alcalde, el comandante militar o el juez comisionado. En dichas asambleas se elegía la cantidad de diputados que correspondía proporcionalmente a cada lugar de acuerdo a su población<sup>31</sup>. Este sistema de votación se realizó en 1814 y 1816, luego en 1841 y nuevamente en 1842 y en 1844. A partir de este último año entró en vigencia la Ley que Establece la Administración Política de la República del Paraguay, que limitó la capacidad de ser electos sólo a los grandes propietarios<sup>32</sup>.

Al finalizar la Guerra contra la Triple Alianza (1864-1870) se sancionó la Ley de Elecciones de la República que en su artículo 8 del capítulo II estableció que los menores de 18 años de edad, soldados, cabos y sargentos de tropa, además de la guardia nacional movilizada, los procesados que merezcan pena infame, y los ineptos física y moralmente, no tengan derecho al sufragio<sup>33</sup>. En contrapartida, para las elecciones de 1871 en la ciudad de Asunción los extranjeros “...gozarán del voto activo y pasivo...” aunque tampoco podían ser electores los diputados, senadores, ni empleados públicos a sueldo.

Para ejercer el cargo presidencial se requerían tener 30 años de edad cumplidos, además de ser paraguayo natural y profesar la religión cristiana.<sup>34</sup>

Un reconocimiento trascendente fue la liberación de la esclavitud por los integrantes del gobierno triunviral el 2 de octubre de 1869. Con el artículo 25 de la Constitución de 1870 se estipuló que los esclavos al introducirse en el territorio paraguayo

---

29 ANA, SH. Vol. 213. Acta del Congreso de 1811.

30 ANA, SH, Vol. 222, Núm. 4. Convocatoria para la elección de Diputados en Villarrica. Asunción, 26 de agosto de 1813.

31 ANA, SH, Vol. 222, Núm. 4. Convocatoria para la elección de Diputados en Villarrica. Asunción, 26 de agosto de 1813.

32 Ley que establece la Administración Política de la República del Paraguay en Prieto Yegros, L. (1986).

33 Ley de Elecciones de la República del Paraguay de 1870. Capítulo II. Artículo 8.

34 Constitución Nacional del Paraguay de 1870. Artículo 89, en Prieto Yegros, L. (1986). pp. 63.

estaban liberados de esa condición, por lo que fueron reconocidos como ciudadanos y, como tal, con derecho al voto<sup>35</sup>.

La falta de experiencia cívica al momento de ejecutar los preceptos constitucionales no permitió que las leyes puedan aplicarse convenientemente. En esta época los procesos electorales se caracterizaron por el fraude, a más de intimidación a los electores, registrándose hechos violentos. La presencia de personas armadas en las elecciones como policías, soldados y rufianes originó, como deduce Warren, que "... el proceso electoral, desde las inscripciones de los votantes hasta el recuento de los votos, estaba marcada por el fraude...". Por lo que resultó lógico que los opositores analicen si valía la pena participar en los comicios (Warren Gaylord, 2010: 67).

Evidentemente este sistema electoral careció de amplitud participativa porque no propició oportunidades para lograr elecciones transparentes. Según la publicación de *El Nacional* en 1911, "La primera ilusión que llevaron consigo los convencionales que dieron Constitución al Paraguay fue la del sufragio universal, de la que también fueron víctimas no los autores pero sí los intérpretes de la Argentina, que nos legaron con su error una de las causas más probables de la mentira democrática..."<sup>36</sup>.

La elección podía realizarse en forma verbal, según reza el artículo 33 de la Ley de Elecciones de 1870<sup>37</sup>. Paradójicamente, el hecho de votar a viva voz no representó más que un obstáculo para lograr la participación pacífica de los sufragantes.

Un artículo de *El Nacional* cuestionó la participación en los comicios de los analfabetos: "El sufragio universal que admite á la función electoral á todos los analfabetos mayores de diez y ocho años, no pueden ser base segura de gobierno en un país de escasa educación común. Mientras esta no se halla extensamente difundida, el sufragio universal no es más que el de la universal ignorancia..."<sup>38</sup>.

En 1901, Félix Paiva Alcorta defendió su tesis doctoral en Derecho y Ciencias Sociales titulada "Ensayo sobre el Sufragio" (Paiva, 1901). El propósito de la tesis era

---

35 Según la Constitución de 1870 "Los esclavos que de cualquier modo se introduzcan al Paraguay quedan libres por el solo hecho de pisar territorio Paraguayo".

36 *El Nacional*. Año II. N° 437.

37 Ley de Elecciones de la República del Paraguay de 1870. Capítulo IV. Artículo 33.

38 *El Nacional*. Año II. N° 437.



analizar cómo debía ejercitarse el sufragio a los efectos de que el gobierno republicano democrático y representativo cumpla con el ideal democrático (Paiva, 1901: 8). Luego de varias consideraciones sobre el tipo de voto directo o indirecto, sobre las ventajas y desventajas del sistema mayoritario o proporcional, sobre los vicios que afectan al sufragio, el doctor Paiva llegó a diez conclusiones, entre las que destacamos las siguientes: que el voto debe ser universal, excluyendo a menores de 18 años, mujeres y quebrados fraudulentos, así como presidiarios y enajenados mentales; en segundo lugar, que el voto debe ser directo; que se debe implementar el sistema proporcional, así como la división del país en varios colegios electorales. Asimismo, concluía Paiva, debía crearse un Registro Cívico Permanente y la inscripción en el mismo debía quedar a cargo de un funcionario judicial fijo. Además, defendía el voto secreto en papeleta y sin firma del elector, que debía ser depositado en una urna (Paiva, 1901: 37-39).

Lo relevante de la tesis de Félix Paiva fue el planteamiento del voto secreto a través de un trabajo académico. Cinco años más tarde, en 1906, siendo senador propuso la ley electoral. En su discurso de presentación sostuvo que el proyecto lo presentó para propiciar tres ideas "... que para mí constituyen la bases fundamentales de mi propósito, y son: la institución del Registro Cívico Permanente en toda la República, la adopción del sistema del voto secreto, y la impresión de cierto carácter de obligatoriedad al ejercicio del sufragio" (Paiva, 1906: 8).

Tras exponer los puntos de vista de Stuart Mill en contra del sufragio secreto, el senador Paiva concluía que "... el sistema del voto secreto ofrece mucho más garantía, ya que con él podría evitarse cualquiera coacción física ó moral que pudiera ejercerse sobre el elector" (Paiva, 1906: 9).

Durante el gobierno provisorio de Liberato Marcial Rojas (1911-1912) se promulgó dicho proyecto, estableciendo el voto secreto y escrito, con un Registro Permanente de Electores, mayores de 18 años, gozando de las garantías de no ser detenido por ninguna autoridad durante el tiempo de elecciones. Asimismo, dispuso que el escrutinio se efectúe inmediatamente de acabadas las elecciones, pero dicha legislación no se aplicó inmediatamente. Su innovación representó un avance que se puso en práctica a partir de 1917 (Freire Esteves, 1996).

La presidencia de Manuel Franco (1916-1919) se caracterizó por la implementación de la reforma electoral del 30 de noviembre de 1916, a partir de la cual el elector escribía en papel o boleta a los candidatos que prefería. Sin embargo, el analfabetismo representó un obstáculo para el éxito de la implementación de dicho sistema de voto. Si bien las elecciones seguían siendo indirectas, se implementó el voto secreto (Elías, 1987: 30).

A principios del Siglo XX las mujeres paraguayas empezaron a reclamar el reconocimiento de sus derechos civiles y políticos, apoyados por los intelectuales de la época, como Telémaco Silvera que propuso que la mujer "...ocupe el verdadero sitio que le corresponde al lado del hombre, no queremos verla en ese segundo término a que se halla relegada injustamente..." (Ashwell, 2010: 173).

La Constitución de 1870 fijó en 26 el número de diputados y 13 el de senadores. Las reformas del presidente Manuel Franco consistieron en aumentar a 20 el número de senadores y 40 el de diputados. El aumento de los representantes fue justificado por el gobierno "...para que sea posible una participación apreciable de la oposición en la legislatura. La medida se halla igualmente aconsejada en razón de la mayor población..."<sup>39</sup>. Con ello se volvió a la representación nacional de algunos opositores, eliminándose la unanimidad parlamentaria que se practicó en gobiernos anteriores.

La ley que estableció el voto secreto se puso en práctica con los ajustes formulados en 1916. Por lo tanto, según Margarita Elías, no puede considerarse que en el Paraguay existió la libertad electoral hasta el mencionado año (Elías, 1987: 30).

Entre los años 1916 y 1918 se estableció el padrón electoral y se implementó el voto secreto, pero con el correr de los tiempos se comprobó que estas medidas poco ayudaron a que las elecciones escapen del fraude. Con la esperanza lejana de acceder al gobierno, las opciones para los miembros de la oposición eran la abstención o el exilio, la incorporación al partido gobernante o la revolución. De allí las numerosas inestabilidades y golpes de Estado registrados en el Paraguay como medio para vincularse al poder.

Fue durante el gobierno del doctor Eligio Ayala (1924-1928) que se acordó la par-

---

39 El Diario. Año XIII. Nº 3.396.

ticipación con los colorados en las elecciones parlamentarias de 1927, que permitió a los republicanos conseguir el 32% de los votos contra el 54% obtenido por los radicales, correspondiendo a los colorados tres senadurías y nueve bancas de diputados (Elías, 1987: 30).

Para las elecciones presidenciales de 1928 los colorados por primera vez decidieron participar como partido opositor en una elección presidencial, motivo por el cual dicha justa electoral es considerada como la única realmente democrática en el Siglo XX, antes de la transición a la democracia iniciada en 1989. En ese sentido, cabe señalar que los colorados presentaron candidatos en varias elecciones de renovación parlamentaria (Elías, 1987: 35-36).

Tras la finalización del régimen liberal y la instauración de un régimen presidencialista fuerte a partir de la Carta Política de 1940, las modificaciones electorales se hicieron en virtud de asegurar el control por parte del gobierno de las actividades electorales. La inducción al voto, por ejemplo, se da en el propio acto plesbicitario realizado el 4 de agosto de 1940 en el que se aprobó dicha carta política, pues en los boletines de voto decía “Por la paz de la Nación voto a favor de la Constitución Nacional”. Y en el artículo 9 del decreto de reformas electorales de 1940 se establecía taxativamente que “El voto es un deber del ciudadano. El que dejare de cumplirlo, incurrirá en las sanciones establecidas que serán rigurosamente aplicadas por las autoridades competentes”, de tal modo a asegurar la participación de los ciudadanos, que entonces se encontraban desmovilizados debido a la tregua política que fuera decretada luego del golpe del 18 de febrero de 1940<sup>40</sup>.

Durante el gobierno autoritario de Higinio Morínigo se recurrió al mismo mecanismo de organizar una “votación” para legitimar su continuidad en el poder durante el período 1943-1948. Cuando se realizó el acto eleccionario del 15 de agosto de 1943, los grupos políticos se encontraban bajo el régimen de tregua política y la prensa bajo el sistema de censura previa establecida por el Departamento de Prensa y Propaganda.

Al finalizar la Guerra Civil de 1947, el triunfante Partido Colorado continuó con

---

40 Decreto 2339 /1940. Por el cual se modifican ciertas disposiciones de la Ley Electoral. Consultado en [www.tsje.gov.py](http://www.tsje.gov.py).

el mismo régimen, siendo esta nucleación política la única que podía actuar legalmente en el país. Los principales dirigentes del Partido Liberal, del Partido Revolucionario Febrerista y el Partido Comunista se encontraban en el exilio.

Por lo tanto, gran parte de la población se encontraba en una situación de restricción de sus derechos políticos, y más si tenemos en cuenta que las mujeres obtuvieron sus derechos políticos en 1961.

**CUADRO 1.** Evolución de los ciudadanos electores

PERIODO	LEY ELECTORAL	REQUISITOS PARA EL ELECTOR	TIPO DE VOTACIÓN	VOTO
<b>Primera República</b>	Convocatoria de 1813	Varón, vecino casado y solteros mayores de 23 años	A Viva voz	Universal, igual y público
	Ley que establece la Administración Política de la República del Paraguay	Varón y ciudadano	A viva voz	Censitario y público
	Estatuto Provisorio de 1870	Varón, natural de la república mayor de 17 años	A viva voz	Universal, igual o público
<b>República Liberal</b>	Ley de 1911	Mayor de 18 años que no sea soldado o miembro de las fuerzas de seguridad y que esté en uso de sus facultades mentales	Escrito y boleta	Universal, igual y secreto
	Ley 223 de Elecciones de 1916	Sin variación	Sin variación	Sin variación
	Ley 702 de Elecciones 1924	Sin variación	Sin variación	Sin variación
	Ley 702 de Elecciones 1927	Sin variación	Sin variación	Universal, igual, secreto y obligatorio
<b>República Autoritaria</b>	Ley de 1960	18 años con ejercicio del derecho de ciudadanía residente en el país	Secreto y por escrito	Universal, igual, secreto y obligatorio
	Ley 704 del 5 de julio de 1961	Mujeres mayores de 18 años pueden votar y ser elegidas		

FUENTE: Elaboración propia.

## CONCLUSIONES

Al analizar la construcción de la ciudadanía en una visión de largo plazo hemos pretendido comprender el desarrollo de una institución clave para el desarrollo de la modernidad democrática en el Paraguay.

En la primera parte del artículo nos hemos centrado en demostrar lo significativo que fue para el desarrollo institucional del Paraguay, al igual que en otras jurisdicciones del Río de la Plata, el funcionamiento de las Intendencias bajo el marco rector de la Real Ordenanza de 1782. Las continuidades más evidentes se observan en el centralismo en el ejercicio del poder, desde la Junta Superior Gubernativa hasta la dictadura de Gaspar Rodríguez de Francia, llegando incluso hasta la presidencia de Don Carlos Antonio López. El mando efectivo en las cuatro causas: Gobierno, Justicia, Hacienda y Guerra, siguió casi inmutable con pequeñas variantes hasta que Carlos Antonio López puso en funcionamiento el Gabinete Ministerial como lo prescribía la Ley de 1844<sup>41</sup>. Nos hemos centrado muy especialmente en este período del Siglo XIX, pues consideramos que en dichos años se encuentra la clave para comprender el desarrollo ulterior del ejercicio ciudadano y su relacionamiento con el Estado. Las prácticas del Antiguo Régimen subsistieron por mucho más tiempo que en otras regiones debido al aislamiento y a la falta de libertades públicas inherentes a la ciudadanía política.

Los inicios del movimiento independentista fueron sumamente auspiciosos para el desarrollo de la ciudadanía, pero luego, con el pretexto de asegurar la independencia nacional, dicha ciudadanía fue relegada en el plano político y quedó muy limitada en cuanto a los derechos civiles, pues la administración de justicia seguía bajo los parámetros de la justicia española del Antiguo Régimen. Aunque existen autores, como Nidia Areces, que consideran que el gobierno de Rodríguez de Francia propició "... la ampliación del sistema político a través de la emergencia de la concepción de la ciudadanía con dimensión nacional, acoplada a su vez con una política social apuntalada por instituciones estatales" (Areces, 2008: 73).

Pese a dicha visión, es claro que el no ejercicio del rol de elector por parte de los

---

41. Ley que establece la Administración Política de la República del Paraguay en Prieto Yegros, L. (1986).

ciudadanos hasta finalizado el gobierno del Dr. Francia implicó una limitación importante a la ciudadanía política. Por otra parte, al recobrar dicho derecho, el mismo fue nuevamente limitado a partir de 1844 bajo el gobierno de Carlos Antonio López, y reducido aun más en 1856.

En 1870 se promulgó una Constitución liberal, que formalmente estableció todos los derechos políticos en boga en el resto de los países de América y Europa. Inspirada en la Constitución norteamericana, la intolerancia y el autoritarismo harán que las instituciones establecidas por precepto constitucional no funcionen con regularidad. Como ejemplo vale mencionar que entre 1870 y 1936 sólo seis presidentes de la República concluyeron su mandato: Bernardino Caballero (1882-1886), Patricio Escobar (1886-1890), Juan B. Egusquiza (1894-1898), Eduardo Schaerer (1912-1916), Eligio Ayala (1924-1928) y José P. Guggiari (1928-1932), tres de ellos militares, con lo cual se demuestra la fuerte inestabilidad política, considerando que hubo más de veinte personas que ejercieron el cargo en dicho lapso de tiempo.

Además, en una sola ocasión se realizó una disputa electoral por la primera magistratura de la República, en 1928. Ahora bien, durante este período se extendió la instrucción pública primaria que fue declarada obligatoria en 1885, se establecieron el Colegio Nacional de la Capital, la Escuela Normal y la Universidad Nacional de Asunción. Para fines de este período hubo un considerable aumento de la participación en las elecciones por parte de los ciudadanos, acrecentado por el aumento de la instrucción y el establecimiento del voto secreto. Pero no todo era positivo, como sostiene Elías, en este período son constantes las denuncias de fraude cometidas por los agentes del gobierno en diversas poblaciones, y la violencia política hacía estragos en los períodos previos a la realización de los comicios (Elías, 1987)<sup>42</sup>.

A partir de la crisis del Estado liberal y la irrupción en escena de gobiernos que enarbolaron la cuestión social, como el caso de la Revolución Febrerista encabezada por el coronel Rafael Franco, o la Revolución Nacionalista del general Higinio Morínigo, discursivamente esa tendencia del Estado quedó implantada. La exclusión

---

42 La autora menciona, por ejemplo, denuncias de los colorados de que en las elecciones de 1921 los liberales habían triplicado las libretas cívicas, documento necesario para votar. En 1931 se denunciaba que existían 3.000 libretas cívicas cuyos titulares eran personas inexistentes.

política, la limitación de libertades civiles y políticas y la persecución a los opositores hicieron que dichos discursos no sean llevados a la práctica o que se mal utilicen los recursos como, por ejemplo, el reparto de tierras que fueron adjudicadas a jefes políticos o jefes militares y sus familias.

Por todo lo expuesto, quisiéramos explicitar lo ya señalado en cuanto a la evolución de la ciudadanía en Paraguay de acuerdo a los postulados de Marshall, en el siguiente cuadro:

**CUADRO 2.** Evolución de la ciudadanía en el Paraguay

<b>TIPO DE CIUDADANÍA</b>	<b>TIEMPO SEGÚN MARSHALL</b>	<b>PERÍODO EN PARAGUAY</b>
Civil	Siglo XVIII	1811 - 1870
Política	Siglo XIX	1870 - 1936
Social	Siglo XX	1936 - 1946 (excluyente y discursiva)

FUENTE: Elaboración propia.

Como se puede observar, creemos que la ciudadanía civil se fue acrecentando en el período 1811-1870 por la superación de las distinciones de castas en los tratamientos ante los juzgados de la República. En el segundo período hubo un acrecentamiento lento y con muchos tropiezos de la ciudadanía política hasta que en 1936 surge la preocupación del Estado por el bienestar, siendo esta política intermitente, y muchas veces sectaria, por lo que la gran mayoría de la ciudadanía se encontraba excluida.

Por tanto, se puede sostener sin temor a equívocos que hasta 1946 el proceso de transformación de los vecinos del Antiguo Régimen en ciudadanos modernos quedó inconcluso, proceso por el cual han luchado generaciones de paraguayos y paraguayas. Desde 1989, con la transición a la democracia, se ha originado el proceso más vigoroso de construcción de la ciudadanía y consolidación de un régimen moderno y democrático.





*En la fecha del centenario mi mayor deseo, como ciudadano y hombre público, es que todos los paraguayos se pongan de acuerdo y resuelvan definitivamente las pequeñas rencillas caseras con un fuerte abrazo que represente el juramento de laborar por el resurgimiento de la Nación y el engrandecimiento de la patria.*

Cipriano Ibáñez, Ministro del Interior  
(El Monitor, 1911, 13 de mayo).

## **EL CENTENARIO EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PARAGUAY MODERNO\***

**Bridget Chesterton  
Carlos Gómez Florentín**

*\*Los autores agradecen a los colegas que hicieron posible este artículo a través de sugerencias, críticas, recomendaciones, cuestionamientos y tiempo compartido para discutir este proyecto: Diego Abente, Liliana Brezzo, Herib Caballero Campos, Roberto Céspedes, padre Carlos Heyn, Ricardo Scavone Yegros, Andrés Stefane, Ignacio Télesca y Thomas Whigham. Además, se agradece la colaboración de los responsables del Archivo Nacional de Asunción, el Archivo del Arzobispado de Asunción, la Biblioteca Nacional de Asunción, la división de archivos de las municipalidades de Asunción y Concepción, y la Iglesia San José de Concepción.*

## INTRODUCCIÓN

La mañana del 15 de mayo de 1911 se inició con la celebración de un encuentro deportivo con profundas resonancias históricas. La Liga Asuncena de Fútbol decidió intervenir en las celebraciones del centenario organizando un histórico ‘match’. La Liga ubicó en el campo de juego dos equipos compuestos por jóvenes jugadores, anónimos en el reporte periodístico, integrantes de ‘lo mejorcito’ de los equipos de la primera división nacional, uno representando a los ciudadanos del año 1811 y otro a los de 1911, oponiendo “dos siglos que combatían disputándose las medallas conmemorativas que se habían ofrecido a los ganadores”. Pasado y presente coincidieron en una ‘reñidísima’ disputa deportiva. Los espectadores, incluyendo al reportero, se llegaron a la ‘tribuna oficial’ con el objetivo de pasar ‘el rato más divertido’ celebrando el centenario de la independencia del Paraguay observando un partido de fútbol. La victoria de los ‘viejos’ del ‘cuadro’ 1811 fue celebrada por el ‘numeroso público’ que asistió al encuentro. Tras el final, los ganadores recibieron las once medallas instituidas por la Liga y disfrutaron junto a sus pares derrotados de un ‘apetitoso ambigú’ que hizo ‘tragar saliva’ al reportero y al público presente en el estadio. Esto no evitó que tanto el reportero como el resto del público y los jugadores coincidieran al finalizar el partido en un histórico “¡¡¡Grito a la patria!!!” para celebrar el centenario de la independencia de la república (El Mensajero de María Auxiliadora, 1911).

Más reflexivo, el reportero se interrogó hacia el final del artículo: “¿Podríamos competir los de *hoy* en vigor y fortaleza con los de *ayer*? (léase los de cien años atrás)” (El Mensajero de María Auxiliadora, 1911). Esta instancia deportiva revela una sensibilidad histórica de principios del Siglo XX acaso comparable a los ejercicios conmemorativos del bicentenario. El resultado deportivo, además, apunta a la consagración de un momento histórico independentista situado en torno al año 1811 que encontró amplia aprobación popular en el incierto contexto del primer centenario de la independencia. Sin embargo, la diferencia fundamental entre los festejos del centenario y del bicentenario radica en la ausencia del Estado en la organización de la celebración cien años atrás. Así, la fiesta del centenario emerge como una instancia celebratoria de la sociedad civil, al decir de Benjamín Arditi y José Carlos Rodríguez (1987), creando ‘a pesar del Estado’.

Estas experiencias conmemorativas del centenario contrastan con la inconsistente conciencia histórica de las celebraciones de la independencia existente entre las elites intelectuales del Paraguay. Como resultado de ello, el centenario se recuerda en la memoria colectiva como una instancia desafortunada, plagada de convulsiones políticas y con celebraciones a lo sumo opacas (Bosio, 2007).<sup>1</sup>

Sin embargo, el centenario necesita mayor densidad interpretativa. Prueba de ello es la reciente aparición mediática del historiador norteamericano Richard Alan White en Paraguay calificando la celebración del bicentenario en 2011 como “la más grande falsificación de la historia del mundo”. Según White (2011), el Paraguay recién proclamó su independencia en 1813, razón por la cual el festejo del bicentenario en 2011 es precipitado y espurio. Según White, los ‘legionarios’ que gobernaron el Paraguay concluida la Guerra de la Triple Alianza en 1870 son los responsables de esta distorsión histórica que buscó borrar de la conciencia colectiva a Francia y los López, los supuestos ‘verdaderos’ padres de la patria. El intelectual Guido Rodríguez Alcalá, miembro de la Comisión del Bicentenario, lo retrucó adjudicándole una similar falsificación histórica y calificó su interpretación de “bluff de timbero” porque reabrió antiguas disputas polarizantes sobre el pasado paraguayo escritas en torno a acusaciones personales divididas entre “patriotas” y “legionarios y traidores”.<sup>2</sup> Por cierto, las afirmaciones de White y las respuestas de historiadores paraguayos representan una nueva manifestación de disputas que tuvieron lugar cien años atrás y que distan de ser originales.

Este artículo busca retornar al centenario desde un lugar distinto del planteado por el reciente debate mediático que asume la historia como un reflejo positivista de los valores expuestos por las elites del pasado. Al decir del historiador Luc Capdevila (2009), este debate responde al mismo ‘régimen de historicidad heroico’ que caracterizó al Paraguay en el Siglo XX y cuyas sacudidas en torno a las celebraciones del bicentenario son sintomáticas de un régimen que, como lo expresó el historiador Ignacio Telesca (2011a), si bien resistido en el trabajo de historiadoras e historiadores,

1 Esta visión, dominante en la historiografía de la celebración, sostiene que “Debido al estado de guerra intestina en que se hallaba el Paraguay, los festejos del centenario pasaron desapercibidos”, Diario ABC, Asunción, 19 de febrero de 2006.

2 White, 2011; Diario ABC, 12 de octubre de 2011; Diario La Nación, 20 de octubre de 2011; Diario Última Hora, 19 de octubre de 2011; Diario ABC, 30 de octubre de 2011.

permanece hegemónico en el ámbito de la representación gubernamental del pasado paraguayo (Capdevila, 2009).<sup>3</sup>

En este sentido, historiar las conmemoraciones permite ver regímenes históricos en acción, al entender, siguiendo a John R. Gillis (1994), que las conmemoraciones son cruciales para articular la memoria social y política individual y grupal. Y la memoria colectiva, resultante del acto de “conmemoración”, define el sentido de identidad a través del tiempo (Gillis, 1994).<sup>4</sup> Ahora, conmemorar dista de ser la reproducción directa de la intencionalidad de las elites como tanto White como Rodríguez Alcalá asumen en sus disputas sobre la ‘verdadera’ fecha de independencia. Precisamente, la instancia del festejo del centenario permite revisar las conmemoraciones como un proyecto múltiple donde actores tradicionalmente subalternos asumieron posiciones protagónicas no contempladas en la historiografía ‘heroica’.

Por la necesidad de retornar al centenario como un fenómeno plural, este artículo trabaja una metodología diferente y propone una visión del pasado alterna-

---

3 Ignacio Telesca llegó a estas conclusiones al analizar el caso emblemático del mapping (proyección multimedia) sobre el Cabildo del 1 de enero de 2011 y que diera por inauguradas las celebraciones del bicentenario. Telesca registró cambios significativos al analizar la nueva proyección audiovisual realizada el 15 de mayo de 2011 introducida en el postscriptum y en la cual identificó visiones alternativas al régimen de historicidad heroico que emergen con mayor fuerza, (Telesca, 2011a). En cualquiera de los casos, la discusión sobre la fecha de la ‘verdadera’ independencia constituye un claro retroceso al evidenciar rémoras del régimen de historicidad heroico en la expresión de historiadores que pretenden defender un momento post-heroico en la historiografía paraguaya bajo los mismos presupuestos teóricos del régimen criticado.

4 Las traducciones del inglés son nuestras salvo excepciones que serán mencionadas. Confino (1997) sostiene que “el estudio de la mentalidad colectiva provee una visión comprehensiva de la cultura y de la sociedad que a menudo se pierde de vista en los estudios de la memoria”. Por ello, estudiar la memoria colectiva del Paraguay arroja luz sobre las diferentes nociones de la identidad nacional paraguaya. Al mismo tiempo, los límites de los estudios de la memoria están determinados, como sostienen Jeff A. Larson y Omas Lizardo (2007), por la tendencia del debate historiográfico a enfocarse en el rol de las elites utilizando la memoria colectiva simplemente para crear un poder hegemónico o, por el contrario, en la posibilidad de los sectores subalternos de utilizar la memoria colectiva para su propio beneficio. En este artículo se asume que las memorias colectivas no solo viven en los que protagonizaron un evento, en este caso el festejo del centenario de la Independencia del Paraguay, sino también en las generaciones siguientes, que vivieron ese periodo magnificado por la memoria del evento. Por ello nuestra concepción de la memoria histórica es dinámica y fluida, al evitar encapsulamientos definitivos tanto por las élites como por los sectores subalternos. En relación al caso más específico de la memoria de Francisco Solano López, la misma ha sido objeto de encendidas controversias en la historiografía sobre el Paraguay. Entre los trabajos recientes, James Scholfield Saeger (2007) destaca que, si bien la memoria de López fue objeto de oportunismo político por parte de gobiernos colorados, los que utilizaron su figura para atacar la supuesta falta de patriotismo de los liberales por su postura crítica hacia el mismo, inclusive otros paraguayos sin vinculación al coloradismo, con formación académica y amplio acceso a los documentos históricos, coincidieron en aceptar la tesis del heroísmo del mariscal: “los esfuerzos del revisionismo derechista de los últimos noventa años tuvieron éxito al conseguir glorificar a un hombre vil y asqueroso” (énfasis agregado). Luc Capdevila (2010) presenta un análisis más amplio, y menos hostil a la figura de López, al concluir que durante la dictadura de Stroessner “La memoria lopista era compartida por la mayoría de las sensibilidades políticas desde la extrema izquierda hasta la extrema derecha”.

tiva para eludir los límites del acercamiento positivista al centenario. Entender la historia como una gestación continua que se construye en el tiempo y que elude teleologías requiere estudiar el centenario revisando diarios, publicaciones gubernamentales, reportes de escuelas, documentos y publicaciones eclesiásticas con el objetivo de reconstruir la conmemoración del centenario de la independencia desde la perspectiva de sectores subalternos, fundamentalmente no gubernamentales. La escasez de documentos que expresen estas visiones subalternas, en parte debido al acceso diferencial al registro escrito y en parte debido a la reproducción prejuiciosa de testimonios históricos ajenos a los grupos de poder, hace que este trabajo necesariamente se construya a partir de la cuidadosa lectura de documentos ‘a contrapelo’ en la tradición de los Estudios Subalternos de la historiografía crítica de la India con el objetivo de recuperar voces perdidas de sectores sociales poco estudiados en la historiografía del centenario.<sup>5</sup>

La celebración del centenario en 1911 fue significativa porque los actores populares hicieron suyo el festejo, y entendieron la ocasión como una instancia apropiada para habitar el pasado e interpretar el presente. Si bien hubo coincidencia en cuanto a la importancia del momento, hubo disenso en cuanto a los motivos de la celebración: ¿libertad? ¿Soberanía? ¿Ciudadanía? ¿Nación? Las marcadas disonancias en cuanto a las razones de la celebración socavaron la oportunidad generada por la coincidencia popular en torno a los festejos. Las visiones opuestas se reflejaron en el entorno de las autoridades políticas y las agendas celebratorias, en proyectos educativos expresados en materiales didácticos y actividades extracurriculares destinadas a definir ideas elusivas de nación y ciudadanía, en miradas retrospectivas a los padres de la patria, al nacimiento de la república y la memoria de la primera fase de la historia independiente del país. La conclusión tras los festejos apunta a una incapacidad endémica para elaborar agendas comunes y una imposibilidad patente de crear mecanismos pacíficos de resolución de conflictos políticos, sociales y económicos.

Las celebraciones también evidenciaron la dispersa realidad geográfica del país y el desencuentro existente entre los espacios urbanos y rurales. Los festejos en el

---

5 La literatura en esta tradición es inmensa y resulta imposible resumirla en una nota. Para ejemplo bastan las colecciones Guha & Chakravorti, 1988 y Rodríguez, 2001.

interior del país, por ejemplo, estuvieron mejor organizados a pesar de no contar con el apoyo del Estado central que, liderado por Albino Jara y bajo el tutelaje intelectual de Manuel Domínguez, se empeñó en establecer un festejo “móvil”, trasladando el centenario de 1911 a octubre de 1913 en base a una interpretación antojadiza, al menos en función a casi una centuria de celebraciones “mayas” del momento de nacimiento del Paraguay independiente.<sup>6</sup> Los festejos en el interior reflejaron la relativa autonomía de los gobiernos locales frente al caótico gobierno central, que inmovilizado por las amenazas de inestabilidad política perdió relevancia política para imponer su voluntad en el interior del país.

Aún más que el disparate alcance del gobierno central para establecer políticas a nivel nacional, los festejos también reflejaron una geografía nacional fragmentaria. Las diferencias regionales señalaron disonancias paralelas sobre los disputados conceptos de “nación”, “patria” y “soberanía”. Paralelas ideas de “patria chica” todavía resonaban en los distintos rincones del país. El centenario vino, entonces, a crear una instancia única para resolver los encuentros y desencuentros entre las dimensiones locales y nacionales de la memoria colectiva.

Por último, la disputa histórica en torno a la legítima fecha del centenario, y la decisión de los actores populares de festejar el centenario en abierto desafío a la intención del gobierno de fijar una interpretación diferente del pasado, permite explorar las conflictivas relaciones entre Estado y memoria colectiva. En lugar de una dicotomía reificada entre actores populares y elites, lo que ocurrió fue una instancia única en la cual representantes de ambas categorías habitaron espacios compartidos, las más de las veces bajo el liderazgo de actores populares que impulsaron su voluntad de festejar el centenario según sus propios términos. Por esto, el centenario creó la apertura para una mayor participación popular en la construcción de la memoria colectiva, situación aprovechada por sectores populares para la elaboración de una agenda celebratoria que reflejara mejor la concepción del pasado vigente entre actores ajenos al estado. En otras palabras, el debate coyuntural White/Rodríguez Alcalá resucitado en la prensa en el 2011 tomó un giro decisivo en las calles hace poco más

---

<sup>6</sup> Brezzo, 2005; Brezzo, 2010a; Saucedo Rodas, 2010. Otros trabajos relativos a la prensa de la época incluyen Orué Pozzo, 2008; González de Bosio, 2001; Crichigno, 2010.

de un siglo que explica la decisión del gobierno actual de hacer del bicentenario una instancia única para reafirmar una visión del origen de la nación articulada en el contexto del primer centenario.

La narrativa de la celebración del centenario puede dividirse en tres momentos históricos. La primera etapa, encabezada por el gobierno de Manuel Gondra, miembro del sector radical del Partido Liberal, arranca a fines de 1910 cuando la celebración del centenario todavía formaba parte de la agenda política del Estado. Albino Jara, militar independiente que intentó construir su propio sector político a espaldas de los radicales del Partido Liberal, removió del cargo a Manuel Gondra en enero de 1911 y ascendió a la primera magistratura en medio de una conflictiva transición política que incluyó una rebelión del sector radical que fue extinguida sólo en marzo de 1911.<sup>7</sup> Durante esta etapa la celebración del centenario siguió siendo parte de la agenda política del gobierno de Albino Jara, si bien ya desplazada por la centralidad de las urgencias de la supervivencia política. Tras la resolución de los conflictos internos y la consolidación del gobierno de Jara, el centenario pasó a segundo plano a partir de abril de 1911 cuando el ejecutivo decidió trasladar el festejo del centenario de la independencia al mes de octubre de 1913.

Un segundo momento histórico, una coyuntura transformativa propiamente hablando, comenzó cuando la iniciativa conmemorativa se trasladó a los sectores populares urbanos y rurales. Junto a estos sectores populares emergió una voz crítica desde la prensa asuncena que castigó al gobierno por alterar el calendario conmemorativo de la historia nacional. Este proceso se inició en enero de 1911 pero alcanzó plenitud cuando el Estado comunicó su decisión de no celebrar el centenario en 1911. Tras la comunicación de la medida en abril de 1911, sectores populares con el apoyo de la prensa consiguieron devolver el festejo del centenario al centro de la agenda política. Prueba de ello resultó la decisión del propio Congreso de respaldar esta iniciativa popular al decretar una semana de festejos en contra de la postura del Ejecutivo de trasladar el centenario de la independencia del Paraguay a 1913.

Finalmente, un tercer momento histórico surgió como resultado de la imposición de esta visión histórica popular, cuando el gobierno se vio obligado a rever sus pos-

---

7 Freire Esteves, 1996; Carrón et al., 2004; Herken, 1984b; Lewis, 1986; Rivarola, 1998; Brezzo, 2010a; Brezzo, 2010c.



turas sobre políticas conmemorativas y la fijación del pasado en el registro colectivo. El andar del Estado en el post-centenario demuestra un gobierno comprometido con las políticas conmemorativas y la necesidad de estandarizar la interpretación del pasado dentro de los límites hermenéuticos del Estado Nación. En otras palabras, la decisión del Estado de aceptar el resultado de la coyuntura celebratoria según los términos de los actores populares. Las conclusiones de este trabajo giran en torno a las mutaciones del Estado en relación a políticas conmemorativas como resultado del ‘fallido’ festejo del centenario. Estos tres momentos históricos iluminan tendencias tanto respecto a las políticas conmemorativas como a la compleja articulación de una memoria colectiva en el primer centenario de la independencia del Paraguay.

## **EL ESTADO Y EL CENTENARIO (NOVIEMBRE DE 1910-ABRIL DE 1911)**

### **LOS GOBIERNOS DE MANUEL GONDRA Y ALBINO JARA**

La celebración del centenario comenzó a gestarse con meses de anticipación. La administración nacional todavía bajo el liderazgo de Manuel Gondra había apostado al millonario negocio de las estampillas y tarjetas postales para rentabilizar el festejo del centenario de la independencia. Cerca del diez por ciento del total, tres millones y medio de estampillas y tarjetas postales se destinaron a conmemorar el centenario de la independencia. La licitación, abierta el 8 de diciembre de 1910, fue objeto del interés de una firma europea pero el expediente se había paralizado en el Ministerio de Hacienda y se temía que las mismas no llegarían al Paraguay para la fecha del centenario.<sup>8</sup> El abrupto final del gobierno de Gondra en enero de 1911 postergó el

8 El Monitor, 11 de enero de 1911. La publicación El Monitor, cercana al oficialismo, era propiedad de Cipriano Ibáñez, entonces Ministro del Interior durante la primera etapa del gobierno de Albino Jara. No obstante, la mayoría de los medios de prensa estaba en manos de la oposición: El Nacional era propiedad del sector cívico o democrático del Partido Liberal que incluyó a Carlos Isasi y al periodista liberal Gomes Freire Esteves, además de contar con la colaboración del emergente grupo intelectual nacionalista liderado por Juan E. O’Leary; La Capital pertenecía a Daniel Codas y a Francisco S. Centurión y, según Aníbal Saucedo Rojas, era de inclinación masónica; El Diario era propiedad de Eduardo Schaerer y de Adolfo Riquelme, ambos pertenecientes al sector radical del Partido Liberal desplazado del poder por el gobierno de Jara; El Tiempo era propiedad del intelectual colorado Manuel W. Chávez; El Economista Paraguayo era un semanario independiente de inclinación liberal, propiedad del economista ruso Rodolfo Ritter que carecía de conexiones directas con el poder político. Ver Crichigno, 2010; Saucedo Rodas, 2010.

negocio cuando la inestabilidad política y el caos social dificultaron el movimiento de bienes económicos entre el país y Europa.

Al inicio de las gestiones del gobierno de Albino Jara, el Estado mantuvo la decisión del gobierno previo de Gondra de celebrar el centenario. Nombrados por Jara, una nueva camada de intelectuales que buscaba reinterpretar el pasado pasó a ocupar espacios estratégicos de poder desde los cuales podría intervenir más decisivamente en la construcción de la memoria histórica colectiva. Manuel Domínguez, en su doble carácter de Ministro de Interior y Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, jugaba un rol decisivo en el gobierno de Albino Jara. Desde esa posición, el 14 de febrero de 1911 Domínguez nombró director del Colegio Nacional de la Capital al autor Juan E. O’Leary, figura clave del proceso de relectura del pasado entonces en gestación en el Paraguay del centenario (Brezo, 2010b; Biblioteca Nacional de la República del Paraguay, 1920).

En el mismo contexto, también como reflejo de la voluntad del gobierno de jugar un rol central en la fijación de la memoria histórica del país, un decreto del 29 de marzo de 1911 creó el “Instituto Histórico y Geográfico del Paraguay”. Esta academia estaba destinada a promover tanto conocimientos científicos como de bellas artes. Entre las funciones iniciales de la institución se destacaban la publicación de documentos y manuscritos referentes a la historia, geografía y economía nacional. Significativo fue el papel asignado a la historia en este proyecto, destinándola a reeditar “los libros agotados más antiguos, y sobre todo la historia documentada de nuestra independencia, como el medio mejor de celebrarla”.<sup>9</sup> Entre las prominentes figuras de la comisión se destacaban el propio O’Leary, Juan Silvano Godoy, Enrique Solano López y Fulgencio R. Moreno (Biblioteca Nacional de la República del Paraguay, 1920).<sup>10</sup>

9 Es de destacar la coincidencia en cuanto a políticas conmemoratorias entre la decisión del Instituto Histórico y Geográfico del Paraguay de reeditar libros antiguos en el contexto del centenario de la independencia del Paraguay, y la decisión de la actual Comisión Bicentenario Paraguay de repetir la misma política conmemorativa en el contexto del bicentenario a partir de la “Colección Bicentenario”. En ambos casos, en lugar de apostar a la producción de conocimiento nuevo sobre el pasado, la decisión tomada contempló la reedición de materiales históricos de antigua data. La nueva colección bicentenario incluye obras de Blas Garay, Efraím Cardozo, Justo Pastor Benítez, Carlos Zubizarreta y Alfredo Seiferheld. Ver la página de la comisión bicentenario URL: [http://www.bicentenarioparaguay.gov.py/colecc\\_bi\\_6\\_7.php](http://www.bicentenarioparaguay.gov.py/colecc_bi_6_7.php), accedido el 10 de abril de 2011.

10 Sobre el rol de estos intelectuales, miembros de la llamada “Generación del 900” en la reescritura de la memoria reciente del Paraguay a comienzos del siglo veinte ver Brezo, 2005; Brezo, 2009; Scavone, 2008; Amaral, 2006; Rodríguez, 1987; Benítez, 1959.

Otro decreto previamente había establecido la apertura de dos cátedras libres en la Universidad Nacional. La primera estaba designada a estimular el conocimiento de la historia patria y la segunda apuntaba al mejor entendimiento de la economía y finanzas nacionales. La iniciativa de Manuel Domínguez fue saludada por Rodolfo Ritter desde *El Economista Paraguayo* por significar un paso adelante hacia la consecución de la “Extensión Universitaria” o la “Universidad Popular” destinada a poner la ciencia al alcance de todos. Finalmente, el articulista concluía que la comprensión del pasado y el entendimiento de los mecanismos internos de la economía del país extendidos al pueblo paraguayo podrían pronto derivar en la sensible mejoría de la situación del país (Biblioteca Nacional de la República del Paraguay, 1920).

## LOS ACTORES PRIVADOS Y EL ESTADO EN LA CELEBRACIÓN DEL CENTENARIO

El Estado fue foco de intereses particulares en torno a la agenda conmemorativa del centenario. Los diarios de Asunción adelantaron a enero de 1911 la promoción de los dos álbumes gráficos conmemoratorios editados bajo la dirección de Arsenio López Decoud y Ramón Monte Domecq, respectivamente.<sup>11</sup> Estos grupos intelectuales quisieron aprovechar la ocasión para imponer sus propias agendas políticas en torno al festejo del centenario de la misma manera que intentaron rentabilizar sus inversiones en la reescritura del pasado.

La coincidencia entre campañas publicitarias de productos relativos al centenario y las críticas al gobierno por su falta de compromiso con la celebración fue producto de intereses particulares por rentabilizar el centenario. Las tempranas disputas sobre la agenda conmemoratoria plagaban los editoriales de los diarios nacionales a comienzos de 1911. *La Capital* editorializaba acerca de la falta de preparativos para los festejos del centenario y llamaba la atención sobre la importancia del cumplimiento del “primer centenario de nuestra independencia y constitución en Estado autónomo y nación soberana”. De acuerdo con el editorial, el festejo surgía de un inquebrantable amor por la libertad y definía a la nación paraguaya como “libre,

11 El Nacional, 25 de enero de 1911; El Diario, 4 de febrero de 1911; El Monitor, 3 de enero de 1911; López Decoud, 1911; Monte Domecq, 1911.

civilizada y viril” por obra y gracia de un “puñado de valientes [que] rompieron las cadenas opresoras de la tiranía extranjera”.<sup>12</sup>

La falta de respuesta del Estado a las campañas de distintos grupos editoriales relativas a productos del centenario obedecía a razones económicas. Como resultado del caos político vigente a principios de 1911 y su impacto en la economía doméstica, el gobierno, corto de recursos financieros, poco o nada podía hacer al recibir propuestas comerciales atadas a la celebración del centenario.

Como parte de las críticas a la intención del gobierno de ponerle precio al centenario y en alianza con algunas voces que señalaban que, más que dinero, los festejos requerían de entusiasmo e ideas, *El Monitor* habilitó una casilla de correo para recibir sugerencias sobre la manera “más práctica y económica en que se podría rendir homenaje de glorioso recuerdo a la epopeya para que nuestro centenario sea también festejado como festejaron el suyo otras naciones del nuevo continente”.<sup>13</sup>

Si bien la publicación se felicitaba por la cantidad de propuestas recibidas y publicadas en la columna titulada “Recibiendo Adhesiones”, a principios de febrero un editorial atacaba la indiferencia de la ciudadanía frente a los inminentes festejos de mayo de 1911: “Es de lamentar la nimia iniciativa popular; el poco interés que el pueblo tiene para conmemorar el hecho más trascendental de nuestra historia”.

En el afán de hacer el festejo más incluyente, *El Monitor* convocó a los obreros a formar parte de los festejos del centenario, participación ganada, de acuerdo con la publicación, por ser los trabajadores “cooperadores directos del progreso y de la grandeza nacionales”.<sup>14</sup> Las mujeres, otro de los agentes frecuentemente ignorados por el discurso político de la época, también fueron convocadas a tomar parte de las celebraciones del centenario.

La apelación en la prensa al rol jugado por las mujeres en la independencia del país se originó en el contexto de la cobertura de una exhibición de fotografías de mujeres de elite paraguayas realizada por la imprenta de Arsenio López Decoud en el marco del lanzamiento de su Álbum Gráfico. Las damas de la alta sociedad para-

---

12 La Capital, 13 de enero de 1911.

13 El Monitor, 19 de enero de 1911.

14 El Monitor, 10 y 16 de febrero de 1911.

guaya habían sido fotografiadas para la publicación a mediados de febrero de 1911. Con el motivo de difundir estas fotografías al público y estimular las suscripciones, los responsables de la publicación habilitaron las instalaciones de la editorial para exhibir las imágenes.

El artículo destacaba la iniciativa de López Decoud de incluir fotografías de las mujeres paraguayas en su publicación como justo homenaje al rol protagonizado por las mismas en la historia del país: “No todos los pueblos pueden vanagloriarse tan justamente de haber admirado a cuantos conocen su historia con el ejemplo de las virtudes ciudadanas de sus mujeres”. Además del reconocimiento, el articulista destacaba la contribución estética que implicaba incluir fotografías de protagonistas femeninas en el texto: “Y doblemente puede enorgullecerse, pues además de heroicas son bellas”.<sup>15</sup>

Tanto las imágenes como sus repercusiones en la prensa aceptaban el sometimiento del género femenino al limitarlo a una representación pasiva de la nación en la cual carecían completamente de agencia. La referencia estética agravó la subalternización de las mujeres al equipararlas con la nación únicamente en la medida en que su belleza las haga dignas de representación.

Lo mismo ocurriría en el resto de las imágenes del álbum en el cual el inventario de la nación incluía, sin atribuirles agencia, pueblos originarios, trabajadores, mujeres, animales, naturaleza y fábricas, todos igualmente sometidos al ciudadano masculino y de herencia europea que dominaba el proceso de representación del Paraguay del centenario.

El afán publicitario obedecía a la falta de interés del principal cliente del Paraguay de principios de Siglo XX: el Estado. *El Nacional* acusaba al gobierno de ser el único actor no informado acerca de las bondades de esta publicación, reconocida por numerosos subscriptores tanto en el Paraguay como en el extranjero.

La publicación supuestamente permitiría al gobierno “hacer conocer a nuestro país en el extranjero donde se nos conoce albergados en miserables ranchos, armados de flechas y en sucio montón de tribus”. El alegato concluía con una recomendación

---

<sup>15</sup> *El Nacional*, 17 y 18 de febrero de 1911; *El Monitor*, 20 de abril de 1911.

para el gobierno sobre las utilidades del material a los efectos de limpiar la imagen india del país en el extranjero.<sup>16</sup>

Otros grupos editoriales y conglomerados intelectuales quisieron sacar doble provecho de la ocasión: por un lado, promover interpretaciones del pasado; y, por otro, obtener pingües beneficios en negociaciones con el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública. El grupo H. Krauss ofreció a la Dirección General de Escuelas la publicación “Antología [sic] Paraguaya”, una producción supuestamente original preparada para ser distribuida en las escuelas públicas del país. La obra, una colección de poesías alusivas a la patria, considerada única “en su género”, fue ofertada a la Dirección General de Escuelas a 10 pesos por unidad el 7 de abril de 1911. La obra fue concebida en respuesta al “constante clamor en todo el magisterio que en la práctica diaria de la enseñanza tiene que tropezar con la dificultad de hacer aprender y recitar a sus alumnos versos de autores extranjeros [sic] en que se glorifican agenas [sic] hazañas y se invocan recuerdos que nada dicen a los corazones paraguayos”. Las poesías seleccionadas trataban sobre “Los héroes de la independencia, la epopeya de los cinco años terribles, las leyendas evocadoras de un pasado de gloria”, y la editorial garantizaba que “los niños al recitarlas sentir[í]an una santa emoción de patriotismo, que perdurando a través de los años, es manantial inagotable de virtuosas inspiraciones cívicas”. El 24 de abril de 1911 la imprenta ofreció la publicación a un precio reducido de 8 pesos por unidad. Dos días después el director general de Escuelas E. Díaz Peña nombró una comisión dictaminadora para evaluar el valor pedagógico de la publicación y decidir sobre su inclusión en el currículo escolar. La comisión rechazó de plano la adquisición de la publicación debido a que algunas “composiciones

---

16 Si bien el álbum recién comenzó a circular en agosto de 1912 y su impacto en la historiografía paraguaya fue clave a partir de su difusión, acá nos interesa analizar su rol como proyecto en el contexto del año 1911 (El Nacional, 24 de enero de 1911). Otros autores han explicado el papel de los álbumes del centenario desde distintas perspectivas: Ignacio Telesca (2010b) identifica los álbumes como un momento bisagra en la creación de la identidad paraguaya desde una perspectiva nacionalista que se volvería historiografía oficial del Estado en 1936; sobre el rol de los intelectuales en la reformulación del pasado desde una perspectiva nacionalista en el mismo contexto y la concepción del álbum como una ‘biografía nacional’ orgánica, ver Brezzo, 2004; 2010d; para un análisis de las imágenes de los álbumes recreando la composición étnica de la identidad paraguaya ver Giaudrone, 2010; como lo señaló el historiador Thomas Whigham, las imágenes reproducidas en los álbumes han sido utilizadas en la historiografía reciente para ilustrar el ‘período clásico’ de la historia paraguaya al contener registros de los gobiernos de los López que vieron la luz recién en 1911, incluyendo fotografías de las hermanas de Francisco Solano López, imágenes de los técnicos británicos que trabajaron bajo la dirección de los gobiernos lopistas, entre otros registros fotográficos de la era lopista, comunicación personal con Thomas Whigham.

no [eran] muy edificantes”; sufrían de “errores de concepto o proclamar verdades importadas”; poseían “comparaciones inoportunas y pensamientos superfluos”; y registraban errores de forma y pobreza artística, todo lo cual sumado llevó a considerar la iniciativa de incluirla en el currículo escolar “una aberración”.<sup>17</sup>

Otra propuesta en torno al festejo del centenario fue originada por Félix Daumas Ladouce, quien el 27 de abril envió al Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública tres copias de sus cuadernos ilustrados “Centenario” diseñados para difundir la historia y geografía paraguayas en las escuelas del país. Además de ofrecer una abierta negociación en cuanto a los precios, Daumas Ladouce adujo que “hasta ahora hay en los establecimientos educacionales cuadernos extranjeros que nada dicen a la inteligencia del niño paraguayo”. La propuesta fue aprobada el 29 de abril de 1911 (ANA, 1911).

En el marco de los festejos, el pintor paraguayo Pablo Alborn también intentó hacer de la ocasión una oportunidad para exponer sus creaciones con carácter conmemorativo y obtener ingresos. El 4 de abril de 1911 el pintor ofreció al Consejo Nacional de Educación una galería de óleos con retratos de los héroes de la independencia: Pedro Juan Caballero, Fulgencio y Tomás Yegros, Ignacio Iturbe, Gaspar Rodríguez de Francia y Mauricio Troche. Alborn consideró importantísima la utilización de la galería a los efectos de ilustrar el nacimiento de la república a los alumnos de las escuelas públicas. Además de los paseos guiados por la muestra, el pintor ofreció reproducciones en oleografía al precio de 8 pesos por unidad, disponibles para pedidos de al menos cien ejemplares (ANA, 1911).

Otras empresas privadas, conscientes de la oportunidad comercial asociada a la estimulación de los sentimientos patrios, también trataron de aprovechar la ocasión para aumentar sus ingresos. A principios de mayo de 1911 el rematador Teófilo R. Pietranera comenzó a identificar su habitual columna de remates en el diario *El Monitor* bajo el título de “Los Grandes Remates del Centenario”. La Librería y Papelería Nacional de Quell y Carrón ofertaba, además de las habituales medallas

---

17 La verdadera razón del rechazo podría haber radicado en la falta de originalidad de la publicación puesto que una edición similar de 1910 había visto la luz con el mismo título publicado por la misma editorial (Archivo Nacional de Asunción [ANA], 1911; Rodríguez, 1910).

“Caacupé” de contenido religioso, las medallas conmemorativas “Centenario” en dos variedades hechas de tres materiales distintos: aluminio a un peso cada una, plateada a diez pesos cada una y doradas a seis pesos cada una. Además de ofrecer un servicio de envío postal a cualquier punto del país, la firma ofertaba un “inmenso surtido de escarapelas y divisas para las fiestas patrias”. A mediados de marzo de 1911 la empresa Juan Klug y Marés lanzó al mercado tarjetas postales con vistas del país con motivo de la celebración del centenario.<sup>18</sup>

Otro grupo empresario interesado en rentabilizar el centenario fue la casa de fotografías “París” que ofreció unos retratos “Centenario” de 17 cm. x 22 cm., elaborados a base de platino a 45 pesos por unidad. También la casa de indumentarias Walter R. Haywood ofertaba con motivo de las celebraciones del centenario “el último y más elegante surtido de galera de felpa, claks de seda y de marino, galerinas finas [y] extra-livianas, guantes blancos, de gamuza y de cabritilla, camisas para frac, calcetines calados de hilo y de seda, artículos exclusivamente ingleses”. También la tabacalera La Paraguaya puso en circulación los cigarrillos “Centenario” para el consumo de los sectores populares.<sup>19</sup>

El centenario también sirvió como plataforma para el lanzamiento de nuevas publicaciones. El semanario “Centenario”, cuya aparición estaba programada para mayo de 1911, comunicó a sus futuros lectores que en lugar de editarse en formato semanal, la dirección periodística había optado por un formato mensual, tal como el de las revistas europeas de la época: “Así, ‘Centenario’ será en el Paraguay la primera publicación de este género que haya visto la luz y honrará a nuestra patria, porque dignamente podrá figurar al lado de sus similares del viejo continente”.<sup>20</sup>

El propio diario *El Monitor* aprovechó la ocasión del centenario para publicar un número especial, con siete páginas de lectura y cinco de avisos, cuatro más que las habituales ocho, que incluía además “una verdadera joya poética, el *Canto Secular* del señor Eloy Fariña Núñez”, redactado exclusivamente para la ocasión del centenario y regalado por el autor a la dirección del periódico para su difusión en el país. Ade-

18 El Monitor, 2 y 3 de mayo de 1911; El Diario, 14 de marzo de 1911.

19 El Monitor, 10 y 13 de mayo y 17 de febrero de 1911.

20 El Monitor, 3 de mayo de 1911.



más la dirección del diario decidió abrir sus oficinas al público durante la semana del centenario a los efectos de compartir con la población el momento festivo y dar a conocer sus nuevas maquinarias de imprenta.<sup>21</sup>

Algunas firmas particulares también quisieron formar parte de los festejos sin que ello implicara desembolsos directos por parte del Estado. El 10 de mayo la ropería Acosta y Monti ofreció dos mil banderitas en carácter de obsequio a ser distribuidos en las escuelas de la capital con el objetivo de celebrar el centenario. El objetivo de la firma fue “cooperar en alguna forma para que dichas fiestas tengan el mayor realce posible”. El entonces director general de Escuelas, Estanislao Pereira, agradeció el gesto y aprobó el uso de las banderas en las escuelas públicas (ANA, 1911).

Mientras las firmas privadas buscaban formas de participar de los festejos, la prensa en general castigaba la indiferencia del gobierno en torno a los festejos patrios. Un artículo titulado “¡Es tiempo ya, señores!” lamentaba la falta de reacción de la ciudadanía frente a la inacción del gobierno de cara a los festejos, inacción que el gobierno justificaba en la carencia de recursos financieros. En este sentido, el editorial cuestionaba la falta de entusiasmo, algo que encontraba no podía justificarse simplemente por razones monetarias. Ante la inminente llegada de las fechas patrias, el diario *El Tiempo* cuestionó la falta de agenda conmemorativa: “A pesar de estar ya muy próximo a las fiestas mayas, no tenemos conocimiento hasta el presente de ningún preparativo oficial para la celebración”. Los diarios lamentaban la falta de organización y preparación en la capital. Los asuncenos, explicaba la prensa, consumidos por el caos político, la convulsión social y las carencias económicas, no pudieron organizar a tiempo las celebraciones para las fechas patrias.<sup>22</sup>

La iglesia católica, otra institución con capacidad para movilizar a la población con motivo de los festejos del centenario, tampoco contaba con una agenda clara en torno a las fiestas de mayo. El año 1911 otorgaba a la iglesia un motivo doble para los festejos puesto que además del centenario, la feligresía se preparaba para celebrar los veinticinco años de servicio del monseñor Juan Sinfiorano Bogarín. En una nota del 20 de enero, Ramón Ángel Jara, el obispo de la ciudad chilena de La Serena, comu-

---

21. El Monitor, 10 y 11 de mayo de 1911.

22. El Monitor, 14 de enero de 1911; El Tiempo, 6 de mayo 1911.

nicaba al monseñor Bogarín que ellos estaban al tanto de las recientes conmociones políticas, incluyendo la remoción de Gondra de la primera magistratura y su remplazo por el coronel Albino Jara, y se lamentaba que “el nuevo año comience turbulento y que los buenos hijos de esa nación heroica no puedan celebrar en grata armonía el centenario de su libertad” (Arzobispado de Asunción, 1911). Esta premonición terminó confirmándose, puesto que tanto las celebraciones de la Semana Santa como el festejo de las bodas de plata del servicio religioso de Bogarín se vieron ensombrecidos por el caos político y la falta de un clima apropiado para las celebraciones.

## **EL CENTENARIO Y LOS ACTORES POPULARES (ENERO DE 1911-MAYO DE 1911)**

### **EL CENTENARIO EN ASUNCIÓN**

Las visiones pesimistas de la prensa acerca del comportamiento apático de los sectores populares en la capital del país fueron desmentidos por las acciones de la juventud urbana. Los alumnos del nivel secundario y universitario dejaron constancia de su voluntad de ser parte de los festejos del centenario con mucha anticipación a las fechas patrias. Alumnos del tercero, cuarto, quinto y sexto curso del Colegio Nacional de la Capital solicitaron el 20 de enero de 1911 la prórroga de los exámenes extraordinarios bajo la justificación de haber sido el grupo de estudiantes “que con más ahínco y entusiasmo se ha preocupado de las próximas fiestas de nuestro centenario”. El considerando del pedido también mencionaba el tiempo utilizado en estas preparaciones y la participación de los estudiantes en recientes sucesos políticos que restaron tiempo de estudio para los exámenes extraordinarios. El 28 de enero los alumnos del primero y segundo curso se sumaron al pedido alegando motivos similares. El 3 de abril los mismos alumnos solicitaron otra prórroga, esta vez para los exámenes suplementarios, aludiendo la participación del estudiantado en la Guardia Nacional a los efectos de combatir el caos político y las amenazas de insurgencia entre sectores radicales de la población. Además, la nota refirió a los “solemnes” festejos de la independencia nacional que, al requerir el compromiso total del estudiantado

tado, postergarían el inicio de “las tareas escolares recién con verdadera dedicación después de la mencionada fecha [del centenario]” (ANA, 1911).

Otro tanto ocurrió con los estudiantes de derecho, por entonces uno de los grupos universitarios más politizados y con comprobada capacidad de movilización. Los miembros del Centro de Estudiantes de la Facultad de Derecho solicitaron a inicios de enero la prórroga de los exámenes extraordinarios aludiendo razones similares a las esbozadas por los estudiantes del Colegio Nacional. Entre las actividades desarrolladas con motivo de las inminentes celebraciones patrias, los alumnos de la facultad de derecho mencionaron la organización de una federación de centros estudiantiles de la capital encargada de enviar delegaciones al interior del país con el objeto de dar conferencias para despertar sentimientos patrios en la juventud y recaudar fondos para las celebraciones del centenario. El pedido fue aprobado por las autoridades del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública.<sup>23</sup>

Aunque estos pedidos puedan ser entendidos como oportunistas y reflejen simplemente la intención de los estudiantes de ganar más tiempo de estudio de cara a sus compromisos académicos, las razones utilizadas en la justificación dejan en claro la palpable conciencia histórica del centenario que existía en 1911.

## EL CENTENARIO EN EL INTERIOR DEL PAÍS Y EN LA ARGENTINA

La supuesta falta de entusiasmo popular encontraba un contrapunto en las comisiones organizadoras de los festejos del centenario fundadas tanto en el interior del país como en el extranjero. El diario *El Nacional* registró con detalles, por ejemplo, los preparativos para los festejos en el pueblo de Caraguatay, ya en febrero de 1911. Sus habitantes habían formado una “Comisión Pro Centenario de la Independencia” con el fin de recolectar fondos y encontrar espacios adecuados para las fiestas patrias. El autor del artículo admiró el “buen resultado” que “los caballero[s] y la[s] damas de la subcomisión” estaban obteniendo en la organización del evento. El autor mencionaba que el señor Luciano T. Romero, “respetable vecino del pueblo”, había puesto un terreno a “disposición de la comisión”.<sup>24</sup>

23 Otro causal de disconformidad expresado por los estudiantes y que permite capturar la efervescencia nacionalista que existía en el contexto del centenario fue la introducción de “penosas compilaciones” en idioma “extranjero” a las cuales culpaban del pobre desempeño de los estudiantes en las evaluaciones del año anterior. (ANA, 1911).

24 La Capital, 8 de febrero de 1911; El Nacional, 17 de febrero de 1911.

El pueblo de Pirayú también ocupó un lugar destacado en las evaluaciones de la prensa capitalina. De acuerdo al reporte, la capacidad de gestión de la comisión encabezada por los vecinos Robustiano Román, Rodolfo Isotí y Miguel Ramírez contrastaba notablemente con la desidia celebratoria de la capital: “Como se ve, el pueblo de Pirayú no va a dejar pasar en silencio la fecha memorable de nuestra independencia”. Otra comisión local, denominada “Pro-Monumento al Gral. Díaz”, fue organizada a comienzos de febrero con el objeto de conectar la celebración de héroes nacionales con el festejo del centenario. El balance general de la prensa resumía con entusiasmo que “Casi todos los pueblos, unos más otros menos, tienen ya su programa que ha de resultar brillante por el entusiasmo de los organizadores y de la población”.<sup>25</sup>

El entusiasmo por los festejos no estuvo restringido al territorio paraguayo. Desde Rosario, la Comisión Pro-Centenario Paraguayo hizo llegar una nota a Manuel Domínguez el 4 de mayo de 1911 comunicándole su nombramiento como miembro honorario de la organización creada exclusivamente para organizar las celebraciones (ANA, 1911). Algo paradójico considerando la previa decisión de Domínguez de establecer el 12 de octubre de 1913 como la fecha del centenario de la independencia.

## EL FERIADO ‘MÓVIL’ Y LA REINSCRIPCIÓN DEL ORIGEN DE LA INDEPENDENCIA

La falta de organización del gobierno para las celebraciones tuvo origen, además de la mencionada crisis económica del Estado, en un debate histórico sobre la fecha de la obtención de la independencia. La disputa enfrentó al Ejecutivo con los miembros del Congreso. Mientras el gobierno intentó plantarse en su posición de celebrar el centenario solo en 1913, fecha en que ocurrió la escisión del yugo español según el Ejecutivo, el Congreso se ratificó en su postura de mantener el 14 y 15 de mayo de 1811 como el origen de la vida independiente.

Esta medida del Congreso, sin embargo, no fue autónoma. Al contrario, provino de la presión popular por hacer de mayo de 1911 la fecha de la celebración del centenario de la independencia. Prueba de ello es que la Cámara de Diputados aprobó

---

25 El Tiempo, 7 de mayo de 1911.

tardíamente, recién el 10 de mayo, una declaración de feriado del 13 al 20 de mayo con motivo del centenario, demostrando su falta de posición sobre los festejos con anterioridad a las manifestaciones populares. El presidente Albino Jara vetó el proyecto de ley arguyendo razones económicas, estimando que los costos de parar las oficinas públicas por ocho días con goce de sueldo para los funcionarios implicaba un desembolso innecesario para el gobierno, que además repercutiría negativamente en la esfera privada. El presidente ofreció como moneda de cambio al Congreso limitar el festejo a cuatro días, cantidad considerada suficiente “como homenaje al primer centenario de la revolución que ciertamente fue el punto de partida que condujo más tarde a la idea de la emancipación política sin ser el centenario de la independencia misma, la cual fue proclamada el 12 de octubre de 1813”.<sup>26</sup>

Con esto Jara estaba respaldando su determinación de abril de 1911, por la cual el Ministerio de Justicia, Cultura e Instrucción Pública había establecido que la revolución de mayo se había hecho en nombre del rey Fernando VII, reduciendo el carácter de la gesta a la que reconoció solo como momento transitorio en el itinerario que llevaría a la independencia; por lo mismo, concluyó que recién el día “12 de Octubre de 1813 fue el que proclamó la República, adoptó nuestra bandera creando el primer consulado y declar[ó] resueltamente nuestra emancipación política”.

El decreto, designado “Decreto que fija el mes de octubre de 1913 para celebrar la fecha de la independencia” esgrimía razones pragmáticas que no tenían relación con la historia:

*Considerando, que en el actual estado del país y financiero del gobierno, agravados con los enormes gastos ocasionados por la última rebelión, es imposible celebrar en Mayo próximo la fiesta de nuestra Independencia con el esplendor consiguiente a este acontecimiento.* (Biblioteca Nacional de la República del Paraguay, 1920)

El debate trascendió el ámbito de la elite intelectual y obligó a la población a tomar una decisión que envolvía un alto grado de conciencia histórica. Al final de cuentas, la decisión del gobierno tenía implicancias prácticas que iban en contra de tradiciones desarrolladas por casi una centuria. En esta nueva periodización de la

---

26 La Capital, 10 de mayo de 1911; Livieres, 1968.

historia, los niños y niñas deberían aprender en las escuelas de la nación que la fecha verdadera de la independencia nacional era el 12 de octubre de 1813, y no el 14 y 15 de mayo de 1811 como se les había enseñado previamente.

Entre las publicaciones que atacaron con virulencia la decisión del gobierno de alterar el calendario histórico de la república destacó la revista católica *El Mensajero de María Auxiliadora* que publicó un artículo sobre la acciones de los fundadores del Paraguay, incluyendo a Fulgencio Yegros y al doctor Rodríguez de Francia. Para esta publicación, en el Paraguay un decreto firmado entre cuatro paredes no podía transformar de un plumazo largos años de maduración en la conciencia histórica de la república: “No cabe duda de que, después de tantos años que venimos festejando con entusiasmo los inmortales días del 14 y 15 de Mayo, sin acordarnos apenas del 12 de Octubre de 1813 más que para festejar el descubrimiento de América, nos habremos de quedar con Mayo de 1811”.<sup>27</sup>

*El Monitor* también reaccionó al lamentar la decisión y atacar las razones que la fundamentaban:

*De una plumada, la hazaña inmortal de la noche de Mayo, de ha cien años, por cuyo efecto exclusivo amanecieron los próceres con las armas de España en la mano, con la responsabilidad de la rebelión en mente, quedará empequeñecida en los anales de la república, debido al decreto de un gobierno ageno al verdadero sentido de la nación y su historia.*<sup>28</sup>

No obstante, la medida del gobierno recibió apoyo en algunas esferas de la intelectualidad urbana. Por ejemplo, la publicación *El Nacional* registró una carta anónima de una figura intelectual de la época, presumiblemente Fulgencio R. Moreno, que actuando bajo el pseudónimo “Fulcio” justificó la decisión del gobierno y respondió a las críticas previamente emitidas contra la misma resolución por Juan Silvano Godoy. Además de asegurar que durante toda la gesta de mayo los actores revolucionarios siguieron jurando fidelidad a Fernando VII, algo que de acuerdo al firmante de la carta solo cambiaría el 12 de octubre de 1813, el documento citaba antecedentes en

---

27 *El Mensajero*, 21 de mayo de 1911.

28 *El Monitor*, 21 de abril de 1911.

almanaques de 1863 donde se establecía la diferencia entre “la Revolución de Mayo” y la “proclamación de la Independencia de Octubre”.<sup>29</sup>

Por su parte, *La Capital* condenó la iniciativa del gobierno de reescribir la historia al acusarlo de obstruir el derecho del pueblo de festejar el centenario de su independencia:

*Por la situación creada en la fuerza de nuestras agitaciones intestinas, hijas de la desmedida ambición de los que no pueden ganarse la vida ni menos laborar sus fortunas con el sudor de su frente, sino usufructuando como parásitos los beneficios del poder, no nos será dado celebrar la gran fecha con las muestras de júbilo incontenible y la magnificencia propia de nuestra generosidad característica.*<sup>30</sup>

Asimismo, otro artículo llamaba a la juventud a actuar fiel a su rol histórico en el sentido de tomar protagonismo para que maquinaciones de oficina no privaran al país de un festejo legítimo ganado tras una centuria de vida independiente.<sup>31</sup>

El debate fue resuelto por el Congreso con respecto al calendario nacional cuando, evitando las ambigüedades del decreto del gobierno del 22 de abril de 1911, estableció “feriados los días de Mayo desde el 13 al 20 inclusive del presente año, en homenaje al primer Centenario de la Independencia Nacional”. Al rechazar el veto presidencial, el senador Fernando A. Carreras justificó la decisión del Congreso citando un mensaje de Carlos Antonio López al congreso de 1842 en el cual se refería a los “TREINTA Y UN AÑOS” de existencia independiente, remontando la fecha de independencia al menos hasta el año 1811. Tras atacar a los historiadores por desconocer la historia de su propia patria, y cuestionar su rol en importantes cargos públicos –en clara referencia a Manuel Domínguez–, Carreras señaló: “...aprecio y respeto la Historia, señor presidente, y a los historiadores; pero más respeto y venero a nuestras glorias nacionales!” Al finalizar, Carreras censuró la intención del Ejecutivo de subvertir el sentido de la historia al señalar que la Revolución de Mayo desencadenó la emancipación política de 1813. Para el Congreso, la historia se había

---

29 Centurión, 1947; El Nacional, 22 de abril de 1911.

30 La Capital, 27 de abril de 1911.

31 El Nacional, 2 de mayo de 1911.

revelado en dirección opuesta: “la verdad es que la idea de la emancipación fue la que condujo al pueblo paraguayo a realizar la revolución de Mayo” (Biblioteca Nacional de la República del Paraguay, 1920; Livieres, 1968).

### LOS FESTEJOS DE MAYO DE 1911

Durante la semana de los festejos los reportes de la capital señalaban que la variedad y la mejor organización de los eventos en el interior habían vuelto las actividades en la campaña más atractivas, inclusive para los habitantes de Asunción. Ciudades ubicadas a menos de cincuenta kilómetros de distancia de Asunción como Villeta, Pirayú, Luque y Guarambaré se disputaban el favor del público capitalino. El festejo se extendió del 13 al 15 de mayo en la mayoría de estas ciudades y en algunas inclusive hasta el 20 de mayo. El diario *La Capital* pronosticó que estos pueblos: “contarán con la concurrencia de la población asuncena en esos días de alegría general”.<sup>32</sup>

La grandilocuencia de los festejos de la “fecha gloriosa” en Itauguá fue destacada en la prensa asuncena. Aunque las fiestas tropezaron con la inclemencia de la lluvia, el clima apenas alcanzó a interrumpir o postergar las actividades preparadas para la noche del 13 y la tarde del 14 de mayo. La mañana del 15 se inició con un acto patriótico en la escuela donde los niños cantaron el Himno Nacional y leyeron “párrafos de la bella poesía ‘La mujer paraguaya’ del doctor Pane”. La jornada concluyó con un gran baile en la casa del “vecino Juan López” con una orquesta traída para el evento desde Asunción. Las fiestas incluyeron una tertulia en la casa de la familia Centurión que se extendió hasta las dos de la mañana. La celebración aludió a la memoria de José Gaspar Rodríguez de Francia, algo que fue celebrado por la prensa: “Con gusto, pues, notamos el nombre de este prócer en carteles y emitido en varios de los discursos pronunciados en los días pasados colocándole en el lugar que le corresponde en la Historia”. Las fiestas en Yaguarón incluyeron “cantos, discursos y declaraciones patrióticas”. El programa de celebraciones de la ciudad de Luque incluyó la entonación del Himno Nacional por alumnas del colegio local, seguido de actos representando a los “buenos Patriotas” y un diálogo entre España y Paraguay leído por las niñas

---

32 *La Capital*, 3 de mayo de 1911.



Matilde Chaparro y Luisa Ortiz, recordando las razones que llevaron a la separación de la Colonia cien años atrás.<sup>33</sup>

Otro lugar del interior donde los festejos fueron ruidosos fue la ciudad de Concepción. A iniciativa de la Comisión de Damas, el municipio se asoció con los salesianos para recordar el centenario de la república trayendo una campana para la iglesia desde Torino, Italia. Por acta municipal del 17 de noviembre de 1910, la municipalidad se comprometió a aportar cinco mil pesos para la adquisición de la campana y quedó a cargo de la manutención. Por el mismo arreglo, los salesianos se encargarían de asegurar el debido funcionamiento de la campana que a partir de ese momento pertenecería a perpetuidad al pueblo. La campana testimonia hasta la fecha las celebraciones del centenario con una inscripción que dice: “en el Centenario de su independencia, 1811 – 1911”.<sup>34</sup>

En la misma ciudad, el diario *El Municipio* patrocinó un concurso de composiciones escolares para festejar las fechas patrias. El ganador fue un alumno de apellido Espinoza Núñez, del quinto grado, quien compuso una redacción titulada “¡Patria Mía!”. El texto recordaba a los héroes de la revolución de mayo, “Francia, Caballero, Yegros, Iturbe, Troche, Cabañas y otros quienes te arrancaron el yugo español” y lamentaba las recientes “luchas fratricidas” de la guerra civil. El texto premiado también sostenía que para poder alcanzar una convivencia pacífica los paraguayos debían ser “honestos, laboriosos, cultos, buenos y unidos, como nuestros héroes, en un solo ideal”.<sup>35</sup>

Otro lugar donde el centenario fue recibido con festejos fue la ciudad de Humaitá donde, además de la celebración, la instancia fue aprovechada para lanzar una comisión conformada por destacados vecinos encargada de recolectar fondos para la refacción del templo parroquial y para la adquisición de implementos básicos para el funcionamiento de la diócesis. Algo similar ocurrió en el municipio de Mbuyapey, donde la comisión pro-escuela aprovechó la fiesta del centenario para celebrar la

---

33 La Capital, 9 y 18 de mayo de 1911.

34 Pedro D. Russo, *El Cronicon de Concepción*, de próxima aparición, y comunicación personal con el autor a quien se agradece su colaboración. Además, ver Samaniego, 2000; Heyn, 2000.

35 La Capital, 19 de mayo de 1911.

colocación simbólica de la piedra fundamental para la construcción de la escuela parroquial (Arzobispado de Asunción, 1911).

Aunque a principios de mayo varias publicaciones siguieron exhortando a la juventud “a conmemorar el centenario de la república”, los centros de estudiantes capitalinos habían establecido con mucha antelación que las celebraciones tendrían lugar entre el 13 y el 15 del mismo mes. Como parte de las mismas decidieron “colocar una placa conmemorativa en la calle Tacuarí esquina Asunción...” con las palabras “1811 – 9 de mayo – 1911. A los próceres de Paraguarí y Tacuarí – El Centro Estudiantil”. También destacó la procesión cívica organizada por la asociación que contó con la presencia de la Cruz Blanca, la Masonería y la Liga Paraguaya de Fútbol. La manifestación recorrió las principales arterias céntricas antes de concluir con un acto que incluyó discursos de varios oradores, entre ellos el presidente del centro de estudiantes.<sup>36</sup>

Las acciones conmemorativas del centro de estudiantes no se limitaron a la capital. Aprovechando el impulso celebratorio en el interior del país enviaron a los representantes César Fernández Urdapilleta y Marcelino F. Salcedo a Encarnación para “dar conferencias patrióticas en los días 14 y 15 de mayo en nombre del Centro Estudiantil”.<sup>37</sup> De esta manera, los estudiantes articularon políticas celebratorias que conectaron la capital con organizaciones similares del interior del país.

La misma juventud, que había sido criticada por su apatía, y llamada a ser protagonista de los festejos del centenario, terminó jugando el rol destacado que la prensa exigía: “La juventud ha estado en su legítimo papel al tomar casi por su cuenta el programa del centenario y es debido a su entusiasta patriotismo que le prodigamos en esta ocasión nuestras más fervientes felicitaciones”.<sup>38</sup>

Entre otros festejos registrados por la prensa, el 18 de mayo *La Capital* reportaba varias actividades incluyendo un baile en el Centro Español y una presentación patriótica en el Teatro Nacional. En el mismo contexto, Fulgencio R. Moreno dictó conferencias sobre “los antecedentes de la independencia”.<sup>39</sup>

---

36 El Nacional, 2 de mayo de 1911.

37 El Nacional, 4 de mayo 1911; La Capital, 22 de mayo de 1911.

38 El Monitor, 22 de mayo de 1911.

39 La Capital, 18 de mayo de 1911.

La ciudad de Asunción también presenció un desfile de carros alegóricos a las fiestas de la patria, algo que fue celebrado por la ciudadanía, de la misma manera que el curso de flores organizado con el mismo objetivo. La Plaza de Armas se constituyó en un punto de encuentro masivo, fundamentalmente por el incentivo representado por los cinematógrafos ubicados en ese espacio público. La Plaza de Armas, además, fue sede del desfile militar, una actividad festejada por la población presente en el lugar. Los principales edificios públicos, el Palacio de Gobierno, el Departamento de Policía, el Supremo Tribunal de Justicia y el Congreso se vistieron de gala para la ocasión, adornados con banderas y luces, algo que fue replicado en los edificios de importantes grupos empresariales urbanos como la Cervecería Nacional, el Bazar Inglés y centros privados como el Centro Español.

El propio Ejecutivo no pudo evitar convenir un baile en la noche del 15 de mayo celebrado en el Palacio de Gobierno, que se extendió hasta la madrugada siguiente. Pero el festejo del Ejecutivo refería al centenario de la Revolución de Mayo, no al centenario de la independencia, como lo estableció el Congreso siguiendo los deseos expresados por la ciudadanía.<sup>40</sup>

Los festejos de los paraguayos residentes en la Argentina también fueron captados por la prensa. Los actos en el Consulado paraguayo de la ciudad de Rosario reunieron a centenares de paraguayos y paraguayas. En Buenos Aires, el teatro Coliseo fue la sede de una función de gala dedicada al centenario paraguayo. El profesor Mascagni dirigió “Bohevue” frente a un público donde no faltaron las ‘destacadas’ familias de la colectividad paraguaya. El ministro Cálceña, recientemente designado representante diplomático del gobierno paraguayo en Buenos Aires, no había podido organizar una recepción oficial en la noche del centenario “por no estar [el Doctor Cálceña] reconocido oficialmente por el gobierno argentino”, lo que no le impidió hacer una recepción informal en el local de la legación paraguaya. El Centro de Paraguayos en Buenos Aires, por su parte, organizó una gran celebración en el local de la Casa Suiza, rentada especialmente para la ocasión.<sup>41</sup>

El balance de la prensa una vez finalizados los festejos fue positivo: “Ya está; lo

---

40 El Monitor, 22 de mayo de 1911.

41 El Monitor, 22 de mayo de 1911.

que hasta ayer parecía irrealizable es ahora un grato recuerdo. Nada hay de imposible para la voluntad de un pueblo como este y menos tratándose de una obra justiciera como la que acaba de cumplir, rindiendo un alto homenaje de gloria al centenario de la revolución”. La misma conclusión fue alcanzada por *La Capital* cuando anunciaba el 22 de mayo que era hora de volver al trabajo, agregando: “hemos hecho derroche de patriotismo, hemos vitoreado a los héroes de aquella memorable jornada y con emoción hemos pronunciado aquellos nombres, que nuestro hijos y los hijos de nuestro hijos balbuce[al]rán desde sus tiernos años unidos al nombre de la patria”.<sup>42</sup>

## **POLÍTICAS CONMEMORATIVAS Y LA GEOGRAFÍA DEL FESTEJO**

La posición del Ejecutivo, contraria a las celebraciones del centenario en 1911, fue implementada solo parcialmente debido a problemas de comunicación con las escuelas tanto de la capital como del interior del país. Aunque el congreso finalmente aprobó la declaración de días feriados, el decreto recién fue cursado el 12 de mayo lo que dificultó que el Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública comunicara a tiempo los cambios en el calendario escolar que la medida imponía. Esto llevó a una confusión generalizada en las diferentes instancias educativas que en su mayoría no hicieron caso de los días feriados alegando falta de comunicación y problemas para recalendarizar a tiempo los días de clase. Muchos centros educativos solo pudieron acatar los días feriados ya avanzada la semana de festejos y, en la mayoría de los casos, no llegaron a enterarse de la medida.

La falta de comunicación del Ejecutivo dio cabida a medidas autónomas de parte de los centros educativos. Probablemente los centros educativos ubicados en el área de influencia de la capital o de otras ciudades importantes como Villarrica, Concepción o Pilar no pudieron alegar desconocimiento de lo declarado por el Congreso. Los que sí decidieron hacer la vista gorda a los feriados en estas regiones probablemente actuaron con conocimiento de causa y con el propósito claro de seguir la política del Ejecutivo de no celebrar el centenario. Otros, tal vez desinformados o en abierta oposición al Ejecutivo, festejaron el centenario y en algunos casos cancelaron las clases sin recibir información oficial del Consejo Nacional de Educación.

---

42 La Capital, 22 de mayo de 1911.

En este último sentido resulta llamativo el caso del director general de la escuela rural inferior doble de Tapequezá, en Altos. En abierta contradicción con la resolución del Ejecutivo, el director de esta escuela, de apellido Torres, escribió al director general de Escuelas, Estanislao Pereira: “En este fausto día (refiriéndose al 14 de mayo de 1911) en que la Patria cumple el 1er Centenario de nuestra gloriosa Independencia Nacional pláceme enviaros mis sinceros saludos” (ANA, 1911).

Otra instancia en la que se puede apreciar el desacato de los propios funcionarios de la educación pública a la negativa del ministerio a los festejos del centenario es la foja de ausencias justificadas presentadas en el mes de mayo de 1911. Varias profesoras de nivel secundario de la escuela pública del distrito capitalino de San Roque presentaron certificados médicos para justificar su inasistencia. Los permisos corresponden a ausencias ocurridas en la semana de feriados asignados por el Congreso para la celebración del centenario. En este sentido, todo parece indicar que las profesoras sufrieron cuadros médicos repentinos en coincidencia con los feriados nacionales, en clara contravención a la disposición de las autoridades educativas de mantener las escuelas abiertas con normalidad durante las fechas patrias. Las ausencias justificadas apuntan a una resistencia pasiva a la medida del Ejecutivo expresada en su voluntad de celebrar el centenario a pesar de lo decidido por el ministerio. Otro ejemplo de esto ocurrió en la ciudad de Itaguá, donde el director de la escuela se quejó de la decisión de una profesora de ausentarse el 15 de mayo “tanto de la presentación del acto de la bandera, frente a la policía con los niños de ambos sexos como en la procesión cívica” sin justificativo alguno (ANA, 1911).

Los archivos del Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública del mes de mayo de 1911 iluminan la combatida geografía del festejo. De un total de 248 escuelas que poseen registros mensuales en el archivo, apenas 23 registraron la implementación de los feriados declarados por el congreso a los efectos de celebrar el centenario. Las demás 225 escuelas no registraron feriados por el mes patrio. Otras once escuelas registraron días sin clases relacionados con problemas climáticos pero no identificaron feriados derivados de la decisión del Congreso. Esto apunta a que en muchos casos la falta de registros indica efectivamente que los feriados simplemente no se respetaron. Además, de las 23 escuelas que sí se plegaron a los feriados decre-

tados por el Congreso, solo siete lo hicieron por el total de los días establecidos en el decreto. Las restantes 16 se plegaron a los feriados con retrasos ocasionados por la comunicación tardía de parte de las autoridades educativas del gobierno central (ANA, 1911).<sup>43</sup>

Si bien el retraso en la comunicación pudo deberse a la lentitud de las autoridades educativas centrales, la ubicación de los lugares donde los feriados fueron implementados de acuerdo a lo dispuesto por el Congreso desmiente esa hipótesis. Sitios lejanos de la capital como Sapucaí, Yhacanguazú, Encarnación, Mbuyapey, Caapucú, Carapeguá, Paraguari, Tavapy, Paso de Patria, Yegros, Altos, Atyrá, Caazapá, Acahay y varias escuelas ubicadas en Asunción se plegaron a lo dispuesto por el congreso. La hipótesis de la fallida línea de comunicación también es desmentida por las diferentes acciones seguidas por escuelas ubicadas dentro de un mismo distrito. En la zona capitalina, las escuelas de Loma Clavel y Tuyucuá respetaron el feriado mientras las escuelas de Ysaty, La Encarnación, Tembetary, Recoleta, Chaco-i y Catedral no registraron haberse plegado a la medida. Lo mismo puede decirse del distrito rural de Acahay, donde si bien en el pueblo o en otras escuelas del mismo distrito no se respetó el decreto, en lugares periféricos como Iriarte sí se obedeció a los feriados patrios. Casos similares ocurrieron en Paso de Patria, Yegros, Caazapá, Acahay, Tavapy, Paraguari, Carapeguá, Caacupú, Encarnación, Yhacanguazú y Sapucaí, donde si bien el feriado fue respetado en algunos establecimientos, fue ignorado en la mayoría de las escuelas del distrito.

Algunas líneas de interpretación traslucen de la lectura de estas planillas educativas. En primer lugar, el festejo del centenario demuestra la falta de iniciativa del gobierno central por hacer de la ocasión un momento de reflexión sobre el pasado y una instancia apropiada para construir memorias nacionales en base a memorias locales. En segundo lugar, la debilidad del gobierno para implementar políticas educativas a nivel nacional también demuestra límites estructurales para poner en marcha operativos simultáneos a escala país. En tercer lugar, las contradictorias posiciones asumidas en torno al centenario reflejan una geografía fragmentaria que responde a

---

43 El análisis de los reportes mensuales tiene que ser considerado con cuidado debido a los riesgos de sub-registro, un problema relacionado con la mayor o menor dedicación del funcionario de turno y el simple extravío de documentos relativos a otras dependencias educativas.

impulsos locales antes que nacionales. En este sentido, la instancia del centenario demostró la debilidad del gobierno central para establecer políticas conmemoratorias amplias y sirvió para resaltar otras lealtades regionales todavía en circulación en el contexto de la primera centuria de vida política independiente.

Esta geografía fragmentaria, que a su vez reflejó una celebración del centenario focalizada antes que nacional, se puede capturar con claridad al analizar las tensiones entre la patria chica y la patria grande del Paraguay de principios del Siglo XX. Por entonces el material geográfico de rigor en la educación primaria era *Geografía del Paraguay*, de Héctor Francisco Decoud. A juzgar por emprendimientos geográficos locales, este texto no reunía las expectativas de una adecuada geografía nacional. Algunas geografías locales no se sintieron representadas en la publicación en uso. Un caso relevante es el de un geógrafo local llamado Pablo Duarte. En marzo de 1909 Duarte publicó su *Geografía de Caraguatay* dedicada a la enseñanza en el nivel primario. Al justificar su decisión, Duarte convocó a otras regiones del país a seguir su ejemplo en la promesa de que el intento iba a facilitar un doble beneficio: “enseñar al niño lo que más de cerca le rodea, su *patria chica*, y, que del conjunto de estas cartillas, si en cada partido o pueblo se hiciera, surgirían los materiales para una geografía moderna nacional, minuciosa y exacta” (ANA, 1911; Decoud, 1896; Duarte, 1909).

La convocatoria de Pablo Duarte a una geografía local, si bien no parece haber encontrado eco en otras regiones, fue seguida al pie de la letra por empresas privadas en su afán por delimitar con claridad sus propiedades. Así lo indica el álbum elaborado por Ramón Monte Domecq con motivo del primer centenario de la independencia. En esta publicación, un solitario mapa del Paraguay elaborado por Félix Daumas Ladouce, acompañado de un mapa de la ciudad de Asunción, compite por la atención del público con los mapas puntillosamente elaborados por las empresas La Industrial Paraguaya, Domingo Barthe, Basilio Quevedo, y Vergara y Amarilla para determinar sus dominios territoriales. Esta misma conclusión acerca de una geografía dispersa, local antes que nacional, se puede alcanzar al observar el Álbum Gráfico de Arsenio López Decoud. En ambos casos, una descripción localizada, pueblo por pueblo antes que región por región, tiende a complementar una larga exposición sobre la política, cultura, economía y sociedad de la capital, Asunción. En ambos casos, la notoriedad

de los pueblos emerge en relación a sus conexiones con grupos empresariales importantes, en su mayoría grupos económicos influyentes que financiaron las publicaciones (Monte Domecq, 1911; López Decoud, 1911).

Si bien Monte Domecq atribuyó la geografía fragmentaria resultante de su compilación a problemas financieros, convulsiones políticas y la falta de apoyo del propio gobierno central, esta imagen del país, desconectado políticamente y extremadamente localista antes que nacional, se repite en las variadas interpretaciones extraíbles del funcionamiento de la educación, del manejo político, de las estructuras económicas y de las representaciones culturales más destacadas de la época.

## CONCLUSIONES

La trayectoria de los festejos del centenario resultó incidentada y conflictiva, y se comprobó difícil de controlar para los diversos actores políticos involucrados. En un primer momento, el gobierno de Gondra se mostró favorable a la celebración del centenario. La participación de representantes del gobierno paraguayo en los fastuosos festejos del centenario en la vecina Argentina en 1910 influyó en la voluntad del gobierno de Gondra y de las elites por hacer del centenario una ocasión propicia para promover la imagen del país.<sup>44</sup> La sublevación liderada por Albino Jara, sin embargo, puso fin al gobierno de Gondra en enero de 1911. El nuevo gobierno se vio obligado a combatir en varios frentes para garantizar la estabilidad política. Con ello, los preparativos pasaron gradualmente a un segundo plano.

Esto permitió a los actores particulares y populares tomar el control de la agenda celebratoria del centenario. Grupos de poder que controlaban la prensa e importantes circuitos intelectuales definieron la agenda del festejo. Si bien alegaron razones históricas y ciudadanas para impulsar el festejo del centenario, las motivaciones cre-

---

44 Albino Jara, entonces ministro de Guerra del gobierno de Manuel Gondra, fue enviado a la celebración del centenario de la independencia de la República Argentina como representante del gobierno paraguayo en mayo de 1910. Una ley del 18 de mayo del mismo año autorizó al Poder Ejecutivo a gastar diez mil pesos oro para costear la participación paraguaya en la celebración argentina (Freire Esteves, 1996).



matísticas también jugaron un rol importante en la medida en que la celebración fue entendida como una oportunidad para lucrar a costas del Estado en un momento económico crítico. En esto contaron con el apoyo de actores populares, tanto del interior como de la capital, que entendieron la celebración del centenario como una instancia favorable para la expresión de una memoria colectiva que subvirtió el intento del gobierno de reinterpretar el pasado y alterar el punto de origen de la vida política independiente de la república.

El empuje celebratorio provino de sectores del interior del país menos afectados por el caos social, económico y político que caracterizó a la capital durante los primeros meses de 1911. La decisión de los medios de prensa de utilizar el ejemplo de los pueblos del interior para motivar a sectores urbanos, principalmente a los trabajadores, a los estudiantes y a la ciudadanía asuncena en general a participar del festejo fue oportunista y rentabilizó sus intereses. En última instancia, la prensa se aprovechó de esto para criticar veladamente al gobierno por un asunto que el mismo consideró irrelevante pero que con el tiempo se comprobó substancial. Aunque la prensa desconoció las actividades organizadas con antelación por los estudiantes de la capital, la campaña mediática funcionó para hacer quedar mal al gobierno y movilizar a sectores más apáticos.

La marcha celebratoria de los pueblos del interior del país ganó intensidad gradualmente, impulsando a los grupos empresariales urbanos a sumarse al jolgorio festivo con la intención de obtener réditos a través de diversos emprendimientos comerciales. Lo mismo ocurrió en el Congreso donde, también a consecuencia de la presión popular, la decisión del gobierno central de obviar los festejos del centenario fue objeto de críticas y abiertos ataques al Ejecutivo. La decisión tardía del Congreso de abrazar la causa celebratoria reflejó el clímax celebratorio en los pueblos del interior y el sometimiento del parlamento a la expresión popular de una memoria colectiva impermeable a los ejercicios burocráticos del Ejecutivo.

El punto de inflexión en esta trayectoria celebratoria fue la decisión del gobierno de Jara de reubicar el momento independentista paraguayo en octubre de 1813 y degradar la gesta de mayo a momento transitorio en el itinerario emancipatorio. Esta decisión del gobierno, apuntalada por el propio intelectual nacionalista Manuel

Domínguez, comprometió la credibilidad de Albino Jara y de todo su gabinete y resultó desafortunada en el contexto del centenario. Las excusas utilizadas, pruritos historicistas en cuanto a la legítima Acta de Independencia y la falta de recursos económicos para afrontar los gastos de la celebración, constituyeron una mezcla confusa de razones inaceptables para los sectores populares, los que contaron desde un principio con una política conmemoratoria clara.

En definitiva, el control de la agenda celebratoria se mantuvo en sectores populares, acompañados de cerca por grupos de poder paralelos al gobierno en la capital, que sometieron al gobierno a un precipitado festejo. Al final, la capital se vistió de fiesta y muchos asuncenos participaron de festejos que ocurrieron al margen y a pesar de la voluntad del gobierno. Muchas ciudades del interior, enfervorizadas por el impulso celebratorio, organizaron masivos festejos que duraron varios días y que en muchos casos cautivaron a miles de asuncenos.

Las tensiones entre lo propio y lo ajeno alcanzaron dimensiones desconocidas en los albores del centenario y terminaron por reconstituir la idea de lo nacional a partir de la crítica de materiales didácticos de origen extranjero y la instalación en la agenda política de la primacía de lo nacional. Estas disputas por alcanzar plena autonomía educativa tuvieron un paralelo decisivo en la construcción del panteón nacional. Como se pudo observar en las configuraciones populares del panteón nacional, múltiples actores recibieron el reconocimiento del pueblo, incluyendo figuras centrales como Gaspar Rodríguez de Francia pero también personajes secundarios como Pedro Juan Caballero, Fulgencio y Tomás Yégros, Vicente Ignacio Iturbe, Mauricio Troche y Manuel Cabañas.

Si bien la figura del Mariscal Francisco Solano López todavía no emergía como miembro digno del canon de la patria, otras figuras de la Guerra de la Triple Alianza, como el general José Eduvigis Díaz, ya ocupaban espacios prominentes en el panteón popular. Este panteón popular todavía rechazaba la construcción de la “nación unívoca” mencionada por Adriano Irala Burgos (Irala Burgos, 2003). Precisamente, la excesiva libertad de los actores populares para imponer agendas conmemoratorias en contradicción con la voluntad del gobierno significó un llamado de atención para los grupos hegemónicos sobre la necesidad de establecer lecturas homogeneizantes

del pasado. La afición popular a la memoria requería actos de disciplina que previeran acciones espontáneas que pusieran en riesgo el fundamento del poder.

Juan Santiago Dávalos y Lorenzo Livieres Banks identificaron el problema de la historia del Paraguay en las tensiones entre lo tradicional y lo moderno planteado como una problemática trascendente en la cual lo paraguayo requería “mantener su identidad en el futuro a través de una absorción de lo que hoy todavía representa su alteridad”. Luc Capdevila ubicó el momento de ascenso de la modernidad paraguaya, al menos en la percepción de sus elites, en la instalación de un orden liberal con posterioridad a la Guerra de la Triple Alianza (Dávalos y Livieres, 2006; Capdevila, 2008). El intento frustrado por reubicar el punto de origen de la independencia de la república por parte del gobierno de Albino Jara puede interpretarse en la tendencia modernizante del orden liberal por reescribir la historia, en este caso articulado por uno de los teóricos dominantes del revisionismo histórico como fue Manuel Domínguez.

Sin embargo, más que una disyuntiva entre modernidad y tradición, la construcción de la memoria colectiva en torno al centenario demuestra las afinidades electivas necesarias entre ambas para construir identidades duraderas. Memorias populares y memorias de élites se encontraron en el retorno al pasado y en el deseo de fijación del punto de origen de la nación independiente. En este sentido, si bien bajo el empuje de sectores populares del interior del país, lo nacional y lo local se encontraron casi de forma espontánea a partir de lo propuesto al nivel local y las coincidencias encontradas en el ámbito nacional. En este complejo proceso de construcción de la memoria colectiva el único ausente fue el gobierno.

Como lo señaló Capdevila, la construcción de la memoria colectiva en el Paraguay del Siglo XX se produjo por un doble movimiento. El primer movimiento implicó el sometimiento del presente por el pasado. Este fenómeno encontró un guiño cómplice en el resultado del encuentro deportivo que pretendió homenajear al centenario de la independencia del Paraguay que registró la victoria del equipo que representaba al año 1811 sobre el su par del año 1911. La independencia del 14 y 15 de mayo de 1811 representó “la existencia de un traumatismo enquistado en la conciencia colectiva cuya sociedad no puede separarse”. Lo que Capdevila llama “la sociología de la memoria”, sin embargo, todavía requería un Estado mucho más activo e

intervencionista para inventar “una tradición produciendo un relato y organizando un dispositivo conmemorativo para transmitir su representación a las generaciones subsiguientes” (Capdevila, 2008).<sup>45</sup> El calendario de la patria, en definitiva, fue fijado en el contexto del centenario por iniciativa de los actores populares con la complacencia de ciertos sectores de poder con claras tendencias nacionalistas.

El Estado del post-centenario, sin embargo, no permitiría libres intervenciones populares en la construcción de la memoria colectiva. Prueba de la intención del gobierno de utilizar la educación pública para la construcción de la nacionalidad fue la decisión del Consejo Nacional de Educación de noviembre de 1911 de exigir que cada escuela del país premie a los mejores alumnos concediéndoles el derecho y la obligación de izar la bandera nacional al inicio de las actividades escolares diarias con el objeto de “despertar en ellos el amor sagrado que todos deben sentir hacia esa tricolor insignia sublime de nuestra patria” (ANA, 1911).

Por último, el ingreso de la celebración del centenario de la independencia en 1911 al calendario oficial también pudo observarse en el contexto de las celebraciones del 41° aniversario de la jura del Constitución de 1870, una celebración ampliamente compartida durante todo el período de la postguerra. El director de la escuela de la Villa de San Pedro invitó al inspector general de Escuelas a una velada “literario-musical” que además de representaciones alegóricas al Congreso General de 1842 que ratificó la independencia nacional incluía como actividad central una representación de la alegoría patriótica infantil “Centenario” que conmemoraba la independencia del Paraguay (ANA, 1911).

En las décadas siguientes, ya bajo la rúbrica del nacionalismo, el panteón de la patria sería reformado y reducido, con la subsiguiente limpieza de todos los elementos controversiales o problemáticos para la producción de la “nación unívoca”. Las políticas conmemoratorias, como en el contexto del centenario, jugarían un rol clave en este proceso. Los estados autoritarios de la Revolución Febrerista, del liberalismo tardío de José Félix Estigarribia, del general Higinio Morínigo y, finalmente, del general Alfredo Stroessner, seguirían una profunda política de domesticación de la

---

45 Para una explicación sociológica de corte urbanista del mismo fenómeno ver Céspedes, Roberto (2008), *La Nación en las calles*, Asunción, 1902-2001, manuscrito inédito en posesión de los autores, 9-10.

memoria colectiva en base a la construcción heterogénea de narraciones dispersas reducibles a la matriz nacionalista y el ejercicio brutal del poder de la narración hegemónica del Estado. El centenario, sin embargo, se acomodaría dentro de esta construcción ideológica de la identidad fijado en el mes de mayo de 1911 del calendario oficial.

Esta construcción popular de la celebración del centenario identificada en el presente artículo, contraria a los proyectos elitistas que usualmente son vistos como la fuerza detrás de la marcha de la historia en la historiografía defendida tanto por White como por Rodríguez Alcalá en el reciente debate por el ‘verdadero’ origen de la nación independiente, representa una llamada de atención frente a las grandilocuentes celebraciones dirigidas por el Estado en el bicentenario de la independencia del Paraguay en 2011, al evidenciar la necesidad de hacer del ejercicio de la conmemoración un espacio mucho más democrático, plural y abierto para las nuevas expresiones ciudadanas de nuestro tiempo.





## **FUENTES CONSULTADAS**



- Abásolo, E. (2008). La dialéctica entre codificación y pervivencia de la cultura jurídica indiana en un ambiente signado por la ausencia de una universidad: el Paraguay de los López (1841-1870). *Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno*, 37, 207 - 232.
- Abente Brun, D. (1989). The liberal republic and the failure of democracy. *The Americas*, 45 (4), 525-546.
- Abente Brun, D. (1989). *Stronismo, post-stronismo, and the prospects for democratization in Paraguay*. Kellogg Institute, Working Paper, 119.
- Abente Brun, D. (1993). The paraguay system in transition. En S. Mainwaring & T. R. Scully (Eds.). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Abente Brun, D. (1995). A party system in transition: The case of Paraguay. En S. Mainwaring & T. R. Scully (Eds.). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Abente Brun, D. (2006). *Informe sobre estatalidad, preparado para el Informe Sobre Desarrollo Humano*. Asunción: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Abente Brun, D. (2007). The quality of democracy in small South American countries: the case of Paraguay. Working Paper of National Endowment for Democracy, 343.
- Abente Brun, D. (2010). Después de la dictadura (1989-2008). En I. Telesca (Comp.). *Historia del Paraguay* (pp. 299). Asunción: Editorial Taurus.
- Abente Brun, D. (2011). Desarrollo institucional y gobernabilidad. En Ministerio de Hacienda. *Aportes para la agenda de mediano y largo plazo del Paraguay en su bicentenario* (pp. 119-139). Asunción: Ministerio de Hacienda.
- Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. (2011). *Universidades que integran el sistema educativo superior nacional*. ANEAES. Disponible en <http://www.aneaes.gov.py>
- Aguilera Alfred, N. & Abente Brun, D. (2006). *Evaluación institucional del impacto del Proyecto de Formación y Capacitación Laboral*. Asunción: Editorial El Lector.
- Aguirre, J. (1949). Diario del Capitán de Fragata Juan Francisco Aguirre. Tomo II - Primera Parte [1793-1798]. En *Revista de la Biblioteca Nacional*, 18.
- Altman, D. & Pérez-Liñán, A. (2002). Assessing the quality of democracy: Freedom, competitiveness, and participation in 18 Latin American countries. *Democratization*, 9 (2), 85-100.

- Amaral, R. (2006). *El novecentismo paraguayo, hombres e ideas de una generación fundamental del Paraguay*. Asunción: Editorial Servilibro.
- Amarilla, H. & Pavon, J. (2005). *Propuestas al proyecto de la franja costera de Asunción desde la perspectiva del desarrollo territorial*. San Lorenzo, Paraguay: FCA-UNA/APEP/FPNU.
- Appelbaum, N. & Roseblatt, K. (Eds.) (2003). *Race and nation in modern Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Arce, L. (2011). En la búsqueda de una estrategia global: La política externa del Paraguay. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 6 (1).
- Arce, L. (2011, 17 de Noviembre). Paraguay y la labor de Hércules. 5 *Días*, Matutina edición, sec. Economía.
- Arce, L. & Servín, M. (2011). *Paraguay: Tejiendo soluciones para la formación del capital humano. El caso de Manufacturas Pilar*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- Areces, N. (1999). Paraguayos, portugueses y mbayás en Concepción, 1773-1840. *Memoria Americana*, 8, 11-44.
- Areces, N. (2007). *Estado y frontera en el Paraguay. Concepción durante el gobierno del Dr. Francia*. Asunción: Universidad Católica.
- Areces, N. (2008). La construcción de identidades políticas en Paraguay. En B. Bragoni y S. Mata (Comp.). *Entre la Colonia y la República: Insurgencias, rebeliones y cultura política en América del Sur*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Archivo Nacional de Asunción. (1911, 6 de mayo). Sección Educación. Vols.: 600, 611, 613, 615, 616, 619, 620 y 624.
- Arditi, B. & Rodríguez, J. (1987). *La sociedad civil a pesar del Estado: Movimientos civiles y recuperación democrática en el Paraguay*. Asunción: El Lector.
- Arocena, J. (2003). La explosión radical de las diferencias. En Intendencia Municipal de Montevideo & Fundación Friedrich Ebert. *Juventud, diversidad cultural y desarrollo local. Propuestas e ideas contra la exclusión social* (pp. 17-23). Montevideo, Uruguay.
- Arzobispado de Asunción. (1911). Notas Recibidas. Asunción: Archivo de la Curia.
- Ashwell, W. (2010). *El Pensamiento de los partidos políticos (1869-1947)*. Asunción: Medusa.
- Asian Development Bank. (2010). *Key indicators for Asia and the Pacific 2010* (41 Ed.). Filipinas: Asian Development Bank.

- Asociación Rural del Paraguay. (1949, Octubre). *Revista Agropecuaria*. Asunción: ARP.
- Azara, F. (1904). *Geografía física u esférica de las Provincias del Paraguay y Misiones*. Montevideo, Uruguay: Anales del Museo Nacional.
- Azara, F. (1969). *Viajes por la América meridional*. Madrid: Espasa Calpe.
- Báez, C. & O'Leary, J. (2008). *Polémica sobre la historia del Paraguay*. Asunción: Editorial Tiempo de Historia.
- Banco Central del Paraguay. (2011). *Boletín de Cuentas Nacionales* (Varios números). Asunción: BCP.
- Banco Central del Paraguay. (2011). *Comercio Exterior*. Septiembre. Asunción: BCP.
- Banco Central del Paraguay. (2011). *Incorporación de las binacionales a las Cuentas Nacionales y a la Balanza de Pagos de Paraguay*. Presentación 13 Oct. Asunción, Paraguay. Recuperado de [http://www.ssme.gov.py/vmme/images/noticias/Incorporacion\\_de\\_Ingreso\\_Binacionales\\_a\\_PIB%028rev%029.pdf](http://www.ssme.gov.py/vmme/images/noticias/Incorporacion_de_Ingreso_Binacionales_a_PIB%028rev%029.pdf).
- Banco Central del Paraguay. (2011). *Informe Económico* (Varios números). Asunción: BCP.
- Banco Mundial. (2008). *Educación media en el Paraguay. Logros, opciones y desafíos* (No. 42665-PY). Documentos Banco Mundial. Washington: BM. Disponible en [http://www.oei.es/pdfs/educacion\\_media\\_paraguay.pdf](http://www.oei.es/pdfs/educacion_media_paraguay.pdf)
- Banco Mundial. (2010, Diciembre). *Paraguay: Estudio de pobreza. Determinantes y desafíos para la reducción de la pobreza. Reporte N° 58638-PY*. Washington: BM.
- Banco Mundial. (2011, Abril). *Indicadores del Desarrollo Mundial (UDM)*. Washington: BM.
- Baratti, D. (2003). Moisés Santiago Bertoni y la generación nacionalista-indigenista paraguaya. *Bulletin de la Société Suisse des Américanistes*, 66-67, 41-47.
- Barboza, R. (1992). *Constitución de la República del Paraguay. Tomo 1*. Asunción: CIDSEP-AID.
- Bareiro Saguier, R. (1990). *De nuestras lenguas y otros discursos*. Asunción: CEADUC.
- Bareiro, L. (2011, 9 mayo). O por qué Carmelo no puede ser ministro. *Última Hora.com*. Blog. Recuperado de <http://blogs.ultimahora.com/post/4184/94/o-por-qu%C3%A9-carmelo-no-puede-ser-ministro.html>.
- Barón, M., Peralta, R. & Gaska, E. (2011). *Deuda histórica de la Itaipú Binacional con los Avá Guaraní Paranaenses*. Asunción, Paraguay: CONAPI.

- Barreto, A. (2011). Abnegación y patriotismo en la figura de la prócer Juana María de Lara. Construcción e idealización de la 'matrona' como perfil femenino ideal en el Paraguay de inicios del siglo XX. En R. Céspedes et al. *Paraguay: ideas, representaciones & imaginarios* (pp. 119-144). Asunción: Centro de Investigaciones en Filosofía y Ciencias Humanas (CIF-PARAGUAY).
- Barreto, A. (2011). *Mujeres que hicieron historia en el Paraguay*. Asunción: Ateneo Cultural Lidia Guanes / Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República / Editorial Servilibro.
- Barrett, R. (1978). *El dolor paraguayo*. Caracas, Venezuela: Biblioteca Ayacucho.
- Barrios, O. (1999). Situación del mercado laboral, ponencia presentada en el seminario *Paraguay: Desafíos socio-demográficos a inicios del Siglo XXI*, organizado por la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO), Asunción, octubre.
- Belardinelli, S. (1999). *Lo stato sociale in Italia: bilanci e prospettive*. Milano, Italia: Mondadori.
- Bejarano, R. (1965). El problema indígena en el Paraguay y su posible solución. *Suplemento Antropológico de la Revista del Ateneo Paraguayo*, 1 (1), 39-48.
- Bejarano, R. (1972). *Consulta indígena latinoamericana*. Asunción: AIP.
- Bejarano, R. (1976). *Solucionemos nuestro problema indígena con el INDI*. Asunción: Editorial Toledo.
- Beneitone, P., Esquetini, C., González, J., Marty, M., Siufi, G. & Wagenaar, R. (2007). *Reflexiones y perspectivas de la educación superior en América Latina: informe final Proyecto Tuning América Latina: 2004-2007*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Benítez, J. (1959). *El Solar Guaraní, panorama de la cultura paraguaya en el Siglo XX*. Asunción: Ediciones Nizza.
- Berger, S. (2006). *How we compete: What companies around the world are doing to make it in today's global economy*. New York: Currency Doubleday.
- Bertoni, M. (1914). *Resumen de prehistoria y protohistoria de los países guaraníes*. Asunción: Establecimiento Gráfico M. Brossa.
- Biblioteca Nacional de la República del Paraguay (1920). *Registro Oficial correspondiente al año 1911*. Asunción: Talleres Gráficos del Estado.
- Bockwinkel, J. (1996). *Los héroes del Monday: historia de la Misión Verbita en el Monday (1910-1925)*. Asunción: Orden del Verbo Divino.

- Bogdanor, V. (Ed.) (1991). *Enciclopedia de las instituciones políticas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Boidin, C. (2006). Esclaves, pardos et milices au Paraguay XVIIe-XIXe siècles. En A. Sandro & C. Bernand (Coord.). *D'esclave à soldat. Miliciens et soldats d'origine servile, XIIIe-XXe siècle* (pp. 341-364). Paris: LHarmattan.
- Boidin, C. (2011). *Guerre et métissage au Paraguay, 2001-1767*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.
- Bollaert, W. (1863). Observations on the past and present population of the new world. *Transactions of the Anthropological Society of London*, 1, 3-10.
- Borda, D. (1994, Octubre). Auge y crisis de un modelo económico: El caso paraguayo. *Biblioteca Estudios Paraguayos*, 49, 195.
- Borda, D. (2006, Noviembre). Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas. *Serie Informes y Estudios Especiales*, 18, 49.
- Borda, D. (2008). Paraguay. En *Crecimiento y progreso social en América Latina* 271-297. Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer.
- Borda, D. & Masi, F. (2002). *Economías regionales y desarrollo territorial*. Asunción: CADEP.
- Borda, D. & Ramírez, J. (2006). *Situación y perspectivas de la MPYMES y su contribución a la economía*. Washington: BID.
- Borda, D. & González, C. (2009). *La emigración internacional de paraguayos y sus efectos actuales en el origen*. Trabajo presentado a la Fundación Konrad Adenauer (Río de Janeiro) en el marco del Programa Regional Políticas Sociales en América Latina. CADEP.
- Borsdorf, A., Bähr, J. & Janoschka, M. (2002). Die dynamik stadtstrukturellen wandels in Lateinamerika im modell der lateinamerikanischen stadt. *Geographica Helvetica*, 57 (4), 300-310.
- Bosio, B. (2007). Paraguay 1811, 1911, 2011, una mirada hacia el bicentenario de nuestra independencia. *Cuadernos Americanos: Nueva Época*, 3 (121), 115-125.
- Bosio, B. (2011, 6 de enero). Una mirada hacia el bicentenario de nuestra independencia. *Diario ABC Color*. Recuperado de <http://archivo.abc.com.py/2006-02-19/articulos/235003/una-mirada-hacia-el-bicentenario-de-nuestra-independencia>.
- Bottani, N. (1986). *La ricreazione è finita: dibattito sulla qualità dell'istruzione*. Bologna, Italia: Il Mulino.

- Bradbury, L., Bouns, A. & Small, K. (1982). *Urban decline and the future of American cities*. Washington: The Brookings Institutions.
- Brezzo, L. (2004). El centenario en Paraguay: historiografía, y responsabilidades nacionalistas (1897 - 1912). *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*, 4 (4), 57-74.
- Brezzo, L. (2005). Historia en Paraguay, entre la sinceridad y las responsabilidades nacionalistas. En L. Brezzo (Ed.). *Aislamiento, nación e historia en el Río de la Plata, Argentina y Paraguay: siglos XVIII a XX*. Rosario, Argentina: Editorial Universidad Católica Argentina.
- Brezzo, L. (2008). En el mundo de Ariadna y Penélope: hilos, tejidos y urdimbre del nacimiento de la historia en el Paraguay. En C. Báez & J. E. O'Leary. *Polémica sobre la historia del Paraguay* (pp. 11-63). Asunción: Editorial Tiempo de Historia.
- Brezzo, L. (2009). ¡La gran polémica continúa! *Nuevo mundo mundos nuevos*. Disponible en <http://nuevomundo.revues.org/48832>
- Brezzo, L. (2010). *El Paraguay a comienzos del siglo XX*. Asunción: Editorial El Lector.
- Brezzo, L. (2010). La historia y los historiadores. En I. Telesca (Coord.). *Historia del Paraguay*. Asunción: Editorial Taurus.
- Brezzo, L. (2010). Reconstrucción, poder político y revoluciones (1870-1920). En I. Telesca (coord.). *Historia del Paraguay* (pp. 199-224). Asunción: Editorial Taurus.
- Brezzo, L. (2010). Reparar la nación, discursos históricos y responsabilidades nacionalistas en Paraguay. *Historia Mexicana*, 60 (1), 197-242. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos.
- Brooks, D. (Ed.) (2009). *Infrastructure's role in lowering Asia's trade costs*. United Kingdom: Asian Development Bank.
- Bruno, C. (1966). *Historia de la Iglesia en la Argentina, Tomos 1-2*. Buenos Aires: Ed. Don Bosco.
- Bunce, V. (2000, September). Comparative democratization: Big and bounded generalizations. *Comparative Political Studies*, 33 (6-7), 703-734.
- Buzarquiz, T., Galeano, C., Kennedy Gurrieri, I. & Prieto, V. (2005). *La ciudad de Encarnación, perspectivas de crecimiento, expansión y desarrollo territorial desde el impacto de la culminación del proyecto Yacyretá*. San Lorenzo, Paraguay: FCA-UNA/APEP/FPNU.
- Caballero, E. (2010). Sistemas institucionales. Desafíos para una sociedad participativa. En A. Vial (Comp.). *Cultura política, sociedad civil y participación ciudadana. El caso paraguayo*. Asunción: CIRD.

- Caballero, H., Ferreira, C., Chaparro, M., González, C. & Noguera, M (2008). *Las voces de los Padres de la Patria*. Investigaciones y estudios de la Universidad Nacional de Asunción. 3, (6).
- Caballero, H. & Ferreira, C. (2007). El periodismo de guerra en el Paraguay: 1864-1870. En N. Ricahrd, L. Capdevila & C. Boidin (Eds.). *Les guerres du Paraguay aux XIXe et XXe siècles* (pp. 487-500). Paris, Francia: CoLibris.
- Cabeza de Vaca, A. N. [1555] (1971). *Naufragios y comentarios: con dos cartas y relación de Hernando de Ribera*. Buenos Aires: Espasa Calpe.
- Cadena, M. (Ed.) (2007). *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina*. Popayán, Colombia: Enviñon Editores.
- Cadogan, L. (1967, Septiembre). Algunos datos para la antropología social paraguaya. *Suplemento antropológico*, 2 (2), 431-477.
- Cadogan, L. (1967). La tragedia guaraní. *Suplemento Antropológico*, 2 (2), 269-291.
- Cadogan, L. (1988). *Tupã kuchuvi veve – Un profeta en el firmamento guaraní*. Asunción: Fundación León Cadogan/CEPAG.
- Cadogan, L. [1959] (1992). *Ayvu rapyta: Textos míticos de los Mbyá-Guaraní del Guairá*. São Paulo, Brasil: CEPAG.
- Cálcena, A. (1925). *Nuevo plano catastral del Chaco Paraguayo*. Asunción: A. Espíndola Editor.
- Caldeira, T. (1996). Un nouveau modèle de ségrégation spatiale: les murs de Sao Paulo. *Revue Internationale des Sciences Sociales*. Villes de l'avenir: la gestion de transformations sociales, 147.
- Calvo, E. & Murillo, M. V. (2004, October). Who delivers? Partisan clients in the Argentine electoral market. *American Journal of Political Science*, 48, 742-757.
- Caminal Badia, M. (Ed.) (1996). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Cansanello, O. C. (2008). Ciudadano/Vecino. En N. Goldman (Ed.). *Lenguaje y revolución. Conceptos políticos clave en el Río de la Plata, 1780-1850*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Capdevila, L. (2007). O gênero da nação nas gravuras da imprensa de guerra paraguaia: Cabi-chui e El Centinela, 1867-1868. *ArtCultura*, 9 (14), 9-21.
- Capdevila, L. (2008). El macizo de la Guerra de la Triple Alianza como substrato de la identidad paraguaya. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Puesto en línea el 20 enero 2009. Disponible en <http://nuevomundo.revues.org/index48902.html>.

- Capdevila, L. (2009, 3 de diciembre). La sombra de las víctimas oscurece el busto de los héroes. *Nuevo mundo mundos nuevos*. Disponible en <http://nuevomundo.revues.org/57306>.
- Capdevila, L. (2010). *Una Guerra total: Paraguay 1864-1870. Ensayo de historia del tiempo presente*. Asunción: CEADUC, Biblioteca de Estudios Paraguayos, Colección Bicentenario.
- Cardozo, E. (1959). *Historiografía paraguaya*. México: Instituto Panamericano de Geografía e Historia.
- Cardozo, E. (1987) *El Paraguay independiente*. Asunción: Carlos Schauman Editor.
- Cardozo, E. (1996). *El Paraguay colonial*. Asunción: El Lector.
- Cardoso, F. H. & Faletto, E. (1979). *Dependency and development in Latin America*. Berkeley CA: University of California Press.
- Carrón, J., Monte, M., Ayala, A. & Gimenez, S. (2004). *El régimen liberal 1870-1930, sociedad Economía y Cultura*. Asunción, Paraguay: Editorial Arandurá.
- Cartas de Indias. (1877). Biblioteca de Autores Españoles. Publicado por el Ministerio de Fomento de España. Madrid: Ediciones Atlas.
- Carter M. (2010). Democracia, sociedad civil y participación popular en América Latina. *Mirriada*, 3 (6).
- Causarano, M. & Velázquez, V. (2010, Marzo). *Imaginario urbano en Asunción*. Recuperado de <http://www.rema.org.py/percepcion.html>.
- Centro de Documentación y Estudios. (2007). *Informativo Campesino*. Asunción: CDE.
- Centro de Estudios Antropológicos. (1982). Seminario sobre interpretación del Estatuto de las Comunidades Indígenas. *Suplemento Antropológico*, 17 (2).
- Centro de Información y Recursos para el Desarrollo / Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. (2005). *Cultura política y gobernabilidad democrática*. Asunción: CIRDA.
- Centro Latinoamericano de Demografía. (1994). *Boletín Demográfico* 27 (54), Santiago de Chile: CELADE.
- Centro Paraguayo de Estudios de Población. (1997). *Encuesta Nacional de Demografía y Salud Reproductiva (1995-1996)*. Asunción: CEPEP.



- Centro Paraguayo de Estudios de Población. (1997). *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil: 1998 (ENSMI-98)*. Asunción: CEPEP.
- Centro Universitario de Desarrollo. (2009). *Descripción del sistema de educación superior. Informe país: Paraguay. Aseguramiento de la calidad: Políticas públicas y gestión universitaria*. Proyecto ALFA Nro. DCI1ALA 2008/42. Disponible en [http://www.cinda.cl/proyecto\\_alfa/download/informe\\_paraguay.pdf](http://www.cinda.cl/proyecto_alfa/download/informe_paraguay.pdf)
- Centurión, C. (1947). *Historia de las letras paraguayas, Tomo I*. Buenos Aires: Editorial Ayacucho.
- Cernuzzi, L., Vargas, E. & Gonzalez, V. (2008). Educación superior y desarrollo del capital humano. En D. Borda (Comp.). *Memorándum para el Gobierno 2008-2013*. Asunción: CA-DEP.
- Chase-Sardi, M. (1972). La situación actual de los indígenas en Paraguay. *Suplemento Antropológico*, 6 (1-2), 9-100.
- Chase-Sardi, M. (1989). *El derecho consuetudinario indígena y su bibliografía antropológica en el Paraguay*. Asunción: CEADUC, Biblioteca Paraguaya de Antropología.
- Chase-Sardi, M., Brun, A. & Enciso, M. (1990). *Situación sociocultural económica, jurídico-política actual de las comunidades indígenas en el Paraguay*. Asunción: CIDSEP.
- Chaves, J. (1985). *El Supremo Dictador. Biografía de José Gaspar de Francia*. Asunción: Carlos Schauman Editor.
- Chiaramonte, J. C. (2003). Las expresiones del poder regional. Análisis de casos. En J. Z. Vazquez & M. Miño Grijalva. *La historia general de América Latina. La construcción de las naciones latinoamericanas. 1820-1870*. Madrid: Ediciones UNESCO/ Editorial Trotta.
- Chiaramonte, J. C. (2007). *Ciudades, provincias, estados: Orígenes de la nación argentina (1800-1846)*. Buenos Aires: EMECE.
- Chudyk Lylyk, M. (2011). *La Justicia electoral y su incidencia en el Estado*. Encarnación, Paraguay: Editorial Servilibro.
- Coeymans, J. E. (2009). *Modelo de crecimiento económico*. Ministerio de Hacienda. No Publicado.
- Colombres, A. (1982). Comentario crítico para la interpretación y reglamentación de la Ley 904/8. *Centro De Estudios Antropológicos 1982*, 235-240.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2010). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2010). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2011). Panorama regional de la inversión extranjera directa. En *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2010* (pp. 27-64). Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). *CEPALSTAT. Bases de datos y publicaciones estadísticas. Estadística e indicadores económicos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Nacional de Pastoral Indígena. (1980-1994). *Diálogo Indígena Misionero*. (Varias ediciones). Asunción, Paraguay.
- Comité de Seguimiento de la Declaración de Derechos Lingüísticos. (1998). *Declaración universal de Derechos Lingüísticos 1998*. Barcelona: Instituto de Ediciones de la Diputación de Barcelona.
- Confino, A. (1997). Collective memory and cultural history. *American Historical Review*, 102 (5).
- Consejo Nacional de Educación Superior. (2005). *Paraguay: Universidad 2020. Documento de discusión sobre la reforma de la educación superior*. Asunción: CONAES.
- Cooney, J. (2010). *El fin de la Colonia: Paraguay 1810-1811*. Asunción: Intercontinental Editora.
- Corte Suprema de Justicia. (2003). *Digesto normativo sobre pueblos indígenas. Historia de la legislación 1811-2003*. Asunción: CSJ.
- Corte Suprema de Justicia. (2010). *Catálogo Museo de la Justicia Centro de Documentación y Archivo para la Defensa de los Derechos Humanos*. Asunción: Arte Nuevo.
- Coy, M. (2002). Jüngere tendenzen der verstädterung in Lateinamerika. En *Lateinamerika Jahrbuch* (9-42), 11.
- Coy, M. & Kraas, F. (2003). Probleme der urbanisierung in den entwicklungsländern. *Petermanns Geographische Mitteilungen*, 147 (1), 32-41.
- Crichigno, J. (2010). *Diarios del Paraguay*. Asunción: Centro Gráfico.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy: Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dávalos, M. (1999). *Escenario demográfico del siglo XX*. Ponencia presentada en el Seminario Paraguay: Desafíos Socio-demográficos a inicios del siglo XXI, organizado por la Asociación Paraguaya de Estudios de Población (ADEPO), Asunción, octubre de 1999.
- Dávalos, S. & Livieres, L. (2006). El Problema de la historia del Paraguay. En B. de Bosio & E. Devés-Valdés (Comp.). *Pensamiento paraguayo del Siglo XX*. Asunción: Intercontinental Editora.

- Decoud, H. (1896). *Geografía de la República del Paraguay*. Asunción: C. Codas.
- De Las Casas, B. (1974). *Brevísima relación de la destrucción de las Indias*. Barcelona: Ediciones Fontamara.
- Diamond, L., Hartlyn, J., Linz, J. J. & Lipset, S. M. (1999). *Democracy in developing countries: Latin America*. Boulder, United States: Lynne Rienner Publishers.
- Diamond, L. & Morlino, L. (Eds.) (2005). *Assessing the quality of democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diario ABC Color. (2011, 15 de marzo). *Ni uno solo de los 1.491 postulantes a becas del bicentenario pasó examen*. Accedido el 9 de Mayo de 2011. Disponible en <http://www.abc.com.py/articulos/ni-uno-solo-de-los-1491-postulantes-a-becas-del-bicentenario-paso-examen-232429.html>.
- Diario ABC Color. (2011, 2 de mayo). *Políticas para incorporación de las TIC en educación*. Accedido el 9 de Mayo de 2011. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/opinion/politicas-para-incorporacion-de-las-tic-en-educacion-252248.html>.
- Diario ABC Color. (2011, 12 de octubre). *En Paraguay se falsificó la historia según White*. Disponible en <http://www.abc.com.py/nota/en-paraguay-se-falsifico-la-historia-segun-white>.
- Diario ABC Color. (2011, 30 de octubre). *¿Por qué señor White?* Disponible en <http://www.abc.com.py/nota/por-que-senor-white/>.
- Diario La Nación. (2011, 20 de octubre). *Comisión del Bicentenario rechaza dichos del historiador norteamericano*. Disponible en <http://www.lanacion.com.py/articulo/43731-comision-del-bicentenario-rechaza-dichos-de-historiador-americano-.html>.
- Diario La Nación. (2012, 24 Febrero). *Capacidad de industria sojera aumentará 116% en el 2013*. Disponible en <http://www.lanacion.com.py/articulo/60045-capacidad-de-industria-sojera-aumentara-116-en-el-2013.html>.
- Diario Última Hora. (2012, 18 Febrero). *El 73 % de los alumnos va a universidades privadas. Última Hora Digital*, sec. Sociedad.
- Díaz, A. (2004). El primer ciudadano: Paraguay 1811 – 1814. *Cahiers des Ameriques Latines*, 46.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (1982). *Censo de Población y Vivienda 1982*. Asunción: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (1992). *Censo de Población y Vivienda 1992*. Asunción: DGEEC.

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (1994). *Paraguay: Estimación y proyección de la población total, según sexo y grupos de edad. Período: 1950-2050*. Asunción: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (1996). *Paraguay: Estimación y proyección de la población urbana-rural, según sexo y grupos de edad. Período: 1990-2025*. Asunción: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (1998). *Encuesta Integrada de Hogares (1997/98)*. Asunción: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (1999). *Los jóvenes y el mercado laboral. Un análisis descriptivo*. Asunción: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2002). *Censo de Población y Vivienda 2002*. Asunción: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2002). *Encuesta Permanente de Hogares 2002*. Asunción: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2003). *II Censo Nacional Indígena de Población y Viviendas 2002. Pueblos indígenas del Paraguay. Resultados finales*. Asunción: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2004). *Anuario Estadístico*. Asunción: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2004). *Atlas Censal del Paraguay*. Asunción: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2004). *Atlas de las Comunidades Indígenas en el Paraguay*. Asunción: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2004). *Encuesta Permanente de Hogares 2004*. Asunción: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2004). *Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2004. Empleo y Pobreza*. Asunción: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2005). *Paraguay proyección de la población nacional por sexo y edad 2000 - 2050*. Asunción: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2005). *Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2005. Empleo y Pobreza*. Asunción: DGEEC.

- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2008). *Encuesta Permanente de Hogares 2008*. Asunción: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2009). *Encuesta Permanente de Hogares 2009*. Asunción: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2011). *Principales resultados de pobreza y distribución del ingreso, EPH 2010*. Asunción: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. (2011). *Principales resultados, EPH 2010*. Asunción: DGEEC.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos. Censos nacionales de población y viviendas (1950, 1962, 1972, 1982 y 1992). Asunción: DGEEC.
- Documentos Históricos y Geográficos. (1941). *Documentos históricos y geográficos relativos a la conquista y colonización rioplatense*, 5 tomos. Buenos Aires: Casa Jacobo Peuser.
- Domingo, P. (2006). *Naissance d'une société métisse*. Montpellier, Francia: ETILAL.
- Domínguez, A. (1990). *Carlos III y la España de la Ilustración*. Madrid: Alianza Editorial.
- Domínguez, M. (1946). *El Paraguay. Sus grandezas y sus glorias*. Buenos Aires: Editorial Ayacucho.
- Domínguez, M. (2009). *El alma de la raza*. Asunción: Editorial Servilibro.
- Duarte, P. (1909). *Geografía de Caraguatay*. Asunción: Talleres Nacionales de H. Krauss.
- Dunning, J. & Lundan, S. (2008). *Multinational enterprises and the global economy*. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Durán, J. & Álvarez, M. (2008). Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial. *Serie Documentos de Proyectos*, 217. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Duverger, M. (1954). *Political parties: Their organization and activity in the modern world*. New York: Wiley Press .
- Economist Intelligence Unit (2011). *Country data, Paraguay*. EIU.
- El Diario. (1911, edición de varias fechas). Asunción, Paraguay.
- El Mensajero de María Auxiliadora. (1911, 14 de mayo), Año I, núm. 53-54, 218-220; 223-224.
- El Monitor. (1911, ediciones de varias fechas). Asunción, Paraguay.
- El Nacional. (1911, ediciones de varias fechas). Asunción, Paraguay.

- El Tiempo. (1911, ediciones de varias fechas). Asunción, Paraguay.
- Eliás, M. (1987). *La república liberal paraguaya. (1904-1936). Tres décadas de poder*. Asunción: Mimeo.
- Escalona, L. & Winchester, J. (1994). La tendencia de la urbanización en Sur América: Inferencias a partir de una base de datos del World Resources Institute. *Inter-ciencia*, 19 (2), 64-71. Recuperado de: <http://www.interciencia.org>
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: From nacional system and “Mode 2” to a triple helix of university-industry-government relations. *Research Policy*, 2 (29), 109-123.
- Fabre, A. (2005). Los pueblos del Gran Chaco y sus lenguas. Primera parte: Los enlhet-enlhet del Chaco Paraguayo. *Suplemento Antropológico* 40 (1), 503-569.
- Fabre, A. (2006). Los pueblos del Gran Chaco y sus lenguas. Segunda parte: Los mataguayo. *Suplemento Antropológico* 41 (1), 7-131.
- Fabre, A. (2007). Los pueblos del Gran Chaco y sus lenguas. Cuarta parte: Los zamuco. *Suplemento Antropológico* 42 (1), 271-323.
- Fernandez, C. & Monge, A. (2002). *Economic growth in Paraguay*. Washington: IADB.
- Fernández, V. & Vigil, J. (Comp.) (2008). *Repensando el desarrollo regional, contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*. Buenos Aires: Miño y Davila Editores.
- Ferreira Pérez, S. (1986). *Proceso político del Paraguay 1943-1946*. Asunción: El Lector.
- Fishman, R. (2004). *Democracy's voices: Social ties and the quality of public life in Spain*. Ithaca: Cornell University Press.
- Fogel, R. (1989). *El impacto social y ambiental del desarrollo. El caso de comunidades indígenas*. Asunción: CPES.
- Fogel, R. (2006). *La cuestión socioambiental en el Paraguay*. Asunción: CERI.
- Fogel, R. (Comp.) (2009). *Sequía en los humedales*. Pilar, Paraguay: Universidad Nacional de Pilar/CERI.
- Fondo Monetario Internacional. (2011). *Estadísticas Financieras Internacionales*. Washington: FMI.
- Frances, H. (2005). Conclusions: Government performance, political representation, and public perceptions of contemporary democracy in Latin America. En H. Frances & Mainwaring, S.P. (Eds.). *The third wave of democratization in Latin America: Advances and setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Frances, H. & Mainwaring, S.P. (2005). *The third wave of democratization in Latin America: Advances and setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freire Esteves, G. (1996). *Historia contemporánea del Paraguay*. Asunción: El Lector.
- Fujimura, M. (2004). *Cross-border transport infrastructure, regional integration and development*. Discussion Paper. Filipinas: Asian Development Bank.
- Fukao, K., Ishido, H. & Ito, K. (2003). Vertical intra-industry trade and foreign direct investment in East Asia. *The Research Institute of Economy, Trade and Industry Discussion Paper Series*, 3 (16).
- Furlong, G. (1936). *Cartografía jesuítica del Río de la Plata. 2 Vols*. Buenos Aires: Peuser.
- Galeano, A. (1976). Alcance histórico-demográfico del censo de 1846. *Revista Paraguaya de Sociología*, 13 (35), 71-121.
- Galeano, L. A. (1997). *Reforma agraria y desarrollo rural en contexto de cambio incierto*. Ponencia presentada en la Asamblea General de la CLACSO, Buenos Aires, Noviembre, 1997.
- Galeano, L. A. (2005). *Capital social, agricultura familiar y empleo*. Asunción: CADEP/Universidad de Toronto-Canadá.
- Galeano, L. A. (2009). *La hegemonía de un Estado débil*. Asunción: CPES.
- Galeano, L. A. (2011). *Las dinámicas del mercado de la tierra en América Latina. El caso de Paraguay*. Santiago de Chile: FAO.
- Galeano, L. A. (2011). *Pobreza rural y políticas públicas en América Latina. Caso Paraguay*. Santiago de Chile: FAO.
- Galeano, L. A. & Palau V., T. (1978). *Desarrollo regional, primacía urbana y migraciones en el Paraguay*. Asunción: CPES.
- Garavaglia, J. (1983). *Mercado interno y economía colonial*. México: Grijalbo.
- Garay, B. (1984). *Paraguay 1899*. Asunción: Araverá.
- García Canclini, N. (1997). Culturas urbanas de fin de siglo: la mirada antropológica. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 153. UNESCO.
- Garretón Merino, M. (2003). *Incomplete democracy: Political democratization in Chile and Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Geddes, B. (1991, June). A game theoretic model of reform in Latin American democracies. *American Political Science Quarterly*, 85, 371-392.

- Geddes, B. (1999). What do we know about democratization after twenty years? *Annual Review of Political Science*, 2, 115-144.
- Gereffi, G., Humphrey, J. & Sturgeon, T. (2005). The governance of global value chains. *Review of International Political Economy*, 12 (1), 78-104.
- Giaudrone, C. (2010). Representaciones de lo vernáculo en el primer centenario de la independencia del Paraguay. *Iberoamericana, América Latina, España, Portugal*, 10 (39), 177-196.
- Gibbon, P. & Ponte, S. (2005). *Trading down: Africa, value chains, and the global economy*. Philadelphia: Temple University Press.
- Gillis, J. (1994). *Commemorations, the politics of national identity*. Princeton: Princeton University Press.
- González, N. (1935). *El Paraguay eterno*. Asunción: Editorial Guaranía.
- González de Bosio, B. (2001). *Periodismo escrito paraguayo, 1845-2001: De la afición a la profesión*. Asunción: CEPUC/Editorial Intercontinental
- González Valdez, V. (2006). *La justicia penal juvenil en el Paraguay: revisión crítica de su evolución y situación actual: modelos de escritos*. Asunción: Editorial Servilibro.
- Gómez, S. (2008). *La nueva ruralidad*. Santiago de Chile: GIA/U de Humanismo Cristiano
- Griffin, E. & Larry, F. (1980). A model of Latin American city structure. *Geographical Review*, 70, 397-422.
- Grupo Internacional de Trabajo sobre los Indígenas. (2008). *Los Aché del Paraguay. Discusión de un genocidio*. Copenhague, Dinamarca: IWGIA
- Guerra, F. (1999). El soberano y su reino. En H. Sabato (Coord.). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica/Colegio de México.
- Guha, R. & Chakravorti, G. (1988). *Selected subaltern studies*. Oxford: Oxford University Press.
- Gunther, R., Diamandouros, P. N. & Puhle, H-J. (1996, October). O'Donnell's 'Illusions': A rejoinder. *Journal of Democracy* 7, 151-159.
- Haddad, M. (2007). *Trade integration in East Asia: The role of China and production networks*. World Bank Policy Research Working Paper, 4160.
- Hagège, C. (2002). *No a la muerte de las lenguas*. Barcelona: Paidós.



- Hale, C. (2004). Racismo cultural. Notas desde Guatemala sobre una paradoja americana. En M. Heckt & G. Palma (Eds.). *Racismo en Guatemala* (pp. 211-233). Guatemala: AVANCSO.
- Hall, P. A. (2003). Aligning ontology and methodology in comparative politics. En J. Mahoney & D. Rueschemayer (Eds.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harder H., R. (2011). *El régimen de Stroessner y la resistencia indígena*. Asunción: CEADUC.
- Hausmann, R. & Klinger, B. (2007). *Growth diagnostic: Paraguay (Draw)*. Washington: IADB.
- Herken, J. (1984). *El Paraguay rural entre 1869 y 1913*. Asunción: CPES.
- Herken, J. (1984). *Ferrocarriles, conspiraciones y negocios en el Paraguay rural 1910-1914*. Asunción: Arte Nuevo Editores.
- Herken, J., Arce, L. & Ovando, F. (2011). La economía del Paraguay entre 1940-2008: Crecimiento, convergencia regional e incertidumbres. En F. Masi & D. Borda (Comp.). *Economía y Estado en Paraguay 1870-2010*. Asunción: CADEP.
- Hernández Sandoica, E. (2004). *Tendencias historiográficas actuales. Escribir historia hoy*. Madrid: Editorial AKAL.
- Heston, A., Summers, R. & Aten, B. (2011, May). *Penn World Table Version 7.0*. Pennsylvania: Center for International Comparisons of Production, Income and Prices at the University.
- Heyn, C. (2000). *La comunidad salesiana de Concepción-Paraguay*, Instituto Salesiano San José. Asunción: Editorial Salesiana.
- Honorable Cámara de Diputados. (2011). Producción legislativa. Disponible en <http://www.diputados.gov.py>
- Huang, Y. & Tarun, K. (2003). Can India overtake China? *Foreign Policy*, 137, 74-81.
- Huner, M. (2007). Cantando la república: la movilización escrita del lenguaje popular en las trincheras del Paraguay, 1867-1868. *Páginas de Guarda: Revista de Lenguaje, Edición y Cultura Escrita*, 4, 115-135.
- Huner, M. (2009). Toikove Ñane Retá! En W. Acree & González, J. *Republican nationalism at the battlefield crossings of print and speech in wartime Paraguay, 1867-1868, Building nineteenth-Century Latin America. re-rooted cultures, identities and nations* (pp. 113 - 133). Nashville: Vanderbilt University Press.

- Inter-American Development Bank (2006). *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin American Report*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- International Labour Organization (2005). *Panorama Social*. Geneva, Switzerland: ILO.
- International Labour Organization (2012). *World Social Security Report 2010-2011*. Geneva, Switzerland: ILO.
- Irala Burgos, A (2003). La epistemología de la historia en el Paraguay. *Revista de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción"*, 20-21, (1 y 2).
- Irurozqui, M. (1996). Ebrios, vagos y analfabetos. El sufragio restringido en Bolivia, 1826-1952. *Revista de Indias*, 56 (208), 697-742.
- Irurozqui, M. (1999). Las paradojas de la tributación. Ciudadanía y política estatal indígena en Bolivia, 1825-1900. *Revista de Indias*, 59 (217), 705-740.
- Jain, P. (2006). Offshore outsourcing 'India Vs China' An empirical investigation. *The Business Review Cambridge*, 6 (2), 316-324.
- Johansson, M. (2010). *Vencer o morir; la guerra de la Triple Alianza y la revolución periodística paraguaya*. Tesis de maestría defendida en la Universidad Pablo de Olavide, Sevilla.
- Kalisch, H. (2005). La convivencia de las lenguas en el Paraguay. Reflexiones acerca de la construcción de la dimensión multilingüe del país. *Revista de la Sociedad Científica del Paraguay*, 17, 47-83.
- Kalisch, H. (2007). La profesionalidad autóctona II. Un espacio de construcción participativo. *Acción*, 272, 16-19.
- Kalisch, H. (2007). Oralidad y escritura. Diferenciar modos de construcción. *Acción*. 280, 16-19.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2005). *Governance matters IV: Governance indicators for 1996-2004*. Washington: World Bank.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2005). *Working Paper 3630*. Washington: World Bank.
- Kemper, F., Schwartzman, J., Alonso, H. & Machado, L. (2007). *Country survey and mapping report - Paraguay (N° D3.I.4)*. SOLAR-ICT.
- Kircheimer, O. (1966). The Transformation of the Western European party system. En J. La-palombara and M. Weiner (Eds.). *Political parties and political development* (pp. 177-200). Princeton: Princeton University Press.

- Kleinpenning, J. (1987). *Man and land in Paraguay*. Amsterdam, Países Bajos: Cedla.
- Kleinpenning, J. (2003). *Paraguay 1515-1870. A thematic geography of its development*. Madrid: Vervuert.
- Kleinpenning, J. (2009). *Rural Paraguay, 1870-1963. A geography of progress, plunder and poverty*. Madrid - Frankfurt: Iberomaericana - Vervuert.
- Kleinpenning, J. (2011). *Paraguay 1515-1870, una geografía temática de su territorio*. Asunción: Editorial Tiempo de Historia.
- Konetzke, R. (1952). La emigración española al Río de la Plata durante el siglo XVI. *Miscelánea Americanista*, 3, 297-353.
- Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación. (2008). *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y el Caribe. Primer reporte de los resultados del Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo*. LLECE. Recuperado de [http://www.oei.es/evaluacioneducativa/analisis\\_curricular\\_serce.pdf](http://www.oei.es/evaluacioneducativa/analisis_curricular_serce.pdf)
- La Capital. (1911, varias ediciones). Asunción, Paraguay.
- Lara Castro, J. (1992). Paraguay: La transición incierta. En L. Meyer & J. L. Reinas (Coord.). *Los sistemas políticos en América Latina*. México: Siglo XXI Editores.
- Larson, J. & Lizardo, O. (2007). Generations, identities and the collective memory of Che Guevara. *Sociological Forum*, 22 (4), 425-451.
- Levine, D. H. & Molina, J. E. (2011). *The quality of democracy in Latin America*. Boulder, United States: Lynne Rienner Publishers.
- Levitsky, S. (2005). Crisis and renovation: Institutional weakness and the transformation of argentine peronism, 1983-2003. En S. Levitsky & M. V. Murillo (Eds.). *The politics of institutional weakness: Argentine democracy* (pp. 181-206). Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- Levi-Strauss, C. (1972). *Antropología estructural*. Buenos Aires: Eudeba.
- Lewis, P. H. (1986). Paraguay from the War of the Triple Alliance to the Chaco War 1870-1932. En L. Bethell (Ed.). *The Cambridge history of Latin America 1870-1930* (475-496). Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewis, P. H. (1993). *Political parties and generations in Paraguay*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

- Linz, J. J. & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Community Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S. M. (1959, March). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *The American Political Science Review*, 53 (1), 69-105.
- Livieres, J. (1968). *Antología de la oratoria paraguaya 1811-1967*. Asunción: Escuela Técnica Salesiana.
- López Decoud, A. (1911). *Álbum Gráfico de la República del Paraguay 1811-1911*. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Compañía General de Fósforos.
- Lustig, W. (1999). Chácore purahéi – canciones de guerra. Literatura popular en guaraní e identidad nacional en el Paraguay. En B. Potthast, K. Kohut & G. Kohlhepp (Eds.). *El espacio interior de América del Sur. Geografía, historia, política, cultura* (pp. 363-379). Frankfurt/Madrid: Vervuert/Iberoamericana.
- Lustig, W. (2007). ¿El guaraní lengua de guerreros? La ‘raza guaraní’ y el *avañe’è* en el discurso bélico-nacionalista del Paraguay. En N. Ricahrd, L. Capdevila & C. Boidin (Eds.). *Les guerres du Paraguay aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles* (pp. 525-540). Paris: CoLibris.
- Lutz, W. & Sergei, S. (2004). Probabilistic population projections for India with explicit consideration of the education - Fertility link. *International Statistical Review*, 72 (1), 81-92.
- Lynch, J. (1967). *Administración colonial española 1782-1810*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Maeder, E. (1975). La población en el Paraguay en 1799. El censo del gobernador Lázaro de Ribera. *Estudios Paraguayos*, 3 (1), 63-86.
- Maeder, E. (1992). *Misiones del Paraguay: conflictos y disolución de la sociedad guaraní (1768-1850)*. Madrid: Mapfre.
- Maeder, E. & Gutiérrez, R. (1995). *Atlas histórico del Nordeste argentino*. Resistencia, Argentina: IIGHI.
- Mainwaring, S., Bejarano, A. M. & Pizarro Leongómez, E. (Eds.) (2005). *The crisis of democratic representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, S., O'Donnell, G. & Valenzuela, S. (1992). *Issues in democratic consolidation: The New South American democracies in comparative perspective*. Notre Dame, Paris: University of Notre Dame Press.
- Maíz, F. (1890). *Pequeña geografía (para los niños de la escuela de Arroyos y Esteros)*. Asunción: edición del autor.

- Malamud, C. (2003). *Historia contemporánea de América Latina. El Estado en crisis*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Maldonado-Torres, N. (2007). Sobre la colonialidad del ser: Contribuciones al desarrollo de un concepto. En S. Castro-Gómez & R. Grosfoguel (Eds.). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 127-167). Bogotá: Iesco-Pensar-Siglo del Hombre Editores.
- Marshall, T. H. (2004). *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- Martin, J. (2004). *Financiamiento de la educación superior en Paraguay*. IESALC/UNESCO. Disponible en <http://www.iesalc.unesco.org.ve>
- Masi, F. (2001). El caso paraguayo. En, D. Chudnovsky (Ed.). *El boom de inversión extranjera directa en el Mercosur*. Montevideo: Red Mercosur.
- Masi, F. (2008). Inserción económica de Paraguay en el mundo. Notas para el debate electoral 2008. En D. Borda (Comp.). *Memorándum para el Gobierno 2008-2013*. Asunción: CADEP.
- Masi, F. (2011, 29 de noviembre). Paraguay: cuando la energía no es igual a desarrollo. En *Observatorio Económico de la Red Mercosur*. Recuperado de [http://www.oered.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=170%3Aparaguay-cuando-la-energia-no-es-igual-al-desarrollo&lang=es](http://www.oered.org/index.php?option=com_content&view=article&id=170%3Aparaguay-cuando-la-energia-no-es-igual-al-desarrollo&lang=es).
- Masi, F. & Borda, D. (1998). Repercusiones del Mercosur sobre la economía paraguaya. En D. Borda & F. Masi (Eds.). *Estabilización y ajuste de las economías del Mercosur*. Asunción: CADEP.
- Masi, F. & Borda, D. (2011). *Breves consideraciones sobre la institucionalidad pública en Paraguay*. Asunción: CADEP.
- Masi, F. & Ruiz Díaz, F. (2005). Empleo en el sector de la producción transable no agrícola en el Paraguay. En *Políticas de empleo en una economía abierta: Paraguay. Documento de Trabajo No. 6*. Asunción: CIS/CADEP, Proyecto Conjunto.
- Melià, B. (1975, 26 de Agosto). Para una historia de la mujer paraguaya. *Acción*, 11-16.
- Melià, B. (1986). *El guaraní conquistado y reducido; ensayos de etnohistoria*. Asunción: CEPAG.
- Melià, B. (1996). Nde Bárbaro! *Acción*, 166, 13.
- Melià, B. (2003). Elogio del monolingüismo guaraní. En L. Bareiro (Ed.). *Discriminaciones y medidas antidiscriminatorias. Debate teórico paraguayo y legislación comparada. Derechos Humanos; Documentos de Trabajo 4* (pp. 37-46). Asunción: UNFPA.

- Melià, B. (2003). *La lengua guaraní en el Paraguay colonial*. Asunción: CEPAG.
- Melià, B. (2004). Las lenguas indígenas en el Paraguay. Una visión desde el Censo 2002. En J. Argenter & R. McKenna Brown (pp. 77-88). *Endangered languages and linguistic rights on the margin of nations. Proceedings of the Eighth FEL Conference, Barcelona, 1-3 October 2004*. Bathaston Villa, England: Foundation of Endangered Languages.
- Melià, B. (2004). Potiró. En B. Melià & D. Temple (pp. 33-59) *El don, la venganza y otras formas de economía guaraní*. Asunción: CEPAG.
- Melià, B. (2008). Pueblos indígenas en Paraguay y violación de Derechos Humanos (1958-2003). En A. Parellada y M. L. Beldi (Eds.). *Los Aché del Paraguay: discusión de un genocidio* (pp. 135 - 146). Copenhague, Dinamarca: IWGIA.
- Melià, B. (2011). *Los pueblos indígenas: una colonización ininterrumpida. Otras historias de la independencia*. Asunción: Editorial Taurus.
- Melià, B. (2011). *Mundo guaraní*. Asunción: Ministerio de Hacienda/BID.
- Melià, B. & Telesca, I. (1997). Los pueblos indígenas en el Paraguay: Conquistas legales y problemas de tierra. *Horizontes Antropológicos: Sociedades indígenas*, 3 (6), 84-110.
- Melià, B. & Temple, D. (2004). *El don, la venganza y otras formas de economía guaraní*. Asunción: CEPAG.
- Melià, B., Grünberg, G. & Grünberg, F. (2008). *Pái-Tavyterã; etnografía guaraní del Paraguay contemporáneo*. Asunción: CEADUC/CEPAG.
- Melià, B., Münzel, M. & Miraglia, L. (1973). *La Agonía de los Aché-Guayakí: historia y cantos*. Asunción: CEADUC.
- Mendoza A., R. (1970). Desarrollo y evolución de la población paraguaya. En D. M. Rivarola & G. Heisecke (Eds.). *Población, urbanización y recursos humanos en el Paraguay*. Asunción: CPES.
- Mercosur, Consejo del Mercado Común. (2010). Eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera. 10/10. Recuperado de [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2365/1/DEC\\_010-2010\\_ES\\_Doble%20Cobro.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2365/1/DEC_010-2010_ES_Doble%20Cobro.pdf).
- Mertins, G. (2003). Jüngere sozialräumlich-strukturelle transformationen in den metropolen und megastädten Lateinamerikas. *Petermanns Geographische Mitteilungen*, 147 (4), 46-55.
- Mertins, G. & Müller, U. (2004). Desarrollo de regiones periféricas rurales en el Mercosur bajo la influencia de políticas neoliberales. En U. Müller, & K. Bodemer (Eds.). *Nuevos paradigmas de desarrollo para América Latina* (pp. 156-171). Hamburgo: GTZ/IIK.

- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (1993). *Censo Agropecuario Nacional 1991*. Vols. I y II. Asunción: MAG/DCEA.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2009). *Censo Agropecuario Nacional 2008*. Vols. I – VI. San Lorenzo, Paraguay: MAG/DCEA.
- Ministerio de Educación y Cultura. (2004). Informe de Resultados Nacionales - SNEPE 3er y 6to grados 2004/2005. *Informe Nacional 2004/2005*. Disponible en: <http://www.mec.gov.py/cms/adjuntos/5553>.
- Ministerio de Educación y Cultura. (2009). *Estadística Educativa 2008 [En línea]*. MEC. Disponible en [http://www.mec.gov.py/cmsmec/index.php?page\\_id=35580](http://www.mec.gov.py/cmsmec/index.php?page_id=35580)
- Ministerio de Educación y Cultura. (2010). *Las TIC en instituciones educativas de gestión oficial. Documento preliminar*. Asunción: MEC.
- Ministerio de Educación y Cultura. (2010). *Las tecnologías y el mundo digital: Desafíos pedagógicos de la Nueva Escuela Pública Paraguaya*. Disponible en <http://www.biblio.unlp.edu.ar/catalogo/opac/cgi-bin/pgopac.cgi?VDOC=1.138340>
- Ministerio de Educación y Cultura. (2011). *Política de incorporación de TIC al sistema educativo paraguayo*. Disponible en <http://www.biblio.unlp.edu.ar/catalogo/opac/cgi-bin/pgopac.cgi?VDOC=1.148702>.
- Ministerio de Hacienda. (1966, Diciembre). *Boletín Estadístico del Paraguay*. Año 8, N° 22/25. Asunción: Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Hacienda. (1987). *Anuario Estadístico del Paraguay 1986*. Asunción: Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Hacienda. (2012, Enero). Sistema Integrado de Recursos del Estado - SIARE. Asunción: Ministerio de Hacienda.
- Ministerio de Justicia, Culto e Instrucción Pública. (1931). Mensajes de Carlos Antonio López. (p. 100). Asunción: Imprenta Nacional.
- Monte Domecq, R. (1911). *La República del Paraguay en su primer centenario 1811-1911*. Buenos Aires: Compañía Sudamericana de Billetes de Banco.
- Montoya, A. [1639] (2011). *Tésoro de la lengua guaraní*. Asunción: CEPAG.
- Morínigo, H. (1941). *Mensaje del Excmo. Señor Presidente de la República. Dirigido al pueblo en el 1er aniversario de su presidencia*. Asunción: Imprenta Nacional.
- Morínigo, H. (1943). *Plan quinquenal 1943-1948 de Reconstrucción Nacional*. Asunción, Paraguay.

- Morley, S. (2001). *Rural poverty in Paraguay*. Washington: World Bank, mimeo.
- Moscoso Álvarez, J. (2002, Diciembre). El análisis de costos en la educación como estrategia de evaluación institucional. *Cuaderno de Investigación en la Educación*, 18. Disponible en <http://cie.uprrp.edu/cuaderno/ediciones/18/c18art6.htm>
- Müller, U. (2003). *Población, territorio y medio ambiente. Población y desarrollo: Curso de posgrado con nivel de actualización* (pp. 155-170). Asunción: ADEPO/ Universidad Nacional de Asunción/ UNFPA.
- Munck, T. (2001). *Historia social de la Ilustración*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Münzel, M. (1974). *The Aché Indians: Genocide in Paraguay*. Copenhagen, Dinamarca: IWGIA.
- Naciones Unidas. (2010). *Informe del relator especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz, Misión al Paraguay (14 a 22 de abril de 2009), Consejo de Derechos Humanos*. Disponible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/I20/91/PDF/G10I2091.pdf?OpenElement>.
- Nagel, B. (2005). El movimiento campesino ante la crisis agraria. En D. Abente & F. Masi (Eds.). *Estado, economía y sociedad: Una Mirada internacional a la democracia paraguaya*, (pp. 203-38). Asunción: CADEP.
- Noelli, F. (1994). El guaraní agricultor. *Acción*, 144, 17-20.
- Nosetto, L. (2009). Variaciones latinoamericanas en torno al concepto de ciudadanía. *Revista Factotum*, 6, 77 - 97.
- Observatorio de Economía Internacional. (2012). *Medidas restrictivas al comercio impuestas por Argentina*. CADEP. Recuperado de <http://www.cadep.org.py/V3/uploads/2012/02/Medidas-restrictivas-al-comercio-impuestas-por-Argentina.pdf>.
- Ocampos, J. A. & Martín, J. (Eds.) (2003). *A decade of light and shadow: Latin American and the Caribbean in the 1990s*. Santiago de Chile: CEPAL.
- O'Donnell, G. (1973). *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies in South American politics*. Berkeley: Institute of International Studies.
- O'Donnell, G. (1996). Illusions about consolidation. *Journal of Democracy*, 7 (2), 39-55.
- O'Donnell, G. (1996). Illusions and conceptual flaws. *Journal of Democracy*, 7 (2), 160-168.
- O'Donnell, G. (2002). In partial defense of an evanescent "paradigm". *Journal of Democracy*, 13 (3), 6-12.
- O'Donnell, G. (2004). Why the rule of law matters. *Journal of Democracy*, 15 (4), 32-46.



- O'Donnell, G. (2004). Notas sobre la democracia en América Latina. En *La Democracia en América Latina. El debate conceptual sobre la democracia* (pp. 11 - 82). Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. C. & Whitehead, L. (1986). *Transitions from authoritarian rule: Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, G., Vargas Cullell, J. & Iazzetta, O. M. (Eds.) (2004). *The quality of democracy: Theory and applications*. Notre Dame, Paris: Notre Dame University Press.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2008). *Metas educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*. Disponible en <http://www.oei.es/metas2021/libro.htm>.
- Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2009, 14 de Agosto). *El MEC encara el proceso de resignificación de la Educación Media*. Accedido el 9 de Mayo de 2011. Disponible en <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article5431>.
- Organización de las Naciones Unidas. (2011). *Memoria cartográfica del Paraguay desde la Colonia hasta nuestros días*. Asunción: Naciones Unidas/Itaú.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (2011). *Global and internationally comparable statistics on education, science, culture and communication*. Disponible en <http://www.uis.unesco.org>
- Organización Internacional del Trabajo, (1989). *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Desarrollo*. Ginebra, Suiza: Gráfico Editorial.
- Ortega y Gasset, J. (1922). *España invertebrada: Bosquejo de algunos pensamientos históricos*. Madrid: Calpe Press.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. New York: Cambridge University Press.
- Orué Pozzo, A. (2008). *Periodismo y nación, Paraguay a inicios del siglo XX*. Asunción: Arandurá Editorial.
- Oziw, N. (2010). *Análisis de la relación comercial Paraguay - India. Productos potencialmente exportables*. Asunción: Ministerio de Industria y Comercio / REDIEX.
- Oziw, N. (2010). *Sésamo: Análisis. Perfiles de productos para la exportación*. Asunción: Ministerio de Industria y Comercio / REDIEX.
- Paiva, F. (1901). *Ensayo sobre el sufragio*. Asunción: Universidad Nacional de Asunción.

- Paiva, F. (1906). *Proyecto de ley electoral*. Asunción: Talleres El Diario.
- Pajno, A. (2008). Sistema di istruzione e assetto istituzionale. En G. C. De Martin, A. Cozza, & G. Porrotto (Eds.). *Istituzioni scolastiche e formative e sistema regionale e locale* (pp. 17-23). CEDAM.
- Palau V., T., Cabello, D., Maeyens, A., Rulli, J. & Segovia, D. (2009). *Los refugiados del modelo agroexportador. Impactos del monocultivo de soja en las comunidades campesinas paraguayas*. Asunción: BASE Investigaciones Sociales.
- Panbianco, A. (1988). *Political parties: Organization and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pangriazo Ciancio, M. A. (Comp.) (2005). *Las constituciones del Paraguay*. Asunción: Intercontinental Editora.
- Pappalardo, C. (1993). *Paraguay; itinerario constitucional*. Asunción: Ñandutí Vive/Intercontinental editora.
- Pastore, C. (2010). *La lucha por la tierra en el Paraguay*. Asunción: Editorial Servilibro.
- Peralta, A. J. (1941, Diciembre). Condición de la mujer en el Paraguay. *Vida Femenina. La Revista de la mujer inteligente*, 9, 95-96.
- Pérez, E. (2001). Hacia una visión de lo rural. En N. Giarracca (Comp.). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (pp. 17 - 29). Buenos Aires: CLACSO.
- Pierson, P. (2003). *Politics in time: History, institutions and social analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Potthast, B. (1996). ¿“Paraíso de Mahoma” o “País de las mujeres”? Asunción: ICPA.
- Potthast, B. (1999). El mestizaje del Paraguay como identidad nacional y mito nacionalista. En B. Potthast, K. Kohut & G. Kohlhepp (Eds.). *El espacio interior de América del Sur: Geografía, historia, política, cultura* (pp. 345-362). Frankfurt/Madrid: Vervuert/Iberoamericana.
- Presidencia de República del Paraguay. (2011). *Plan nacional de mejoramiento de la educación técnica y profesional en el Paraguay 2011 - 2013*. Recuperado de <http://www.mec.gov.py/cms/adjuntos/1968>.
- Prieto, E. (1987). *Algunas consideraciones sobre el estatuto de las comunidades indígenas*. Asunción: Equipo Nacional de Misiones.
- Prieto, E. (1994). *Relación entre gobierno y movimientos indígenas en Paraguay*. Traducción por la autora del trabajo publicado en inglés en AA VV. *Indigenous Peoples & Democracy*, New York: Donna Lee Van Cott.

- Prieto, J. J. (1987). *Constitución y régimen político en el Paraguay*. Asunción: El Lector.
- Prieto Yegros, L. (1986). *Documentos fundamentales del pueblo paraguayo*. Asunción: Editorial Cuadernos Republicanos.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2007, Diciembre). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Disponible en: [http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/DRIPS_es.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2008). *Informe nacional sobre Desarrollo Humano. Equidad para el desarrollo. Paraguay 2008*. Asunción: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). Sector rural paraguayo: Una visión general para un diálogo informado. *Cuaderno de Desarrollo Urbano N° 7*. Asunción: PNUD.
- Przeworski, A., Alvarez, M. E., Cheibub, J. & Limongi, F. (2000). *Democracy and development: Political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- Puertos del Uruguay. (2010, 9 de diciembre). *Huelga en Argentina afecta a Paraguay*. Recuperado de <http://www.puertos.com.uy/component/k2/item/402-huelga-en-argentina-afecta-paraguay.html>.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ramos, A. (1985). *Concepción 1947. La revolución derrotada*. Asunción: Editorial Histórica.
- Reclus, E. (1896). *Paraguay. Capítulos entresacados de la nueva geografía universal*. Asunción: Uribe.
- Reinhart, C. & Rogoff, K. (2004). The modern history of exchange rate arrangements: A reinterpretation. *Quarterly Journal of Economics*, 119 (1), 1-48.
- Renan, E. (2010). ¿Qué es una nación? En H. Bhabha. *Nación y narración*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Rengger, J. R. (2010). *Viaje al Paraguay en los años 1818 a 1826*. Trad. al castellano, prologado y comentado por Alfredo Tomasini y José Braunstein. Asunción: Tiempo de Historia, 358 p.
- República del Paraguay. (1992). *Constitución Nacional del Paraguay*. Asunción.
- República del Paraguay. (2007). Ley No. 3.231/2007, que crea la Dirección General de Educación Escolar Indígena. Asunción, Paraguay.

- República del Paraguay, Registro Oficial. (1869). *La República del Paraguay. Manifiesto del Gobierno Provisorio*.
- Resquín, R. (1978). *La generación paraguaya, 1828-1932*. Buenos Aires: Editorial Paraguay en América.
- Reuters. (2011, 4 Abril). *Monsanto sees more investment in Paraguay*. Recuperado de <http://www.reuters.com/article/2011/04/04/us-latam-summit-paraguay-monsanto-idUSTRE7337FS20110404>.
- Reuters. (2012, 22 Febrero). *Paraguay quiere triplicar exportaciones aceite de soja*. Noticias de Radio Ñandutí. Recuperado de <http://www.nanduti.com.py/v1/noticias-mas.php?id=49494&cat=Economia>.
- Rey de Castro, C. (1903). *La clase rural paraguaya*. Asunción: Kraus.
- Richard, N. (2007). Cette guerre qui en cachait une autre. Les populations indiennes dans la guerre du Chaco. En N. Richard, L. Capdevila & C. Boidin (Eds.). *Les guerres du Paraguay aux XIXe et XXe siècles* (pp. 221-243). Paris, Francia: CoLibris.
- Richard, N. (Comp.) (2008). *Mala guerra. Los indígenas en la Guerra del Chaco (1932-35)*. Asunción/París: Editorial Servilibro/Museo del Barro/CoLibris.
- Richards, D. (2010). Contradictions of the 'new green revolution': A view from the Southern Cone. *Globalizations*, 7 (4), 563-576.
- Richards, D. (2011). Estancamiento económico y modelo exportador en Paraguay. Un análisis de series de tiempo. En D. Borda & F. Masi (Eds.). *Estado y economía en Paraguay 1870 – 2010* (pp. 122-144). Asunción: CADEP.
- Riquelme, Q. (2003). *Los Sin Tierra en Paraguay. Conflictos agrarios y movimiento campesino*. Buenos Aires: CLACSO.
- Rivarola, M. (1988). *La polémica francesa sobre la guerra grande*. Asunción: Editorial Histórica. Recuperado de <http://blogs.ultimahora.com/post/5104/97/las-vegas-boy.html>.
- Rivarola, M. (1993). *La contestación al orden liberal. La crisis del liberalismo en la preguerra del Chaco*. Asunción: CDE.
- Rivarola, M. (1993). *Obreros, utopías y revoluciones. La formación de las clases trabajadoras en el Paraguay liberal 1870-1931*. Asunción: Editorial Servilibro.
- Rivarola, M. (1994). *Vagos, pobres y soldados*. Asunción: CPES.

- Rivarola, M. (1996). Filosofías, pedagogías y percepción colectiva de la historia en el Paraguay. *Historia paraguaya*, 36, 41-78.
- Rivarola, M. (1998). La era liberal. En C. Quevedo. *Crónica ilustrada del Paraguay* (pp. 537-744). Buenos Aires: Distribuidora Quevedo.
- Rivarola, M. (2008). Gobernabilidad y participación social. *Acción*, 283. Asunción: CEPAG.
- Rivarola, M. (2010). *Obreros, utopías & revoluciones. La formación de las clases trabajadoras en el Paraguay, 1870-1931*. (2ª ed.). Asunción: Editorial Servilibro.
- Roa Bastos, A. (1991, Agosto). Paraguay: una sociedad multicultural y pluriétnica en la constituyente. *DIM*, 12 (41), 13-18.
- Roa Bastos, A. (Comp.) (2011). *Culturas condenadas*. Asunción: Fundación Roa Bastos/Editorial Servilibro.
- Roberts, K. M. (2002, winter). Social inequalities without class cleavages in Latin America's neoliberal era. *Studies in Comparative International Development* 36 (4), 3-33.
- Robinson, W. (2008). *Latin America and global capitalism: A critical globalization perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Rodríguez, G., Durán, M. & García, M. (2009). *Francia. Volumen I. 1762-1817*. Edición comentada, aumentada y corregida de la Colección Doroteo Bareiro del Archivo Nacional de Asunción. Asunción: Editorial Tiempos de Historia.
- Rodríguez, G. (1987). *Ideología autoritaria*. Asunción: Editora Litocolor.
- Rodríguez, G. (2011, 19 de octubre). *Las Vegas boy*, Diario Ultima Hora. Blog. Disponible en <http://blogs.ultimahora.com/post/5104/97/las-vegas-boy.html>.
- Rodríguez, I. (2001). *The Latin American subaltern studies reader*. Duke: Duke University Press.
- Rodríguez, J. (1910). *Antología paraguaya*. Asunción: Talleres Nacionales de H. Kraus.
- Rodríguez, J. C. (2010). El Paraguay Bajo el Nacionalismo. 1936-1947. En I. Telesca. *Historia del Paraguay*. Asunción: Editorial Taurus.
- Romero de Viola, B. (1987). *Paraguay Siglo Dieciocho. Período de transición*. Asunción: Ediciones Comunerros.
- Rouquié, A. & Suffern, S. (1997). Los militares en la política latinoamericana desde 1930. En L. Bethell (Ed.). *Historia de América Latina. Política y sociedad desde 1930* (pp. 317). Barcelona: Editorial Crítica.

- Ruiz Díaz, F. (2012). *Mythbusters: Explorando el comercio exterior paraguayo*. Serie de Informes del Observatorio de Economía Internacional. Asunción: CADEP.
- Rueschemeyer, D. (2003). Can one or a few cases yield theoretical gain? En J. Mahoney & D. Rueschemeyer (Eds.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rueschemeyer, D., Stephens, E. H. & Stephens, J. D. (1992). *Capitalist development and democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rustow, D. (1970, April). Transitions to democracy: Towards a dynamic model. *Comparative Politics*, 2, 337-363.
- Sábato, H. (Coord.) (1999). *Ciudadanía política y formación de las naciones. Perspectivas históricas de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica/Colegio de México.
- Sábato, H. (2009). Soberanía popular, ciudadanía y nación en Hispanoamérica: la experiencia republicana del siglo XIX. *Almanack Braziliense*, 9, 23-40.
- Sáez-Arance, A. (2004). Por una historia de muchas identidades. Algunas observaciones sobre el discurso histórico español en la Europa del Siglo XXI. En C. Wentzlaff-Eggebert (Ed.). *Europa como espacio cultural: entre progreso y la destrucción* (pp. 79-91). Köln: Kölner Beiträge zur Lateinamerika-Forschung.
- Sahlins, M. (1988). *Islas de historia. La muerte del capitán Cook: Metáfora, antropología e historia*. Barcelona: GEDISA.
- Samaniego, J. (2000). *Instituto San José de Concepción*. Asunción: Editorial Salesiana.
- San Martino de Dromi, L. (1999). *Constitución indiana de Carlos III*. Buenos Aires: Editorial Ciudad Argentina.
- Saucedo Rodas, A. (2010). *Asunción 1911: El periodismo como historia*. Asunción: Editorial Servilibro.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scavone, R. (Comp.) (2008). *Polémica sobre la historia del Paraguay*. Asunción: Editorial Tiempos de Historia.
- Schmidl, U. [1567] (1947). *Derrotero y viaje a España y las Indias*. Buenos Aires: Espasa-Calpe, 154 p.

- Scholfield, J. (2007). *Francisco Solano López and the ruination of Paraguay*. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield Publishers.
- Scholz, F. (2000). Globalisierung versus fragmentierung. Eine regionalwissenschaftliche herausforderung. *Nord-Süd aktuell* 14 (2), 255-271.
- Schurz, W. (1920). *Paraguay. A commercial handbook*. Washington: Government Printing Office.
- Schvartzman, M. (1983). El 'indio' y la sociedad: los prejuicios étnicos en el Paraguay. *Suplemento Antropológico*. 18 (1), 179-243.
- Segovia, R. (Directora ejecutiva de la Fundación Empresarios por la Educación de Colombia) (2011, 1 de Mayo). *La educación pública es fundamental y hay que apoyarla*. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion-impresalocales/la-educacion-publica-es-fundamental-y-hay-que-apoyarla-251794.html>.
- Servín, J. (2008). *Dictadura de Stroessner y pueblos indígenas*. Asunción: Comisión Verdad y Justicia.
- Servín, J. (2008). Stroessner, su dictadura y los impactos en el pueblo Aché. En A. Parellada y M. L. Beldi de Alcántara (Eds.). *Los Aché del Paraguay: discusión de un genocidio*. Argentina: IWGIA.
- Servín, J. (2011). *La exclusión de los pueblos indígenas en el Paraguay*. Asunción: Embajada de España/CCEJS.
- Sgut, M., Schacht, D., Benegas, G., Torrontegui, A., Pedretti, L. & García, A. (2006). *Impacto del transporte y de la logística en el comercio internacional del Paraguay*. Asunción: Carana Corporation /USAID.
- Simón, J. (1990). *Política exterior y relaciones internacionales del Paraguay contemporáneo*. Asunción: CPES.
- Souchaud, S. (2007). *Geografía de la migración brasileña en Paraguay*. Asunción: ADEPO/UNFPA.
- Stokes, S. C. (2001). *Mandates and democracy. Neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Susnik, B. (1966). *El indio colonial del Paraguay II. Los tres pueblos guaraníes de las misiones (1767-1803)*. Asunción: Museo Etnográfico Andrés Barbero.
- Susnik, B. (1975). *Dispersión Tupi - Guaraní prehistórica. Ensayo analítico*. Asunción: Museo Etnográfico Andrés Barbero.

- Susnik, B. (1978). *Etnología del Chaco Boreal y su periferia (Siglos XVI y XVII)*. Asunción: Museo Etnográfico Andrés Barbero.
- Susnik, B. (1992). *Una visión socio-antropológica del Paraguay del Siglo XIX*. Asunción: Museo Etnográfico Andrés Barbero.
- Susnik, B. (1993). *Una visión socio-antropológica del Paraguay. XVI-1/2 XVII*. Asunción: Museo Etnográfico Andrés Barbero.
- Susnik, B. y M. Chase-Sardi (1995). *Los indios del Paraguay*. Madrid: Mapfre, 454 p.
- Telesca, I. (1991) Proyectos constitucionales y derechos indígenas. *Dialogo Indígena Misionero*, 12 (41), 9-12.
- Telesca, I. (1992). Pueblos indígenas, ¿hacia un país pluralista? *Acción*, 126, 25-6.
- Telesca, I. (2009). Paraguay a fines de la colonia: ¿mestizo, español o indígena? *Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas*, 46, 257-284.
- Telesca, I. (2009). *Tras los expulsos. Cambios demográficos y territoriales en el Paraguay después de la expulsión de los jesuitas*. Asunción: CEADUC.
- Telesca, I. (2010). Afrodescendientes: esclavos y libres. En I. Telesca (Org.). *Historia del Paraguay* (pp. 337-355). Asunción: Editorial Taurus.
- Telesca, I. (2010). Paraguay en el centenario: la creación de la nación mestiza. *Historia Mexicana*, 60 (1), 137-195. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos.
- Telesca, I. (2011, 13 de julio). La sociedad y su historia. El Paraguay y la celebración del bicentenario de su independencia. *Nuevo mundo mundos nuevos, Coloquios*. Disponible en <http://nuevomundo.revues.org/61841>.
- Telesca, I. (2011). Una identidad para un Estado-Nación. En B. Melià (Coord.). *Otras historias de la Independencia* (pp.141-163). Asunción: Editorial Taurus.
- Telesca, I. & Wilde, G. (2011). Antiguos actores de un nuevo régimen: Indígenas y afrodescendientes en el Paraguay de la independencia. *Journal de la Société des Américanistes*, 97 (2), 175-200.
- Tenenti, A. (2000). *La Edad Moderna. Siglos XVI-XVIII*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Ternavasio, M. (2007). *Gobernar la revolución. Poderes en disputa en el Río de la Plata, 1810-1816*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.



- Terry Lynn, K. (2002). *The vicious cycle of inequality in Latin America*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Teubal, M. (2001). Globalización y nueva ruralidad en América Latina. En N. Giarracca (Comp.). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?* (pp. 45-65). Buenos Aires: CLACSO.
- Therborn, G. (1979). The travail of Latin American democracy. *The New Left Review* 1, 113-114.
- Tierra Viva. (2012). *Agenda 2012*. Asunción: Autor.
- Torres, C. A. (2000). *Grandezas y miserias de la educación latinoamericana del Siglo Veinte*. Los Angeles: UCLA, Latin American Center.
- Tribunal Superior de Justicia Electoral. (2012, Marzo). *Reseña histórica electoral del Paraguay*. Accedido el 7 de marzo de 2012. Disponible en <http://www.tsje.gov.py/resena-historica-electoral.php>.
- Tulchin, J. (Ed.) (1995). *The consolidation of democracy in Latin America*. Boulder, United States: Lynne Rienner Publishers.
- United Nations Development Program. (2004). *La democracia en América Latina: El debate conceptual sobre la democracia*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- United Nations Development Program. (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Unruh, E. & Kalisch, H. (2003). Enlhet-Enenlhet. Una familia lingüística chaqueña. *Thule, Rivista italiana di studi americanistici*, 14/15, 207-231.
- Unruh, E. & Kalisch, H. (2003). Oralidad y literalidad autóctona. Un voto en favor de la profesionalidad autóctona. *Suplemento Antropológico*, 38 (1), 273-317.
- Unruh, E. & Kalisch, H. (2008). Salvación – ¿rendición? Los Enlhet y la Guerra del Chaco. En N. Richard (Comp.). *Los indígenas en la Guerra del Chaco (1932-35)* (pp. 99 – 123). Paris, Santiago, Asunción: CoLibris, LDC, Museo del Barro.
- Vázquez, F. (2006). *Territorio y población: Nuevas dinámicas regionales en Paraguay*. Asunción: ADEPO/UNFPA.
- Vázquez, F. (2011). *Las nuevas territorialidades después de la Independencia, Pueblos indígenas en el Paraguay*. Asunción: Embajada de España/CCEJS.
- Vázquez, F. (2011). *Modalidades de emergencia urbana y construcción territorial de las ciudades de interior en la Región Oriental*. Trabajo presentado en el IV Congreso de Población de la Asociación Paraguaya de Estudios de Población, Asunción 16-18 de noviembre de 2011.

- Vázquez, F. & Oddone, H. (2011). Cambios poblacionales y territoriales previos a la Independencia. En B. Melià. *Otras historias de la Independencia* (pp. 111 – 121). Asunción:
- Velázquez, R. (1972). La población en Paraguay en 1682. *Revista Paraguaya de Sociología*, 24, 128-148.
- Velázquez, R. (1978). Poblamiento del Paraguay en el siglo XVIII. Fundación de las Villas y formación de los núcleos urbanos menores. *Revista Paraguaya de Sociología*, 42/43, 175-189
- Velázquez, R. (1981). Indígenas y españoles en la formación social el pueblo paraguayo. *Suplemento Antropológico*, 16 (2), 29-67.
- Velázquez, R. (1982). Caracteres de la encomienda paraguaya en los siglos XVII y XVIII. *Historia Paraguaya*, 19, 113-163.
- Veltz, P. (1999). *Mundialización, ciudades y territorio: la economía de archipiélago*. Barcelona: Ariel.
- Villa, M. (1998). Políticas de población: una reflexión desde el ámbito latinoamericano. *Población y Desarrollo*, 12 (8).
- Wade, P. (2011). *Race and ethnicity in Latin America*. Londres: Pluto Press.
- Warren Gaylord, H. (2010). *La reconstrucción del Paraguay, 1878-1904, La primera era colorada*. Asunción: Intercontinental.
- Weber, M. (1997). *Theory of social and economic organization*. New York: Free Press.
- Weyland, K. (1996). *Democracy without equity: Failures of reform in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Weyland, K. (2002). *The politics of market reform in fragile democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press.
- Whigham, T. (1995). Paraguay's pueblos de indios: Echoes of a missionary past. En E. Langer & R. Jackson. *The new Latin American mission history* (pp. 157-188). Lincoln: University of Nebraska Press.
- Whigham, T. (2009). *Lo que el río se llevó, Estado y comercio en Paraguay y Corrientes, 1776-1870*. Asunción: CEADUC.
- White, R. (2011). *La formación de los Estados latinoamericanos y su papel en la historia del continente*. Asunción: Asociación de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe.
- Williams, J. (1971). Tevegó on the paraguayan frontier: A chapter in the black history of the Americas. *Journal of Negro History*, 56 (4), 272-284.

- Williams, J. (1976). Observations on the paraguayan census of 1846. *Hispanic American Historical Review*, 56 (3), 424-437.
- Wilson, D. & Purushothaman, R. (2003). Dreaming with BRICs: The path to 2050. *Global Economics Paper*, 99.
- Zanardini, J. & Biedermann, W. (2006). *Los indígenas del Paraguay*. Asunción: CEADUC.
- Zarate, A. (1990). El sistema urbano de los países del Río de la Plata. *Espacio, Tiempo y Forma*, Serie VI (3), 195-214. Recuperado de: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv.php?pid=bibliuned:ETFSerie6-88B4D36E-AA8C-8445-C33B-05357B2E00CA&dsID=PDF>.
- Zavala, S. (1977). *Orígenes de la colonización en el Río de la Plata*. México: El Colegio de México.



### **Diego Abente Brun**

Ph. D. en Ciencias Políticas por la University of New Mexico. Consultor internacional e investigador asociado del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

### **Dionisio Borda**

Ph. D. en Economía por la Universidad de Massachussets-Amherst. Ministro de Hacienda de la República del Paraguay.

### **Herib Caballero Campos**

Doctor en Historia por la Universidad Nacional de Asunción. Docente investigador de la Universidad Nacional de Asunción.

### **Luca Cernuzzi**

Doctor en Ciencias Informáticas por la Università degli Studi di Milano. Decano de la Facultad de Ciencias y Tecnología de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”.

### **Bridget Chesterton**

Ph. D. por la Stony Brook University. Profesora asistente del Departamento de Historia y Estudios de Educación Social de la Buffalo State, State University of New York.

### **Luis A. Galeano**

Doctor en Derecho por la Universidad de Madrid. Investigador del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES).

**Carlos Gómez Florentín**

Máster en Ciencias Políticas y estudiante de Ph. D. en Historia, State University of New York (Stony Brook).

**Fernando Masi**

M. A. en Economía y Política Internacional por la Johns Hopkins University. Director del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

**Bartomeu Melià**

Sacerdote jesuita, Doctor en Ciencias Religiosas por la Universidad de Estrasburgo. Investigador del Centro de Estudios Paraguayos “Antonio Guasch”.

**José Carlos Rodríguez**

Ph. D. en Sociolingüística y Sociólogo por la École d’Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de París. Investigador del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

**Ignacio Telesca**

Doctor en Historia por la Universidad Torcuato di Tella de Buenos Aires. Miembro del Consejo Editor del Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” (CEADUC).

**Fabrizio Vázquez**

Doctor en Geografía y Ordenamiento Territorial por la Universidad de Toulouse.









El bicentenario de la Independencia Nacional marca un hito de extraordinaria importancia en la historia del Paraguay. Con una verdadera eclosión popular de intenso sentido de identidad y orgullo nacional, las celebraciones de esta efeméride dieron lugar al renacimiento de un patriotismo genuino e integrador, que fuera largamente manipulado por regímenes dictatoriales e ignorado por gobiernos venales.

Tan auspicioso momento histórico no puede agotarse en sí mismo: en su auto-celebración. Ofrece la mejor ocasión para analizar el legado del bicentenario y la gran oportunidad de dibujar una hoja de ruta que permita construir un futuro venturoso. Este volumen realiza un análisis conciso de los principales **retos** del bicentenario y los expone a la conversación pública. Al mismo tiempo, examina algunos principales **legados** históricos del bicentenario que cuentan como activos para el futuro, distinguiéndolos de aquellos que se encuentran aún incompletos, como deudas del pasado.

Para este ejercicio, los editores Diego Abente Brun y Dionisio Borda convocaron a un representativo grupo de intelectuales que incluye a Fernando Masi, Luis Galeano, José Carlos Rodríguez, Fabricio Vázquez, Luca Cernuzzi, Bartomeu Melià, Ignacio Telesca, Herib Caballero Campos, Bridget Chesterton y Carlos Gómez Florentín.

Este esfuerzo se verá plenamente recompensado si logra, al menos, generar una conversación pública sobre nuestro futuro común.

