

# ESTUDIOS PARAGUAYOS

Revista científica del  
Centro de Estudios  
Antropológicos de la  
Universidad Católica  
“Ntra. Sra. de la Asunción”

Volumen XL – Numero 2 – Diciembre de 2022



Imagen de tapa:  
imagoteca.com.py  
Numismática Py - 1907



**Narciso  
Velázquez Ferreira**

Rector

**José Guillermo Von Lucken**  
Vicerrector Académico

**Gabriel Benítez**  
Secretaría General

**Teresa Servín**  
Vicerrectora de  
Administración y Finanzas

**Nilo Zárate**  
Director del  
CEADUC

### **CENTRO DE ESTUDIOS ANTROPOLÓGICOS (CEADUC)**

José Zanardini	Presidente
Enrique Gaska	Vicepresidente
Myrian A. Gaona Martínez	Secretaria

### **CONSEJO DIRECTIVO**

Deisy Amarilla	Adelina Pusineri
Beatriz G. de Bosio	Marilín Rehnfeldt
Jan David Hauck	Lino Trinidad Sanabria
Jorge García Riart	Guillermo Sequera
Enrique Gaska	Jorge Servín
Carlos Anibal Peris Castiglioni	Cristina Vera Díaz
Luis Ortiz Sandoval	Rodrigo Villagra
Feliciano Peña Páez	Claudia Cáceres González

### **ESTUDIOS PARAGUAYOS**

**Revista del Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica.**

Publicación indexada en: DOAJ, AMELICA (GLACSO), REDIB, LATINDEX, BIBLAT, CLASE, HAPI, DIALNET, ERIC, ULRICHS, CIBERA, CROSSREF Y MIAR.

Disponible en Academia.edu y en Google Libros.

### **Correspondencia y canje:**

Revista Estudios Paraguayos

©Centro de Estudios Antropológicos (CEADUC)

Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción"

Independencia Nacional y Comuneros - Casilla de Correo #1718 - Asunción – Paraguay

Telefax: (595-21) 318-4000 - E-mail: [ceaduc@gmail.com](mailto:ceaduc@gmail.com)

## ESTUDIOS PARAGUAYOS

Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”

**Director** Nilo Damián Zárate López  
**Editor Jefe** Carlos Anibal Peris Castiglioni  
**Secretaria** Myrian A. Gaona Martínez

### CONSEJO EDITORIAL

Dr. Ramon Fogel	Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (Paraguay)
Dra. María Graciela Monte de López Moreira	Academia Paraguaya de la Historia (Paraguay)
Dr. Pedro Caballero	Facultad de Filosofía - UNA (Paraguay)
Dra. Barbara Gómez	Universidad Católica “Ntra. Sra. de la Asunción” (Paraguay)
Dr. Javier Numan Caballero Merlo	Universidad Católica “Ntra. Sra. de la Asunción” (Paraguay)
Dr. Luis Ortiz Sandoval	Facultad de Ciencias Sociales - UNA (Paraguay)
Dra. Sara Mabel Villalba	Universidad Católica “Ntra. Sra. de la Asunción” (Paraguay)
Dr. José Manuel Silvero Arévalos	DGICT - UNA (Paraguay)
M.Sc. Arnaldo Martínez Mercado	Universidad Nacional de Canindeyú (Paraguay)
M.Sc. Sintya Valdez	Facultad de Ciencias Sociales - UNA (Paraguay)
M.Sc. Claudio José Fuentes Armadans	Universidad Católica “Ntra. Sra. de la Asunción” (Paraguay)
Dr. Gustavo Acosta	Academia Paraguaya de la Historia (Paraguay)

### CONSEJO CIENTÍFICO

Dra. Liliana Brezzo	CONICET -IDEHESI - Instituto de Historia Universidad Católica Argentina – Argentina)
Dra. Magdalena López	CONICET-IIGG (Universidad de Buenos Aires - Argentina)
Dr. Ignacio Telesca	CONICET, Universidad Nacional de Formosa (Argentina)
Dr. Marcelo Moriconi Bezerra	ISCTE- Instituto Universitário de Lisboa (Portugal)
Dra. Sarah Patricia Cerna Villagra	Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de San Luis Potosí (México)
Dra. Capucine Boidin	Sorbonne Nouvelle – Paris III (Francia)
Dr. Guillaume Candela	Aberystwyth University: Aberystwyth (Gran Bretaña)
Dra. Yoko Fujikake	Universidad Nacional de Yokohama (Japón)
M.Sc. Victoria Taboada Gómez	Georg-August-Universität Göttingen (Alemania)

# REVISTA ESTUDIOS PARAGUAYOS

Revista de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”

Centro de Estudios Antropológicos

Vol. XL, N° 2 - Asunción del Paraguay - Diciembre 2022

## ÍNDICE

Editorial	50 años de publicaciones ininterrumpidas	p. 7
Lila Moliner	Acerca del problema de la deuda pública paraguaya en la actualidad	p.11
Gustavo Setrini; Juan Carlos Cristaldo; Alhelí González	La captura de las políticas de planificación y regulación del transporte urbano en Asunción	p. 41
Miguel H. López	Poblaciones indígenas en contextos urbanos, identidad y poder político	p.77
Roni Nicolás Paredes Ramos	Agricultura campesina y política	p.95
Ángel Estigarríbia	Educación no formal, capital humano y empleabilidad	p.115
Celeste María Houdin Gómez	Capitalismo en Paraguay y lo social: luchas y resistencias de la clase obrera	p.139
María Esther Zaracho Robertti	Rituales del público de cine de la capital y el interior de Paraguay durante el stronismo (1968-1979)	p.177

DOI del número: <https://doi.org/10.47133/respy2022402b>

Imágenes de:  
<https://imagoiteca.com.py/>



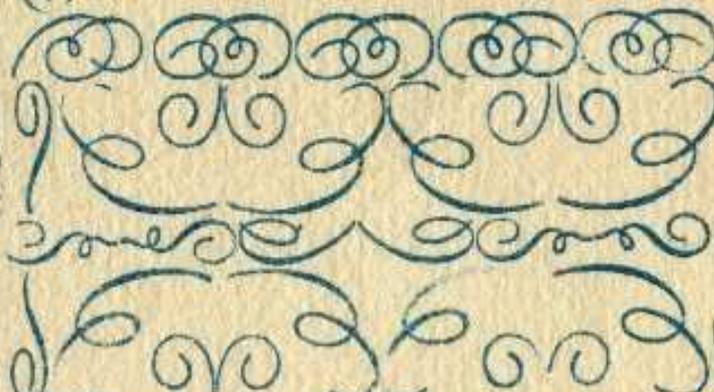
Editorial



diré á los falsificadores y sus cómplices



**4 PESOS.**



pagará al portador la cantidad  
**4 PESOS** valor recibido.

*J. G. P. [Signature]*



*83898*



## 50 años de publicaciones ininterrumpidas

*50 years of uninterrupted publications*

### **Redacción**

Universidad Católica “Ntra. Sra. de la Asunción”,  
Radio Caritas, Asunción, Paraguay  
Contacto: [epedicion@gmail.com](mailto:epedicion@gmail.com)

La Revista de Estudios Paraguayos cumplió 50 años de presencia con sus publicaciones ininterrumpidas, y para el efecto el Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica- CEADUC realizó un encuentro de conmemoración en el Aula Magna de la UC, el jueves 24 de noviembre.

Las palabras de apertura del acto estuvieron a cargo del Padre Rector Dr. Narciso Velázquez Ferreira, quien recordó a los iniciadores de la Revista de Estudios Paraguayos “y ¡qué lindo el nombre! Estudios Paraguayos, porque contiene de por sí pensamientos filosóficos, visión social y orientación antropológica. Hoy el CEADUC está de fiesta, porque pasaron medio siglo con esa tarea y con ese compromiso estampado, 100 números porque se han esforzado de tener al menos dos números por año en 50 años y ya han llegado a 100 publicaciones”. Resaltó que el trabajo científico llevado adelante con esas publicaciones puede motivar para la generación de conocimientos, de grandes sociólogos, de grandes estudiosos en diversos temas, para estudios del hombre paraguayo, para estudios de los problemas que tenemos y para las necesidades que necesitamos afrontar.

Por su parte, el Padre Nilo Zárate, director del CEADUC destacó el prestigio del que goza la Revista dentro de las ciencias sociales, y que cualquiera que quiera adentrarse en temas de la realidad social del Paraguay, de autores paraguayos o extranjeros, no puede eludir

la consulta de esta revista, que ahora viene facilitado por la catalogación y digitalización de la revista, una obra monumental realizada por el editor el Dr. Carlos Peris, catalogación que fue declarada de interés nacional, resaltó. Durante el acto se recordaron a grandes pensadores que aportaron a la producción de la revista y fueron entregadas placas de reconocimiento a Prof. Dr. José Zanardini, Prof. Dr. Carlos Aníbal Peris Castiglioni, Prof. Dr. Ignacio Telesca, Prof. Dr. Javier Numan Caballero Merlo, Prof. Dr. Luis Antonio Fretes Carreras, Prof. Lic. Darío Sarah y Mirian Aurora Gaona Martínez.

Para el momento artístico, el tenor José Mongelos acompañado por la Orquesta Sinfónica del Congreso Nacional del Paraguay interpretaron una selección de temas.

## **La Revista de Estudios Paraguayos**

Fue fundada en el año 1973, como una publicación altamente indexada, de acceso libre y con plena disponibilidad, en varios espacios virtuales. Estudios Paraguayos, es una revista que cuenta con una muy buena indexación, se haya indexada en 13 indexadores y bases de datos latinoamericanos y a nivel mundial, todos ellos reúnen y difunden información sobre revistas científicas y son portales de difusión de producción científica especializada en ciencias humanas y sociales.

Y ahora se están realizando los últimos procedimientos para que pueda ser indexado por Scielo, uno de los indexadores más prestigiosos del mundo. Se trata de una revista con una autoridad académica única, que además de prestigiar a los diversos autores, colabora en forma directa en los procesos de acreditación de la Universidad. Y mantiene además una red de científicos estudiosos nacionales y de alrededor del mundo que dedican incluso su tiempo en formar parte del consejo editorial y del consejo científico.

## **Referencias**

Caritas, UC. (2022). Revistas Estudios Paraguayos, 50 años. Asunción: UC-Radio Caritas. Disponible en: <https://www.universidadcatolica.edu.py/revista-estudios-paraguayos-celebra-50-anos-de-publicaciones-ininterrumpidas/>



REPUBLICA DEL PARAGUAY



100.00%

\$ 100

Serie C

MINISTERIO DE HACIENDA

BONOS ORO 1935

4% DE INTERES Y 2% DE AMORTIZACIÓN  
VALOR 31 DE DICIEMBRE 1963

AUTONOMA DE AMORTIZACIÓN, DE CONFORMIDAD CON SUS  
ASUNCIÓN, CAPITAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY, Y DE ACUERDO  
QUE SE TRANSCRIBE, AL TENEROR DE ESTE BONO, LA SUMA DE

CIENTOS PESOS ORO SELLADO

05565

LEY N. 1530

PROMULGADA EL 22 DE NOVIEMBRE DE 1935

De Conversión y Consolidación de la Deuda Pública Interna

Censura de Impresos de la Nación Paraguaya, revisada en Congreso, cada una...

LEY:

Artículo 1º Autorízase al Poder Ejecutivo a emitir títulos al portador denominados Bonos de Conversión y Consolidación de la Deuda Pública Interna, hasta la suma de \$ 10.000.000. (diez millones) con (00%) ciento por ciento de interés anual y (2%) dos por ciento de amortización de interés y amortización de estos Bonos se hará en oro sellado o en monedas extranjeras de circulación internacional a elección de la Caja Autónoma de Amortización por el artículo 1º de la presente ley.

Los Bonos se emitirán en títulos de los siguientes valores: diez, cincuenta, cien (1) y Dóscara cupónes correspondientes a cada servicio semestral de interés. La garantía del servicio de la emisión.

Los Bonos serán colocados en las siguientes condiciones:

a) Por el valor nominal de cien pesos de curso legal por un peso oro sellado, veinte...

b) Por el valor nominal de veinte cincuenta pesos de curso legal por un peso oro sellado...

**Área:** Ciencias Sociales; **Disciplina:** Economía; **Tema:** Deuda pública paraguaya  
**Idioma:** Español; **Escritura:** Individual

---

DOI: <https://doi.org/10.47133/respy2500201>

BIBLID: 0251-2483 (2022-2), 11-40

## Acerca del problema de la deuda pública paraguaya en la actualidad

*About the problem of Paraguay's public debt at present*

**Lila Moliner**

Sociedad de Economía Política del Paraguay, Asunción, Paraguay

Contacto: [lilamoliner@gmail.com](mailto:lilamoliner@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6881-9827>

**Resumen:** En los últimos años, la tendencia creciente de la deuda pública paraguaya se ha vuelto un tema recurrente y preocupante, en particular, en coincidencia con los últimos años del período del gobierno anterior y del actual, al constatarse que, a pesar de las críticas a dicha situación, se ha seguido aumentando el endeudamiento, sin que se establezcan nuevas estrategias para generar o ampliar fuentes o líneas de financiamiento de las políticas públicas. Además, la acumulación de deudas públicas será heredada a los gobiernos y generaciones futuras, pudiendo restringir las opciones de financiamiento público. En la actualidad, el país sobrevive a la crisis climática y económica iniciada en 2019 y agudizada con la pandemia del coronavirus en 2020 y el primer semestre de 2021, por la emergencia sanitaria y la crisis social, en la que la presión sobre los servicios hospitalarios deficitarios, la derivación de los pacientes al sector privado de la salud, la pérdida de vidas humanas, del empleo y del ingreso en las familias, llevó al gobierno a aumentar el gasto y la deuda pública de manera extraordinaria. En el presente trabajo, nos proponemos presentar los resultados del análisis de la deuda pública en el largo plazo 2004 – 2021, en el contexto de mayor estabilidad y crecimiento de la economía nacional (2004 – 2018); de la crisis (2019-2020), y los indicios de la recuperación actual. En dichos contextos buscamos identificar las características de la deuda pública, para reflexionar sobre los problemas persistentes y las alternativas de salida.

**Palabras clave:** deuda pública; Paraguay; incremento; crisis económica; análisis a largo plazo.

**Abstract:** In recent years, the increasing trend of Paraguay's public debt has become a recurring and concerning issue, particularly coinciding with the last years of the previous and current government's terms, as it has been observed that, despite criticism of the situation, borrowing has continued to increase without new strategies being established to generate or expand sources or lines of financing for public policies. Additionally, the accumulation of public debts will be inherited by future governments and generations, potentially restricting public financing options. Currently, the country is surviving the climate and economic crisis that began in 2019 and was exacerbated by the coronavirus pandemic in 2020 and the first half of 2021, due to the health emergency and social crisis, in which pressure on deficient hospital services, patient referral to the private health sector, loss of human lives, employment and income in families, led the government to increase spending and public debt extraordinarily. In this work, we aim to present the results of the analysis of public debt in the long term from 2004 to 2021, in the context of greater stability and growth of the national economy (2004-2018), the crisis (2019-2020), and indications of current recovery. In these contexts, we seek to identify the characteristics of public debt, to reflect on persistent problems and alternative solutions.

---

12

**Keywords:** public debt; Paraguay; increase; economic crisis; Long-term analysis.

**Artículo Enviado:** 16/5/2022

**Artículo aceptado:** 10/11/2022.

**Conflictos de Interés:** Ninguno que declarar.



Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo una Licencia Creative Commons - Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

**Citación Recomendada:** Moliner, L. (2022). Acerca del problema de la deuda pública paraguaya en la actualidad, *Revista Estudios Paraguayos*, Vol. 40 (2), 11-40. <https://doi.org/10.47133/respy2500201>

## **Introducción**

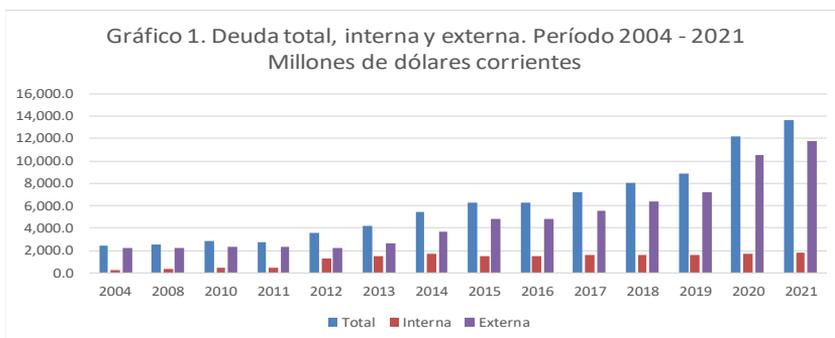
**En** los últimos años, la tendencia creciente de la deuda pública paraguaya se ha vuelto un tema recurrente y preocupante, en particular, en coincidencia con los últimos años del período del gobierno anterior y del actual, al constatarse que, a pesar de las críticas a dicha situación, se ha seguido aumentando el endeudamiento, sin que se establezcan nuevas estrategias para generar o ampliar fuentes o líneas de financiamiento de las políticas públicas. Además, la acumulación de deudas públicas será heredada a los gobiernos y generaciones futuras, pudiendo restringir las opciones de financiamiento público.

En la actualidad, el país sobrevive a la crisis climática y económica iniciada en 2019 y agudizada con la pandemia del coronavirus en 2020 y el primer semestre de 2021, por la emergencia sanitaria y la crisis social, en la que la presión sobre los servicios hospitalarios deficitarios, la derivación de los pacientes al sector privado de la salud, la pérdida de vidas humanas, del empleo y del ingreso en las familias, llevó al gobierno a aumentar el gasto y la deuda pública de manera extraordinaria.

En el presente trabajo, nos proponemos presentar los resultados del análisis de la deuda pública en el largo plazo 2004 – 2021, en el contexto de mayor estabilidad y crecimiento de la economía nacional (2004 – 2018); de la crisis (2019-2020), y los indicios de la recuperación actual. En dichos contextos buscamos identificar las características de la deuda pública, para reflexionar sobre los problemas persistentes y las alternativas de salida.

## **La tendencia creciente de la deuda pública total y de la deuda externa**

**El** componente predominante de la deuda pública total es la deuda pública externa, por lo que la tendencia creciente está marcada por la tendencia creciente de la deuda externa (Gráfico 1 y Cuadro 1). La deuda interna, en el caso de la Administración Descentralizada, solo considera la deuda con garantía estatal.



FUENTE: Cuadro 1. Estadísticas\_Deuda\_Pública\_FEB\_2022

**Cuadro 1: Paraguay. Deuda pública total, interna y externa. Año 2003 - 2021**  
Millones de dólares corrientes y porcentajes

Año	Total	Interna	En % s/ total	Externa	En % s/ total
2004	2,467.9	271.9	11%	2,195.9	89%
2008	2,566.8	372.9	15%	2,193.9	85%
2010	2,839.4	499.7	18%	2,339.7	82%
2011	2,746.5	458.0	17%	2,288.5	83%
2012	3,591.0	1,350.8	38%	2,240.2	62%
2013	4,174.2	1,500.1	36%	2,674.0	64%
2014	5,400.3	1,718.4	32%	3,682.0	68%
2015	6,282.5	1,469.6	23%	4,812.9	77%
2016	6,304.4	1,481.4	23%	4,812.9	76%
2017	7,166.0	1,575.9	22%	5,590.1	78%
2018	8,035.5	1,631.8	20%	6,403.7	80%
2019	8,859.1	1,620.6	18%	7,238.5	82%
2020	12,212.9	1,724.4	14%	10,488.5	86%
2021	13,631.3	1,819.3	13%	11,812.0	87%

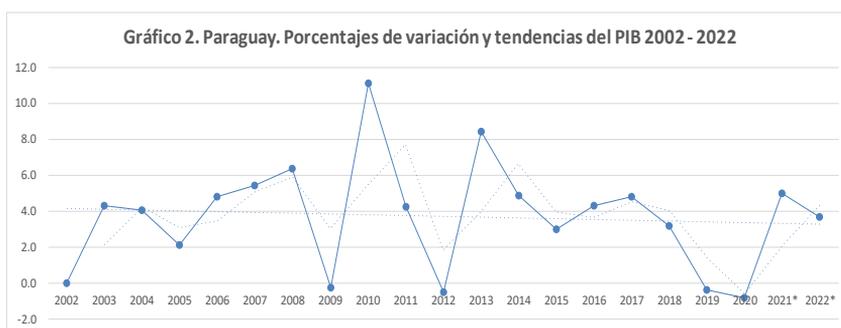
FUENTE: Elaboración propia, con base en, Ministerio de Hacienda:  
Estadísticas\_Deuda\_Pública\_FEB\_2022

Hay otros dos aspectos a considerar aquí. En primer lugar, que el contexto socioeconómico en el que se da este proceso de endeudamiento público presenta dos períodos distintos. El primer período, de 2003 – 2012, de recuperación, reformas públicas y de crecimiento económico inclusivo, en el que el producto interno de bienes y servicios (PIB) creció en 4,2% promedio anual, a pesar de

los efectos de las dos crisis económicas y financieras mundiales de 2009 y de 2012.

El segundo período, de 2013 – 2018 - 2021, de crecimiento económico más dependiente y desigual, en el que el PIB creció en 4,8% promedio anual hasta 2018, y sobrevino la crisis del 2019 – 2020, seguida de la recuperación en 2021, con el decrecimiento del PIB en 1,3% anual promedio en el segundo tramo (Gráfico 2).

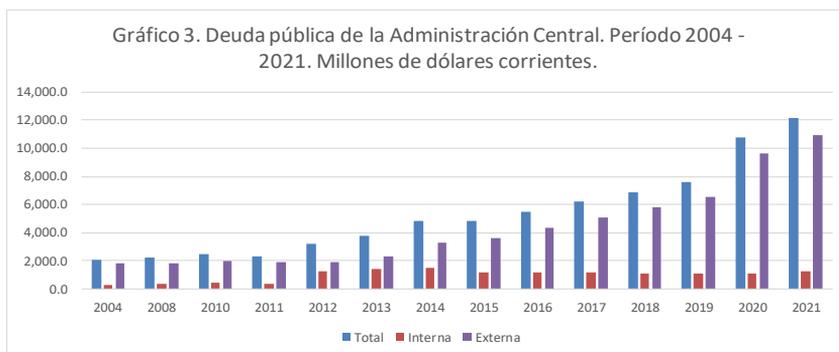
El segundo aspecto para considerar es que existen diferencias significativas en la situación de la deuda pública interna y externa de acuerdo con el área del gobierno deudor, la Administración o Gobierno Central, y la Administración Descentralizada, por lo que cabe analizar los indicadores de deuda pública, interna y externa, según cada una de estas áreas.



FUENTE: BCP, Anexo Estadístico del Informe Económico del 26/02/2020 y del 13/03/2022.

## La deuda pública de la Administración o Gobierno Central

En este caso se cumple lo antes señalado sobre la tendencia creciente de la deuda total y su determinación por la deuda externa (Gráfico 2 y Cuadro 2). Además, la AC concentra la mayor parte de la deuda total. Recordemos que la Administración Central reúne las instituciones de los tres poderes del Estado, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.



FUENTE: Cuadro 2.

En cuanto a la deuda interna, era poco significativa, pero tuvo un crecimiento considerable en 2012, de más del triple o 226% en relación con el 2011, para luego mantener esa relevancia los años subsiguientes hasta el 2017. Sin embargo, dicho crecimiento y relevancia tiene características particulares, asociadas con la operación financiera – contable en la que consiste.

16

**Cuadro 2: Paraguay. Deuda pública de la Administración Central, total, interna y externa. Año 2003 - 2021**  
Millones de dólares corrientes y porcentajes

Año	Total	Interna	En % s/ total	Externa	En % s/ total
2004	2,076.4	271.9	13%	1,804.4	87%
2008	2,207.1	360.3	16%	1,846.7	84%
2010	2,465.1	481.6	20%	1,983.5	80%
2011	2,331.8	392.6	17%	1,939.2	83%
2012	3,178.1	1,280.9	40%	1,897.2	60%
2013	3,751.7	1,393.4	37%	2,358.3	63%
2014	4,829.9	1,516.7	31%	3,313.1	69%
2015	4,812.3	1,224.2	25%	3,588.2	75%
2016	5,498.4	1,148.5	21%	4,349.9	79%
2017	6,231.6	1,185.5	19%	5,046.0	81%
2018	6,908.1	1,128.2	16%	5,779.9	84%
2019	7,639.9	1,083.4	14%	6,556.6	86%
2020	10,735.8	1,108.5	10%	9,627.3	90%
2021	12,140.2	1,227.5	10%	10,912.7	90%

FUENTE: Elaboración propia, con base en, Ministerio de Hacienda: Estadísticas\_Deuda\_Pública\_FEB\_2022

## **El crecimiento de la deuda interna por medio del bono perpetuo para el BCP**

El considerable crecimiento de la deuda interna en 2012 se explica por el hecho de que el 18 de julio de 2012, el Ministerio de Hacienda emitió el bono perpetuo de la Tesorería General de la República a favor del BCP, en cancelación de la deuda interna, de larga data, con dicho banco.

El valor del bono perpetuo emitido fue de 3 billones 927 mil millones 460 millones 159 mil 843 guaraníes, equivalente a un poco más de 917 millones de dólares, al cambio del día. Esta colocación fue a perpetuidad, es decir, sin plazo de vencimiento definido. La tasa de interés a pagar es del 0,25% anual, sobre el valor total del bono, y la carga financiera para el Tesoro Público de este bono perpetuo a favor del BCP es de unos 2.3 millones de dólares anuales, aproximadamente

Para una mayor información, hay que decir que esta deuda interna e histórica, que fue titulada y cancelada con el bono perpetuo de la Tesorería General, a favor del BCP, reunió el valor de numerosos bonos y deudas de la Administración Central, las Empresas Públicas y Municipalidades. Estas deudas estaban vinculadas con el problema de financiamiento de la gestión presupuestaria desde la década de 1980; luego, las pérdidas causadas por la privatización de diversas empresas públicas y su recuperación en algunos casos, en el período 1991 - 2001 (Cañas Paraguayas; Líneas Aéreas Paraguayas, LAPSA, Flota Mercante del Estado, FLOMERE, ANTELCO, CORPOSANA, otros), y contenidos en diversos instrumentos de deuda pública. Asimismo, incluyó la asistencia financiera a bancos comerciales en situación deficitaria y de quiebra, y la cobertura de derechos a los ahorristas estafados por dichos bancos durante la crisis financiera de 1995 – 2003<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Contraloría General de la República (2013), Informe Final. Ministerio de Hacienda. Subsecretaría de Estado de Administración Financiera. Dirección General de Crédito y Deuda Pública, Asunción. En el Capítulo II. Saldo de la Deuda Pública Interna, pp. 51 al 74, están referidas en detalle las pérdidas y deudas contraídas por el MH con el BCP, objeto de la cancelación, y la tabla de síntesis, pp. 60 – 62.

Además, el Examen Especial a la Dirección de Crédito y Deuda Pública (DCDP), dependiente de la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera, del Ministerio de Hacienda, realizado por la Contraloría General de la República de 2013, que auditó la deuda pública titulada, ofrece el detalle completo del acuerdo de junio de 2012, en relación con la emisión del Bono Perpetuo a favor del BCP. Los términos y condiciones del acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central del Paraguay fueron aprobados por el Decreto N° 10.273/12 del 19/ 12/ 2012, en el marco de la Ley N° 3474/10 “Que define diversos aspectos del presupuesto relacionados con la política monetaria del Banco Central del Paraguay”

18

Pero no todo quedó en orden. A pesar de que la operación financiera-contable se presentó como una estrategia para capitalizar o fortalecer financieramente al BCP, debilitada por las deudas acumuladas de la Tesorería General del MH, la auditoría encontró una diferencia importante entre la deuda cancelada por medio del bono perpetuo, y la deuda total que correspondía cubrir. Pues, los intereses devengados de la deuda interna con el BCP, no fueron estimados e incluidos en el monto total cancelado. El monto total de la deuda interna estimado por la DCDP solo incluía el valor de los instrumentos de deuda considerados. Los intereses devengados estimados por la auditoría, alcanzaban nada menos que la suma de 346.890 millones de guaraníes, equivalente a más de 21.075 millones de dólares. Esta situación, según las notas de aclaración enviadas por la CGR a la DCDP, era una omisión irregular, y la dirección a cargo debía subsanarlo, según sus recomendaciones<sup>2</sup>.

El informe de la auditoría especial de la CGR también incluye las aclaraciones pertinentes al acuerdo logrado entre el MH y el BCP, respecto del pago por adelantado de los intereses anuales del bono perpetuo, ofrecido por el MH y aceptado por el BCP, para el período 2012 – 2022, mediante la transferencia de una propiedad inmobiliaria y numerosos documentos de deuda a favor del MH. El informe también incluyó referencias a la forma de pago de los

---

<sup>2</sup> Ob cit. Capítulo 2, pp. 63 – 65.

intereses sobre el bono perpetuo para el período posterior desde 2023. Es decir, el pago del interés anual tampoco ha sido en dinero en efectivo hasta el presente año, y no hay posibilidad de que lo sea en el futuro, por los criterios con los que se maneja el bono perpetuo<sup>3</sup>. No obstante, es importante su registro y memoria, en relación con un proceso histórico crítico para las finanzas y las políticas públicas, y de la propia sociedad civil.

Finalmente, los indicadores con los que aparecen las referencias al bono perpetuo en las estadísticas de la deuda pública son: como el acreedor, *BCP*, y como instrumento de la deuda pública interna, *Bono perpetuo*, o *Capitalización del BCP* (Cuadro 1 y Gráfica 2). A febrero de 2022, el saldo de la deuda en bono perpetuo a favor del BCP, ya se ha reducido a 561.1 millón de dólares<sup>4</sup>.

## **La deuda externa de la AC crece en forma más acelerada desde 2013**

**En** el periodo 2013 – 2018, que denominamos de crecimiento más dependiente y desigual<sup>5</sup>, hay una mayor incidencia de las políticas neoliberales desarrolladas en el sistema capitalista mundial y en los vecinos regionales, Argentina y Brasil, de las que la economía nacional depende en mayor medida. La tasa promedio anual de crecimiento es más alta que de los periodos anteriores, de 4,8%<sup>6</sup>.

La deuda pública de la Administración Central en este período, aumenta de 3.751,7 millones de dólares en 2013, a 6.908,1 millones de dólares al 2018, es decir, aumentó a más del doble, 117%. La deuda pública externa se triplicó, al crecer 205% frente al saldo al que se llegó a fines de 2012 (Cuadro 2). Este creciente

---

<sup>3</sup> Ministerio de Hacienda. Subsecretaría de Estado de Economía. Dirección de Política de Endeudamiento, (2017), (2021), Lineamientos Estratégicos de Mediano Plazo para la Gestión de la Deuda Pública. 2017 – 2021 y 2021 – 2025

<sup>4</sup>Ministerio de Hacienda/Subsecretaría de Estado de Economía/Dirección de Política de Endeudamiento, Estadísticas deuda pública.

<sup>5</sup> Molinier, Lila (2015), "Paraguay. El retorno neoliberal. Avances y tensiones de un proyecto más dependiente y desigual", en: CLACSO. Colección Grupos de Trabajo – BASE IS, Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y Alternativas, Asunción, pp. 173 – 202.

<sup>6</sup> BCP, Anexo\_Estadístico\_del\_Informe\_Económico\_11.03.2022.

endeudamiento público, y sobre todo externo, fue justificado por el aumento de la inversión pública. Sucedió durante el gobierno de Horacio Cartes, en el que fue transferido más 1.000 millones de dólares de los bonos externos al MOPC entre 2014 – 2018, 38% del total disponible<sup>7</sup>.

## **La crisis de 2019 – 2020 y la recuperación económica. La deuda externa e interna de la AC**

En 2019, la deuda pública total aumentó en 10% y la externa en 13%, respecto de 2018. En cambio, en 2020, los aumentos en ambos casos, fueron del 37,9% y 44,9%, respectivamente (Cuadro 1).

El contexto es de la crisis climática y económica de 2019, que evidenció que ambos aspectos de la realidad nacional tienen en la actualidad una relación mutua de causa – efecto, por lo que es cada vez más urgente la necesidad de la mitigación del daño ambiental generado por el sistema productivo extractivista y depredador predominante en el Paraguay<sup>8</sup>.

Dicha crisis fue seguida en 2020, por la crisis generada por la emergencia sanitaria de la pandemia del coronavirus, que paralizó temporalmente varios sectores de la producción de bienes y servicios, el empleo, y redujo los ingresos de las y los trabajadores, así como de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES).

La caída del PIB en 2019, del – 0,4%, se duplicó, a – 0,8% en 2020 (Gráfico 2), mientras que el gasto público aumentó casi al doble, en 15,6%, y el déficit fiscal a -6,2% del PIB<sup>9</sup>, sobrepasando,

---

<sup>7</sup> MH/SSEE/DEP (2022), Cuadro Bonos Internacionales en Cifras/Fondos transferidos al 28/02/2022.

<sup>8</sup> Moliner, Lila (2019), “La crisis económica, climática y política. ¿Cómo llegamos al 2023?”, en: CODEHUPY (2019), Derechos Humanos. Paraguay 2019, informe anual, Análisis de Coyuntura, pp. 51 – 68.

<sup>9</sup> Ministerio de Hacienda (2020), Informe de la situación financiera. Cierre Fiscal 2020. Administración Central. Disponible en: [www.hacienda.gov.py/principal/situfin](http://www.hacienda.gov.py/principal/situfin).

comprensiblemente, el tope de -1,5% del PIB, de la Ley de Responsabilidad Fiscal (N° 5098/13).

La llamada recuperación económica en 2021 se relaciona con el aumento del PIB del 5% respecto de la caída del 2020, afectado desde 2019. La recuperación prevista en el presente año 2022 es del 3,7% respecto del año pasado.

En cuanto a la deuda pública, en 2021 siguió avanzando 11,6% la deuda total; 12,5% en el caso de la deuda externa, 5,5% de la deuda interna, según la estadística incompleta sobre esta última (Cuadro1).

## **La deuda pública de la Administración Descentralizada**

**Según** los lineamientos de mediano plazo elaborados por la Dirección de Política de Endeudamiento del Ministerio de Hacienda, para la gestión de la deuda pública en 2021 – 2025, la estadística de la deuda pública de la AD incluye solo el stock de deudas de garantías explícitas del Gobierno Central, al sector público financiero y no financiero, y que están en relación con la deuda con los Organismos Multilaterales y Bilaterales, en préstamos externos y las emisiones de bonos de la Agencia Financiera para el Desarrollo<sup>10</sup>.

Asimismo, que a diciembre de 2020 dicho stock ascendía a 827,7 millones de dólares (6.8% de la deuda total) en el caso del Sector Financiero Público<sup>11</sup> y a 649,4 millones (5,4% de la deuda total) en el caso del Sector Público no Financiero<sup>12</sup>, y a un total de 1.477,1 millones de dólares.

---

<sup>10</sup> MH/SEE/DPE, Lineamientos de mediano plazo

<sup>11</sup> El sector financiero público está integrado por la Agencia Financiera de Desarrollo, AFD, el Banco Nacional de Fomento, BNF, el Crédito Agrícola de Habilitación, CAH, y el Fondo Ganadero, FG.

<sup>12</sup> El sector público no financiero está integrado por la Administración Nacional de Electricidad, ANDE, Compañía Paraguaya de Telecomunicaciones, COPACO S.A. y Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A (ESSAP)

También, que este total equivale sólo al 12,1% de la deuda total e incluye el saldo de préstamos con organismos multilaterales y bilaterales (deuda externa, 58,3%) y las emisiones de bonos realizadas por la AFD, en el mercado interno (deuda interna, 1,7%)<sup>13</sup>

Estas aclaraciones no están hechas en los cuadros estadísticos de la deuda pública interna y externa de la Administración Descentralizada, por lo que se desconoce la situación que aquí se menciona, y sus implicancias en relación con el resto de la deuda no incluida, que es la mayor parte, el 89,9% que formarían parte del stock de garantías implícitas<sup>14</sup>.

Considerando las aclaraciones hechas en el documento citado, y en vista de la coincidencia de la cifra total sobre el stock de deudas de garantías explícitas para el año 2020 con el registro del Cuadro 3, asumimos que las cifras registradas desde 2004 hasta el 2021 en la columna de la deuda interna, la externa y la deuda total son correctas, en ese sentido.

Según el Cuadro 3, entre 2004 – 2011 la deuda total de esta área de gobierno sólo aumentó en 6%, considerando la deuda interna garantizada por el Estado. Entre 2012 – 2018, en cambio, presenta picos importantes y se evidencia que la deuda interna ocupa una mayor proporción de la deuda pública total, aumentando su participación entre el 17% y el 45% del total<sup>15</sup>. Por otra parte, la deuda externa creció en forma lenta y gradual entre el 2004 y 2016, sólo 20%. Sin embargo, desde 2018 al 2021 aumentó 60% respecto del saldo de 2017.

---

<sup>13</sup> Ídem

<sup>14</sup> Ídem

<sup>15</sup> El sector financiero público, el BNF y la AFD, está a cargo del 56% de la deuda interna de la Administración Descentralizada. MH/SSEE/DPE, ob cit. p. 17

**Cuadro 3: Paraguay. Deuda pública de la Administración Descentralizada, total, interna y externa. Año 2003 - 2021.**  
**Millones de dólares corrientes y porcentajes**

Año	Total	Interna */	En % s/ total	Externa	En % s/ total
2004	391.5	12.6	3%	391.5	100%
2008	359.7	26.6	7%	347.2	97%
2010	374.3	18.1	5%	356.2	95%
2011	414.7	65.3	16%	349.3	84%
2012	412.9	69.9	17%	343.0	83%
2013	422.5	106.7	25%	315.8	75%
2014	570.5	201.6	35%	368.9	65%
2015	651.9	245.4	38%	406.5	62%
2016	806.1	333.6	41%	472.5	59%
2017	934.4	390.4	42%	544.1	58%
2018	1,132.8	510.3	45%	622.4	55%
2019	1,219.2	537.3	44%	681.9	56%
2020	1,477.1	615.9	42%	861.2	58%
2021	1,491.1	591.8	40%	899.3	60%

\*/ Incluye solo el stock de garantías explícitas del Gobierno Central al sector público financiero y no financiero.

FUENTE: Elaboración propia, con base en, Ministerio de Hacienda: Estadísticas\_Deuda\_Pública\_FEB\_2022

La Administración Nacional de Electricidad (ANDE), una de las empresas públicas más grandes y fuertes del país, es deudora de préstamos externos de los principales organismos de cooperación financiera internacional, así como de los bilaterales. Además, es deudora del mercado financiero internacional de Nueva York, a través de dos partidas de bonos externos, de 200 y 100 millones de dólares, correspondientes a las emisiones de 2013 y 2014. También, del mercado financiero nacional, a través de los bonos internos<sup>16</sup>. El contexto en el que ha aumentado el endeudamiento interno y externo, es el proceso de crecimiento de la inversión en la

<sup>16</sup> ANDE. Memoria 2020, contiene información la información financiera completa de dicho año, incluyendo sobre la deuda interna y externa, así como el informe completo de actividades.

infraestructura del sistema de distribución de la energía eléctrica, tanto para aumentar la electrificación del país, como para generar la capacidad de retirar la totalidad de la producción de las hidroeléctricas binacionales (Itaipú y Yacyretã), es decir, el 50% que le corresponde al Paraguay en cada caso, y la interconexión entre ambos sistemas. Esta capacidad le permitirá al país tener autonomía para exportar la energía excedente en ambos casos.

## **La deuda pública externa. La preferencia hacia los bonos externos**

**Históricamente**, la deuda pública externa paraguaya se basó en los préstamos externos, vinculados con la asistencia técnica y financiera de los organismos de cooperación internacional y regional, como el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial (BM o BIRF), Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Fondo del Plata (FONPLATA).

24

---

Además, incluía los préstamos de los programas de asistencia técnica y financiera para el desarrollo, de los países industrializados más ricos hacia los menos desarrollados, como promoción de la exportación de sus propios productos industriales. En Europa, se tenía la constante cooperación alemana; en Asia, a Japón, con la JICA, y en nuestra región, en Brasil, el Banco Nacional de Desarrollo (BNDES).

En diciembre de 2010, el 73,3% la deuda pública total de Paraguay estaba en forma de préstamos externos con organismos multilaterales y bilaterales, y el 9.1% en forma de Bonos Chinatrust, como parte de la cooperación del gobierno de Taiwán<sup>17</sup>. Desde enero de 2013, esta situación ha ido cambiando, con la emisión y colocación de los bonos externos del Tesoro Nacional en la Bolsa de Valores de Nueva York, es decir, en el mercado financiero privado internacional.

---

<sup>17</sup> Fue aprobado por la Ley Nº 1421/99 y la Ley Nº 1441/99. Ver en MH/Dirección de Política de Endeudamiento/Deuda pública.

A fines de 2021, la deuda en préstamos externos bajó al 41% de la deuda total, mientras la deuda en bonos externos colocados en la Bolsa de Valores de Nueva York, ya ocupa el 43% de dicho total<sup>18</sup>

A pesar de que los intereses de la deuda externa en bonos son más altos que los de los préstamos externos, la preferencia hacia este instrumento de deuda está asociada con dos razones fundamentales: (i) la disponibilidad del valor total del empréstito, en forma inmediata, al concretarse la colocación y (ii) la emisión y colocación de los bonos no necesitan ser justificadas con la presentación de proyectos concretos y calendarios de ejecución. El sistema de oferta y demanda de bonos externos está basado en la situación y capacidad financiera de la economía nacional, así como sus antecedentes como buen pagador, según las categorías establecidas y la evaluación de las calificadoras de riesgo, contratadas para el efecto por el país deudor. Igualmente, en la habilidad para identificar los momentos más convenientes para ejecutar la operación, según el seguimiento del mercado financiero internacional, por medios digitales, a cargo del Banco Central del Paraguay y el agente intermediario, también contratado. El costo de la emisión y colocación de los bonos externos es un monto razonable que se paga con parte del empréstito, como veremos más adelante.

En cambio, los préstamos externos otorgados por los organismos financieros internacionales, tienen un costo bajo en intereses; los montos y los plazos de vencimiento son amplios; financian programas de reforma e innovación, con diversos ejes de acción y objetivos integrales. Generalmente, los proyectos son elaborados con el apoyo técnico del organismo de cooperación, y contienen un calendario de ejecución y de desembolso supervisados por los referentes residentes en el país o la región, y las misiones técnicas de dichas instituciones. Es decir, el préstamo es desembolsado en tramos vinculados con los tiempos previstos de ejecución. Las modificaciones al contrato de préstamo, que se quiera incorporar durante su ejecución, son engorrosas.

---

<sup>18</sup> Ídem.

Los préstamos externos de la cooperación bilateral están generalmente vinculados con proyectos concretos, orientados a objetivos e instituciones concretas de las áreas de promoción. La negociación es menos engorrosa. Sus montos son más pequeños, y los tiempos de ejecución más cortos.

Todos estos aspectos son tratados en los Lineamientos Estratégicos de Mediano Plazo para la Gestión de la Deuda Pública, del Ministerio de Hacienda<sup>19</sup>.

## **El rápido crecimiento de la deuda en bonos externos**

La primera emisión de bonos externos fue colocada en la Bolsa de Valores de Nueva York fue el 17 de enero de 2013, por 500 millones de dólares, a 10 años de plazo y a una tasa de interés del 4,625 %. Fue destinado a la inversión en infraestructura de la ANDE y el MOPC, principalmente.

26

---

A febrero de 2022, se han emitido 11 series, dos son de reapertura. El valor total emitido es de 6.055.73 millones de dólares corrientes, a un costo de emisión y colocación de 10.9 millones de dólares (0,18% sobre el total). Entre las 10 instituciones beneficiarias – deudoras se encuentran dos empresas públicas, la ANDE y el INC; seis ministerios (MIN, MEC, MSP, MH, MOPC, MUVH); una institución autónoma, el INDERT, y una institución crediticia para la pequeña producción rural, el Crédito Agrícola de Habilitación, vinculada con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (Cuadro 4).

El financiamiento destinado a los ministerios de Educación y Ciencias y al de Salud Pública y Bienestar Social es una suma insignificante, un total de 3,31 millones de dólares o el 0,05% del total disponible, comparando con los recursos que les proporciona anualmente el Fonacide<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Ídem.

Dirección de Política de Endeudamiento. Subsecretaría de Estado de Economía del MH, período 2017 – 2021 y 2021 – 2025, ob cit

<sup>20</sup> Moliner, Lila (2016), El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay. La importancia de los recursos del Fonacide y del FFEI, Edición Serpaj PY, Asunción.

En cambio, es destacable el total transferido al MUVH, a cargo del programa de viviendas sociales, de 171,34 millones de dólares, mediante 9 transferencias relacionadas con igual número de emisiones.

Igualmente, ha sido significativo el monto destinado al CAH, para sus programas de promoción agropecuaria e inclusión financiera de los pequeños y medianos productores, con un considerable monto de 49,79 millones de dólares, de una sola vez, con la emisión de 2014. Asimismo, el monto destinado al Indert, a cargo del programa de tenencia y distribución de tierras, quien ha recibido 38.65 millones de dólares, a través de 4 transferencias entre 2014 – 2016 y en 2021.

**Cuadro 4: Bonos externos. Total emitido. Transferencias a beneficiarios**  
**Fecha: 28/ 02/ 2022. En millones de dólares corrientes**

Descripción	Totales	Frecuencia	En % s/total
<b>Emisión total</b>	<b>6,055.73</b>	<b>11</b>	<b>100%</b>
Gastos descontados	10.90	11	0.18%
<b>Monto total disponible</b>	<b>6,044.83</b>		<b>100%</b>
<b>Total transferido por deudor al 28/02/2022</b>	<b>5,651.37</b>		<b>93.5%</b>
1. Administración Naional de Electricidad (ANDE)	300.00	2	5.0%
2. Industria Nacional del Cemento (INC)	80.40	3	1.3%
3. Ministerio del Interior (MI)	3.56	1	0.1%
4. Ministerio de Hacienda (MH) 1/	3,183.57	9	52.7%
5. Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)	2.50	1	0.04%
6. Ministerio de Salud Pública (MSP)	0.81	2	0.01%
7. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC)	1,820.75	10	30.1%
8. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) / Crédito Agrícola de Habilitación /CAH)	49.79	1	0.8%
9. Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert)	38.65	4	0.6%
10. Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitad (MUVH)	171.34	9	2.8%
<b>Saldo a transferir, depositado en el BCP</b>	<b>393.56</b>		<b>6.5%</b>

1/ Reune los montos destinados a la amortización de la deuda pública interna y aportes de capital a organismos internacionales.

FUENTE: MH/SSEAF/DEP, 2022, Bonos Internacionales en cifras:  
<https://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=859>

No obstante, el destinatario más importante del financiamiento con los bonos externos es el MOPC, a través de 10 transferencias, de igual número de emisiones, y por un monto total de 1.820,75 millones de dólares, equivalente al 30,1% del total de recursos disponibles.

## Los bonos externos y el *bicicleteo* de la deuda con los bonos internos

El caso de las transferencias recibidas por el Ministerio de Hacienda, 9 de las 11 emisiones, la situación es particular, porque el uso de los recursos financieros, con origen en los bonos externos, cumplieron hasta la actualidad, enero de 2022, con dos objetivos: uno, es la devolución del capital prestado y la amortización de la deuda pública interna colocada en bonos internos, en el mercado financiero nacional. Con la devolución del capital prestado a través de los bonos nacionales al vencimiento del plazo, estos son retirados de la circulación y la deuda es cancelada. De lo contrario, son amortizados, es decir refinanciados. Refinanciar consiste en renegociar los bonos a vencer; retirarlos de la circulación para sustituirlos por otros, con nuevos plazos y tasas de interés ajustada; esto es el “bicicleteo”.

28

---

El otro objetivo es pagar los aportes anuales de capital a los organismos internacionales, donde el Paraguay es país miembro<sup>21</sup>.

En ambos casos, la disponibilidad de los recursos provenientes de los bonos externos cumple el rol de proporcionar divisas en dólares, para el pago de las obligaciones del Estado, a un costo en intereses. En el caso de la amortización y la recuperación de los bonos internos, la operación es, en síntesis, endeudarse en bonos externos para pagar deudas en bonos internos, con lo cual se carga con el costo de dos deudas, la externa y la interna.

Mediante las transferencias al Ministerio de Hacienda, un total 3.187,97 millones de dólares (52,7%) del total de la deuda en bonos soberanos a febrero de 2022, fueron destinados 28,1 millón de dólares a la Municipalidad de Asunción (Emisión de 2014) El resto, de 3.155,47 millones de dólares, fue destinado para el pago de la

---

<sup>21</sup> Hay una excepción en el caso de la emisión de 2014, en el que el Ministerio de Hacienda también realizó una transferencia a la Municipalidad de Asunción, por valor de 28.1 millones de dólares. Ver MH/SSEAF/DEP, 2022, Estadística\_Deuda\_Pública\_FEB\_2022/Cuadro: Bonos Internacionales en cifras

deuda interna en bonos, alrededor del 90%, y al pago de los aportes de capital a organismos internacionales, el 10% restante<sup>22</sup>.

En cuanto al costo financiero de los bonos externos, los intereses pagados en dólares sobre el capital prestado en el período 2013 – 2020, varían entre un mínimo de 4,45% (2020) y un máximo de 6,10% (2014)<sup>23</sup>

En el caso de los intereses de los bonos internos, varía según los montos y plazos. Desde el 2018, se inició la emisión de bonos internos a largo plazo, con un título a 10 años de plazo y 7,90% de interés. En 2020, se emitieron bonos de 6, 7 y 10 años de plazo, a 7,20%; 7,75% y 7,90% por un total de 191,4 millones de dólares, mediante 10 subastas. Además, se emitieron títulos de 15 y 20 años de plazo, a 9,50% y 9,90% de interés, respectivamente, con el objetivo de fortalecer y profundizar el mercado local de capitales, y mitigar el riesgo cambiario de la deuda pública externa, como lo reconoce el Ministerio de Hacienda<sup>24</sup>. Antes de 2018, los bonos internos de corto y mediano plazo, de más de 1 año hasta 5 años, generaban el problema de los vencimientos muy próximos, unos de otros, obligando a la frecuente refinanciación, lo que implica un costo más elevado en intereses.

## La carga financiera de la deuda pública

**El** costo de la deuda interna y externa, medido por el pago de los servicios, intereses y cuotas de amortización, en el caso de los préstamos externos, y de intereses, devolución del capital prestado o amortización/refinanciación, en el caso de los bonos internos, son una carga para las finanzas públicas. En el contexto de crisis y leve recuperación económica de 2019 – 2020 – 2021, tenemos una

---

<sup>22</sup> MH/SSEE/DEP, 2022, Bonos internacionales en cifras, al 28/02/2022.

<sup>23</sup> Lineamientos Estratégicos de Mediano Plazo para la Gestión de la Deuda Pública 2021 – 2015, *ibídem* 12, Cuadro 6.2 Condiciones financieras. Bonos internacionales, p. 55.

<sup>24</sup> *Ibidem* 15, pp. 39 – 40.

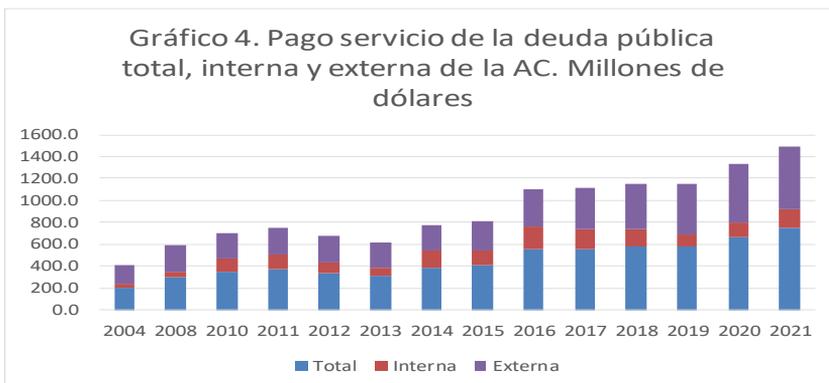
muestra de la situación que genera su crecimiento abrupto, dentro de la tendencia creciente de la deuda pública

La carga financiera que soporta de la Administración Central es distinta a la que soporta la Administración Descentralizada, por lo que la consideramos en forma separada.

## **Los servicios de la deuda pública de la Administración Central (AC)**

**Considerando** la periodización que utilizamos para el análisis de la tendencia del saldo de la deuda pública en general y el de cada área de administración, la situación presentada por el gasto en servicios de la deuda total, interna y externa de la Administración Central (AC), es la de un sostenido crecimiento entre 2004 y 2021 (Gráfico 4 y Cuadro 5).

El pago del servicio de la deuda interna de la AC, a partir de un nivel reducido de 32,8 millones de dólares, creció más de 5 veces al 2021, en 425%. De la deuda externa, que es predominante, pasó de 169 millones de dólares a 571,7 millones de dólares, se triplicó, aumentó en 269%. La suma de ambos pagos también se triplicó y aumentó en 238%. A diciembre de 2021, la AC tuvo que pagar un total de 744 millones de dólares en concepto de los servicios de la deuda pública total, interna y externa (Cuadro 5), lo cual implicó en el largo período una ampliación gradual y sostenida del espacio fiscal ocupado por dicho gasto, dentro del gasto total ejecutado.



FUENTE: Cuadro 5

Cuadro 5: Servicios de la deuda de la Administración Central.  
Año 2004 - 2021

Millones de dólares corrientes y porcentajes

Año	Total	Interna	En % s/ total	Externa	En % s/ total
2004	201.9	32.8	16%	169.0	84%
2008	297.1	51.7	17%	245.4	83%
2010	351.5	118.2	34%	233.3	66%
2011	373.9	129.1	35%	244.8	65%
2012	340.8	88.8	26%	252.0	74%
2013	310.3	72.4	23%	237.9	77%
2014	387.8	148.3	38%	239.5	62%
2015	407.8	133.4	33%	274.4	67%
2016	551.9	211.5	38%	340.4	62%
2017	555.6	179.2	32%	376.4	68%
2018	572.7	163.7	29%	409.0	71%
2019	578.0	111.1	19%	466.9	81%
2020	667.9	130.9	20%	537.1	80%
2021	744.0	172.3	23%	571.7	77%

FUENTE: Elaboración propia, con base en, Ministerio de Hacienda: Estadísticas\_Deuda\_Pública\_FEB\_2022

Cuadro 6: Servicios de la deuda de la Administración  
Descentralizada. Año 2004 - 2021

Millones de dólares corrientes y porcentajes

Año	Total	Interna	En % s/ total	Externa	En % s/ total
2004	45.4	-	-	45.4	100%
2008	44.4	0.43	1%	44.0	99%
2010	54.3	10.22	19%	44.1	81%
2011	54.7	10.07	18%	44.6	82%
2012	55.3	15.29	28%	40.0	72%
2013	55.4	23.48	42%	31.9	58%
2014	67.7	37.89	56%	29.8	44%
2015	66.4	29.94	45%	36.4	55%
2016	90.7	47.11	52%	43.6	48%
2017	125.5	78.96	63%	46.5	37%
2018	74.7	26.51	35%	48.2	65%
2019	132.1	80.01	61%	52.1	39%
2020	79.9	32.13	40%	47.8	60%
2021	190.2	124.92	66%	65.3	34%

FUENTE: Elaboración propia, con base en, Ministerio de Hacienda: Estadísticas\_Deuda\_Pública\_FEB\_2022

No obstante, en el pago del servicio de la deuda total y la deuda interna, hay una reducción en el bienio 2012 – 2013, relacionada con la reducción del pago de servicios de Bonos del Tesoro y del Proyecto “llave en mano” (Ley N° 5.074/2013), Ruta asfáltica San Cristóbal – Naranjal. También el servicio de la deuda externa se

reduce, pero en el bienio 2013 – 2014, en relación con la reducción del servicio pagado por los préstamos por los organismos Multi y Bilaterales, y del Proyecto “llave en mano” (Ley N° 5.074/2013), Ruta asfáltica Carretera Bioceánica, Carmelo Peralta – Loma Plata, Chaco<sup>25</sup>. En este caso, la reducción en 2014, no impacta en el pago de la deuda total, porque es compensado con el crecimiento del pago del servicio de la deuda interna (Cuadro 5).

## **Los servicios de la deuda pública de la Administración Descentralizada (AD)**

**Al** igual que la estadística incompleta<sup>26</sup> sobre el saldo de la deuda interna de la Administración Descentralizada, también en el caso del pago de los servicios de dicha deuda interna es incompleta por omisión expresa; sólo incluye las deudas con garantía explícita del Estado, para el sector de empresas financieras y no financieras, lo cual implica dejar fuera a la mayor parte de la deuda de esta área de la administración pública.

32

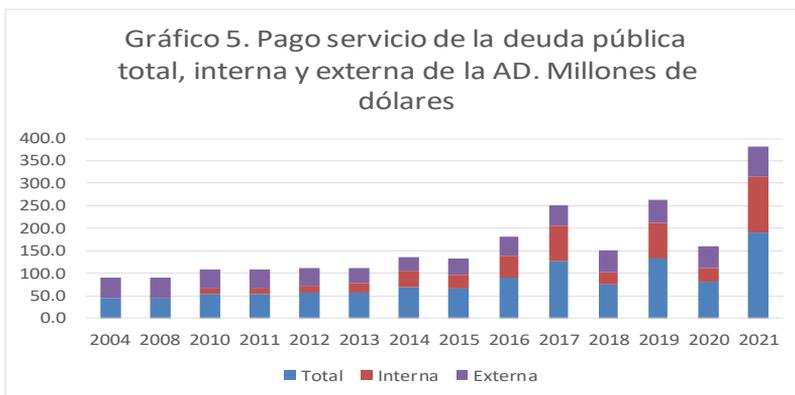
---

En esas condiciones del reducido nivel de deudas, y por consiguiente del saldo considerado, los niveles del pago del servicio de la deuda pública de la Administración Descentralizada también son reducidos los niveles en cifras en comparación con la carga financiera de la AC. El pago del servicio de la deuda interna en 2008 fue de 439 mil dólares; comenzó este año porque no existía antes. En 2010, fue de 10,23 millones de dólares y al año 2021 llegó a 124,9 millones de dólares, pero creciendo en forma alternada, entre subas y bajas, desde 2017 (Cuadro 6 y Gráfico 5), dentro de un mercado interno de capitales, hay que decir, dependiente de la bicicleta financiera con los bonos externos, como hemos visto más arriba.

---

<sup>25</sup> MH/SSEAF/DEP, 2022, Estadística\_Deuda\_Pública\_FEB\_2022/Servicio

<sup>26</sup> Ídem.



FUENTE: Cuadro 6

## El contexto de la refinanciación de los bonos externos

La refinanciación de la deuda en bonos internos con los bonos externos ya viene desde el 2014 y se ha repetido 9 veces, hasta el 2021. Pero en el caso de los bonos externos, su proceso de refinanciación comenzó en enero de 2021, ante la situación en la que se encontraban dos emisiones, la de 2013 y la de 2015 (reapertura), con un total de 780 millones de dólares, con vencimiento en 2023. Con este refinanciamiento se evidencia que las finanzas públicas no están en condiciones de devolver el capital prestado con las emisiones de 2013 y 2015, con vencimiento en 2023. La emisión total fue de 825.858.000 dólares, y se denominó Bonos 2033.

La llamada “administración de pasivos” o refinanciación, fue realizada mediante dos tramos y con amortizaciones graduales de tres años<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Ídem.

1. Bono externo: 600 millones de dólares	11 años de plazo (2033) Amortización, últimos tres años: 2031, 2032 y 2033	Tasa de interés: 2,739 % anual
2. Bono externo: 225,97 millones de dólares	33 años de plazo (2050) Amortización, últimos tres años: 2048, 2049 y 2050.	Tasa de interés: 4,95%

Del total emitido se destinó 329.506.000 dólares a la Administración de Pasivos (refinanciación) y 496.352.000 dólares, tras un descuento previo de 833.000 dólares por gastos de emisión, a la transferencia para el Ministerio de Hacienda, el MOPC, el Indert y al MUVH, con montos ya integrados en el Cuadro 4, antes analizado.

34

En enero de 2022, otra emisión de bonos externos del Tesoro Nacional, fue colocada en el mercado de valores de Nueva York, denominada Bonos 2033-2, que continuo con el refinanciamiento, y fue distribuido de la siguiente manera:

Total emisión: 500,600.000 de dólares	Distribución
Gastos descontados: 1,16 millones de dólares	301.218.285 dólares, administración de pasivos (refinanciamiento)
	199.381.715 dólares, transferidos a: MOPC, MUVH un total de 29,71 millones de dólares. Pendiente de transferir 168 millones de dólares (en depósito del BCP)

FUENTE: MH/SSEE/DPE, Cuadro Bonos internacionales en cifras, al 28/02/2022.

Esta operación y sus resultados ya fue incluida en el Cuadro 4.

## Los problemas de sostenibilidad del endeudamiento público

### La relación o coeficiente deuda pública total/PIB

¿**Cuál** es y qué tan rápido ha crecido el coeficiente de la deuda pública total/PIB considerando la tendencia de mayor crecimiento desde el 2013?

Los niveles anteriores en el largo plazo analizado muestran que la tendencia creciente de la deuda pública no impactó en la misma medida en el coeficiente, sino que ha habido resultados inversos, en los que los coeficientes se han reducido. Pero en el período 2019 – 2021 si ha habido un impacto considerable hacia su crecimiento, tanto para la deuda total como para la externa, como se muestra en la siguiente serie seleccionada.

2004 DPT/PIB: 26,6% - DET/PIB: 22,7% 2012 DPT/PIB: 10,8% - DET/PIB: 6,7%

2018 DPT/PIB: 19,8% - DET/PIB: 15,7% 2019 DPT/PIB: 22,9% - DET/PIB: 18,7%

2020 DPT/PIB: 33,8% - DET/PIB: 29% 2021 DPT/PIB: 33,8% - DET/PIB: 29,3%

En efecto, entre 2019 y 2021, de la crisis generalizada y la leve recuperación en relación con el período de crecimiento hasta 2018, el coeficiente de la deuda total pasó del 22,9% al 33,8%, y el de la deuda externa total, del 18,7% al 29,3%.

El considerable crecimiento de la deuda pública y de la externa, en particular, durante la emergencia sanitaria y la crisis económica medido por dicho coeficiente, así como su efecto en el aumento del déficit fiscal, hizo sonar las alarmas tanto de la sociedad civil como de algunos sectores del gobierno. La reacción fue inmediata, pues ya en el contexto de la presentación y estudio del proyecto del Presupuesto General de la Nación 2021, se propuso al Congreso Nacional la modificación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (N° 5098/13), a través del Proyecto de Ley “De Fortalecimiento de la Institucionalidad Fiscal”, el 03 de diciembre de 2020.

Según la presentación, el objetivo del proyecto es de preservar la disciplina fiscal, incorporando reglas fiscales que mejoren su

funcionamiento y observancia<sup>28</sup>. En relación con el Presupuesto General de la Nación, tanto en cuanto ley como en cuanto a la ejecución del cierre del ejercicio fiscal, deberá regirse por reglas que tienen relación con un techo de la deuda pública. La deuda pública no podrá exceder el límite máximo del 40% del PIB estimado para el año fiscal respectivo (Art. 7, inciso 1.).

A ese efecto, se insiste con los topes del déficit fiscal de la Administración Central del 1,5% actual, pero vinculado con el coeficiente deuda pública total/PIB. El déficit fiscal no será superior al 1,5% del PIB estimado para dicho año fiscal, si la deuda del sector público total se encuentra por debajo del 36% del PIB, y del 1% si dicha deuda se encuentra por encima del 36% del PIB. Sin embargo, en el Art. 10, estas disposiciones pueden quedar suspendidas en situaciones de emergencia, previa declaración del Congreso Nacional, y cuando el PIB se encuentra reducido hasta un promedio del 75% del nivel de los últimos 10 años. El proyecto no ha sido tratado hasta principios de 2022.

---

36

## **El impacto de los intereses de la deuda pública en relación con el PIB y el gasto total de la Administración Central (AC)**

**Considerando** la tendencia de crecimiento más acelerado de la deuda pública desde 2013, la relación del gasto anual en intereses de la deuda de la AC con el PIB, también evidencia su impacto. Efectivamente, de 2013 a 2016, 2017 dicho coeficiente se duplicó, al pasar de 0.3% a 0.6%, y en 2020, 2021, se acerca a su triplicación (Cuadro 7).

Igualmente, si comparamos el gasto en el rubro intereses de la deuda de la AC con el gasto total obligado (ejecutado) de la AC, también se evidencia su impacto, ya que el ritmo de crecimiento de dicho rubro siempre fue varias veces mayor que la variación anual del total del gasto ejecutado.

---

<sup>28</sup> [http://odd.senado.gov.py/archivos/file/Poder%20Ejecutivo%20Nro%20468\(3\).pdf](http://odd.senado.gov.py/archivos/file/Poder%20Ejecutivo%20Nro%20468(3).pdf)

**Cuadro 7: Gasto en intereses de la deuda total de la Administración Central.**  
En miles de millones de G; porcentaje del PIB y porcentaje de variación anual

	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>	<u>2016</u>	<u>2017</u>	<u>2018</u>	<u>2019</u>	<u>2020</u>	<u>2021</u>
<b>Intereses</b>	<b>406.0</b>	<b>526.7</b>	<b>893.4</b>	<b>1,151.4</b>	<b>1,276.4</b>	<b>1,549.5</b>	<b>1,961.6</b>	<b>2,554.4</b>	<b>2,962.5</b>
% Intereses/PIB	0.3	0.3	0.5	0.6	0.6	0.7	0.8	1.1	1.1
<b>% Var GTOAC</b>	<b>5.4</b>	<b>11.1</b>	<b>10.5</b>	<b>3.2</b>	<b>7.6</b>	<b>9.5</b>	<b>8.1</b>	<b>15.5</b>	<b>1.4</b>
% Var Intereses/GTOAC	60.1	26.6	69.6	28.9	10.8	21.4	26.6	30.2	16.0

FUENTE: Ministerio de Hacienda/SSEE, MEFP 2003 - 2021, Gasto total obligado 2013 - 2021

En 2013, el gasto total ejecutado por la AC aumentó en 5,4% respecto del año anterior, mientras que el gasto en el rubro intereses de la deuda aumentó en 60,1%; en 2015, dicho pico de crecimiento anual fue del 69,6% respecto de 2014. En el Cuadro 7, vemos que otros niveles de crecimiento menos altos que estos picos, pero más altos que el crecimiento del gasto total, están entre más del 25% y hasta el 30%, como sucedió en 2014, 2016, 2019 y 2020. Los más bajos son de 10,8% (2017) y de 16% (2021) y, aun así, superaron el ritmo de crecimiento del gasto total de la AC.

Son pocos los rubros del gasto de la AC que muestran este tipo de crecimiento interanual. De hecho, la presión que ejerce las obligaciones de la deuda pública hace que sean ineludibles, frente a otros gastos que pueden ser, y lo son, postergados y reducidos, como los relacionados con las políticas sociales (gasto en educación y salud pública, protección social, cultura, ambiente, otros).

## Los riesgos de la política de endeudamiento público

**Las** estrategias de la política de endeudamiento deben considerar varios tipos de riesgos en su gestión, como son los riesgos de tipo cambiario, considerando que más del 90 % de la deuda pública se encuentra en dólares americanos; el riesgo de la tasa de interés, pues es uno de los principales componentes del costo de la deuda, de ahí que su gestión busca la diversificación de las fuentes de financiamiento para encontrar ventajas al respecto. Otro riesgo es el de la refinanciación, y por lo que hemos visto anteriormente, la deuda externa en bonos externos ha entrado a esa etapa desde

2021, después de sostener el refinanciamiento de los bonos internos desde un tiempo atrás.

Un tercer riesgo que cabe destacar es el de tipo macroeconómico. El contexto de la crisis económica internacional, regional y nacional tienen impacto de los costos, las fuentes de financiamiento interno y externo, y la disponibilidad del crédito.

Los lineamientos estratégicos de mediano plazo formulados por la Dirección de Endeudamiento Público del Viceministerio de Economía del Ministerio de Hacienda, tanto para el período anterior 2017 – 2021, como el actual de 2021 – 2025, evalúa todos esos riesgos, y su recomendación principal es la búsqueda de la diversificación de fuentes de financiamiento, de las opciones en tasas de interés y plazos, e incluso de la necesidad de sustituir las fuentes externas por las internas. En ese sentido, mencionan las medidas asumidas para estimular y fortalecer el mercado financiero interno.

---

38

De todo lo dicho hasta aquí, cabe advertir que no es suficiente la consideración de los riesgos mencionados para una buena gestión de la deuda pública, pues por la situación de la desigualdad económica y social existente, vinculado con el modelo de crecimiento económico concentrado en unos pocos grupos sociales, y sus efectos en el nivel de pobreza, la débil estructura del empleo, hace falta debatir sobre dichos lineamientos y la situación actual de la deuda pública en relación con el modelo de crecimiento económico excluyente, y de desarrollo social sostenible como deuda pendiente.

### **Conclusión: Es insostenible el ritmo de crecimiento de la deuda pública y el bicicleteo entre la deuda externa y la interna**

Si ponemos en perspectiva un modelo de desarrollo social sostenible en todos los órdenes, económico, político, social, cultural y ambiental, es urgente discutir la política de crecimiento incesante de la deuda pública y el *bicicleteo* entre la deuda externa y la interna. Más aún, en el contexto de la refinanciación de la deuda

externa en bonos, iniciada en 2021, y que establece un escenario nuevo para la política de endeudamiento público y externo, como del crecimiento económico a mediano y largo plazo.

En ese sentido, cabe preguntarse cuál es el papel que cumple actualmente el Estado, en relación con los problemas planteados, y otros como la política tributaria y fiscal, pues son claves para redefinir el financiamiento y el gasto público, tanto corriente como de inversión, en función de las políticas públicas, sus objetivos y metas. Al 2021, seguimos teniendo la más baja presión tributaria de la región, de 9,6% en 2021. Con este nivel de presión tributaria, no se podrá mejorar la disponibilidad de recursos presupuestarios, ni tampoco superar la desigualdad social y económica que caracteriza al Paraguay.

## Referencias

- Administración Nacional de Energía, ANDE. (2020). Memoria 2020. Asunción: República del Paraguay.
- Banco Central del Paraguay, BCP (2022). Anexo Estadístico del Informe Económico 2022. Asunción: República del Paraguay.
- Coordinadora de los Derechos Humanos en el Paraguay, CODEHUPY. (2021). Informe Derechos Humanos en Paraguay, Serie año 2021. Asunción: AGR.
- Ministerio de Educación y Ciencias, MEC. (2012). Datos sobre la educación superior en el Paraguay, VMES, Asunción.
- Ministerio de Hacienda, MH. (2020). Informe de la situación financiera. Cierre Fiscal 2020. Asunción: República del Paraguay.
- \_\_\_\_\_. (2021). Endeudamiento nacional y su política. Asunción: República del Paraguay.
- \_\_\_\_\_. (2022). Bonos internacionales en cifras. Asunción: República del Paraguay.
- \_\_\_\_\_. (2022). Estado de Administración Financiera, Saldo de la Deuda Pública. Asunción: República del Paraguay.
- \_\_\_\_\_. (2022). Lineamientos de mediano plazo. Asunción: República del Paraguay.
- Molinier, L. (2015). "Paraguay. El retorno neoliberal. Avances y tensiones de un proyecto más dependiente y desigual", en: CLACSO. Colección Grupos de Trabajo – BASE IS, Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y Alternativas, Asunción, pp. 173 – 202.

- \_\_\_\_\_. (2016). El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay. La importancia de los recursos del Fonacide y del FFEI, Edición SERPAJ PY, Asunción.
- \_\_\_\_\_. (2019). “La crisis económica, climática y política. ¿Cómo llegamos al 2023?”, en: CODEHUPY (2019), Derechos Humanos. Paraguay 2019, informe anual, Análisis de Coyuntura, pp. 51 – 68.
- Servicio de Paz y Justicia, SERPAJ. (2015). Análisis del PGGN de las FF.AA. entre 2013 – 2015, en relación con el gasto en seguridad interna, la inversión social en salud pública y saneamiento ambiental; educación pública y reforma agraria, elaborado por Lila Moliner, septiembre-diciembre, Asunción, diciembre 2015, pdf.

**Sobre la autora:**

**Lila Moliner:** Licenciada y Maestra en Economía por la UNAM. Fue docente escalafonada, (1990 - 2022), y actualmente jubilada de la UNA. Fue articulista sobre la coyuntura económica paraguaya (1989 - 1998), Análisis del mes, de BASE ECTA- ONG, y (2002 - 2022) del Informe anual de Derechos Humanos del Paraguay CODEHUPY). Ha realizado numerosas investigaciones sociales, diagnósticas, prospectivas, incluyendo el gasto público, para ONG, organismos de cooperación multilateral, PNUD, UNICEF, BID, BM, en articulación con los organismos del Estado y las ONG.

**Área:** Ciencias Sociales; **Disciplina:** Economía; **Tema:** Economía política del transporte; **Idioma:** Español; **Escritura:** Grupal

---

DOI: <https://doi.org/10.47133/respy2500202>

BIBLID: 0251-2483 (2022-2), 41-76

# La captura de las políticas de planificación y regulación del transporte urbano en Asunción<sup>1</sup>

*The capture of urban transport planning and regulation policies in Asuncion*

**Gustavo Setrini**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Asunción, Paraguay

Contacto: [gustavosetrini@flacso.edu.py](mailto:gustavosetrini@flacso.edu.py)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5742-4224>

**Juan Carlos Cristaldo**

Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Arquitectura, Diseño y Arte,

Centro de Investigación, Desarrollo e Innovación, Asunción, Paraguay

Contacto: [juan.cristaldo@cidi.fada.una.py](mailto:juan.cristaldo@cidi.fada.una.py)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0675-671X>

**Alhelí González Cáceres**

Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios, Asunción, Paraguay

Contacto: [alhelicaceres@seppy.org.py](mailto:alhelicaceres@seppy.org.py)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7271-9880>

**Resumen:** La captura de las políticas de planificación y regulación del transporte urbano reducen la eficiencia y eficacia de la provisión del servicio, a la vez que afectan la calidad de vida urbana en el área metropolitana de Asunción. Este artículo analiza los diversos mecanismos de captura del estado (Saenz e Itriago, 2018) teniendo como estudio de

---

<sup>1</sup> Esta investigación fue financiada por la Beca “Élites, Captura del Estado y Desigualdad” año 2019-2020 del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

caso al “Metrobus”, un proyecto fallido de implementación de Buses de Tránsito Rápido.

**Palabras clave:** transporte; planificación; regulación; captura del Estado; Paraguay.

**Abstract:** The political capture of urban transport planning and regulatory policies, reducing the efficiency and effectiveness of service provision, as well as the quality of urban life in the Asunción metropolitan area. This paper analyzes different mechanisms of state capture (Saenz and Itriago, 2018) using a case study of the “Metrobus”, a failed Bus Rapid transit Project.

**Keywords:** transportation; planning; regulation; State capture; Paraguay.

**Artículo Enviado:** 10/9/2022

**Artículo aceptado:** 29/11/2022.

**Conflictos de Interés:** Ninguno que declarar.



Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo una Licencia Creative Commons - Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

**Citación Recomendada:** Setrini, G.; Cristaldo, J.; y González, A. (2022). La captura de las políticas de planificación y regulación del transporte urbano en Asunción, *Revista Estudios Paraguayos*, Vol. 40 (2), 41-76.  
<https://doi.org/10.47133/respy2500202>

## Introducción

El área metropolitana de Asunción (AMA) es la mayor aglomeración urbana de Paraguay, e incluye a la capital del país más once municipios. La cobertura geográfica del transporte en el territorio es ineficiente. Mientras abunda en avenidas de penetración en las áreas centrales, es escasa en la periferia. A esta ineficiencia en la cobertura, se suman los horarios inadecuados e impredecibles y una flota que, a pesar de esfuerzos recientes, enfrenta aún serios problemas de obsolescencia técnica y cantidad insuficiente.

El sistema de transporte público actual, no sólo impone sus externalidades negativas a los usuarios y residentes urbanos en términos de costos sociales, ambientales y económicos, sino que afecta duramente a los trabajadores. En general, las prácticas laborales dentro del sector de transporte se dan en condiciones de alta explotación. Existen casos en los cuales la recaudación mínima diaria exigida a los choferes de buses les obliga a trabajar en jornadas de 14 o 16 horas y competir por pasajeros, incluso con otras unidades de la misma línea de transporte.

El predominio del transporte privado centrado en motocicletas y autos de segunda mano, en combinación con una flota de ómnibus en general obsoleta, contribuye a la congestión del tránsito y niveles de contaminación del aire elevados, situación que se ve agravada por la dependencia de la importación de petróleo y sus derivados que impone el actual sistema de transporte. En el centro de Asunción, los niveles de material particulado de dióxido de carbono casi duplican los 25 microgramos por metro cúbico fijado por la Organización Mundial de la Salud como límite seguro.

Para comenzar a resolver estos problemas, el proyecto “Metrobús” contemplaba instalar un sistema de Bus de Tránsito Rápido (BTR), con cuatro líneas, dos terminales, veinticuatro estaciones con andenes elevados, y líneas troncales y alimentadoras. La capacidad del metrobús proyectaba ser de 300 mil pasajeros diarios (Díaz et al., 2018). Propuestas para instalar este tipo de sistema en Asunción y su Área Metropolitana existen desde los primeros estudios de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) para la mejora del transporte público, elaborados en el año

1984 (JICA, 1984). Dichas iniciativas han sido consistentemente postergadas y rechazadas.

## La captura del Estado como fenómeno político

**En** términos generales, (Saenz & Itriago, 2018) definen la captura del Estado como “el ejercicio de influencia abusiva por parte de una(s) élite(s) extractiva(s) en favor de sus intereses y prioridades, y, en detrimento del interés general sobre el ciclo de políticas públicas y los organismos del Estado con efectos potenciales en la desigualdad (económica, política y social) y en el correcto desempeño de la democracia.”<sup>2</sup>

El “correcto desempeño de la democracia” es un debate académico e ideológico cuyas dimensiones se extienden mucho más allá del presente estudio. Sin embargo, es relevante explicitar que, durante gran parte del siglo XX, en la literatura de ciencias políticas y los debates sociales desde los cuales emerge el concepto de “captura del Estado,” el pluralismo ocupa el lugar de modelo de representación y articulación de intereses políticos más adecuado (o menos nocivo) para el correcto desempeño de la democracia.

Los elementos básicos del modelo pluralista son la lealtad política de los individuos a una multiplicidad de grupos de interés (*cross-cutting cleavages*), la libre conformación y descomposición de grupos de interés y su libre competencia, de tal forma que el poder de cualquier colectividad está sujeto a poderes compensatorios (*countervailing power*) de otros grupos existentes o potenciales. Esto significa que ningún grupo debería ejercer un poder continuo sobre el Estado o el diseño y ejecución de las políticas públicas (Galbraith, 1993).

También significa que el Estado como un conjunto de instituciones,

---

<sup>2</sup> En casi los mismos términos, Carendas escribe, “La captura corporativa del Estado es la situación en la que las grandes empresas y élites empresariales influyen significativamente las reglas del juego, tales como leyes, decretos o regulaciones, para su propio beneficio (Carpenter & Moss, 2013; Hellman, Jones, & Kaufmann, 2003).”

debería poder desarrollar y ejercer cierta autonomía en la ejecución de las leyes y disposiciones regulatorias establecidas por procesos legislativos y electorales democráticos, y que los actores que actúan bajo la tutela del Estado lo hacen en igualdad de condiciones. El énfasis que pone la teoría pluralista en la competencia entre grupos políticos como mecanismo para la eliminación de monopolios de poder, es una analogía muy directa a la teoría económica del mercado en el cual la libre competencia convierte la búsqueda individual del interés propio en la forma más eficiente de asegurar el interés común (Eisfeld, 2012).

Durante el siglo XX, el poder político sostenido por grupos particulares, y específicamente por sectores económicos oligopólicos, contradijo los principios normativos y las predicciones empíricas de la teoría pluralista. La tesis de “poder compensatorio” en particular sufrió críticas de dos tipos.

Por ejemplo, (Olson, 2002) demostró que la formación de grupos y la acción colectiva es costosa, y está sujeta a problemas de comportamiento oportunista o parasitario (*free-rider problems*) que hacen necesario que los grupos adopten sistemas de monitoreo y la aplicación de incentivos positivos para la colaboración y sanciones por el incumplimiento de acuerdos. Además, el costo de monitoreo es proporcional al tamaño del grupo, significando que grupos de interés pequeños y homogéneos, como los dueños de un sector económico oligopólico, son mucho más fáciles de organizar y mantener, en relación con grupos grandes y diversos, como son los trabajadores de ese sector, o más todavía, un grupo de consumidores de los productos o servicios del sector.

De tal forma, los teóricos de la economía de ese momento describían y predecían no la libre competencia de grupos diversos en la economía y la política, y un Estado con relativa autonomía, sino la competencia asimétrica entre, principalmente, los dueños del capital por una parte y los trabajadores y clientes, por la otra. Esta competencia se daría dentro de una estructura política e institucional con mucho menos autonomía o independencia de los intereses organizados que dominaban la sociedad. Es en este contexto que, analistas de la política comienzan a observar y teorizar cómo grupos específicos pueden capturar el Estado y sus

políticas en función a un interés privado.

En general, los estudiosos del poder político empresarial se refieren a tres tipos de poder: el poder estructural, que deriva de los recursos materiales, especialmente el control directo de medios de producción y financieros que dotan a actores empresariales de un poder autónomo de toma de decisiones; el poder instrumental, referente a las relaciones políticas y la capacidad de influenciar las decisiones de oficiales públicos; y el poder discursivo, capaz de influir en la construcción de percepciones e identidades sociales y enmarcar ideológicamente los debates políticos sobre los problemas económicos y sociales (Fuchs y Lederer, 2007).

Desde estas tres dimensiones del poder empresarial, especialmente la dimensión instrumental y la dimensión discursiva, derivan muchas prácticas y mecanismos concretos que se identifican con la captura del Estado o de las políticas públicas. Saenz e Itríago (2018) identifican 11 mecanismos distintos de influencia y control en su estudio del fenómeno de captura del Estado en Latinoamérica. Por lo menos seis tienen relevancia en el contexto paraguayo; estos son: la corrupción, la puerta giratoria, la presión, la captura cultural y el acceso privilegiado de *lobby*.

Siguiendo a (Boehm, 2005), consideramos que estos mecanismos generan influencia empresarial *ex antes* cuando se aplican a las actividades de diseño y aprobación de leyes y regulaciones en el Poder Legislativo del Estado. También generan influencia *ex post* cuando se usan para direccionar la aplicación de leyes y regulaciones en instituciones del Poder Ejecutivo.

## **El veto privado del desarrollo de capacidades estatales**

**En** general, los conceptos de captura del Estado resumidos arriba contemplan el fenómeno como un desvío o una imperfección del pluralismo en los análisis con relación a los Estados que construyeron cierto grado de autonomía burocrática de los actores económicos antes de la revolución industrial.

Esta conceptualización se puede sostener, aunque no sin crítica, sin embargo, el problema es de otra índole en Latinoamérica, o por lo menos en Paraguay, donde la sociedad no transitó hasta tiempos muy recientes hacia un proceso de incipiente industrialización, urbanización, y la pluralización de las identidades, y en donde el Estado se construyó principalmente bajo regímenes coloniales y dictatoriales: la colonización española (1524-1811); ocho golpes post-independencia, la ocupación y tutelaje post-guerra de Brasil y Argentina (1869-1878), y la larga dictadura de Alfredo Stroessner (1954-89) marcan los principales momentos de construcción de instituciones estatales.

Es solo a partir del 1992 que inicia una construcción del Estado paraguayo en el contexto de un régimen democrático-electoral, limitado aún por la hegemonía del Partido Colorado, que ha gobernado 69 de los últimos 73 años en el país.

Bajo las circunstancias de dependencia y autoritarismo patrimonial (Carter, 2008) que caracterizaron el proceso de construcción del Estado Paraguayo, el exceso de influencia privada no es una excepción en la institucionalidad, sino un elemento constitutivo de la institucionalidad del Estado Paraguayo.

Por esta razón, proponemos en adición a los mecanismos resumidos arriba, el concepto del veto privado al desarrollo de capacidades estatales, compuesto por lo menos por estos tres elementos: inanición fiscal, profesionalización truncada y dependencia estatal de la cooperación y el expertise internacional para atender necesidades de inversión pública y diseño de políticas públicas de desarrollo y regulación.

## **Captura del Estado en Paraguay**

**En** 2018, la encuesta de opinión pública, Latinobarómetro, documentó que 87% de los paraguayos piensan que el país “está gobernado por unos cuantos grupos poderosos en su propio beneficio.” (Corporación Latinobarómetro, 2019) A pesar de la generalización entre la ciudadanía paraguaya de esta percepción de la muy baja autonomía y capacidad del Estado, existen pocos

estudios empíricos y detallados sobre la captura del Estado, de instituciones públicas específicas o de áreas específicas de las políticas públicas.

Diversos autores (Ortiz-Sandoval y Rojas, 2019) afirman que el Estado paraguayo es dominado por una élite económica en general o por sectores económicos específicos como los grandes propietarios de tierras y la agroindustria exportadora basada en el monocultivo. Sin embargo, pocos autores especifican conceptualmente los recursos o herramientas de poder o los mecanismos y acciones a través de las cuales la élite económica ejerce su control político como para luego documentar y analizar sistemáticamente la captura del Estado paraguayo.

El estudio de Serafini (Serafini Geoghegan, 2017) representa una importante contribución a esta problemática, al documentar la extensa participación de gremios e individuos del sector privado en los órganos colegiales de instituciones públicas encargadas de la administración y la coordinación de políticas públicas y regulatorias en diversas áreas. En las 35 instituciones que analiza, documenta importantes conflictos de interés, “donde los gremios empresariales son ‘juez y parte’ y, “si bien, supongamos que no pueden autoasignarse préstamos preferenciales, pueden utilizar esos programas y la estructura de la entidad para favorecer a su sector y excluir a otros jugadores” (32).

La misma autora apunta hacia el caso de transporte específicamente, como un caso de captura, antes de alistar los altísimos costos impuesto por los legisladores paraguayos cuando rechazaron el proyecto de ley que aprobaba el uso de préstamos multilaterales para la construcción del Metrobús en el 2012:

La decisión fue duramente repudiada por la ciudadanía en general. Sobre los legisladores que rechazaron el Metrobús pesan serias sospechas de haber vendido sus votos, y de proteger sus intereses particulares en el caso de los que también son propietarios de empresas de transporte. A esta situación coyuntural se agrega la histórica deuda de los transportistas con el sistema financiero público y la

vinculación de estos con los partidos políticos en virtud de relaciones clientelares en periodos electorales (7).

Si bien el Congreso aprobó en el 2013 el uso de estos fondos, el eventual fracaso y cancelación de la obra deja hoy al AMA en la misma situación que analizaba Serafini en el 2012 y que en otras ciudades latinoamericanas enfrentaron en tiempos recientes.

## **La captura de políticas de transporte en Latinoamérica**

**E**l caso del transporte urbano en Asunción es un caso extremo de un problema común en las ciudades latinoamericanas. Una combinación de incentivos perversos y regulación inefectiva de la provisión de servicios de transporte genera problemas como una oferta anárquica y socialmente inequitativa: la sobre-oferta y baja ocupación de los buses en los corredores principales e insuficiente oferta y largas esperas en las periferias urbanas. El manejo imprudente y accidentes de tránsito, la pérdida de horas productivas por congestión de tráfico, y la contaminación ambiental han sido problemas en muchas de las ciudades de la región.

---

49

Si bien, históricamente, el sector público ha jugado un papel importante en la planificación, la inversión de infraestructura, y la provisión de servicios de transporte urbano masivo. En Latinoamérica, comenzando con las crisis fiscales de los años 80, este sector ha experimentado un ciclo de reformas que lo llevó desde la provisión pública, hacia la liberalización o privatización, y luego al surgimiento de regímenes híbridos de regulación pública, provisión de servicios privados, e inversión de infraestructura pública-privada.

El caso del transporte en Santiago de Chile es emblemático de este movimiento de péndulo en el rol del estado en la economía (Estache y Gómez-Lobo, 2005). Luego de la escasa mejora de transporte bajo el régimen privado, el gobierno chileno introdujo en 1991 un sistema de licitación que determinaba el costo de los pasajes con un mecanismo de competencia entre las empresas candidatas, además de regulaciones en cuanto a la edad y tipo de vehículo y la

emisión de contaminantes. Esta es la forma de regulación que actualmente existe en Asunción, a través de la Dirección Nacional de Transporte (DINATRAN), y probablemente sea la forma más común de organizar el transporte público en Latinoamérica.

La problemática que vive Asunción, a pesar de pasar largamente indetectada, a la opinión pública no es nueva, e incluso tiene un nombre acuñado, se la denomina “La guerra del Centavo” (Bielich, 2009). La falta de intervención organizadora del Estado explica la sobreoferta en los corredores principales y la falta de transporte en las periferias, o la ausencia de servicio confiable en días festivos y fuera de los horarios pico, o la incapacidad de establecer subsidios cruzados entre rutas que dan rentabilidad y rutas que no son económicamente atractivas (Mendieta, 2017; IPE, 2014; Bielich, 2009).

Por otra parte, desde el punto de vista de las relaciones sociales y de poder, queda claro que el problema central no es la falta de recursos económicos. Considerando el grado de competencia, subcontratación, y búsqueda de rentas típico del sistema de transporte público en el AMA, se puede afirmar que uno de los principales obstáculos a la modernización del sistema de transporte es un sistema que concentra los beneficios en aquellos actores económicos que tienen capacidad de obtener las licencias para operar líneas.

Partiendo de las experiencias muy celebradas de Curitiba, Brasil y Bogotá, Colombia, el sistema de BTR se ha extendido ampliamente en la región en ciudades como São Paulo, Porto Alegre e Goiania, en Brasil; Santiago, Chile; Pereira, Cartagena, y Bucaramanga, en Colombia; Guadalajara, León y la Ciudad de México, en México, y Quito y Guayaquil, Ecuador (Mejía-Dugand, Hjelm, Baas, & Ríos, 2013). Esta difusión del sistema BTR se debe, en parte, a las propiedades del mismo sistema.

Normalmente consiste en líneas de buses “troncales” con carriles dedicados en los tramos centrales de tránsito, articuladas con líneas “alimentadoras” en las zonas periféricas. Su característica más atractiva es que no requiere un subsidio a los costos operativos de

la empresa prestadora de servicios. Además, el costo y el tiempo de construcción de un sistema de metro bus es mucho menor en comparación con un metro subterráneo u otros sistemas de transporte masivo que no hacen uso de infraestructura preexistente (Mejía-Dugand et al., 2013). No obstante, aumenta sustancialmente la eficiencia del transporte y reduce los tiempos de tránsito. Estos atributos hacen que el BTR sea políticamente atractivo como proyecto de obras públicas en un ambiente de escasos recursos fiscales.

Sin embargo, para instalar un sistema BTR, los gobiernos deben superar la oposición de las empresas beneficiadas por el sistema de regulación existente. En particular, un BRT genera nuevas barreras para la participación en el mercado de transporte, particularmente para empresas sin grandes capitales. Desplaza el tráfico privado, convirtiendo a carriles convencionales para el uso exclusivo de los buses, y otorgando un monopolio de servicio a los operadores de las líneas troncales.

Es decir, los tramos más rentables de la ciudad pasan de un régimen de competencia subvencionada a un régimen de licitaciones competitivas, sin subvención y con altos requisitos de inversión en nuevos vehículos estandarizados y adecuados solamente para el uso en las líneas troncales. También, requiere la adopción de un sistema único e integrado de pago, para agilizar el transbordo entre las líneas alimentadoras y las troncales, cambiando el sistema de compensación a las empresas de transporte y sus choferes.

Las empresas de transporte cuentan con importantes recursos de poder para asegurar sus intereses políticos. Por un lado, la importancia económica del sector de transporte se traduce en una amplia capacidad de financiar campañas electorales. Por otro lado, las huelgas y bloqueos de buses fácilmente paralizan el tránsito urbano en momentos de conflicto. (Ardila-Gómez, 2004). En muchos casos, esto permite que un grupo de empresas capture las políticas de transporte y distorsione, entorpezca, o frene los procesos de reforma. Estos antecedentes regionales informarán nuestro análisis de la relación entre las empresas de transporte, el Estado paraguayo, y las condiciones del transporte público.

## **La captura de las políticas de planificación y regulación del transporte urbano en el AMA**

El sector del transporte constituye uno de los sectores estratégicos en la planificación del desarrollo, por diversas razones, siendo una de ellas, la capacidad de movilizar a los ciudadanos y disminuir las distancias entre consumidores y productores. El acceso a servicios de transporte de calidad se constituye entonces en un elemento habilitante para el ejercicio de una serie de derechos.

En el caso que nos ocupa, el sector del transporte público urbano se constituye en una de las experiencias de gestión privada de un servicio de carácter público en virtud de la Ley 1590/2000 y sus reglamentaciones. Según reporta el Plan de Ordenamiento Territorial del Área Metropolitana de Asunción del Ministerio de Obras Públicas realizado en el año 2014, la capital recibe diariamente desde diversos puntos que conforman el área metropolitana, unas 1.5 millones de personas que, por motivos de estudio y trabajo, se movilizan hacia la capital y de las que 600 mil lo hacen a través del sistema de transporte público.

52

Al mismo tiempo, el informe señala que las ineficiencias del sector implican para el usuario la pérdida de unas 80 horas en promedio al entrar y salir de Asunción, lo que resulta en suma preocupante, puesto que en el mismo informe se señala que, la proyección poblacional de Asunción mantiene una tendencia a decrecer como resultado de factores económicos tales como el elevado costo de las viviendas, lo que impide asentarse en la ciudad, derivando al mismo tiempo, en el incremento del cinturón periférico y por tanto, al aumento de las demandas de movilidad en las zonas urbanas.

Actualmente, según los últimos datos proporcionados por el Viceministerio de Transporte relacionadas al número de flotas que se encuentra en circulación, así como la antigüedad de estas, refiere que circulan en el AMA unas 1873 unidades que corresponden a 49 empresas de transporte, de las cuales 73 unidades corresponden a empresas canceladas pero que, sin embargo, circulan por disposición judicial, como es el caso de la línea 133 en manos de la empresa 1ero. De Mayo, la línea 20,

gestionada por la empresa Choferes del Chaco S.A., y la línea 18.1 operada por la empresa 29 de Septiembre Boquerón S.R.L. Del parque automotor que opera de manera legal en el AMA 576 unidades tienen una antigüedad de 7 a 13 años, 873 unidades de 0 a 6 años, en tanto que 424 cuentan con al menos entre 14 y 20 años de uso (DINATRAN, 2019).

El problema del transporte ha sido ampliamente abordado a través de diversos proyectos de reforma que buscaban mayor eficiencia, disminuyendo el tiempo de viaje y las externalidades generadas, sin embargo, en los 20 años de discusión y de intentos fallidos de reformas estructurales, la problemática del transporte no solo no se ha solucionado, sino que ha empeorado, incluso para el propio sector, cuya ineficiencia genera pérdidas hacia el interior del círculo, como consecuencia de la tendencia decreciente del flujo de pasajeros que se moviliza diariamente a través del sistema y, por tanto, de la disminución de la recaudación, afectando de este modo la rentabilidad del sector, necesitando subsidios para poder mantener la cuota de ganancia, esto a expensas de los usuarios y de choferes, los eslabones más débiles en la cadena.

¿Pero qué explica que la decadencia del sector en términos socioeconómicos y ambientales no derive en la reforma estructural del sistema y en qué proyectos como el Metrobús hayan muerto antes de nacer? Ensayar respuestas en torno a este dilema, nos lleva necesariamente a analizar las relaciones de poder favorables a las élites que manejan las concesiones y, sobre todo, poner en discusión la capacidad técnica del Estado para generar e implementar proyectos de gran envergadura como lo es el Metrobús, así como el impacto de la corrupción institucional imperante, cuyos elevados costos sociales se expresan cada vez con mayor fuerza en la profundización de las dinámicas de desigualdad.

## **El transporte urbano del AMA y el veto privado del desarrollo de capacidades Estatales en perspectiva histórica**

**Salvo** un breve periodo de interregno histórico que podríamos definir como de desarrollo nacional mercantilista bajo el Gobierno de Carlos Antonio López (1844-1862), el Estado Nacional Paraguayo nunca ha sido un actor relevante en la implementación u operación de infraestructuras de transporte público o movilidad, a escala urbana o territorial. En efecto, ya desde la posguerra de la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), en el contexto de los masivos procesos de privatización infraestructural y de tierras que caracterizan el periodo, empresas privadas han dominado infraestructuras de transporte de gran relevancia nacional, por medio de una combinación de poder económico e influencias políticas.

54

Un ejemplo sería el caso del Ferrocarril Central del Paraguay, vendido en 1877 por el Estado Paraguayo a Travassos, Patri y Compañía (Herken Krauer, 1984). Diversos fracasos y postergaciones en la implementación de los proyectos de recuperación del Ferrocarril obligaron al Estado Nacional a comprar nuevamente el Ferrocarril (Nickson, 1995) hasta que, en el año 1907, el Sindicato Farquhar, con capital anglo-argentino, adquirió el Ferrocarril.

Para el año 1909, la nueva empresa había extendido los rieles hasta Encarnación, y en el año 1913 se completó la conexión ferroviaria con Argentina, (Nickson, 1995) por medio de un servicio de *ferry boats* que permitía el paso del Río Paraná, y la continuidad del viaje ferroviario desde la ciudad Argentina de Posadas hasta la capital de dicho país, Buenos Aires. El Ferrocarril no fue nuevamente nacionalizado hasta el año 1947 (Nickson, 1995).

No es exagerado decir que hasta los años 60, cuando finalmente el país empezó a construir carreteras asfaltadas para articular el territorio, con asistencia técnica y crediticia de organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID y USAID (World Bank, 1974) el sistema urbano territorial organizado alrededor de

las vías del tren constituía el cordón umbilical que conectaba Paraguay al mundo, por medio del servicio de ferrocarriles. Y por décadas, como hemos visto, este cordón umbilical de interés estratégico nacional fue controlado por capitales privados.

Igualmente relevante es recordar que las ciudades más importantes del periodo que se extiende entre aproximadamente 1870 y 1960 son precisamente las ciudades y las industrias relacionadas con el sistema ferroviario, conforme puede ser apreciado no solo en textos académicos, sino en la obra literaria de renombrados autores paraguayos como Casaccia (Casaccia, 1967) que sitúa la acción de “La Babosa” en Areguá, o Roa Bastos (Roa Bastos, 2003) que presenta a ciudades como Iturbe y Sapukai como el escenario donde se desarrollan diversos capítulos de “Hijo de Hombre”.

De este modo, la relevancia de la infraestructura ferroviaria en el contexto nacional se refiere no sólo al control económico del transporte internacional de pasajeros y cargas, sino a que dicha pieza infraestructural servía - y por lo tanto, en cierta medida condicionaba y articulaba - el principal eje urbano territorial del Paraguay en la primera mitad del siglo XX.

El Sindicato Farquhar, que controló el Ferrocarril a inicios del siglo XX, tuvo, además, una profunda influencia en la vida política, lo que, a su vez, resultó en la expansión de sus intereses comerciales y empresariales. Diversos autores (Doratioto, 2011; Nickson, 1995) describen cómo el Sindicato financió la revolución de los liberales Radicales en 1912, que llevó a Eduardo Schaerer a la Presidencia en dicho año.

A su vez, el hecho de contar con amplia influencia en el gobierno, permitió al Sindicato adquirir intereses en la Industrial Paraguaya, dueña de 8550 millas cuadradas de las cuales, 3500 era yerbales, (Doratioto, 2011) y en la Compañía Americana de Luz y Tracción (CALT) (Nickson, 1995) La CALT tuvo una concesión para proveer electricidad y operar el sistema de tranvías urbanos en Asunción entre los años 1915 y 1948, cuando fue nacionalizada. Los activos de generación y transmisión de energía pasaron en ese año a ser parte de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) y los tranvías urbanos fueron transferidos a la Administración de

Transporte Eléctrico (Nickson, 1995).

De este modo, el Sindicato - y las compañías que lo sucedieron luego de su quiebra relacionada con la primera guerra mundial - no sólo controlaron el Ferrocarril, sino también la movilidad urbana por medio de los tranvías de Asunción. Estos hechos evidencian claramente cómo, en Paraguay, la captura del Estado no es propia del dicho periodo neoliberal de fines de siglo XX y principios del siglo XXI, sino una condición consustancial de su historia hace más de un siglo.

A partir de la segunda mitad del siglo XX, en especial, desde los años 60 y 70, durante el gobierno dictatorial de Alfredo Stroessner, el énfasis infraestructural pasa de los sistemas ferroviarios al transporte carretero. Estas políticas públicas se reflejan en proyectos de infraestructura como la construcción de las Rutas Nacionales 2 y 7, vinculando Asunción y la entonces ciudad de Puerto Presidente Stroessner, hoy Ciudad del Este (Secretaría Técnica de Planificación y Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, 1971; Vázquez, 2006); o la pavimentación de la Ruta Nacional 1, vinculando Asunción y Encarnación (Secretaría Técnica de Planificación (STP), 2011), dentro del denominado “Plan Triángulo” que vincula precisamente obras en infraestructura vial con procesos de desarrollo urbano y territorial.

El giro en la preferencia hacia los vehículos automotores en lugar de trenes o tranvías es típico de las políticas de desarrollo impulsadas por los diversos organismos multilaterales de crédito que operan en Paraguay en el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial (González, 2014; Vázquez, 2006). Dicho giro en el foco de las políticas, resulta en que trenes y puertos ya no son los símbolos y medios de la velocidad y modernidad, siendo desplazados en este rol pragmático-simbólico por las carreteras asfaltadas y los aeropuertos.

Este giro conceptual y de políticas, implicaron también cambios en la movilidad urbana y metropolitana. En este contexto, el área metropolitana de Asunción pasa a ser servida por diversas líneas de ómnibus y microbuses (JICA, 1986). Estas empresas, privadas,

operan según líneas concesionadas por el Ministerio de Obras Públicas o por municipios, cuando sus recorridos quedan contenidos en el ejido de una única ciudad.

Un informe de CEPAL referido a Asunción y correspondiente a este periodo histórico (Jácome, 1967) realiza la siguiente descripción:

*Asunción tiene tranvías eléctricos, autobuses y microbuses para transporte público urbano. Ninguno de ellos es municipal. Los tranvías eléctricos son de propiedad estatal y están administrados por la Administración de Transporte Eléctrico (ATE), empresa pública dependiente del Ministerio de Obras Públicas.*

Los autobuses y microbuses son de propiedad privada, gran parte de ellos de pequeños propietarios que los operan directamente. Estos propietarios no han logrado reunirse en agrupaciones, empresas o cooperativas que les permitirían coordinar y ordenar sus esfuerzos e iniciativas. En algunas oportunidades han realizado fuerte oposición al establecimiento de empresas de transporte con capitales suficientes para realizar con mayor eficiencia el transporte público, por el natural temor a ser desplazados del mercado de transporte urbano. Los vehículos eléctricos y automotores que actualmente realizan el transporte urbano no tienen buenas condiciones de comodidad, seguridad y buena presentación; no se ajustan a especificaciones mínimas que garanticen el servicio, aunque están sujetos a una revisión mecánica superficial por parte de las autoridades de la policía municipal.

Como vemos, la mala calidad de la flota, la atomización y descoordinación de los servicios, la escasa capacidad concreta de influencia del Estado en la problemática del transporte urbano, así como la resistencia de los operadores a intervenciones que modifiquen el statu quo son constantes históricas de larga data.

El sistema de concesiones de líneas de ómnibus adolece de diversas ineficiencias que han sido documentadas por diversos estudios en las últimas tres décadas (JICA, 1984). Al ser un sistema

altamente atomizado de concesiones con poco o ningún direccionamiento o planificación desde el Estado, cada empresa, históricamente ha diseñado sus recorridos y determinado sus horarios y frecuencia con amplia libertad, teniendo por objeto garantizar su propio lucro individual, no dar predictibilidad en las frecuencias, garantizar servicio de calidad a los ciudadanos, o alcanzar la rentabilidad del sistema como un todo.

Esto resulta en que la periferia metropolitana está sub-atendida, mientras que las líneas troncales metropolitanas de penetración a la ciudad de Asunción y las vías circunvalatorias - que son las rutas de mayor rentabilidad - están sobre atendidas. En relación con la frecuencia y los horarios, se da la misma lógica, por la cual, todas las unidades operan en los horarios pico, y fuera de los mismos, o en días festivos, la frecuencia es altamente errática y la cantidad de servicio disminuye drásticamente.

Para empeorar la situación, el sistema predominante de concesiones de buses no es solo atomizado en el sentido de la división anárquica entre empresas. La división y ultra competición se reitera, en otra escala dentro de las propias empresas.

Esta paradójica competición interna, refiere a la lógica de cómo operan las empresas. En efecto, los propietarios de las líneas muchas veces no poseen ni un solo ómnibus, sino actúan como rentistas, a saber, inversores, financistas y lobbistas que por medios legítimos o ilegítimos (o una combinación de estos) son capaces de asegurar ante las autoridades pertinentes, una concesión, una ruta.

Luego, este propietario permite operar a dueños de ómnibus dentro de su línea, a cambio de una fracción de sus ingresos. Finalmente, en este esquema de tercerización integrada o embebida, el propietario del ómnibus cede la operación de una unidad o varias a diversos choferes que no cobran salarios fijos sino montos por circuito (*redondo*), y entregan el resto de la recaudación a los dueños de ómnibus que operan en la misma línea.

Esta es pues una peculiar dinámica de virtualización de la economía. Un agente detenta los derechos de concesión, y los comparte a cambio de pago con quien detenta los medios de

producción - la propiedad de los buses -, quien a su vez comparte los medios de producción con quien detenta fuerza de trabajo a cambio de un pago.

Este ciclo es en sí mismo, un mecanismo de concentración de riqueza, en las manos no de los actores más emprendedores, innovadores y pujantes del sistema económico, sino en las manos de quién es más eficiente en conseguir concesiones, y en quien es más eficiente en juntar capital suficiente para adquirir las unidades de transporte. Por supuesto, este ordenamiento global es tan atomizado que cada chofer individual es un competidor en un mercado libre, compitiendo con todos los otros choferes.

Esto explica - y da completa racionalidad - a comportamientos que normalmente son descritos en el imaginario popular, en el discurso de autoridades y en la prensa, como pura brutalidad o ignorancia. Dichos comportamientos incluyen las carreras entre choferes de una misma empresa, o el hecho de que los choferes arranquen el bus cuando los pasajeros aún están subiendo, entre otras idiosincrasias y maltratos que afectan a la ciudadanía, que sobrevive como puede a un sistema que no consigue comprender, y que termina, en ausencia de reflexiones académicas rigurosas o del conocimiento directo de contra referencias (es decir, de otros sistemas y modos de transporte público), asumiendo que el sistema existente es el único posible.

En efecto, como los ingresos no son relativos a un salario estable, el chofer debe literalmente capturar pasajeros del modo más rápido posible, o de lo contrario deberá trabajar interminables horas diarias para juntar su jornal diario, o sufrir una reducción en sus ingresos. Capturar usuarios del modo más rápido posible es la función objetivo del chofer, que vive en un permanente juego de suma cero de todos contra todos, en el cual el usuario solo es un factor a tener en cuenta en cuanto a maximizar su cantidad por redondeo.

Dicho de otro modo, los incentivos no están alineados de ningún modo para que la calidad del transporte sea un factor relevante para el chofer. En este orden de cosas, - en el que no hay transferencias de recursos de los horarios con más pasajeros a los horarios con menos pasajeros, ni de las rutas con más demanda a las rutas con

menos demanda, ni mucho menos entre empresas que forman el sistema - los usuarios son importantes solo hasta que suben, y pagan. La calidad del servicio, y la satisfacción del usuario son, por definición de las reglas del sistema, variables de poca relevancia.

Las grandes externalidades negativas impuestas por el sistema a la ciudadanía representan también un fuerte incentivo indirecto para que la población haga uso del transporte individual. En este contexto, la población del AMA se ha volcado masivamente al uso de automóviles propios - predominantemente de segunda mano - y motocicletas. Estos resultados son una consecuencia perfectamente predecible de la falta de mayor regulación estatal.

Resulta especialmente ilustrativo destacar que el escenario “*Do Nothing*” o escenario “No Actuar” del Plan CETA, es precisamente el que, como colectivo, hemos implementado. En sus sucesivos documentos y actualizaciones, entre los años 1984 y 1999 el plan CETA y estudios subsiguientes especificaba que el sistema de transporte público era ineficiente, que llevaría a un incremento en el uso de automóviles particulares y que esto a su vez, resultaría en la saturación de las vías y en el aumento de los tiempos de viaje.

---

60

Los estudios de la JICA demostraban ya, desde su óptica tecnocrática, que era necesario que el Estado intervenga de modo a que el “(...) servicio de transporte público motive el cambio de modo privado a público”, además de proponer “(...) medidas políticas que controlen el uso de vehículos privados” (JICA, 1999). A pesar de estas advertencias, el *statu quo* se ha mantenido por 46 años.

A lo largo de la historia del transporte en Paraguay, observamos que existen enormes huecos en los procesos de construcción de capacidades y fortalecimiento del sector público, que deben ser encarados con miras a mejorar los niveles de eficiencia de los servicios que se brindan a la ciudadanía, incluyendo el transporte público. Resulta relevante señalar que en Paraguay no existen programas formales de formación superior a nivel de postgrado en áreas tales como la movilidad urbana, la ingeniería de transportes, la ingeniería de saneamiento urbano, la planificación o el diseño

urbano (ANEAES, 2020).

Adicionalmente, los estudios urbanos transdisciplinarios son escasos y las colaboraciones sistemáticas entre profesionales de ciencias sociales e ingenierías, son prácticamente inexistentes, lo que resulta en un masivo empobrecimiento del debate público. En consecuencia, los diversos ámbitos profesionales que deberían participar de una discusión constructiva en esta materia son apenas cámaras de eco, en las cuales cada sector académico profesional repite sus propias fórmulas vacías, en lugar de animarse a construir puentes de diálogo y reflexión con miembros de otros sectores.

Esta profesionalización truncada en la formación superior en Paraguay explica además el enfoque eminentemente “material” que tiene la discusión del transporte público en el AMA. El presupuesto destinado a las universidades públicas del país no superan el 1,2% del PIB en el 2013, 1,1% del PIB en 2014 y 1,1% del PIB en el 2015 (Ministerio de Hacienda, 2015).

En efecto, ríos de tinta han sido invertidos para hablar de buses articulados versus buses estándar, comparar *ad nauseam* si estas unidades deben ser eléctricas o movidas a gasoil, o incluso, perderse en retóricas absurdas como plantear la sustitución del metrobús por un monorriel elevado, lo que, básicamente, pone la discusión de la movilidad urbana en el AMA al nivel de seriedad de un capítulo de los Simpsons.

Mientras tanto, las discusiones realmente fundamentales de cómo se concesionan y operan las líneas, o el debate de cómo un proyecto como el Metrobús debería estar ligado a un reordenamiento institucional del sistema presente no es frecuente en círculos profesionales, no está presente en el imaginario popular, ni en el discurso de las autoridades y los medios de prensa.

En general, los pocos profesionales paraguayos que han sido formados a nivel avanzado en estas áreas (urbanismo, ingeniería del transporte, planificación urbana, sociología urbana, etc) han sido becados al exterior, y muchas veces su reinserción laboral ha sido difícil, tanto en espacios profesionales de la función pública como en la academia. En términos generales es lícito señalar que la cantidad de personas formadas, exceptuados nichos de excelencia,

no permite aún dar saltos significativos en la calidad del servicio público, y el gerenciamiento de proyectos complejos.

Además, a pesar del avance de algunas reformas de los concursos públicos (Secretaría de la Función Pública, 2018) siguen siendo una excepción los procesos transparentes e igualitarios de concurso público con miras al acceso y al avance en la función pública de los mejor formados. Es importante recordar que bajo un Estado que nunca ha construido redes de seguridad social eficientes, los partidos políticos han convertido corrientemente al empleo (y a muchos otros beneficios y derechos sociales) en monedas de cambio que se brindan a cambio de la fidelidad partidaria, o por lo menos, del coyuntural apoyo electoral. El empleo de profesionales universitarios en el Estado no constituye una excepción a estos problemas.

## **Las consecuencias regulatorias del veto privado al desarrollo de capacidades técnicas del Estado**

62

---

**Por** donde se mire, el desalineamiento de los incentivos surge como la explicación de los problemas de transporte en Asunción. Existe, a niveles muy diferentes de las jerarquías sociales, una problemática común: ni para el ingeniero que coordina proyectos de infraestructura urbana, ni para el chofer que maneja un ómnibus de segunda mano en una ruta periférica del AMA, la calidad del servicio son el foco principal de su interés económico-simbólico personal. En otras palabras, los sistemas donde estos trabajadores están insertos, no premian a quien brinda servicios de calidad al usuario final (el ciudadano) sino a quien responde de modo más fiel a las restricciones inherentes al propio sistema.

Para un burócrata de nivel universitario trabajando en el Estado paraguayo contemporáneo, los incentivos simbólicos, económicos y de prestigio social están en general, más alineados con la fidelidad partidaria, que, con la construcción de capacidades y la habilidad de brindar resultados medibles, tales como proyectos ejecutados que resulten en mejores niveles de eficiencia y mayor calidad de vida a la población.

Dicho de otro modo, el sistema predominante premia la fidelidad partidaria vertical para el burócrata universitario que ejerce puestos de confianza en el Estado, y la producción de resultados económicos para los escalones superiores del sistema, en el caso del chofer. En ambos casos, la calidad de vida del ciudadano es una cuestión de orden secundario, que no resulta mayormente relevante.

Correspondientemente, el sistema de planificación y regulación es orientado a preservar intereses oligopólicos, iluminando por qué el rechazo enfático y reiterado de importantes sectores del empresariado del transporte a cuestiones que parecen tan claras y simples como el billetaje electrónico, que permitiría el transbordo entre unidades de diversas líneas, el control de la flota con sistemas de GPS que resultaría en mayor predictibilidad para el usuario, o el solicitar que los subsidios se brinden a cada boleto vendido y no a cada unidad de transporte circulante, lo que resultaría en un incremento de la eficiencia social del subsidio.

Cada una de estas simples medidas, al tiempo de ser favorable al usuario, es negativa a los intereses de gran parte del empresariado, porque todas estas medidas comparten una característica común: aumentan la transparencia. El billetaje electrónico no solo brinda más comodidad, economía y seguridad al usuario final, que puede hacer transbordos pagando menos o cargar menos efectivo en la calle, sino que resultan en un control mucho más estrecho de los boletos realmente vendidos, y, por tanto, en la capacidad de calcular con mayor precisión las obligaciones fiscales de las empresas.

El sistema de GPS en los buses no solo permite saber al usuario cuando llegará una unidad de transporte a la parada, sino que permite comprender a toda la ciudadanía y a los gestores públicos como se mueven las unidades de transporte en el espacio de la ciudad. El sistema de subsidio al boleto vendido indudablemente es mejor como mecanismo de transferencia de riqueza y apoyo social a los sectores sociales de menores recursos, pero resulta en detrimento de empresarios que, al cobrar por el subsidio por unidad de transporte, han comprado nuevamente micro-unidades de transporte público, con el fin de justificar mayores subsidios para sus empresas.

## **El Metrobús como estudio de caso de captura del Estado**

El proyecto Metrobús forma parte del programa de “Reconversión Urbana, Modernización del transporte público metropolitano y Oficinas de Gobierno”, que cuenta con un financiamiento de US\$ 212 millones, de los cuales US\$ 125 millones provienen de préstamos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), US\$ 19 millones provenientes del Fondo de Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OFID), US\$ 55 millones provienen de la emisión de Bonos Soberanos y US\$ 12 millones que provienen de los Fondos del Tesoro (Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, 2015).

El proyecto Metrobús contemplaba un presupuesto de US\$ 162.9 millones, de los cuales US\$ 89.1 millones fueron financiados por el BID, US\$ 19 millones por OFID y la suma restante, unos US\$ 54.8 millones con contrapartida local, de los cuales se han ejecutado en la actualidad unos US\$ 35.7 millones en la construcción del tramo adjudicado a Mota-Engil (MOPC, 2019).

64

Desde el inicio la obra tropezó con la disputa de intereses privados en torno a las concesiones, como es el caso del Grupo Zuccolillo propietario no sólo de diversos medios de comunicación como el periódico ABC Color, a través del cual emprendería su cruzada en contra del Metrobús, sino también este grupo económico es propietario del Banco Atlas S.A., y de la Constructora Atlas S.A., compañía que había manifestado interés de participar en el proyecto, sin embargo, no llegó a presentarse al llamado a licitación.

**Tabla 1.** Empresas que participaron en la licitación del proyecto Metrobús

---

**OFERENTES**

OBRASCON HUARTE LAIN S.A.	CONSTRUCCIONES VERA S.A.
CONSORCIO CARTELLONE-SUPERCEMENTO-TECNOEDIL	CONSORCIO DYCASA S.A.-T&C S.A.
IDINSA	SAN JORGE CONSTRUCTORA
IECSA	SACYRBUS
ROVELLA CARRANZA S.A.	CONSORCIO JCR-CPC-TOCSA
GREEN S.A.	CONSORCIO METROVIA
CONSORCIO ROGGIO BTR	CONSORCIO SOMAGEC Y ASOC. MOTA-ENGIL, ENGENHERIA E CONSTRUCAO S.A.

Elaboración propia con base en el Acta de recepción y apertura de propuestas del llamado Nro. 43/2015 del Ministerio de Obras Públicas, MOPC (2015)

Más tarde, se incorporaron al negocio del transporte urbano de pasajeros los grupos Cathay S.A., y Timbó, a través de la Empresa Alejandro Magno S.A., propiedad de Rolando y Alejandro Zuccolillo, quienes cuentan con la concesión de las líneas 12 y 43 que cubren el tramo Asunción-San Lorenzo, sobre la que se establecería la troncal principal del Metrobús, además, este grupo se encuentra vinculado desde hace 30 años al sector de la logística y la

importación de camiones, representando a la marca BAIC (Beijing Automotive Industry Corporation) en Paraguay, quienes además incursionaron en el sector del ensamblaje de camiones pesados y tractocamiones.

Análogamente, durante el gobierno de Horacio Cartes tuvo lugar la política de incentivo a la renovación del parque vehicular de las empresas del transporte público urbano, a través de subsidios al sector para la adquisición de buses 0km.

Este incentivo fue calificado como un despropósito por el entonces coordinador del Proyecto Metrobús por su carácter contradictorio, ya que, por un lado, a través de subsidios se incentiva al sector a renovar paulatinamente la flota vehicular, mientras que por el otro, se lleva adelante el inicio de las obras; esta relación indicó al mismo tiempo, la capacidad de negociación de los empresarios del transporte en el direccionamiento de la agenda pública pues, el interés por renovar la flota se presentó únicamente como resultado de la llegada inminente del Metrobús como propuesta desde el Estado.

66

Esta relación puede hacerse más clara cuando observamos que, en el año 2018 se registró la última adquisición de buses 0 Km como parte del plan de renovación de la flota vehicular. Desde ese año no han ocurrido modificaciones en el número de unidades nuevas que circulan en el AMA según los registros de la Dirección Nacional de Transporte, lo que puede interpretarse como resultado de la cancelación del proyecto Metrobús por parte del gobierno de Mario Abdo en diciembre de 2018.

La iniciativa de renovación de los buses enmarcada en el Plan de Renovación de la flota contemplaba la concesión de un bono de US\$ 30 mil por cada bus nuevo que sería otorgado por el Estado a los empresarios del sector, lo que implicó una inversión de US\$ 11 millones para la adquisición de 368 buses, de los 619 buses diferenciales que operan en la actualidad en el AMA, mientras que los empresarios del sector invirtieron unos US\$ 40 millones.

Para el entonces coordinador del proyecto Metrobús y uno de los principales técnicos vinculados desde la formulación del proyecto,

el Metrobús significaba una amenaza a los intereses de quienes, hasta ese momento, dominaban el sistema de transporte y cuyos representantes habían manifestado en diversas reuniones de trabajo entre el MOPC y el gremio, sus intenciones de participar como oferentes del servicio en las troncales.

Sin embargo, se señala que los conflictos con el sector no eran aún muy evidentes, pues el fracaso del Metrobús ocurrió apenas a meses de iniciada la obra, y en donde los principales problemas se relacionaron con la condición de dominio sobre algunas franjas en las que se debían ubicar las paradas. Esto debido a que, en la década de 1980, las expropiaciones realizadas durante la dictadura para ampliar la ruta que une a Asunción y San Lorenzo, no habían sido resarcidas a los afectados quienes, 30 años después continuaron poseyendo el título de propiedad.

Durante la implementación del proyecto, los propietarios se negaron a la construcción y exigieron indemnizaciones que superan el valor del terreno expropiado en aquella época y que, debido a las deficiencias en el sistema de catastro, no habían sido contempladas por el proyecto y por tanto, no se habían contemplado los recursos económicos para la indemnización. Asimismo, las grandes cadenas comerciales se habían negado a perder los metros de acera normalmente utilizados como estacionamientos.

Evidencia del control cultural como mecanismo de captura del Estado, se puede señalar el papel de los medios de comunicación, en especial el medio ABC Color, los cuales se hicieron eco de las denuncias realizadas por los frentistas, quienes argumentaban el daño económico que les provocaba la obra, resultado del cese de actividades en una de las principales vías de acceso y salida de la ciudad.

Sin embargo, en conversación con los responsables del proyecto, estos colocaron que en realidad no eran más de 12 frentistas quienes se habían negado a acordar el pago de subsidios puesto que, para acceder a ellos, los pequeños comerciantes debían demostrar el daño patrimonial y presentar sus balances contables, de los que carecían puesto que desempeñaban sus actividades de manera informal, es decir, el acceso al subsidio obligaba a los

pequeños comerciantes a formalizar sus negocios.

La mala reputación que iba adquiriendo el proyecto, construida a través de la prensa privada, especialmente, la ligada al Grupo Zuccolillo, en férrea oposición al Metrobús reflejó al mismo tiempo, la incapacidad del Estado de responder y colocar en la opinión pública el proyecto como una alternativa real al caos del sistema de transporte en Asunción, con la potencialidad de mejorar las condiciones de vida de gran parte de la población que se moviliza por este medio.

Podemos decir entonces, que la comunicación pública se constituyó en uno de los puntos débiles de la política pública, o más bien la concepción de la comunicación como una herramienta estratégica necesaria en la disputa por la agenda pública para la construcción de acuerdos programáticos, no se encontró presente.

En suma, los inconvenientes y retrocesos del proyecto se debieron por una parte, a la ausencia de un servicio eficiente de catastro que permitiera contar con un registro actualizado de las franjas de dominio, esto evidencia del veto de capacidades técnicas estatales, y por el otro, a la escasa capacidad institucional del Estado para gestionar la información pública, la cual siempre fue entendida no como un eje transversal para comunicar la política pública, sino como un simple mecanismo de defensa ante las denuncias canalizadas a través de los medios privados de comunicación.

Asimismo, el proyecto Metrobús puso de manifiesto la incapacidad del Estado para abordar de manera exitosa proyectos de gran envergadura haciendo funcionar su estructura de manera interinstitucional, pues otro de los grandes problemas al momento de iniciar la obra, fue la ausencia de planos de las tuberías de agua potable correspondientes a la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A., así como la ausencia de planos que indiquen la ubicación de los servicios cloacales, lo que derivó en atrasos en el avance de las obras y por consiguiente, en malestar en la población afectada.

Por su parte, los gremios vinculados al transporte público habían manifestado su rechazo al proyecto desde el principio. Por lo que la

principal estrategia implementada fue - haciendo uso del control cultural como mecanismo de captura - posicionar al Metrobús como una estafa a la ciudadanía, lo que pudo corroborarse a través de un estudio detallado de las editoriales publicadas por el medio ABC Color, que describen las obras realizadas como “adefesios viales” y cuya falla de origen radica en primer lugar en el hecho de haber otorgado de manera “ilegal” la concesión de la obra a la empresa Mota-Engil, ignorando los mecanismos de licitación utilizados en proyectos financiados por el BID.

Asimismo, se ubicó a través de la prensa, la imagen de un proyecto que, más que una alternativa que permitiría mejorar la movilidad de miles de personas que ingresan diariamente a la capital, se constituía en una molestia que los trabajadores y los automovilistas debían soportar.

Detrás del rechazo al proyecto Metrobús se notan claramente los intereses de las empresas que históricamente se beneficiaron de las exenciones fiscales y tratos preferenciales so pretexto de huelgas y aumento de la tarifa. El sector del transporte se caracteriza por su casi nula contribución al Tesoro y, en contrapartida, es uno de los sectores que mayores subsidios recibe.

Por una parte, con el pago del boleto cada pasajero abona un 10% de Impuesto al valor agregado (IVA) sin embargo, el Estado no percibe la totalidad del impuesto de acuerdo a lo establecido en la Ley 1421/2005, que en la sección II dispone que sobre el 7.5% de los ingresos brutos generados por cada vehículo, se aplique la tasa del 10%, determinándose de este modo el Débito Fiscal, del cual se deducirán en la misma proporción, el Crédito Fiscal correspondiente a la adquisición de bienes o contratación de servicios afectados por la actividad.

Asimismo, durante el período del gobierno de Cartes, el Estado duplicó el subsidio al sector, pasando a recibir US\$ 14 millones, viéndose además beneficiados por los precios preferenciales del combustible proveído por la empresa estatal Petróleos Paraguayos S.A. (PETROPAR). Por su parte, el gobierno actual de Mario Abdo decretó en diciembre de 2018 la suspensión del pago del IVA a los transportistas hasta diciembre del 2019; lo que no se tradujo en la

disminución del pasaje ni de los subsidios otorgados por el Estado al sector.

Asimismo, en la recientemente implementada Reforma Fiscal, el Estado exonera del pago del IVA al transporte que presta servicios urbanos o interurbanos cuyo recorrido sea menor a los 100 kilómetros bajo el pretexto de evitar huelgas y posibles subas en la tarifa. Los empresarios del transporte son plenamente conscientes de lo estratégico del sector, lo que se refleja en su capacidad de lobby y la obtención, mediante extorsiones, de numerosos beneficios otorgados por el Estado.

Asimismo, la corrupción institucionalizada - como mecanismo de captura del Estado - se constituye en el factor más relevante al momento de analizar el fracaso de programas de desarrollo de alto impacto como lo es una reforma al sistema de transporte, pues recordemos que en el año 2012 el entonces diputado nacional Diego Vera había denunciado un esquema de sobornos realizado a los parlamentarios con el propósito de que estos rechazaran el proyecto.<sup>3</sup>

70

---

## **Conclusiones: Posibilidades de reforma para el AMA**

**En** el presente trabajo hemos formulado una serie de aportes conceptuales relativos a la noción de la captura del Estado, en el contexto específico de Paraguay. Basados en la evidencia histórica, en los datos contemporáneos, en un diálogo crítico con los actores clave y en una reflexión profunda que se apoya en evidencia, hemos podido determinar que, en el caso paraguayo, no podemos hablar exactamente de una dinámica de captura del Estado, sino de una serie de vetos privados a la construcción de capacidades en el sector público.

En otras palabras, extendiéndonos tan lejos en la historia como el periodo posterior a la guerra de la triple alianza (1864-1870) el

---

<sup>3</sup> Nota disponible en: <https://www.ultimahora.com/me-ofrecieron-g-25-millones-rechazar-el-proyecto-metrobus-n562311.html> Acceso: 20-07-2020

Estado Paraguayo ha sido en muchos momentos de su historia, fundamentalmente un instrumento de legitimación de intereses oligopólicos. Las manifestaciones de esta dinámica de un Estado que es un agente al servicio de intereses privados son diversas, en cada momento histórico, pero las dinámicas y lógicas de poder permanecen fundamentalmente inalteradas.

En este sentido, la discusión del caso concreto del transporte público en el AMA, permite visibilizar una serie de procesos que nos han permitido formular conceptos como el de “Planificación opaca”, y “Tercerización embebida”. Tales conceptos ayudan a explicar de qué modos los incentivos económicos del sistema están organizados de modo a privilegiar a actores específicos (concretamente, a aquellos actores que son capaces de conseguir concesiones) a expensas de la calidad de vida de la ciudadanía, de las condiciones de trabajo de los empleados del transporte, e incluso, a expensas de la eficiencia económica y ambiental global del sistema.

Los casos de reformas exitosas al sistema de transporte, demuestran la necesidad de un cambio de equilibrio político que genera la captura del Estado. Se podría considerar esto como la construcción consciente del poder compensatorio, imaginado por los teóricos del pluralismo como una fuerza espontánea generada por la estructura de las instituciones democráticas. En situaciones de captura del Estado, este poder compensatorio no existe y es difícil construir de una vez. Sin embargo, se pueden identificar diversas instancias desde las cuales construir este cambio de equilibrio político.

Por un lado, desde el activismo, la academia y la sociedad civil es crítico impulsar esfuerzos conducentes a la construcción de capacidades técnicas y científicas de alto nivel en diversas áreas que son críticas para el desarrollo nacional, incluyendo a los estudios urbanos. Por el otro, es crítico luchar por impulsar y consolidar un sistema ordenado de empleo público, que incorpore, retenga y permita el progreso profesional de personas calificadas y comprometidas con el desarrollo y con la ciudadanía, y que brinden resultados. A pesar de que pueda parecer utópico en la coyuntura presente, consideramos que esta también debería ser

una causa que cuente con el apoyo decidido de sectores progresistas del funcionariado público y del empresariado local.

## Referencias

- ANEAES. (2020). Programas de posgrado acreditados.  
<http://www.aneaes.gov.py/v2/programas-acreditados>
- Ardila-Gómez, A., & Adila Gomez, A. (2004). Transit planning in Curitiba and Bogotá. Roles in interaction, risk, and change [Massachusetts Institute of Technology]. In PhD, Department of Urban Studies and Planning, MIT.  
<http://files/172/Ardila-Gómez - 2004 - Transit planning in Curitiba and Bogotá. Roles in .pdf>
- Balago, R. (2014). Vea los hechos que marcaron la creación del boleto individual desde la década de 1990 - 10/08/2014 - são paulo - Folha de S.Paulo.  
<https://www1.folha.uol.com.br/saopaulo/2014/08/1497671-veja-fatos-que-marcaram-a-criacao-do-bilhete-unico-desde-os-anos-1990.shtml>
- Bielich Salazar, C. (2009). La guerra del centavo Una mirada actual al transporte público en Lima Metropolitana. Instituto de Estudios Peruanos.  
<https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/1007/2/documentodetrabaj o155.pdf>
- Boehm, F. F. (2005). Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos. *Revista de Economía Institucional*, 7.  
<http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v7n13/v7n13a10.pdf>
- Borda, D., & Caballero, M. (2018). Una reforma tributaria para mejorar la equidad y la recaudación (Paraguay Debate & CADEP (Eds.)).
- Carter, M. (2008). Stroessner vive: Legados autoritarios y democracia en el Paraguay, 1989-2008. Demos.  
<https://static1.squarespace.com/static/5bbd787251f4d47ff1881d9b/t/5cdc3edff4e1fcd2fd3987c9/1557937897326/Miguel+Carter+-+Stroessner+Vive+-+Reseña+e+Indice+del+Libro.pdf>
- Carvalho, L., Mingardo, G., & Van Haaren, J. (2012). A história do Volvo B58 que foi o precursor do sucesso do BRT em Curitiba - Ônibus de Curitiba.  
<https://onibusdecuitiba.com/historia-volvo-b58-que-foi-o-precursor-sucesso-brt-em-curitiba/>
- Carvalho, A. D. S. (2010). O urbanismo e discursos modelares da Curitiba contemporânea. *Revista Vernáculo*, 11(26).  
<https://doi.org/10.5380/rv.v11i26.20741>
- Casaccia, G. (1967). La Babosa. Editorial Renacimiento.  
<https://www.abebooks.com/babosa-Novela-CASACCIA-Gabriel.-Centro-Editor/15349553954/bd>

- Castellani, A. (2018). Lobbies y puertas giratorias Los riesgos de la captura de la decisión pública. *Nueva Sociedad*, 276, 48–61.  
<https://nuso.org/articulo/lobbies-y-puertas-giratorias/>
- Corporación Latinobarómetro. (2019). Informe 2018. Latinobarómetro.
- Cristaldo, J. C. (2010). La región metropolitana de Asunción. *Vitruvius*, 11, 1–8.
- \_\_\_\_\_. (2019). Ciclismo Urbano, Bicisendas, Salud Pública y el Derecho a la ciudad. <https://medium.com/@juankcristaldo/ciclismo-urbano-bicisendas-salud-pública-y-el-derecho-a-la-ciudad-a328811d6b4c>
- Díaz, R., Mojica, C. H., & Hollnagel, J. (2018). Retos y lecciones aprendidas en la implementación de transporte público: cinco casos de Latinoamérica.
- DINATRAN. (2019). Anuario estadístico de transporte 2018.
- Doratioto, F. (2011). Una relación compleja. Paraguay y Brasil 1889 - 1954. Editorial Tiempo de Historia.
- Eisfeld, R. (2012). Pluralism and Democratic Governance: A Century of Changing Research Frameworks. In *Radical Approaches to Political Science: Roads Less Traveled* (pp. 29–52). Barbara Budrich.
- EMPLASA. (2016). Región metropolitana de Sao Paulo.  
<https://emplasa.sp.gov.br/RMSP>
- Estache, A., & Gómez-Lobo, A. (2005). Limits to competition in urban bus services in developing countries. *Transport Reviews*, 25(2), 139–158.  
<http://files/174/Estache-y-Gómez-Lobo-2005-Limits-to-competition-in-urban-bus-services-in-dev.pdf>
- Fairfield, T. (2011). Business Power and Protest: Argentina’s Agricultural Producers Protest in Comparative Context. *Studies in Comparative International Development*, 46(4), 424–453.  
<https://doi.org/10.1007/s12116-011-9094-z>
- Fuchs, D., & Lederer, M. M. (2007). The Power of Business. *Business and Politics*, 9(3), 1–17. <https://doi.org/10.2202/1469-3569.1214>
- Galbraith, J. K. (1993). American capitalism: The concept of countervailing power. [https://books.google.com.py/books/about/American\\_Capitalism.html?id=n60pGllzvwEC&redir\\_esc=y](https://books.google.com.py/books/about/American_Capitalism.html?id=n60pGllzvwEC&redir_esc=y)
- Geoghegan, V. S. (2017). Élités y captura del Estado. Paraguay: un estudio exploratorio. Decidamos; OXFAM. <https://www.decidamos.org.py/wp-content/uploads/2019/12/ELITE-y-CAPTURA-DEL-ESTADO-FINAL-WEB.pdf>
- González, J. (2014). ¿Hubo una conspiración para acabar con el transporte público en EE.UU.? - BBC News Mundo.  
[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/07/140716\\_eeuu\\_conspiracion\\_general\\_motors\\_tranvias\\_jg](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/07/140716_eeuu_conspiracion_general_motors_tranvias_jg)
- Grupo Globo G1. (2018). SP agrega 217 km de líneas y rompe récord de lentitud en el año | São Paulo | G1. <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/sp-soma-217-km-de-filas-e-bate-recorde-de-lentidao-no-ano.ghtml>
- Herken Krauer, J. C. (1984). El Paraguay rural entre 1869 y 1913: contribución a la historia económica regional del Plata. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. <http://www.sidalc.net/cgi->

- bin/wxis.exe/?IsisScript=PAR.xis&method=post&formato=2&cantidad=1  
&expresion=mfn=000019
- Hertel Fernández Alexander. (2018). Politics at Work: How Companies Turn Their Workers Into Lobbyists - Alexander Hertel-Fernandez - Google Books. In Oxford University Press (p. 334).  
[https://books.google.com.py/books?hl=en&lr=&id=dj9FDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&ots=NpHTzrMkbJ&sig=7dTtqnwVSi09dfNegeDxcqTy7QU&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.py/books?hl=en&lr=&id=dj9FDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&ots=NpHTzrMkbJ&sig=7dTtqnwVSi09dfNegeDxcqTy7QU&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
- Mendieta, H. (2017). La inclemente guerra del centavo | El Heraldo.  
<https://www.elheraldo.co/columnas-de-opinion/la-inclemente-guerra-del-centavo-430232>
- Instituto Peruano de Economía. (2014). Adiós a la guerra del centavo.  
<https://gestion.pe/blog/reformasincompletas/2014/05/adios-a-la-guerra-del-centavo.html/>
- Jácome, J. M. (1967). Administración y desarrollo en el Municipio de Asunción, Paraguay.
- JICA. (1984). Plan CETA 1984.  
[https://www.jica.go.jp/paraguay/espanol/office/others/c8h0vm0000ad5gke-att/info\\_12.pdf](https://www.jica.go.jp/paraguay/espanol/office/others/c8h0vm0000ad5gke-att/info_12.pdf)
- \_\_\_\_\_. (1986). Estudio del Tránsito Urbano de Asunción y su Area Metropolitana. Japanese International Cooperation Agency (JICA).  
[http://open\\_jicareport.jica.go.jp/pdf/10302677.pdf](http://open_jicareport.jica.go.jp/pdf/10302677.pdf)
- \_\_\_\_\_. (1999). Informe final. Estudio de observación acerca de la planificación del transporte urbano en el Área Metropolitana de Asunción.  
<https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/11559622.pdf>
- Lehman Schlozman Kay, Brady Henry E., & Verba Sidney. (2018). Unequal and Unrepresented: Political Inequality and the People's Voice in ... - Kay Lehman Schlozman, Henry E. Brady, Sidney Verba - Google Books. In Princeton and Oxford.  
[https://books.google.com.py/books?hl=en&lr=&id=Z3OYDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=politics+of+lobbying+and+inequality&ots=5Rnt9bj3G6&sig=0VPPp8emO8MfP1pYiJQCqKqT85nA&redir\\_esc=y#v=onepage&q=politics+of+lobbying+and+inequality&f=false](https://books.google.com.py/books?hl=en&lr=&id=Z3OYDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR1&dq=politics+of+lobbying+and+inequality&ots=5Rnt9bj3G6&sig=0VPPp8emO8MfP1pYiJQCqKqT85nA&redir_esc=y#v=onepage&q=politics+of+lobbying+and+inequality&f=false)
- Lindau, L. A., Hidalgo, D., & Facchini, D. (2010). Bus rapid transit in Curitiba, Brazil: A look at the outcome after 35 years of bus-oriented development. *Transportation Research Record*, 2193, 17–27.  
<https://doi.org/10.3141/2193-03>
- Mejía-Dugand, S., Hjelm, O., Baas, L., & Ríos, R. A. (2013). Lessons from the spread of bus rapid transit in Latin America. *Journal of Cleaner Production*, 50, 82–90. [http://files/173/Mejía-Dugand et al. - 2013 - Lessons from the spread of bus rapid transit in La.pdf](http://files/173/Mejia-Dugand+et+al.-+2013-Lessons+from+the+spread+of+bus+rapid+transit+in+La.pdf)
- Ministerio de Hacienda. (2015). Análisis de la evolución del gasto público en educación en Paraguay. Periodo 2002-2015.
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. (2015). Proyecto Metrobus.

- \_\_\_\_\_. (2019). Informe de Intervención RU - BTR.
- Neto Sardinha, A. D. (2016). Políticas sociais na cidade contemporânea: o bilhete único no transporte metroviário de São Paulo.
- Nickson, A. (1995). Historical dictionary of Paraguay. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 37(4), 203–206.  
<https://doi.org/10.2307/166253>
- Olson, M. (2002). *The logic of collective action*. Harvard University Press.  
<https://books.google.com.py/books?id=jv8wTazmsQC&printsec=frontcover&dq=logica+de+colectiva+accion+olson&hl=en&sa=X&ved=2ahUKEwiq7eyRuoDrAhXzH7kGHZLEA04Q6AEwAHoECAEQAg#v=onepage&q=logica+de+colectiva+accion+olson&f=false>
- Ortiz-Sandoval, L., & Rojas, G. (2019). Élités empresariales y proceso de democratización en Paraguay. *Íconos - Revista de Ciencias Sociales*, 65, 199–220. <https://doi.org/10.17141/iconos.65.2019.3504>
- Pastrana Valls, A. (2019). Estudio sobre la corrupción en América Latina. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, 13–40.  
<https://doi.org/10.22201/fcpys.24484911e.2019.27.68726>
- Revista Metropolitana de Sustentabilidade, (RMS). (2014). Calidad del transporte urbano de pasajeros: una evaluación del nivel de servicio del sistema metropolitano de São Paulo. ISSN 2318-3233, 4.  
<http://www.revistaseletronicas.fmu.br/index.php/rms/article/view/212/pdf>
- Roa Bastos, A. (2003). *Hijo de hombre*. El Lector.  
<http://www.etp.com.py/fichaLibro?bookId=65672>
- Robert Cervero. (2013). *Bus Rapid Transit (BRT): An Efficient and Competitive Mode of Public Transport*.  
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/92378/1/769755348.pdf>
- Romero, S. (2015). Luchando contra la resistencia, un alcalde se esfuerza por aliviar el embotellamiento en una megaciudad brasileña - *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2015/10/05/world/americas/mayor-fernando-haddad-of-sao-paulo-strives-to-ease-gridlock.html>
- Saenz, C., & Itriago, D. (2018). *El Fenomeno de la Captura: Desenmascarando el Poder*.
- Santos, I. M. (2014). *Sistema de carreteras estructurales de São Paulo y sus estrategias urbanas: planes, proyectos e intervenciones, 1930 a 2002*.  
<https://doi.org/10.11606/D.102.2014.tde-30102014-170049>
- Secretaría de la Función Pública. (2018). *Manual de concursos*.
- Secretaría Especial de Comunicación. (2016). São Paulo gana el Mayors Challenge Award 2016, de Bloomberg Philanthropies - City Hall.  
<http://www.capital.sp.gov.br/noticia/sao-paulo-recebe-premio-mayors-challenge-2016-da-bloomberg-philanthropies>
- Secretaría Técnica de Planificación (STP). (2011). *Plan marco nacional de desarrollo y ordenamiento territorial del Paraguay, Informe final*.
- Secretaría Técnica de Planificación y Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. (1971). *Plan-Nacional-de-Desarrollo-Económico-y-*

Social-1971-1975.pdf. <https://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2017/04/Plan-Nacional-de-Desarrollo-Económico-y-Social-1971-1975.pdf>

Serafini Geoghegan, V., & Serafini, V. (2012). Transporte Público: Bloqueo de la Cámara de Diputados. *Revista Economía y Sociedad*, 01, 7–9.

<http://files/183/EyS-1.pdf>

Vázquez, F. (2006). Territorio y Población Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay.

[http://www.unfpa.org.py/download/territorio\\_y\\_Poblacion.pdf](http://www.unfpa.org.py/download/territorio_y_Poblacion.pdf).

**Sobre los autores:**

**Gustavo Setrini:** director de investigación y profesor de Economía Política en FLACSO Paraguay. Es Ph.D. en Ciencias Políticas por el Instituto Tecnológico de Massachusetts.

**Juan Carlos Cristaldo:** director e investigador del Centro de Investigación y Diseño de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Asunción. Master of Urban Design, Harvard University.

**Alhelí González Cáceres:** investigadora del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios, docente y candidata a Doctora en Economía por el Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

**Área:** Ciencias Sociales; **Disciplina:** Antropología; **Tema:** Poblaciones indígenas del Paraguay; **Idioma:** Español; **Escritura:** Individual

---

DOI: <https://doi.org/10.47133/respy2500203>

BIBLID: 0251-2483 (2022-2), 77-93

## Poblaciones indígenas en contextos urbanos, identidad y poder político<sup>1</sup>

*Indigenous populations in urban contexts, identity and political power*

**Miguel H. López**

Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Filosofía,  
Asunción, Paraguay

Contacto: [mhlopez@filouna.edu.py](mailto:mhlopez@filouna.edu.py)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4605-8908>

**Resumen:** Las poblaciones indígenas en contextos urbanos constituyen un actor cada vez más presente en la realidad social, política y cultural de las ciudades en Paraguay. El presente texto es el avance de una investigación más extensa que bucea en los determinantes identitarios de las mismas, asentadas en la capital Asunción y su Área Metropolitana, mediante el abordaje teórico y los anclajes empíricos de los elementos de la realidad observada. Categorías como identidad, identidad étnica, fronteras étnicas, identidad colectiva, tierra y territorio, permiten entender y configurar los bordes de un fenómeno social que se proyecta con fuerza, desde la década de los '90 y se posiciona hacia el primer cuarto del siglo 21, como un asunto que si no es abordado con seriedad y rigurosidad de respeto a derechos consagrados y consuetudinarios puede convertirse en un polvorín en las puertas del poder político central. Expone las circunstancias estadísticas de las comunidades, asentamientos y clanes; perfila las características visibles de la constitución progresiva de una identidad colectiva que parte desde el sentirse indígena como imperativo determinante y cohesionador; explora los vericuetos de las tensiones con

---

<sup>1</sup> Texto avance de los trabajos de exploración e investigación de Tesis para optar al grado de Magister en Antropología Social en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, bajo dirección del Dr. Henrik Gaska.

el poder político que despliega inicialmente una acción y gestión de negociación hacia el reconocimiento de la existencia de los indígenas viviendo en las ciudades; y ancla la reflexión sobre el problema de la tierra y el territorio en general y en el ámbito urbano, su tenencia e intrínseca vinculación con la constitución de las sociedades indígenas como parte de una ancestral cultura totalizante y totalizada: su configuración cosmogónica y su identidades dinámicas.

**Palabras clave:** población indígena urbana; identidad étnica; fronteras étnicas; poder político; tierra y territorio.

**Abstract:** Indigenous populations in urban contexts constitute an increasingly present actor in the social, political, and cultural reality of cities in Paraguay. The present text is the advance of a more extensive investigation that delves into the identity determinants of the same, settled in the capital Asunción and its Metropolitan Area, through the theoretical approach and the empirical anchors of the elements of the observed reality. Categories such as identity, ethnic identity, ethnic borders, collective identity, land and territory, allow us to understand and configure the edges of a social phenomenon that has been strongly projected since the 1990s and is positioned towards the first quarter of the 21st century, as an issue that if it is not addressed seriously and rigorously with respect for consecrated and customary rights, it can become a tinderbox at the gates of central political power. It exposes the statistical circumstances of the communities, settlements and clans; outlines the visible characteristics of the progressive constitution of a collective identity that starts from feeling indigenous as a determining and cohesive imperative; explores the intricacies of the tensions with the political power that initially displays an action and management of denial towards the recognition of the existence of indigenous people living in cities; and anchors the reflection on the problem of land and territory in general and in the urban sphere, its possession and intrinsic link with the constitution of indigenous societies as part of an ancestral totalizing and totalized culture: its cosmogonic configuration and its dynamic identities.

**Keywords:** urban indigenous population; ethnic identity; ethnic borders; political power; land and territory.

**Artículo Enviado:** 16/8/2022

**Artículo aceptado:** 17/11/2022.

**Conflictos de Interés:** Ninguno que declarar.



Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo una Licencia Creative Commons - Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

**Citación Recomendada:** López, M. (2022). Poblaciones indígenas en contextos urbanos, identidad y poder político, *Revista Estudios Paraguayos*, Vol. 40 (2), 77-93. <https://doi.org/10.47133/respy2500203>

## Introducción

**Antes** de la llegada de los invasores europeos, españoles en su mayoría, a esta parte del continente en 1537, el territorio que hoy ocupan, Asunción, la capital de Paraguay, y su Área Metropolitana, departamento Central, estaba poblado por grupos nativos de diversas adscripciones étnicas, preferentemente guaraníes (Susnik, 1982; 1983).

Luego de ocurridos los procesos de colonización –no sin férrea resistencia en diversos frentes (Fogel, 2010)-de sometimientos, vasallaje, obliteración, fundación de ciudades, de pueblos mestizos y “blancos” y la independencia en 1811, hacia fines de ese siglo (19) las 21 tavas o “pueblos de indios” que aún existían en el área fueron despojadas de sus tierras, sus habitantes convertidos en ciudadanos sin posesión e iniciada la expulsión de los mismos hacia las áreas rurales y boscosas (decreto del 7 de octubre de 1848 del presidente Carlos Antonio López y su reglamentación). Su existencia, su ancestral historia y sus autodenominaciones fueron borrados de todo registro y no fueron vueltos a ser considerados como indígenas hasta 1984, cuando por denuncias y presión internacional sobre el Estado, entonces bajo la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989), fue promulgada la ley 904/84 Estatuto de los Pueblos Indígenas.

Cerca de 150 años después los descendientes de aquellos desposeídos regresaron a muchos de esos lugares, por diversas razones, algunas muy similares a las que los había expelido hace más de siglo y medio -más masivamente en los últimos 10 años- y hoy constituyen un creciente fenómeno social que presiona sobre las políticas públicas, ponen a prueba las leyes y los marcos simbólicos no indígenas y reclaman una respuesta basada en derecho positivo, derecho consuetudinario, potenciando la idea de pobladores y propietarios de tierras y territorios anteriores a la existencia del Estado Nacional.

En ese proceso, son cada vez más numerosas las comunidades, asentamientos y otros poblamientos indígenas que van emergiendo en las áreas urbanas con su carga de imaginarios, cosmovisiones, espiritualidades, encuadres económicos, políticos y culturales.

En este escrito se realiza un abordaje del tema de la identidad buscando establecer comprensiones y determinantes de las configuraciones de las identidades de las poblaciones indígenas en esos contextos urbanos, tomando aspectos teóricos y empíricos que permitan establecer parámetros de comprensión y que a su vez ayuden a esbozar sus razones y sus fundamentos. Categorías como fronteras étnicas, identidades colectivas, nos ayudarán a configurar y explicar los caracteres relacionales, multidimensionales, contextuales y dinámicos de la identidad.

La presencia de poblaciones indígenas en contextos urbanos en Paraguay genera una serie de tensiones en donde la más determinante y permanente es la que se desarrolla con el poder político, ya sea local, regional o nacional. En su proceso de adaptación a los nuevos espacios de territorialidad y tierra para asentamientos, los grupos expulsados de zonas rurales y boscosas, principalmente por causas originadas en el agronegocio, enfrentan dificultades y realidades que presionan los límites sociales, los del poder público estatal y los simbólicos.

---

80

En aquella relación obligatoria, forzada por el despojo y la desprotección, se evidencian los desarraigos y la privación de protecciones consagradas en leyes, saboteadas sistemáticamente por actos burocráticos y falta de voluntad política: En este caso lo más frecuente es que el procedimiento es más importante que el cumplimiento de los derechos instituidos; entonces la resiliencia y la resistencia se tornan mecanismos permanentes de supervivencia en y desde los asentamientos y las comunidades.

En estos contextos, configurados por una geografía humana, cultural y social mayoritariamente no indígena es donde se desarrollan esas configuraciones identitarias indígenas íntimamente vinculadas a la tierra, el territorio, las relaciones interétnicas y las alianzas posibles para enfrentar al otro distinto.

## **Llegando al tema**

**Los** pueblos indígenas tienen como fundamento de su existencia física y simbólica a la tierra y al territorio. Sobre estos dos pilares fundantes

y generadores de vida organizan sus procesos económicos, sociales, políticos culturales y espirituales. En los últimos tiempos la situación de muchas comunidades viene resintiéndose, dramáticamente en algunos casos, por los despojos tierra/territoriales que reducen las áreas habitables y de supervivencia; y por las expulsiones por efectos del agronegocio, coincidentemente en los departamentos donde existe mayor número de población y comunidades indígenas de diversa configuración cultural y autodenominación.

Estas salidas -a veces masivas y otras progresivas- tienen con frecuencia como destino urgente a los centros urbanos en procura de sustento y de respuestas desde los organismos públicos municipales, departamentales o del Gobierno central. Así, la visita provisoria se convierte con frecuencia en asentamiento permanente (ampliando los ya existentes o fundando nuevos núcleos). Tal situación plantea una difícil y compleja realidad para quienes sobre estos espacios reducidos que llegan a ocupar –cuando no terminan viviendo a la vera de las calles, arroyos o basurales- deben seguir constituyendo, afianzando y ejerciendo su existencia como seres humanos, sujetos sociales, sujetos culturales y sujetos políticos.

La realidad se complejiza cuando de las experiencias rurales y selváticas de la que provienen los individuos o grupos indígenas, se sitúan drásticamente en otra geografía en donde todas las posibilidades consuetudinarias previas conocidas de territorialidad y tierra se diluyen. Entonces, la coexistencia con sujetos y objetos se convierte en una permanente tensión, en constantes luchas por la supervivencia física y cultural y la articulación de tácticas de resistencia para no disolverse en el contexto desconocido, hostil y segregacionista de los entornos urbanos de ciudades y poblaciones no indígenas donde, además, deben negociar y confrontar con el poder político.

## **Situación general**

**La** presencia diversa de asentamientos indígenas en zonas urbanas de Asunción (capital) y el departamento Central (que alberga al 30,7%

de la población total del país según el Instituto Nacional de Estadística<sup>2</sup>) es relativamente reciente. Hasta fines los años '90 la única experiencia permanente conocida era la de los Maká (de la familia lingüística mataco-mataguayo), originarios del Gran Chaco. Fueron asentados en 1942 en Zeballos Cue (Asunción), zona del Jardín Botánico, por el general ruso Juan Belaieff<sup>3</sup> (nombre de nacimiento Iván Timoféievich Beliáiev). En 1985 fueron instalados definitivamente sobre 3 hectáreas de tierra en las cercanías del centro de Mariano Roque Alonso (Central), luego de una gran inundación (Verón, 2017).

El inicio del progresivo establecimiento de poblaciones indígenas en esta zona del país (Asunción y Central) comenzó a fines de los '90 cuando familias oriundas del departamento de Caaguazú se instalaron al pie del Cerro Lambaré, entre la ribera del río Paraguay y la laguna Cateura, fundando la comunidad Cerro Poty en tierra municipal, en el barrio Yukyty del Bañado Sur (Bogarín, I.; Galeano, B.; Rodas, A.; 2002). Posterior a esto, sucesivas oleadas migratorias por razones diversas (económicas, reclamos de tierra, expulsiones, etc.), fueron fundando numerosos asentamientos en la zona.

Los agrupamientos indígenas en el área urbana son dinámicos y potencian desplazamientos, fusiones y fragmentaciones, haciendo desaparecer u originando nuevos asentamientos en diversas áreas de las ciudades del área metropolitana.

Los datos del Censo Indígena de 2012 (el último realizado en el país, el próximo se hará a fines de 2022) coinciden con el relevado por la asociación de indígenas urbanos en cuanto a que son 21 los asentamientos (comunidades, núcleos familiares y clanes). El 9% de la población indígena en el país está en zonas urbanas (equivale a 9.858 personas). De ese total, en conjunto, el 24% está en Asunción, con 9 poblamientos; y en el Departamento Central con 12 asentamientos indígenas (Luque, Limpio, Mariano Roque Alonso y San Lorenzo). El conjunto se constituye de 5 comunidades, 15 núcleos familiares y 1 clan. De

---

<sup>2</sup> Enlace de consulta:

[https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Proyecciones%20por%20Departamento%2022/11\\_CENTRAL\\_2022.pdf](https://www.ine.gov.py/Publicaciones/Proyecciones%20por%20Departamento%2022/11_CENTRAL_2022.pdf)

<sup>3</sup> Geógrafo, antropólogo, lingüista y oficial ruso asentado en Paraguay después de la revolución bolchevique de 1917.

acuerdo con lo registrado en el 2017 por la naciente agrupación que aglutina a los indígenas urbanos de Central y Asunción, los 21 asentamientos están en Asunción, Mariano Roque Alonso, Villeta, Itá, Luque, Areguá, Itauguá, Capiatá y Limpio. De ellos, 9 son comunidades en diversas etapas de conformación y consolidación, 11 núcleos familiares y un clan.

El censo oficial registra poblaciones urbanas integradas por personas pertenecientes a 8 de los 19 pueblos indígenas que habitan ambas regiones del país. El censo hecho por los indígenas, describe que hay presencia de población procedente de los 19 pueblos que habitan el país. En cualquiera de los casos, en estos asentamientos urbanos –en la mayoría y principalmente en las comunidades- el rasgo prevaleciente es la convivencia interétnica. Existen asentamientos donde conviven y cohabitan poblaciones pertenecientes a pueblos de ramas lingüísticas diversas provenientes de las regiones Oriental y Occidental, lo que supone una situación sociocultural diversa y diferente que lleva a permanentes diferencias, confrontaciones, negociaciones y fricciones de cosmovisiones, imaginarios, simbologías, usos y costumbres. La convivencia no está exenta de tensiones ni de rupturas.

Algunos casos resaltantes son: la comunidad Cerro Poty en Asunción donde originalmente desarrollaban sus vidas y hábitos en conjunto grupos pertenecientes a los pueblos Ava y Mbya, ambos de origen lingüístico guaraní con sus variantes socioculturales; unos pocos del pueblo Angaité, de lengua maskoy de la zona del Chaco y no indígenas (paraguayos) de cultura occidental e idioma guaraní y castellano. Finalmente, los Mbya abandonaron el lugar por desavenencias consuetudinarias y actualmente se hallan instalados en la comunidad Tarumandymi, área urbano-rural de la ciudad de Luque.

Otro caso es el de la comunidad Nueva Esperanza en Luque, donde conviven integrantes de los pueblos: Yvytoso y Ayoreo, de la misma familia lingüística zamuco del Chaco, con sus variantes socioculturales; Ava de lengua guaraní de la región Oriental; Nivaclé de raíz lingüística mataco-mataguayo, de la zona del Chaco y no indígenas (paraguayos), constituyendo un espacio interétnico e intercultural donde las relaciones sociales y culturales son constantes e intensas.

A esta complejidad sociocultural de convivencia debe sumarse el entorno en el que están insertos los asentamientos indígenas. Al ser zonas urbanas la proximidad y el contacto con la sociedad envolvente se tornan cotidianas y permanentes. Los mismos se hallan establecidos sobre espacios reducidos y territorios ocupados por personas no indígenas con las que están en permanente transacción o conflicto, circunstancias que incluyen agresiones simbólicas, invasiones sociolingüísticas e imposiciones socioculturales. Este espacio está necesariamente atravesado por una marcada relación de poder con la sociedad envolvente común y la sociedad política encarnada en el Estado, dentro de consuetudinarias prácticas de discriminación y exclusión por origen étnico (racismo) y condición socioeconómica (aporofobia).

84

De los 21 asentamientos en Asunción y Central, 20 no poseían tierras propias hasta el Censo de 2012, entonces solo los Maká en la zona del Puente Remanso tenían dominio legal sobre unas 3 hectáreas que resultan insuficientes para el crecimiento poblacional y sus usos. Actualmente en Luque hay dos comunidades que obtuvieron el título de tierra: Tarumandymi (transferida por el Estado a través del Instituto Nacional del Indígena en 2019) y Yáry Mirĩ (adquirida y transferida por una organización privada en 2018). Los demás asentamientos –salvo el de las tierras de la API en Luque– se encuentran en diversas circunstancias de posesión u ocupación, la mayoría no regularizada.

## **Territorialidad, tensiones e identidad**

**Los** pueblos indígenas están ligados intrínsecamente a la tierra como fundamento de su concepción cosmológica y cosmogónica, la construcción y expresión de su espiritualidad y la base económica de su supervivencia, derivada de la caza, la pesca y la recolección. La desaparición de bosques, la reducción de espacios para la instalación de los caseríos y el desarrollo de sus prácticas y costumbres plantean una aguda controversia sobre sus ideas del mundo en el que vivían en las zonas rurales y boscosas.

Ahora, trasladados a otro escenario, deben asumir una realidad que controversia su existencia: la tierra desaparece con sus recursos naturales y el territorio ya no existe como lo conocían; la casi inevitable

coexistencia en espacios reducidos, casi íntima, con personas de culturas e idiomas diferentes en su misma condición de desarraigo; y el contacto permanente con una sociedad no indígena, abrumadora, invasiva y excluyente que no les brinda mayores oportunidades, en ninguno de los niveles, para la satisfacción de las necesidades básicas. Esta situación pone a los habitantes de estos asentamientos urbanos en la disyuntiva de plantearse sus circunstancias objetivas y subjetivas, articulando sus universos en el nuevo espacio para subsistir como tales para no dejarse absorber por la vorágine “de afuera”; y negociar permanentemente, pidiendo, presionando y a veces confrontando con el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial en menor nivel.

Es en ese cruce de lo que eran y lo que ahora deben hacer para no dejar de ser es donde emergen con fuerza aquellos aspectos que los hace particulares y con los que se sienten referenciados; apelando a algunos elementos culturales que les permitan seguir sustanciando su especificidad y al mismo tiempo ayude a aglutinar a sus iguales o cercanos sobre la defensa de su mismidad ante los otros distintos.

En primer lugar, su condición de indígena. El asumirse como tales es una suerte de identidad genérica, autónoma y cargada de los nuevos paradigmas políticos de reivindicación del sector asumidos tras el llamado fin de la Guerra Fría (Bengoa, José, 2000), que les ubica en un sector de la población reconocida por ellos y por la sociedad envolvente, más allá de su carga de prejuicios. En este contexto, esta referencia es tan fuerte que antecede en todos los casos a sus pertenencias originarias, clánicas o culturales. Primero son indígenas y luego son sus pueblos. En los espacios rurales y selváticos esto es menos acentuado y es más frecuente que ocurra a la inversa. Esta autorreferencia se potencia en contextos urbanos porque la sociedad está estratificada y el asumirse indígena es como situar al grupo en esa escala con toda su carga de contradicciones e identidades diversas. También lleva en sí un mecanismo de autoprotección asumiendo que el ser indígena les presenta ante los habitantes de la ciudad como un grupo humano definido, con pertenencia específica y a veces en situación de vulnerabilidad social, con protección legal formal y situación jurídica consuetudinaria definida.

Aunque esta condición sea articulada más para afuera -porque las mismas circunstancias de contacto con el Poder político así suponen para allanar situaciones hostiles y conseguir eventuales apoyos<sup>4</sup>-, para adentro también representa un elemento de cohesión, más aún en los casos en los que conviven con otros pueblos culturalmente diferentes. Así, el ser indígena morigera ancestrales litigios tribales, suaviza o potencia los rencores grupales y revitaliza la solidaridad con el similar para poder juntos sobrellevar las nuevas circunstancias dentro de una estrategia identitaria<sup>5</sup> (Cucho, 1996) a través de la conformación de una identidad colectiva<sup>6</sup> (Melucci, 1996). Hall llamaba a esto “una política (que) puede construirse con y a través de la diferencia, y ser capaz de erigir esas formas de solidaridad e identificación que hacen que una lucha y resistencia común sea posible, y hacerlo sin suprimir la heterogeneidad real de los intereses y de las identidades” (Hall 1996: 445).

La identidad así conformada en torno al ser indígena incorpora una articulación potente que permite, finalmente, consolidar unidades de acción y aglutinamientos de orden más político para fundar alianzas entre los integrantes de comunidades urbanas de diversa procedencia etnohistórica. Unirse en función a elementos culturales comunes y rasgos compartidos, dentro de su diversidad de expresiones culturales; y reconocerse como próximos ante los otros distintos a los que, eventualmente, deberá enfrentarse. Estas son las características que

---

<sup>4</sup> El Estado y sus organismos unifican esta asignación de ser indígena como una categoría poblacional para aplicar rudimentarias políticas públicas que por lo general son programas asistencialistas sin resolución de fondo de las dificultades que enfrentan aquellas poblaciones nativas.

<sup>5</sup> La identidad se convierte en un recurso estratégico para lograr determinados fines y contraponer fuerza en las relaciones de poder. Cucho indica que la construcción de la identidad supone necesariamente una definición política y de poder. Las estrategias deben considerar la situación social: la relación de fuerza entre los grupos, las maniobras de los otros, etc.

<sup>6</sup> Esta se concibe como un conjunto de prácticas sociales que: (a) involucran simultáneamente a cierto número de individuos o -en un nivel más complejo- de grupos; (b) exhiben características morfológicas similares en la cercanía temporal y espacial; c) implican un campo de relaciones sociales, así como también d) la capacidad de la gente involucrada para otorgar un sentido a lo que está haciendo o va a hacer.

Denys Cuche asigna a la identidad, su condición relacional, contextual y multidimensional.

En este proceso de construir o significar vidas, prácticas y pensamientos de los grupos indígenas en contextos urbanos, la memoria colectiva –que es una suma de memorias individuales de hechos vividos y sentidos- se convierte en un elemento central, ya que de ella depende la posibilidad de rememorar los lazos, sentires, saberes y querer intersubjetivamente y componer socialmente toda esa carga-historia-cultura que traen de sus otras experiencias comunitarias en un nuevo territorio, diferente y, la mayoría de las veces, adverso. Esto está muy ligado a una identidad étnica que se reconstruye como derivación de los lazos comunes y prácticas rituales o ritualizadas de creencias y celebraciones (Aravena, Andrea, 1998: pág. 1.121).

Sobre estas identidades comunes es donde se proyecta y articula permanentemente todo aquello que hace que un grupo sea diferente al otro como necesario mecanismo de mantener su mismidad más allá de sus variaciones culturales. Como refiere Barth<sup>7</sup> (1976), los grupos indígenas son grupos sociales que actúan conforme a su identidad étnica; esa identidad étnica está definida por las fronteras étnicas donde siempre buscan establecer la diferencia de/con los otros. En esta definición de identidad las mismas pueden llegar incluso a modificar algunas características culturales. Los límites étnicos son sociales, no territoriales (aunque a veces puedan coincidir); y no dependen del contenido cultural sino de las pautas que los mismos grupos determinan en su diferenciación y protección ante los otros; pueden variar los contenidos y los modos de organizarse, pero no los límites, es decir la diferenciación entre los de dentro y los de fuera (los propios y los extranjeros). Tiene un fin de supervivencia sociocultural y eventualmente físico-material.

---

<sup>7</sup> Del tema habla Fredrik Barth (compilador) en la introducción a la obra *Los grupos étnicos y sus fronteras*, Fondo de Cultura Económica, México. 1976.

## El poder indígena y el poder político

La tierra y el territorio se sitúan en el centro de toda discusión posible entre los pueblos indígenas y el poder político entendido como Estado, Poderes y organismos de ejecución. En el caso de los indígenas en contexto urbano este asunto se torna aún más acuciante y asume ribetes políticos mucho más demandantes, ya que se hallan en espacios con alta densidad poblacional socioculturalmente diferente, carentes de base material-territorial y sin arraigo. Por tanto, no es casual que los gobiernos sucesivos desplieguen políticas asistencialistas fluctuantes, pero no resuelvan de fondo las exigencias de restitución y/o transferencia de la posesión de la tierra y el dominio sobre territorialidad de estos grupos sociales.

88

Esta situación tiene razones fundantes históricas. El presidente Carlos Antonio López, a través del decreto del 7 de octubre de 1848, en su artículo 11 declaró *propiedades del Estado los bienes, derechos y acciones de los últimos "veinte y un pueblos de naturales de la República"*<sup>8</sup>, y *borró la existencia de los indígenas al convertirlos en ciudadanos sin posesión*<sup>9</sup>. *Esta apropiación sin indemnización marcó la línea que siguieron todos los regímenes que se sucedieron en el país desde entonces. Recién en 1981, a través del llamado Estatuto de las Comunidades Indígenas (Ley N° 904/81) el Estado volvió a reconocer a los pueblos indígenas a raíz de presiones y denuncias internacionales contra la dictadura. Sin embargo, la propia creación del Instituto Nacional del Indígena (INDI) (decreto N° 18.365/75 y decreto ampliatorio 22.274/76) tiene como impronta reducir el tema indígena a un asunto administrativo y asistencialista, sin mayor capacidad de resolución de conflictos de fondo ni atender de forma estructural las reclamaciones reiteradas de los diversos grupos; asimismo, está más enfocado a desahuciar la capacidad de organización para los reclamos a través de medidas políticas –que no excluye la cooptación de líderes-*

---

<sup>8</sup> Ypané, Guarambaré, Itá, Yaguarón, Atyrá, Altos, Tobatí, Belén, San Estanislao, San Joaquín, Itapé, Caazapá, Yuty, Santa María de Fe, Santa Rosa, San Ignacio, Santiago, San Cosme, Trinidad, Jesús y el Carmen. <http://www.cultura.gov.py/2011/05/el-decreto-del-7-de-octubre-de-1848-del-presidente-carlos-antonio-lopez/>

<sup>9</sup> Archivo Nacional de Asunción (ANA), Sección Historia (SH), Vol. 282.24. Ver Anexo II. Citado por Ignacio Telesca (2018).

*para desactivar tensiones y conflictos. El asunto de la tierra queda por lo general guardado en gavetas y sin respuestas.*

*En los últimos años los ataques y desalojos a comunidades indígenas de diversos pueblos, en ambas regiones del país, aumentaron con índices de gran violencia y muerte. El papel del Estado fue irrelevante para restituir derechos consuetudinarios y de posesión; y a veces hubo acción cómplice entre Ministerio Público, la judicatura y la Policía nacional con los invasores de las tierras indígenas para provocar las expulsiones y quemas de sus tekoha<sup>10</sup>. Las organizaciones indígenas como la Federación por la Autonomía de los Pueblos Indígenas (FAPI) y otras, así como organizaciones indigenistas, vienen denunciando y accionando legalmente en la mayoría de los hechos, sin mayores resultados.*

*En el caso de los poblamientos indígenas en zonas urbanas, el conflicto en torno a la tierra y al territorio tiende a potenciarse. La primera parte de las reivindicaciones de los afectados constituyó el pedido de reconocimiento por el Estado de los asentamientos fuera de las égidias rurales y boscosas. Si bien la política y posición de los agentes del Estado siempre fue la de no reconocer a los grupos urbanos como comunidades y desplegó una política de devolución de los nativos desde las zonas urbanas a sus sitios de origen para reinsertarlos (Bogado, 2014. Pág. 123), actualmente –según Dionisio Benítez, líder de Cerro Poty<sup>11</sup>- en Central y Asunción son 10 las comunidades que lograron reconocimiento del Estado con sus respectivos líderes. Esta condición abrió el siguiente paso que es el de las reclamaciones de asignación y el aseguramiento de espacios propios para asentamientos. Según la Ley 43/89<sup>12</sup>, cada familia*

---

<sup>10</sup> Informe del estado de los DDHH en Paraguay 2001, de la Coordinadora de DDHH del Paraguay (CODEHUPY).

<sup>11</sup> Entrevista en ocasión del aniversario 25 de la Comunidad en octubre de 2021.

<sup>12</sup> Ley N° 43/19 Por la cual se modifican disposiciones de la Ley N° 1372/88. Que establece un régimen para la regularización de los asentamientos de las comunidades indígenas. **Art. 3°.** *Esta Ley considera asentamiento de comunidades indígenas a un área física conformada por un núcleo de casas, recursos naturales, cultivos, plantaciones y su entorno, ligados en lo posible a su tradición cultural, atribuyéndose una superficie mínima de veinte (20) hectáreas por familia en la Región Oriental y de cien (100) en la región Occidental.*

*indígena debe recibir como mínimo 10 hectáreas de tierra en la Región Oriental y 100 hectáreas en la Región Occidental.*

*Central, incluida Asunción, concentra más del 30% de la población del país, convirtiéndose en la zona de mayor densidad poblacional de todo el territorio nacional. Esta característica plantea al Estado un desafío de proporciones no determinables aún en materia de cumplimiento con las aspiraciones de las comunidades indígenas asentadas. La respuesta más frecuente de los organismos del Estado ante los requerimientos es que la Ley 904/81 refiere a extensiones rurales y boscosas y no contempla a los grupos urbanos. El debate está abierto y ante una realidad patente e ineludible, los casos deberán dirimirse en estrados judiciales o en su defecto generarse normativas complementarias o sucedáneas que las incorporen. El argumento de los líderes indígenas urbanos es que están amparados por la Constitución Nacional como pueblos preexistentes al Estado y son dueños consuetudinarios de todas las áreas del país, incluyendo los lugares donde hoy están fundadas las ciudades<sup>13</sup>.*

90

*Si la tierra y el territorio son centrales en la vida total de los indígenas, su no tenencia debería representar su extinción como pueblos. Esta ecuación no resulta tan simple para quienes así desarrollan las políticas de Estado. La identidad indígena está arraigada en el poder que confiere la propiedad de la tierra. Sin embargo, esta situación modificada con el despojo de estas no produjo la pérdida de ese poder. ¿Cómo entonces se explica que comunidades enteras desarraigadas de sus espacios vitales –por el Estado, los empresarios del agronegocio o los civiles armados- sigan diciéndose indígenas y reclamando tierra y territorio? Se entiende en la capacidad que poseen de configurar imaginarios y simbologías. Al respecto Wayne Robins<sup>14</sup> expresa que el poder de los pueblos indígenas se proyecta, no necesariamente en el control, sino, en el dominio efectivo de su tierra, dominio entendido en el sentido de sentirse dueño de la tierra. El “sentirse dueño” no desaparece con la pérdida de la propiedad en el sentido jurídico de esta (Robins. 1999: pp 220-221), y por eso la reclaman como ocupantes preexistentes a todo y a todos.*

---

<sup>13</sup> Entrevista en ocasión del aniversario 25 de la Comunidad en octubre de 2021.

<sup>14</sup> En Etnicidad, tierra y poder, 1999. CEADUC.

## Palabras últimas

**La** identidad para los pueblos indígenas –en contextos urbanos o no– está directamente relacionada con la tierra, se proyecta en su autodefinición o identidad étnica y se afianza en las fronteras étnicas que socialmente determinan para posicionarse y autoafianzarse frente a otros. En ella, en esa identidad –de propiedad ancestral sobre la territorialidad y su autodefinición– radica su poder. Así, el ser indígena, el sentirse y representarse indígena, es al mismo tiempo una definición y un enunciado político que controversia permanentemente con el poder político instituido, entendido como Estado y sus derivaciones.

Entre lo indígena, los indígenas y el Estado, expresión máxima de la organización política de un país, no puede haber ausencia de tensión, aunque la negociación sea el mecanismo más articulado para el tratamiento de los conflictos y reclamaciones. La actual progresión de los requerimientos de asignación de tierra que se espera se intensifique en Central y Asunción, aumentará la tirantez entre indígenas de asentamientos urbanos y poder político, en donde lo razonable deberá ser aplicar las normativas y generar reglas complementarias que las ajusten y den cumplimiento a los derechos consagrados a los pueblos indígenas.

Mientras no se haya resuelto el conflicto sobre la tierra y la territorialidad de los pueblos indígenas, expresada en restituciones, reasentamientos y reconocimientos consuetudinarios, las resistencias y crisis no disminuirán sino crecerán. En el caso de los indígenas en contextos urbanos esta condición estará potenciada por la proximidad de sus comunidades y asentamientos con los centros de poder político; y a la mejor articulación y conciencia intercultural de sus habitantes que progresivamente están fortaleciendo una identidad colectiva cada vez más numerosa y organizada.

## Referencias

- Aravena, A. (1988). Territorio y etnicidad. La identidad indígena en los medios urbanos. Una reflexión teórica a partir de los actuales procesos de recomposición de la identidad étnica Mapuche en la ciudad de Santiago. III Congreso Chileno de Antropología. Temuco: Colegio de Antropólogos de Chile.
- Barth, F. (1976). Los grupos étnicos y sus fronteras. La organización social de las diferencias culturales. México: Fondo de Culruta Económica.
- Bengoa, J. (2000). La emergencia indígena en América Latina. México/Chile: Fondo de Cultura Económica. México/Chile.
- Bogado, Marcelo. (2014). Una aproximación a las identidades de la Zona Metropolitana de Asunción. En: REVICSO, Volumen 1, Nº1, Junio 2014: 79 – 102.
- Bogarín, I.; Galeano, B.; Rodas, A. (2002). Seguimos siendo mbyá guaraní. Testimonio de una familia indígena asentada en Cateura desde el año 1998. En: Suplemento Antropológico Vol. 37 (2): 421-527.
- DGECC. (2005). Resultados del Censo Nacional Indígena de Población y Vivienda 2002, serie de Condiciones de vida. Asunción.
- \_\_\_\_\_. (2014). III Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas. San Lorenzo: DGEEC
- Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (2014). Censo Nacional de Población y Viviendas para Pueblos Indígenas 2012. Fernando de la Mora: DGEEC.
- Fogel, R. (2010). Los pueblos Guaraní en la formación de la nación paraguaya. Paraguay. Asunción: CERI-UNP-FONDEC.
- Hall, S. y Du Gay P. (1996) Cuestiones de identidad cultural. Buenos Aires: Amorrortu
- Ley 904/1981, de 10 de diciembre de 1981, Estatuto de las comunidades indígenas. Recuperado de <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/2400/ley-n-904-estatuto-de-las-comunidades-indigenas>
- Melucci, A. (1996). Challenging codes. Collective action in the information age. Cambridge University Press.
- Robins, W. (1999). Etnicidad, tierra y poder. Biblioteca Paraguaya de Antropología. Vol. 32. Consejo Nacional de Pastoral Indígena y Centro de Estudios Antropológicos de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Asunción.
- Telesca I. (2018). Pueblos de Indios y tierra en el Paraguay de Carlos Antonio López. Ponencia presentada en el XI Taller: “Paraguay desde las Ciencias Sociales”. Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay IEALC-FSOC. Universidad de Buenos Aires, Argentina. Universidad Nacional de Pilar, Paraguay.

Verón, L. (2017). Beláiev, el redentor de los maká. Edición de Autor. Asunción Paraguay.

**Sobre el autor:**

**Miguel H. López:** licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Nacional de Asunción (UNA), con maestría en Historia (UNA) y en Antropología Social (UCA). Periodista, Escritor y Docente escalafonado en las facultades de Filosofía (Ciencias de la Comunicación) y Ciencias Sociales (Sociología) UNA. Investigador del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios y miembro de Grupos de Trabajo: Estudios Rurales Críticos y Geopolíticas en Disputa del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Premio Nacional de Periodismo 1999. Par Evaluador de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES) e Investigador PRONII del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (Conacyt).



**Área:** Ciencias Sociales; **Disciplina:** Sociología; **Tema:** Ruralidad paraguaya;  
**Idioma:** Español; **Escritura:** Individual

---

DOI: <https://doi.org/10.47133/respy2500204>

BIBLID: 0251-2483 (2022-2), 95-113

## Agricultura campesina y política

*Peasant agriculture and politics*

**Roni Nicolás Paredes Ramos**

Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios, Asunción, Paraguay

Contacto: [roniparedes@gmail.com](mailto:roniparedes@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9064-6782>

**Resumen:** El presente artículo tiene como tema de discusión la definición de agricultura campesina, el campesinado como sujeto político y el papel de los estados en el apoyo o el impedimento de la reproducción de formas de agricultura campesina, así como la recuperación de un debate de alternativas para las futuras generaciones del campesinado.

**Palabras clave:** agricultura campesina; sujeto político; autodefiniciones; Paraguay.

**Abstract:** The subject of this article is the definition of peasant agriculture, the peasantry as a political subject, and the role of states in supporting or impeding the reproduction of forms of peasant agriculture, as well as the recovery of a debate on alternatives for future generations of the peasantry.

**Keywords:** peasant agriculture; political subject; self-definitions; Paraguay.

**Artículo Enviado:** 29/7/2022

**Artículo aceptado:** 10/11/2022.

**Conflictos de Interés:** Ninguno que declarar.



Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo una Licencia Creative Commons - Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

**Citación Recomendada:** Paredes, R. (2022). Agricultura campesina y política, Revista Estudios Paraguayos, Vol. 40 (2), 95-113.

<https://doi.org/10.47133/respy2500204>

## Planteamiento desde el marco teórico

La noción del “campesinado” era un tema principal en los debates de los años setenta y ochenta del siglo XX. La obra de Eric Wolf (1966), proveniente del campo de la Antropología, aportó el famoso concepto de *ecotipo* que pasaría a constituirse en una propuesta teórica de gran aceptación académica, derivando de ella la conocida tesis que algunos autores la denominaron la *tesis del farmer* (Baranger, 2008).

La *tesis del farmer* pone en discusión dos categorías de actores rurales, el *campesinado* definido debido a su inexistente potencial de acumulación de capital, y, el *farmer* cuyo carácter específico es la forma económica de encarar la actividad agrícola, con potencial de acumulación de capital.

El concepto de *ecotipo* alude al sistema de transferencia de energía de los *peasants* para lograr su adaptación ecológica. Distingue dos categorías de *ecotipos* a saber el *paleotécnico* y el *neotécnico* definidos a partir de dos momentos históricos que se diferencian en la manera de encarar el trabajo agrícola, donde uno de los criterios clasificatorios consiste en el *grado de uso del terreno dado en el tiempo*.

El primer *ecotipo* supone una contribución constitutiva para la categoría campesino y el segundo ecotipo para la categoría *farmer*, que inclusive no fue traducido al español debido a su acepción contextual e histórica, lo que hubiera limitado su alcance conceptual.

Ampliamente recurridos a estos *ecotipos* desde la literatura especializada de la sociología rural paraguaya pero escasamente referidos a su principal difusor Eric Wolf. Dicha omisión no es exclusiva al campo académico paraguayo, Baranger refiere algo similar para el caso argentino (Ibid.).

Los estudios campesinos tienen históricamente diferentes enfoques. Entre los estudios clásicos se pueden nombrar, como los enfoques más conocidos, “el enfoque leninista” y “el enfoque chayanoviano”.

Otro enfoque sería el fundado por la Europa continental. Los estudios campesinos chinos y latinoamericanos son más recientes. Actualmente, el mundo académico de estudios campesinos se apoya en enfoques más integradores, con teorías de múltiples niveles y actores.

Eric Wolf se valió de Chayanov para definir la paradoja de los hogares campesinos. Dichos hogares participan en los mercados, pero no en la forma en que la teoría económica espera. El libro de Wolf se publicó el mismo año de la principal traducción al inglés de la teoría de la economía campesina de Chayanov.

Así, la cita más larga en la obra *Peasants* es un extracto del teórico ruso sobre la lógica distinta de los hogares campesinos subrayando que a pesar del contraste con la búsqueda de ganancias por parte de las empresas capitalistas, los campesinos ajustan el consumo y el trabajo para asegurar su reproducción.

De este modo, la definición de agricultura campesina constituye una de las perspectivas sobre otras formas de atribución a la agricultura familiar y de hecho son varias las definiciones en debate. A continuación, se propone una tabla que contrasta la variedad teórica que de algún modo tiene un amplio consenso.

Dicha tabla plantea un análisis de doce diferencias conceptuales a través de los siguientes criterios: mano de obra utilizada, tipo de tenencia de la tierra, el tamaño de la propiedad agrícola y su equipamiento, la relación con los mercados, la integración comunitaria, y, finalmente, las modalidades de relación con la sociedad en general.

El único aspecto común a todas las definiciones se refiere al uso del trabajo familiar, cualquiera que sea el campo disciplinario de los autores en cuestión. Según el autor, para Chayanov, la noción del grupo familiar es central.

**Tabla 1.** Análisis de algunas definiciones del "concepto" campesino.

<b>Definiciones/ Criterio Analítico</b>	<b>Fuerza de trabajo</b>	<b>Tenencia de la tierra</b>	<b>Tamaño / Equipamiento</b>	<b>Relación con los mercados</b>	<b>Integración en la comunidad local</b>	<b>Relaciones con las sociedades globales</b>
Marx: "Su campo de producción, el pequeño propietario, no admite división del trabajo en su cultivo, ninguna aplicación de la ciencia, y por lo tanto ninguna diversidad de desarrollo, ninguna variedad de talento, ninguna riqueza de relación social. (...) Cada familia campesina individual es casi autosuficiente; Produce directamente la mayor parte de su consumo y, por lo tanto, adquiere sus medios de vida más a través del intercambio con la naturaleza que en las relaciones con la sociedad (publicaciones de 1850).	Trabajo familiar.		Minifundio.	Principalmente Autosuficiente.	Muy pocas consideraciones "sociales" – "ninguna riqueza de la relación social". Comparación con "patatas en un saco" para enfatizar la naturaleza altamente individualista y desorganizada del campesinado.	Posición aislada y dominada dentro de las sociedades globales.

<p>Chayanov (1924): "Nuestro objetivo es hacer un análisis organizativo de la actividad económica de la familia campesina que no recurre a la contratación de mano de obra externa, que tiene una cierta área agrícola utilizable, que tiene sus propios medios de producción y que a veces se ve obligada a utilizar su fuerza de trabajo para actividades no agrícolas".</p>	<p>Trabajo familiar, sin utilización de mano de obra externa, excepto temporal. Actividades no agrícolas tenidas en cuenta en las decisiones de empleo de la familia.</p>	<p>La agricultura propietaria directa o indirecta ("dispone de" no permite específica)</p>	<p>Equipo en propiedad. Propiedad familiar de los medios de producción.</p>			
<p>Thorner (1988): "Definimos un hogar familiar campesino como una unidad socioeconómica que cultiva principalmente por los esfuerzos físicos de los miembros de la familia. La actividad principal de los hogares campesinos es el cultivo de sus propias tierras, franjas o parcelas. Los hogares también pueden dedicarse</p>	<p>Unidad socio económica basada en el trabajo familiar a la que se pueden añadir trabajadores no familiares (incluidos los serviles) en proporciones inferiores a las del trabajo familiar.</p>	<p>No se abordan cuestiones de propiedad, excepto para señalar que las familias cultivan su "propia tierra" sin mayor</p>	<p>Hace referencia explícita a los esfuerzos físicos realizados por los campesinos (c.f. Chayanov con arduidad).</p>	<p>Producción destinada principalmente al consumo familiar, pero vínculo explícito con el mundo urbano o las clases dominantes a las que se destina parte de la producción.</p>	<p>Se tienen en cuenta otros tipos de explotaciones (hacienda, hacienda o finca capitalista...), con las que existen intercambios, especialmente por mano de obra.</p>	<p>Thorner define al campesino como un elemento de una "economía campesina" concebida a nivel de un país de acuerdo con la proporción de la población activa empleada en la agricultura.</p>

<p>a otras actividades: por ejemplo, en artesanías, procesamiento o incluso pequeño comercio. Algunos miembros de la familia pueden trabajar, tal vez obligados a trabajar, fuera del hogar de vez en cuando. El hogar puede incluir uno o más esclavos, sirvientes domésticos o trabajadores contratados. Pero la contribución total de estos miembros no familiares a la producción real de cultivos será mucho menor que la de los miembros de la familia. (... ) La primera preocupación de la unidad productiva es cultivar alimentos para sí mismos (...) de una forma u otra deben entregar, entregar o vender a otros parte de sus cultivos alimentarios" (publicación de 1962)</p>	<p>Posibilidad de ingresos adicionales, ya sea por la diversificación de actividades o por trabajar fuera de la unidad de producción.</p>	<p>precisión sobre el tipo de tenencia.</p>				
---	---	---	--	--	--	--

<p>Shanin (1988) define a los campesinos "como pequeños productores agrícolas, que, con la ayuda de equipos simples y el trabajo de sus familias, producen principalmente para su propio consumo, directo o indirecto, y para el cumplimiento de obligaciones con los titulares del poder político y económico".</p>	<p>Trabajo familiar.</p>		<p>Tamaño pequeño. Equipo simple.</p>	<p>Producción destinada principalmente al consumo en la granja, directa o indirectamente</p>		<p>Obligación de reunirse con aquellos que detentan poderes económicos y políticos.</p>
<p>Mendras (1976) define al campesino por su pertenencia a una sociedad campesina, que se define utilizando cinco criterios (autonomía relativa, importancia del grupo doméstico, autarquía relativa, relaciones cara a cara, mediación de nobles). "Es el hecho de pertenecer a una sociedad campesina lo que identifica al campesino y nada más".</p>	<p>Trabajo familiar del grupo doméstico.</p>			<p>Produce tanto para el mercado como para el consumo familiar. Autosuficiencia relativa, pero conexión con el mercado.</p>	<p>Fuerte sentido de pertenencia a la comunidad local. Papel de la intermediación de notables con la sociedad global.</p>	<p>Autonomía relativa con respecto a la sociedad global.</p>

<p>Deere y de Janvry (1979):          "... El hogar campesino (...) es a la vez una unidad de producción directa y una unidad de reproducción de la fuerza de trabajo familiar, tanto cotidiana como generacional. (...) La fuerza de trabajo doméstica se utiliza en el proceso de producción doméstica o se vende como mano de obra asalariada en el mercado de trabajo (...). El trabajo doméstico dedicado a la producción doméstica genera un producto bruto que el hogar retiene como valor de uso para el consumo doméstico o se vende en el mercado como un medio ".</p>	<p>Trabajo doméstico.          Mano de obra fuera de la explotación.</p>			<p>Integrado en mercados, pero produce para el consumo familiar</p>		
--	--	--	--	---	--	--

<p>de Janvry (1988): "(...) Hay una serie de constantes en el comportamiento campesino que se redescubren entre las formaciones sociales y que unifican el campo de los estudios campesinos. Una es la naturaleza familiar de la producción motivada por la racionalidad de asegurar la reproducción de la propia unidad de producción."</p>	<p>El costo de oportunidad del trabajo a menudo es cero (pocas alternativas para los empleados no agrícolas).</p>			<p>Orientación parcial al mercado.</p>		
<p>Ellis (1993): "Los campesinos son hogares que obtienen sus medios de vida principalmente de la agricultura, utilizan principalmente mano de obra familiar en la producción agrícola y participan parcialmente en mercados de insumos y productos que a menudo son imperfectos o incompletos"</p>	<p>Principalmente trabajo familiar. El trabajo familiar puede realizarse fuera de la explotación agrícola.</p>			<p>Participación parcial en mercados ascendentes y descendentes (imperfecto o incompleto).</p>		

<p>Otsuka (2008): "Los campesinos son considerados como agricultores orientados a la subsistencia, a tiempo completo y a pequeña escala, muchos pequeños agricultores son agricultores asociados que se dedican tanto a la agricultura comercial como a la de cultivos alimentarios y a trabajos no lejanos. Por lo tanto, los campesinos pueden definirse como agricultores familiares a pequeña escala, incluidos los cultivadores propietarios y los arrendatarios.</p>	<p>Agricultores familiares. Tiempo completo en la explotación o pluriactividad.</p>	<p>Agricultura de propietario directo y agricultura de propietario indirecto.</p>	<p>Tamaño pequeño.</p>	<p>Cultivos para la venta o para el consumo familiar.</p>		
--	---	---	------------------------	---	--	--

<p>Van der Ploeg (2008): "agricultura campesina (...) se basa básicamente en el uso sostenido del capital ecológico y está orientado a defender y mejorar los medios de vida de los campesinos. La multifuncionalidad es a menudo una característica importante. El trabajo es proporcionado básicamente por la familia (o movilizado dentro de la comunidad rural a través de relaciones de reciprocidad), y la tierra y los otros medios principales de producción son de propiedad familiar. La producción está orientada tanto al mercado como a la reproducción de la unidad agrícola y de la familia".</p>	<p>Trabajo familiar e intercambios en el contexto de intercambios basados en la reciprocidad local</p>	<p>Propiedad familiar de la tierra</p>	<p>Propiedad familiar de los medios de producción.</p>	<p>Producción destinada a los mercados y a la familia. Producción determinada según la reproducción de la explotación y de la familia.</p>	<p>Intercambios de mano de obra sobre la base de la reciprocidad.</p>	
--	--	--	--	--	---	--

<p>Bernstein (1979): Bernstein usa y repite definiciones anteriores, pero especialmente para criticar sus límites. "Las limitaciones de una definición general de campesinos no se superan con intentos de teorizar un modo de producción campesino, que a veces se combinan con ideas sobre la articulación del modo campesino con otros modos de producción, por ejemplo, el feudal o el capitalista". Sin embargo, a lo largo de sus textos hay elementos de definiciones de la unidad básica de la organización de la agricultura campesina.</p>	<p>Basado en la familia, incluso después de la inversión capitalista, con el fin de mantener la flexibilidad adaptativa requerida para la reproducción. Posibilidad (a veces crucial) de trabajo temporal.</p>	<p>Basado en la familia con riesgo y vulnerabilidad en la inversión capitalista.</p>	<p>Pequeño propietario, pero mayor diferenciación que en las sociedades precapitalistas . Separación gradual e incompleta entre el productor y los medios de producción.</p>	<p>Básico y explica la naturaleza de las formas de producción. Generalmente variable, pero con prioridad a la subsistencia.</p>	<p>A través de las relaciones de poder provocadas por la "comunicación" en particular. Muy importante.</p>
--	--	--	--	---	--

Fuente: Thirion, M. C. and Bosc, P.M. Coordination. (2015). Family farming around the world. Definitions, contributions, and public policies. Cirad La Recherche Agronomique pour le Developpement – AFC Agence Francaise de Developpement. (Pag. 28 – 33).

## **Tendencias de la agricultura a nivel global, regional y nacional**

El año 2.014 fue dedicado por la ONU como Año Internacional de la agricultura familiar debido a que dicha modalidad de agricultura sobresalía como forma predominante de producción alimentaria y agrícola llegando a producir más del 80 por ciento de los alimentos del mundo en términos cualitativos (FAO 2014).

En diciembre de 2.017, la Asamblea General de las Naciones Unidas definió el periodo 2019-2028 como Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar. En esta línea fue definido un Plan de Acción Mundial<sup>1</sup>. El argumento principal se debe a la encrucijada en la que se encuentra actualmente la agricultura, es decir, la presión que enfrenta para la provisión de alimentos suficientes, asequibles y nutritivos a una población en crecimiento en un contexto de cambio climático y degradación de los recursos naturales.

Dicho plan asume el fracaso de un sistema alimentario mundial que produce alimentos suficientemente pero no logra reducir el hambre e incluso es productora de desigualdades sociales. Plantea en cambio la búsqueda de sistemas alimentarios resilientes y sostenibles. En tal escenario la agricultura familiar resulta clave porque no se limita a la sola producción de alimentos sino también cumple funciones medioambientales, sociales y culturales.

A nivel regional, un exponente de esta línea de investigación, Schneider (2016 a) propone la categoría de agricultores familiares o unidades productivas familiares con el objetivo de superar las prenociones de pobreza y retraso asociados a este sector, y considerarlo como estratégico en los procesos de cambio social rural.

En esta línea, los estudiosos de esta temática señalan que existe un consenso en que los pequeños agricultores, campesinos e indígenas, tienen un rol central para cumplir los Objetivos de

---

<sup>1</sup> FAO y IFAD (2019). Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar 2019-2028. Plan de acción mundial. Roma.

Desarrollo Sustentable y su concurso será estratégico en el contexto de la posrevolución verde en la que se busca una “intensificación sustentable” (Ibid.).

Del estudio a nivel global sobre la agricultura, Thirion, M. C. and Bosc, P.M. (2015) rescatan la diversidad de contribuciones de las explotaciones agrícolas familiares campesinas en los campos económico, ambiental, social y cultural: producen productos agrícolas, prestan servicios ambientales, proporciona empleo e ingresos, contribuye a la economía de los territorios rurales, la preservación de vínculos sociales y patrimonio cultural.

Por tanto, se resalta su multifuncionalidad la cual la torna eminentemente moderna con amplias ventajas para afrontar los retos del mundo actual, siempre y cuando se beneficien de un entorno económico e institucional adecuados.

Entre las principales tendencias para agricultura familiar a nivel mundial se pone de relieve las nuevas demandas alimentarias debido a los cambios de los hábitos alimentarios. En los países de ingresos altos se muestra una tendencia en aumento de la cantidad de consumidores sensibles a los marcadores de calidad.

La referida tendencia puede brindar nuevas oportunidades para la agricultura familiar campesina y permitir posicionarse en mercados diferenciados, estructurados por la calidad de los productos, sus orígenes y formas de producirlos.

En cuanto a los países denominados en desarrollo, el crecimiento urbano impacta en los cambios de patrones alimentarios y necesidades de los consumidores. Este movimiento comporta una serie de nuevas demandas provenientes de la agricultura familiar en tanto productos en estado natural, procesados y preprocesados. En esta línea, Massi (2020) advierte este indicador en uno de los estudios regionales realizado por CADEP, precisamente, sobre el Departamento de Caaguazú.

Finalmente, el centro de estudio francés apunta la importancia de los movimientos sociales, principalmente campesinos, en la transformación de la agricultura familiar y su politización, ya que estos movimientos fomentan un debate amplio en torno a las

políticas públicas y contribuyen a reforzar la definición de acciones adaptadas a la economía y a cada contexto social y especialmente acciones bien situadas a cada forma de agricultura.

El informe del Banco Mundial para Paraguay señalaba al desempeño de la agricultura familiar como crucial para la protección de los más vulnerables en las zonas rurales, atendiendo los efectos esperados como consecuencia de la pandemia COVID 19, especialmente considerando que la pandemia afectó al país en un proceso de recuperación económica luego de que el crecimiento se estancara en el año 2.019. (Banco Mundial, 2020).

A nivel regional se cuenta con un espacio a nivel MERCOSUR que se denomina REAF (Reunión Especializada de Agricultura Familiar), lo cual implica un avance a nivel regional ya que facilitó la implementación de sistemas estadísticos que capturan datos sobre la agricultura familiar en la subregión.

No obstante, Schneider (2016b) señala las limitaciones estadísticas para América Latina y el Caribe que requiere de sistemas más especializados para este sector de la agricultura que provean informaciones más precisas y permita realizar comparaciones y tendencias más seguras para el área.

## **Campesino como sujeto político**

**Una** discusión interesante sobre el campesinado como sujeto político es planteada por Kregg Hetherington (2015) y sostiene que los campesinos fueron excluidos de las nuevas narrativas de redención democrática.

Su argumento principal tiene como punto de partida los años de transición democrática en Paraguay (1.989 en adelante) y propone dos categorías de sujetos políticos en que comenzaron aliados por su oposición al Partido Colorado, pero pronto se distanciaron en sus aspiraciones sobre el futuro nacional.

El primer grupo refiere precisamente al campesinado, que se vio crecientemente excluido del proyecto democrático y el segundo se refiere a un grupo que denominó “transicionistas” (new democrats),

constituido por aquellos que se veían a sí mismos como los únicos portadores de la democracia (Ibid. pág. 14).

Durante la transición a la democracia, la noción de “reforma agraria” es empleada como un ejemplo reciente de populismo, ya que sirvió de vínculo entre el campesinado y el régimen de Stroessner.

En 1963, Juan Manuel Frutos promulgó un Estatuto Agrario, que estableció los parámetros legales para la colonización y creó una institución llamada instituto de Bienestar Rural (IBR) para llevarla a cabo.

En los años ochenta, a medida que el gobierno de Stroessner comenzó a desmoronarse y finalmente cayó, el compromiso del Estado con la Reforma Agraria se hizo aún más incierto; cuando esto sucedió, las organizaciones campesinas tomaron la bandera de reforma agraria en las protestas contra el gobierno.

Con el avance de la soja en la década del año 2000, la idea de reforma agraria se fue esfumando, y hubo intento de los campesinistas por desatar un tipo debate que no prosperó en ese entonces por considerarse demasiado nacionalista y marxista, “por ser setentistas” (Ibid.).

El autor propone dos narrativas sobre tierras malhabidas. Una campesina y una transicionista. La narrativa campesinista considera a cualquier tipo de concentración de tierra como ilegítimo, expresando una reflexión moral sobre el uso de la tierra que no siempre tenía que ver con la historia legal de la propiedad.

En cambio, la narrativa transicionista remonta su lectura al siglo XIX, la privatización del territorio nacional por parte del Estado, la Triple Alianza, venta de tierras públicas, etc. La historia sirvió a los liberales para derrotar a los colorados a principios del 1900. Luego a los febreristas en el golpe de 1936. Y luego a los colorados que reinventaban como reformistas.

Siempre según el autor, Stroessner fue quien mejor aprovechó la historia de la venta de las tierras públicas. En 1963 con un nuevo Estatuto Agrario, en gran parte copiado del proceso de actas de Punta del Este 1961, el IBR se convertiría en la piedra angular del populismo stronista. El artífice de este nuevo emprendimiento fue

Juan Manuel Frutos quien dio forma a la ideología nacionalista del campo.

A pesar de todo lo que se pueda decir de la Reforma Agraria paraguaya (light y otro fracaso), transformó por completo la Región Oriental del Paraguay. Y se convirtió en un fuerte bloque histórico entre los colorados de Stroessner y el campesinado, ya que logró suministrar el contenido ideológico de la disidencia campesina.

Para los transicionistas era un argumento sobre la mala gestión burocrática de los colorados y la manipulación de la ley, eludiendo por completo la cuestión de que la desigualdad en sí misma fuera injusta. El lenguaje político de los transicionistas era una celebración del bien universal del derecho constitucional, la transparencia burocrática y el procedimiento despolitizado.

La noción de “tierra malhabida” se incorporó a la política campesina a inicios de los años 90, y volvió en la década del 2000 como un discurso prestado de los transicionistas y una forma de abordar a un nuevo público obsesionado con la legalidad, así como con la transparencia como condiciones para su propia existencia.

---

111

Finalmente, el autor reafirma que, en vez de cuestionar a la narrativa oficial de la democracia moderna, al estado de derecho y a la hegemonía de los transicionistas, la democracia hizo necesaria la subordinación de los campesinos a los transicionistas.

## Conclusiones

**La** mayor atención a temas apremiantes como la soberanía alimentaria y la agroecología ha impulsado fuertemente un giro hacia los aspectos materiales de la agricultura campesina. Los movimientos campesinos que luchan por la puesta en práctica de alternativas constituyen otro aspecto impulsor para colocar la materialidad de la agricultura campesina y sus potencialidades en la agenda.

Un resultado importante de este cambio es que, en los debates contemporáneos, la agricultura campesina aparece como una promesa para el futuro, en lugar de ser un aspecto relegado o un remanente del pasado. La descampesinización y la

recampesinización constituyen tópicos de debate actual, coexisten en la mayoría de los casos y representan expresiones de luchas sociopolíticas.

La recuperación de categoría campesina, o recampesinización, implica un renacimiento de valores tales como la autonomía, el autoabastecimiento, los vínculos locales y ciudadanía; elementos que, muy a menudo, tienen una gran capacidad para movilizar a grandes sectores de la sociedad actual.

Finalmente, cabe indicar que un debate sobre la democracia moderna, la hegemonía de los transicionistas o demócratas pyahu, subyace en las nuevas protestas, candidaturas y narrativas emergentes disruptivas. Si bien el especto de propulsores de este debate no se limita al sector campesinista, se puede notar la emergencia de nuevos sujetos políticos proveniente de la discusión analizada por Hetherington (2015) entre las narrativas transicionista-campesinista.

## Referencias

- Banco Mundial. 2020. Paraguay: panorama general. Sitio web:  
<https://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>
- Baranger, D. (2008). La construcción del campesinado en Misiones: de las Ligas Agrarias a los “sin tierra”. En: Schiavoni, Gabriela (Comp.) Campesinos y agricultores familiares. La cuestión agraria en Misiones a fines del siglo XX. Buenos Aires: Ed. CICCUS
- FAO; y IFAD. (2019). Decenio de las Naciones Unidas para la Agricultura Familiar 2019-2028. Plan de acción mundial. Roma.
- FAO. (2014). El estado mundial de la agricultura y la alimentación. La innovación en la agricultura familiar, Roma, FAO.
- Hetherington, K. (2015). Auditores campesinos. Transparencia, democracia y tierra en el Paraguay Neoliberal. Asunción: CERI-SERVILIBRO.
- Massi, F. (2020). Caaguazú. Territorio, regionalización y desarrollo. Asunción: CADEP-CONACYT-PROCIENCIA.
- Schneider, S. (2016a). A presença e as potencialidades da agricultura familiar na América Latina e no Caribe. En: Redes (St. Cruz Sul, ONLINE) Vol. 21, nº3, p. 11 – 33, set. / dez. 2016.
- \_\_\_\_\_. (2016b). Family farming in Latin America and the Caribbean: Looking for new paths of rural development and food security, Working

Paper, No. 137, ISBN 978-92-5-109175-3, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia.

Thirion, M.C.; y Bosc, P.M. (2015). Family farming around the world. Definitions, contributions and public policies. Cirad La Recherche Agronomique pour le Developpement – AFC Agence Francaise de Developpement.

Wolf, E. R.; y Cirlot, J. E. (1971). Los campesinos (Vol. 126). Barcelona: Labor.

**Sobre el autor:**

**Roni Nicolás Paredes Ramos:** licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Asunción. Investigador del Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios CERI. Integrante de la Sociedad Paraguaya de Sociología. Docente en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción.



\$ 100-%

DE HACIENDA

ORO 1935  
Y 2% DE AMORTIZACION  
E DICIEMBRE 1963

...TIZACION, DE CONFORMIDAD CON SUS ATRIBUCIONES,  
...LA REPUBLICA DEL PARAGUAY, Y DE ACUERDO CON LA LEY  
...REDOR DE ESTE BONO, LA SUMA DE  
...S ORO SELLADO

LEY N. 4330

EL 25 DE NOVIEMBRE DE 1935

...olidación de la Deuda Pública Interna

...ón Paraguaya, emitidos en Congreso, concluidos en fuerza de  
...LEY:

...tivo a emitir títulos al portador denominados Bonos Oro 1935  
...Bonos, hasta la suma de \$ 18.000.000, - para ser utilizados en  
...interés anual y (2o) dos por ciento de amortización segun  
...de estos Bonos se hará en oro sellado o en equivalente  
...nacional a elección de la Caja Autónoma de Amortiza-  
...ente 1o.

...os de los siguientes valores: diez, cincuenta, cien y mil por-  
...ntos a cada servicio nacional de interés. Los títulos se  
...n a las siguientes condiciones:

...a de curso legal por un peso oro sellado, contra moneda de  
...moneda pesos de curso legal por un peso oro sellado, contra  
...eda de curso legal y otros equivalentes del Estado emitidos  
...n los 1935 y Bonos de la Deuda Nacional en oro sellado y  
...ntos en oro sellado, contra otras obligaciones del Estado  
...n 1935 y Bonos de la Deuda Nacional en oro sellado y  
...e Interés: hará semestralmente el 31 de Junio y el 31 de

...cional pública que será librada por el Consejo Directivo  
...nte de los publicados en los periódicos principa-  
...de la moneda, y del modo siguiente: los tenedores de Bonos pu-  
...Autónoma de Amortización en el caso corriente y Libranza  
...taciones de los Interésados y del Secretario Mayor de Gobier-  
...Bonos serán aceptadas según el orden de las inscripciones  
...o lo cual se hará cada año por el Secretario Mayor de Gobier-  
...o la parte respectiva se hará por sorteo.

...de cubrir los Bonos total o parcialmente a la par en con-  
...de las condiciones del servicio de los Bonos en la moneda del  
...amortización.

...la Administración (véase en fianza y depósito de garantía  
...Bonos también ser admitidos hasta el 30 de Octubre por  
...ntos por las instituciones de crédito del Estado.

...cada "Caja Autónoma de Amortización" con los fines que se  
...ntos, queda investida del carácter de persona jurídica.

...ción será administrada por un Consejo Directivo compuesto  
...y Oficina de Cambios; un subcomité nombrado por el Poder Dis-  
...Comercio y sus representantes de los Intendentes de Inten-  
...funciones, pudiendo ser también, si los Intendentes de Bonos  
...ón designados por el Directorio de la Oficina de Cambios de

...los tenedores de Bonos será hecha por la Caja Autónoma de  
...en uno de los principales periódicos de la Capital, con trámi-  
...derecho a acudir a la Oficina de los Tenedores en Inten-  
...ón, en la Oficina de Cambios o otras instituciones de Crédito  
...ntimato hechas antes de la fecha citada para su celebración.  
...ará un vale por cada cien pesos oro sellado a valor nominal  
...por el Código de Comercio en su Art. 854.

...de los Bonos:

...a de curso de amortización:

...se afectada al servicio de la Deuda de Londres.

...sellado o su equivalente en billetes y monedas extranjeras  
...Autónoma de Amortización.

...de de los vales afectada la cantidad necesaria para el  
...va que no puede exceder el monto del servicio de un 250,  
...en la Tesorería General de la Nación.

...vales de Bonos serán abastados exclusivamente por medio de  
...se de cambio a la orden de la Caja Autónoma de Amortización.

...Autónoma de Amortización serán depositados en la Oficina de Cambios.

...legal proveniente de la colocación de los Bonos se destina  
...ada en curso legal contra por el Estado con la Oficina de  
...nta recauda en tal concepto.

TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 30 DE JUNIO DE 1963 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 30 DE JUNIO DE 1963 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 1962 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 1962 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 30 DE JUNIO DE 1963 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 30 DE JUNIO DE 1963 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 1961 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 1961 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 30 DE JUNIO DE 1963 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 30 DE JUNIO DE 1963 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 1960 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 1960 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 30 DE JUNIO DE 1963 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 30 DE JUNIO DE 1963 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 1962 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 1962 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 30 DE JUNIO DE 1963 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 30 DE JUNIO DE 1963 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 1962 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 31 DE DICIEMBRE DE 1962 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 30 DE JUNIO DE 1963 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

\$ 2% LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACION PARA AL PORTADOR LA SUMA DOS PESOS OROSELLADO EL 30 DE JUNIO DE 1963 TITULO DE \$100-% Serie C N° 05665

**Área:** Humanidades; **Disciplina:** Filosofía; **Tema:** Capital humano y empleo;  
**Idioma:** Español; **Escritura:** Individual

---

DOI: <https://doi.org/10.47133/respy2500205>

BIBLID: 0251-2483 (2022-2), 115-138

## Educación no formal, capital humano y empleabilidad

*Non-formal education, human capital,  
and employability*

**Ángel Estigarríbia**

Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Filosofía,  
Asunción, Paraguay

Contacto: [aestigarribia@yahoo.com](mailto:aestigarribia@yahoo.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6094-0366>

**Resumen:** La calidad educativa impulsa el desarrollo de destrezas y potencialidades creativas de los jóvenes y mejora la calidad de vida de la población. La valorización del capital humano está vinculada al incremento educativo. Las nuevas generaciones necesitan un sistema de adquisición de aprendizajes acorde al mundo actual cambiante, el mercado o el Estado ya no son los únicos factores que determinan la oferta educativa. La educación no formal, en gran medida gratuita, adquirida a través de las TIC es abundante, se adapta fácilmente y con relativa rapidez a los cambios del mundo laboral. El Estado puede lograr un gran avance en los logros de sus objetivos educacionales, tanto en cobertura como en calidad aprovechando la multitud de cursos, adiestramientos y tutoriales existentes en la red. Para el efecto, la prioridad debería ser la facilitación del acceso universal a Internet, una guía confiable para los interesados y un sistema de validación y certificación de los conocimientos adquiridos.

**Palabras clave:** educación no formal; capital humano; empleabilidad; TIC; educación colaborativa.

**Abstract:** Educational quality promotes the development of skills and creative potential of young people and improves the quality of life of the population. The valorization of human capital is linked to the increase in education. The new generations need a learning acquisition system according to the current changing world, the market or the State are no longer the only factors that determine the educational offer. Non-formal, largely free, ICT-enabled education is plentiful, adapts easily and relatively quickly to changes in the world of work. The State can make great strides in achieving its educational goals, both in terms of coverage and quality, by taking advantage of the multitude of courses, trainings, and tutorials available on the Internet. For this purpose, the priority should be the facilitation of universal access to the Internet, a reliable guide for those interested, and a validation and certification system for the knowledge acquired.

**Keywords:** non-formal education; human capital; employability; ICT; collaborative education.

**Artículo Enviado:** 24/10/2022

**Artículo aceptado:** 27/12/2022.

**Conflictos de Interés:** Ninguno que declarar.



Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo una Licencia Creative Commons - Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

**Citación Recomendada:** Estigarribia, A. (2022). Educación no formal, capital humano y empleabilidad, Revista Estudios Paraguayos, Vol. 40 (2), 115-138. <https://doi.org/10.47133/respy2500205>

## Introducción

**Desde** las últimas décadas del siglo XX se ha producido en el mundo un cambio que Zygmunt Bauman (2003) denomina de la sociedad sólida a la líquida. Aquel escenario de relativa seguridad que brindaban los empleos estables, la educación formal y duradera, el título profesional prestigioso, se ha transmutado en una nueva situación social de elementos escurridizos, que se deslizan entre los dedos, donde ya no está garantizado un trabajo permanente, donde la educación se vuelve obsoleta rápidamente y donde la credencial del título no sirve ya como antes.

Esta sociedad líquida transforma la relación entre el espacio y el tiempo, aquel fue colonizado por éste (Bauman, 2003). Actividades que se desarrollan a miles de kilómetros, personas que se encuentran en hemisferios opuestos del globo, están ahora a un clic de distancia. El aprendizaje es una de esas actividades que ha recibido profundos cambios. Un surtido de manuales, cursos, videos, tutoriales, libros electrónicos y enciclopedias cuyos autores se encuentran dispersos por el mundo, están hoy en la palma de la mano, accesibles, actualizados, amigables y gratuitos. Un torrente de aprendizajes se desliza continuamente en Internet y pone en aprietos a la educación formal, institucional, de larga duración.

Puede que haya nostalgias del pasado, pero las nuevas generaciones están dotadas con la creencia de que la sociedad actual es distinta, se desarrolla a una velocidad acelerada, a un ritmo cambiante. La educación tradicional está en crisis, las carreras, entrenamientos y cursos vienen con fecha de vencimiento, lo que se aprende hoy tiene obsolescencia pronta, las credenciales educativas formales no garantizan empleo ni calidad de vida. La educación permanente es la condición necesaria ya que, en la sociedad líquida, no se puede pretender un solo trabajo en el transcurso de la existencia, ni siquiera ya se puede vivir con uno solo.

La emergencia de las tecnologías de la información y la computación (TIC) de las últimas décadas ha provocado una proliferación de saberes. Además del mercado y del Estado, existen otros protagonistas con propuestas educativas que realizan aportes

importantes, abundantes y gratuitos al conocimiento. La educación no formal -que no es un fenómeno nuevo-, ha tenido una creciente expansión y sostenida demanda motorizada por las TIC.

Ha habido un aumento tremendo de las ofertas educativas no formales, sobre todo en aquellos campos donde existen demandas laborales o perspectivas de emprendimiento, lo que representa un soporte para el incremento de los ingresos, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y colabora asimismo con el desarrollo de las potencialidades creativas de los jóvenes.

El atractivo de la educación no formal no es precisamente un título o credencial que habilite para una determinada profesión (aunque este aspecto sea importante) sino el acceso a un conocimiento específico, la adquisición de destrezas y la capacitación efectiva para una labor determinada. Más que haber terminado un curso es haber aprendido a hacer cosas nuevas. Los jóvenes de hoy buscan adquirir conocimientos, *know how* y no *el titulitis* (Sánchez-Silva, 2016).

---

118

La educación no formal adquirida a través de las TIC es abundante, con una gran parte casi a costo cero, se adapta fácilmente a los cambios en el mundo laboral y responde con relativa rapidez a las necesidades del mundo moderno; su desarrollo y sostenimiento pueden ayudar enormemente a la mayor valorización del capital humano. La educación no formal no siempre enfrenta a la formal, en primer lugar, porque es necesaria una base -que brinda la educación formal- para la adquisición de los saberes que están dispersos en la red. En segundo lugar, las instituciones privadas o estatales de educación formal pueden contribuir tanto para la orientación educacional-vocacional de los estudiantes como para la búsqueda, selección y evaluación de la alternativa más eficaz para cada interesado y para la validación de los conocimientos adquiridos.

El Estado puede conseguir progresos significativos en sus metas educacionales, tanto en cobertura como en calidad aprovechando la multitud de cursos, talleres, conferencias y variedades de adiestramientos y tutoriales existentes en la red. Para el efecto, la prioridad debería ser la facilitación del acceso universal a Internet,

la realización de guías prácticas y amigables para el uso de los recursos existentes y un sistema de validación de los conocimientos para los interesados.

La orientación institucional para la utilización racional de las ofertas educativas no formales que están en circulación en Internet permitirá ampliar la gratuidad de la enseñanza más allá de la educación básica y posibilitará además la ampliación de la cobertura, la pluralidad de disciplinas y la actualización de los contenidos por la capacidad casi infinita de reproducción de los materiales, la disponibilidad de 24 horas los 365 días del año y el carácter de minería de novedades educativas de la red.

El presente ensayo trata de ubicar a la educación no formal como un componente importante y sobresaliente para la valorización del capital humano en el mundo actual y como una opción barata y escalable de acceso a la educación para amplias capas de la población.

## Capital humano y educación

119

---

**Desde** la perspectiva económica, la educación es la incorporación de un bagaje de saberes, experiencias y cualidades de las personas y de la colectividad que aumenta el nivel de destrezas de la población y proporciona un incremento de beneficios al conjunto de la sociedad (Leyva-López & Cárdenas-Almagro, 2002, pág. 79). Todo el saber-hacer humano es producto de un proceso social de aprendizaje.

Para que las personas sean productivas es preciso invertir en ellas hasta que se conviertan en factores de la producción. Los saberes incorporados son cambiantes como lo es también el valor del capital humano (Leyva-López & Cárdenas-Almagro, 2002, pág. 80). Según esta teoría, la mayor dotación educativa genera un aumento de la productividad, hace posible el incremento de los ingresos y, tratándose de la juventud, el retorno del aprendizaje acumulado es más grande y duradero ya que el rendimiento educativo es mayor en personas jóvenes (Castellar & Uribe, José, 2004, pág. 26).

El concepto teórico de capital humano corresponde a Theodore Schultz (1961), que lo define como el conjunto de habilidades y conocimientos adquiridos por las personas. Es el resultado de una inversión para la adquisición de saberes, pericias y otros elementos que los diferencian de los atributos innatos de una población determinada (Navarro, 2005, pág. 6). Comprende la educación formal adquirida en las instituciones públicas o privadas y el conjunto de aprendizajes no formales e informales y las experiencias, obtenidos a lo largo de la vida sumado a las condiciones de salud de las personas (Cardona & et al., 2007).

La educación tiene un derrotero prologando y su costo en tiempo y dinero es considerable (Leyva-López & Cárdenas-Almagro, 2002, pág. 82). El proceso es complejo pues supone la necesidad de adquisición de nuevos saberes, así como la conciencia de la obsolescencia de muchos conocimientos incorporados en el pasado.

La mayor valorización del capital humano, en esta perspectiva, viene de la mano del incremento de conocimiento es en campos que en la actualidad ofrecen una elevada tasa de rendimiento (Leyva-López & Cárdenas-Almagro, 2002, pág. 81), ya sea porque estos campos son novedosos o porque escasean en los mismos los talentos humanos capacitados.

El objetivo de las personas que estudian de manera no formal, sobre todo de aquellos orientados al emprendimiento o a responder a la demanda laboral ligada a las nuevas tecnologías, no es precisamente un título o credencial, se trata más bien del acceso a un conocimiento determinado, el punto de llegada es la adquisición de un saber-hacer efectivo.

## **Reproducción, inadecuación y credencialismo**

El 52% de la población mayor de 20 años no completó su educación secundaria en Paraguay (UNICEF, 2016). El Estado, a través de su institución rectora, se enfoca en algunas competencias básicas a juzgar por las evaluaciones. El Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) evalúa la educación escolar básica y

la media, sus sistemas analizan las competencias elementales en matemática, lectura y escritura en los tres ciclos de la primaria y la secundaria (Ministerio de Educación y Ciencias, 2019). Aunque la escolarización ha crecido considerablemente en las últimas décadas, las competencias habilitantes para el trabajo no han aumentado (Ortiz & et al., 2018) y los jóvenes sufren la desconexión entre formación y las exigencias del mercado laboral.

La reforma educativa de los años noventa del siglo pasado aumentó la escolarización de la población en general con un incremento de los años de estudio, pero el aumento de la calificación solo fue aparente (Ortiz, 2020, pág. 42). Hay una inflación credencialista, es decir, títulos formales de educación, pero desfasados de los requerimientos de la demanda de trabajo (Ortiz, 2020, pág. 57).

La educación formal en el Paraguay, en todos sus niveles y particularmente en la educación superior, tiene como una de sus características la desconexión con las demandas del mercado laboral (Banco Mundial, 2018). Según un informe de las Naciones Unidas, el abandono escolar complica el futuro de los jóvenes pues 6 de cada 10 estudiantes no terminan la secundaria (UNICEF, 2018).

Un estudio más reciente dice que hay una tasa de deserción de 5,3% en el primer y segundo ciclos de la Educación Escolar Básica (EEB); en el tercer ciclo la tasa es de 7,9%. En la educación media, la deserción es del 6,5% (Ministerio de Educación y Ciencias - Organización de Estados Iberoamericanos, 2020).

Para UNICEF, son varios los factores del abandono escolar, entre los cuales, además de la inadecuación educativa, está la atracción de otros campos, ya sean económicos y sociales (UNICEF, 2018). Está poco investigada, como factor de abandono de la educación formal, la influencia de otras alternativas de aprendizaje, fuera del marco formal, que despiertan mayor expectativa de empleabilidad.

El país ha fomentado la escolarización, pero no ha resuelto el problema de la inserción laboral de los educandos y egresados. El sistema educativo tampoco brinda oportunidades para nuevas exploraciones educacionales. Más allá de la perspectiva laboral, los

estudiantes no encuentran otros estímulos ya que las artes plásticas, la música, los talleres literarios, las disciplinas deportivas e incluso las ciencias tienen escaso espacio en las escuelas y colegios.

En un país de escaso desarrollo industrial, la educación formal refleja esta condición orientándose a la reproducción de las condiciones de producción vigentes (Molina-Galarza, 2016) como país centrado en la exportación de *commodities*. No está explícito en los documentos oficiales, pero forma parte de lo que se denomina *currículum* oculto de la educación formal: la reproducción de las relaciones de producción (Giroux, 1986), en este caso, en las condiciones de país proveedor de materias primas e industrialmente subdesarrollado.

Por otro lado, en las pymes y con el surgimiento de emprendimientos más modernos, el uso de las nuevas tecnologías, presiona por la capacitación actualizada. Las iniciativas de los emprendedores y las nuevas perspectivas laborales de las microempresas tienen una oportunidad de adiestramiento para el manejo de nuevas tecnologías en las ofertas de capacitación de la educación no formal. Ésta adquiere así dimensiones insospechadas para los jóvenes que buscan empleos cuando la educación formal no les brinda las capacidades adecuadas.

## **Educación no formal y desarrollo humano**

**La** educación es central para el logro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) de la ONU, la meta 4.7 de los ODS sostiene:

Para 2030, garantizar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y la adopción de estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad entre los géneros, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al

desarrollo sostenible, entre otros medios (Organización de las Naciones Unidas, 2015).

La educación no formal se concibe conceptualmente por oposición a la educación formal, ésta es entendida como sistema institucionalizado, jerárquicamente estructurado, cronológicamente graduado, comprendido desde la escuela básica, hasta la universidad (Cabalé-Miranda & Rodríguez-Pérez de Agreda, 2017). La educación no formal no significa desordenada y menos aún informal. La caracteriza la intencionalidad educativa, el rigor y el método, pero no tiene la rigidez de la estructura académica institucional, no discurre durante un lapso largo y no hace parte del régimen regular de escolarización oficial. La educación no formal comprende procesos socioeducativos cuyo propósito es mejorar las condiciones de vida, procurar transformaciones individuales y colectivas a fin de satisfacer las necesidades materiales, recreativas, intelectuales y culturales de diversos grupos humanos (Luján-Ferrer, 2010, pág. 101).

Para la UNESCO, en la educación no formal «se encuentran experiencias ricas en diversidad de abordajes, que aportan y recuperan contenidos cognitivos y no cognitivos del aprendizaje» (UNESCO Office Santiago and Regional Bureau for Education in Latin America and the Caribbean, 2020, pág. 14) En el mismo documento, la UNESCO refiere que las experiencias provenientes de la educación no formal proporcionan saberes y capacidades necesarios que permiten promover el desarrollo sostenible (UNESCO Office Santiago and Regional Bureau for Education in Latin America and the Caribbean, 2020, pág. 14).

Zanotti y Grasso ubican a la educación no formal dentro de lo que denominan «una nueva ecología de la educación», y relacionan a conceptos como «aprendizajes invisibles» o «educación expandida» (2020, pág. 6). La idea de la expansión es central para comprender la posibilidad del acceso masivo al aprendizaje, sobre todo vía Internet; la idea de invisibilidad, nos indica el capital oculto que está en la red, así como la falta de control institucional sobre el desarrollo de esta y la dificultad para medir su impacto.

No es lo mismo la educación a través de las TIC que la educación no formal. Pero las tecnologías de la información y de la comunicación facilitan el desarrollo de la educación no formal pues esta combinación hace posible el acceso a sectores amplios que posiblemente no obtendrían capacitación de otro modo lo cual tiene consecuencias en determinados estratos sociales de escasos recursos o en sectores que, por su ubicación geográfica, no podrían tener acceso a las enseñanzas tradicionales.

La educación no formal, por sus modalidades, flexibilidad y por la heterogeneidad de las poblaciones a las que se dirige, constituye una opción educativa y una oportunidad para el mejoramiento de las condiciones de vida de diferentes grupos sociales, ya que responde a sus necesidades y expectativas (Luján-Ferrer, 2010)

La educación no formal es distinta pero no contradictoria con la formal, ambas constituyen una totalidad interrelacionada, parte del proceso permanente de formación de las personas (Montero-Espinoza, 2011). Tienen en común la sistematización, el ordenamiento metodológico y la intencionalidad educativa que los diferencian de la educación informal (Smither, 2006). Es importante señalar, que, para el acceso a determinadas fuentes de educación no formal, es necesaria una buena base de conocimientos previos. A mayor nivel educativo hay más desenvolvura para la adquisición y aprovechamiento de nuevas enseñanzas provenientes de la educación no formal.

La educación escolar básica combinada con orientaciones para la adquisición de educación no formal podría ser un eje importante de la política estatal para llenar el vacío entre la formación recibida y las necesidades actuales del mundo laboral. Es una manera de responder más rápidamente a las expectativas laborales y a los intereses de los jóvenes.

## **Empleabilidad y educación**

**La** empleabilidad es el conjunto de capacidades que dan la posibilidad relativa de encontrar un empleo y de mantenerlo (Souto-Otero, Ulicna, Schaepkens, & Bogнар). Los empleos son

cambiantes y muchos tienden a desaparecer, el impacto de las nuevas tecnologías volverán obsoletos gran parte de los empleos actuales en los próximos años (Bosch, Pagés, & Ripani, 2018)

Un país como Paraguay, cuya mayor masa de trabajadores empleados trabaja en el sector de servicios y en el sector agropecuario (Ministerio de trabajo, empleo y seguridad social, 2020) enfrenta varios desafíos con respecto a los cambios tecnológicos y la necesidad de adaptación de mano de obra.

En el sector primario conformado por agricultura, ganadería, caza y pesca, trabajan 780.792 personas. En el sector secundario, que incluye la industria manufacturera y la construcción: 598.416, en el sector terciario o de servicios: 1.938.998 trabajadores. (Ministerio de trabajo, empleo y seguridad social, 2020). La agricultura orientada a la exportación está altamente tecnificada actualmente, lo mismo que los servicios comerciales, bancarios y de publicidad. En estos, los cambios son vertiginosos. Los empleos vigentes probablemente desaparecerán hasta en un 64% en los próximos años (Bosch, Pagés, & Ripani, 2018, pág. 13).

Aparecerán nuevas oportunidades laborales y con ellas, nuevos desafíos. Las transformaciones en el mundo del trabajo llevan implícita la exigencia de adaptación a las nuevas demandas y la necesidad de acumulación de nuevos aprendizajes (Bulmer , Watson, & Padua, 2017) acordes al contexto socioeconómico del país. En el mercado de trabajo de Paraguay, el 83% de la demanda de empleo en el sector privado proviene de las micro y pequeñas empresas (Ortiz, 2020, pág. 51).

La escolaridad ha aumentado considerablemente en las últimas décadas y los jóvenes que estudian y trabajan han tenido un incremento del 71% según los últimos estudios (Borda, García, & González, 2015). Al mismo tiempo, puede verse que los desempleados tienen más años de estudios formales que los que tienen trabajo (Borda, García, & González, 2015, pág. 37). No significa que los ocupados no hayan adquirido capacidades a través de otros medios, los conocimientos asimilados desde la educación no formal pueden surtir un efecto incremental en la obtención de un

empleo (Rodríguez, 2015) incluso si las personas no hayan concluido sus estudios primarios o secundarios.

Hay experiencias de que el aprendizaje más modernizado -que responde a las nuevas competencias requeridas- se incorpora a la sociedad a través de la educación no formal (Intarat, Chanchalor, & Murphy, 2017, pág. 108). Ésta se sitúa en mejores condiciones para responder rápidamente a las demandas novedosas, sobre todo en los contextos que exigen el uso de tecnología actualizada.

## **Competencias sociales, emprendedoras y ambidextras**

**Las** exigencias para la adquisición de nuevas capacidades cognitivas, de resolución de problemas, y sobre todo de perspectiva laboral encuentran en la educación no formal respuestas flexibles (Alzira, Van der Linden, & Popov, 2017, pág. 1) por sus características peculiares: es abierta, libre de estructuras burocráticas, enfocadas a aspectos específicos.

---

126

La educación no formal es un ámbito de mucha potencialidad para el aprendizaje de competencias emprendedoras tanto de los que estudian fuera del ámbito académico como de los estudiantes universitarios. Su incorporación en las universidades para agregar competencias transversales, competencias emprendedoras y competencias ambidextras en vistas al desarrollo integral y al empleo, hoy es una necesidad (Ripollés & Michavila, 2020, pág. 73).

Las competencias sociales transversales hablan de la capacidad del individuo de movilizar sus recursos personales y adaptarlos a las condiciones cambiantes del mundo laboral. Las competencias emprendedoras están vinculadas con la orientación a la innovación, a la proactividad, a la búsqueda de una salida profesional de la formación académica adquirida, capacidad para explorar nuevas oportunidades de negocios (Ripollés & Michavila, 2020, págs. 74-76). La interrelación entre ambas constituye lo que se llama competencias ambidextras.

La educación no formal permite flexibilidad y mucha capacidad de adaptación a los requerimientos de los estudiantes. Hay

experiencias de combinación con la educación formal en algunas universidades españolas que incorporan sistemas de evaluación y certificación de las competencias ambidextras adquiridas a través de la educación no formal en su estudiantado (Ripollés & Michavila, 2020, págs. 83-85). Las universidades pueden tener un papel clave en el desarrollo de competencias emprendedoras. Implica reconocer la importancia innovadora de la educación no formal que puede potenciar las carreras universitarias clásicas al dotarle de versatilidad para responder a los requerimientos y desafíos de la sociedad actual, a través de las diversas experiencias provenientes del ámbito colaborativo no formal.

En resumen: la educación no formal adquirida a través de las TIC es bastante barata en general, es versátil, cambia constantemente, es adaptable, responde rápidamente a la obsolescencia de los conocimientos adquiridos en el mismo campo de aprendizaje y aporta competencias ambidextras. El momento más trabajoso es la búsqueda, selección y evaluación de la alternativa más eficaz, para lo cual, el rol de las instituciones privadas o estatales puede ser muy importante para la orientación educacional-vocacional.

## **Conectividad y acceso**

**Si** algunos autores denominan a la presente era como la de la información (Castells, 2006), hay que entenderla, además de un repositorio de conocimientos, como fuente de productividad y se puede extender el alcance del término para comprender a esta época como la de la conectividad. Nunca como ahora en la historia humana ha sido más fácil acceder a conocimientos y comunicar experiencias. Nunca como ahora fue posible formar comunidades anónimas de interacción educativa y aulas virtuales asincrónicas de millones de estudiantes.

El espacio digital se presenta como un nuevo contexto para la producción de saberes, el aprendizaje permanente y la realización del estudio colaborativo. Hace emerger una nueva «sabiduría digital», es decir, la capacidad del ser humano de usufructuar las tecnologías digitales a fin de responder a las necesidades actuales tanto laborales como de la vida cotidiana (Viché Gonzalez, 2021).

Esta nueva sabiduría es producto en gran medida de la educación no formal diseminada en la red. Las TIC, por sus características de ubicuidad y disponibilidad permanente, brindan la posibilidad de aprehender y agenciar un enorme capital de conocimientos que está oculto, convirtiéndolos en capital social (Fernández Salinero & Martín Gutiérrez, 2021).

En el Paraguay solo el 50,8% de los jóvenes de 15 a 24 años estudian en una institución de enseñanza formal (Instituto Nacional de Estadísticas, 2022). Sin embargo, en el año 2021, un promedio de 91,4% de los jóvenes de 15 a 29 años utilizó Internet. En la franja más joven de 15 a 19 años, el 88,7% y en la franja de 25 a 29 años, la utilización de la red llega al 93,6% (Instituto Nacional de Estadísticas, 2022). El acceso a la red no significa que los jóvenes necesariamente le den un uso educativo. Sin embargo, es la fuente de recursos más abundante, práctico y barato para el aprendizaje y está al alcance de la mano, a través de una Tablet o de un teléfono móvil y brinda así unas posibilidades ilimitadas para la formación.

La educación institucional a través de las TIC va cambiando, pero la emergencia continua de conocimientos no va paralela a la asimilación por parte de las instituciones educativas de cualquier nivel. Del mismo modo, la demanda de enseñanzas no es cubierta de forma oportuna por los colegios, universidades o institutos de formación profesional.

El aprendizaje ya no es solo *e-learning* a través de computadoras estacionadas en oficinas y hogares, se ha adaptado al frenesí de los cambios rápidos, a la movilidad y a la utilización más flexible del tiempo. No se trata ya de aula y en ciertos horarios, el proceso es móvil, los dispositivos celulares y tablet permiten actualmente producir entornos llamados *m-learning* (Correa & García, 2021, pág. 84).

Las TIC aportan bastante, tanto en la educación formal como en la no formal. Siempre y cuando exista la infraestructura adecuada de conexión y acceso a los dispositivos, las TIC permitirán adquirir conocimientos actualizados y el desarrollo de enseñanzas colaborativas (Intarat, Chanchalor, & Murphy, 2017, pág. 116) en

todo el país, lo que incluye lugares remotos, alejados de los centros educativos.

Por lo menos como hipótesis se puede sostener que, en ciertos sectores, la importancia del aprendizaje no formal vía Internet es superior a la enseñanza formal recibida, aunque las personas estén cursando algún estudio en instituciones públicas o privadas.

La conjunción entre educación formal y no formal ha motivado la aparición de un movimiento para avalar los conocimientos adquiridos fuera de las instituciones oficiales y que impulsa una transformación educativa a fin de reducir la brecha entre el aprendizaje y el contexto de la vida, de las necesidades actuales de la población (Correa & García, 2021, pág. 77).

## **La expansión de la enseñanza gratuita y colaborativa**

**La** educación gratuita no estatal a través de Internet es una forma del denominado procomún colaborativo (Rifkin, 2014) que se ha extendido por el mundo en las últimas décadas. Wikipedia es un ejemplo de difusión de conocimientos gratuitos, con gestión colaborativa, pero hay otras muchas iniciativas. El costo de Wikipedia en parte se paga con colaboraciones monetarias para mantener la infraestructura, pero en su mayor parte el producto final es consecuencia de los aportes intelectuales privados gratuitos de decenas de miles de colaboradores.

El fenómeno es más amplio, tiene que ver con la irrupción de Internet y con la voluntad de millones de personas de compartir conocimientos por varios motivos. Algunos quieren cooperar simplemente, otros buscan vender publicidad, otros solo pretenden reconocimiento personal. El resultado es la existencia de un *stock* muy grande de conocimientos al alcance de cualquiera.

El punto de conexión entre la educación no formal y el mundo laboral ofrece innumerables perspectivas para la investigación. ¿Qué factores motivaron la búsqueda de aprendizaje en esta categoría? ¿Cuánto de los nuevos conocimientos adquiridos por los jóvenes corresponde al influjo de Internet, sin participación de instituciones de enseñanza formal, públicas o privadas? ¿Cuántos

jóvenes empleados adquirieron conocimientos de manera no formal para trabajar en el rubro en el cual trabajan? ¿Cuántos emprendimientos son el resultado de aprendizajes no formales a través de Internet gratuitos o pagos, aunque después se hayan incorporado conocimientos por vía del estudio formal? ¿Cómo es posible identificar las Pymes organizadas en base al aprendizaje no formal a través de las TIC? Es muy común aprender el uso de programas informáticos con tutoriales gratuitos, incluso habilidades complejas como programación y diseño ¿Cómo es posible avalar en las instituciones educativas formales los conocimientos adquiridos a través de la educación no formal?

Estas preguntas son importantes sobre todo porque el diagnóstico sobre el abandono del estudio por parte de los jóvenes encuentra en la desmotivación un factor relevante tanto en la educación escolar básica (EEB) como en la educación media (EM). El desinterés, puede deberse a varios factores «la falta de preparación de los estudiantes durante la EEB y la aparente poca relevancia del currículo y la instrucción en la EM son problemas complejos que parecen estar contribuyendo en forma importante al abandono escolar de los jóvenes» (Banco Mundial, 2018, pág. 14). Dos aspectos que llevan a la necesidad de indagar sobre la motivación para el aprendizaje a través de la educación no formal y, ligada a esta, al análisis de la accesibilidad y la relación costo-beneficio de la capacitación adquirida. Probablemente la mayor parte del capital humano en las siguientes décadas se va a enriquecer sobre todo con los aportes de la educación no formal.

La masificación del acceso a Internet ha unido a millones de personas que comparten conocimientos de modo gratuito. Se ha producido el fenómeno de poner un cúmulo de saberes, habilidades y experiencias al alcance de personas que, de otra forma, no hubieran tenido la posibilidad de adquirirlos ya sea por falta de recursos o por la lejanía de los centros de instrucción.

A escala general se puede disponer de plataformas especializadas en la enseñanza sistemática y gratuita en línea como el *Khan Academy* (Khan Academy, 2022) o *Educatina* (Educatina, 2022) que proporcionan videos instructivos y ejercicios para el aprendizaje básico.

Existe otro segmento importante de oferta educativa no formal a través de la red que componen saberes específicos técnicos y profesionales. Así, por ejemplo, en el mundo de la gastronomía, la alimentación y la producción de bebidas, miles de personas comparten sus experiencias gratuitamente, lo mismo sucede con los tutoriales para el aprendizaje de aplicaciones informáticas.

El sistema del pro común colaborativo en el ámbito de la educación no formal permite superar en buena medida el desfase que existe entre la educación formal y la demanda laboral, un aspecto importante para el fortalecimiento del capital humano. El aprendizaje colaborativo es una estrategia de aprendizaje que se basa en la ayuda mutua, pone en funcionamiento las habilidades de autoaprendizaje, conecta y se enriquece con las diferencias individuales de los estudiantes (Wang & Wang, 2022)

La nueva pedagogía colaborativa ya se aplica en centros de enseñanza y comunidades del todo el mundo. El objetivo de sus modelos educativos es liberar a los alumnos del espacio privado y cerrado de las aulas tradicionales para que puedan aprender en múltiples procomunes abiertos: el ciberespacio, la plaza pública, la biosfera (Rifkin, 2014).

El rol del Estado respecto a la educación no formal y colaborativa sería extender el servicio de Internet, establecer un marco orientador para el intercambio amigable, facilitar la adquisición de equipos (notebooks, celulares, sistemas de Wifi) a través de financiación barata. Orientar sobre las diversas ofertas de aprendizaje, calificar las mejores plataformas, establecer el acceso a buscadores especializados. Organizar un sistema de validación de los conocimientos adquiridos en alianza con diversas instituciones de enseñanza formal.

La combinación entre educación no formal y el procomún colaborativo va a influir notablemente en la disminución del gasto de bolsillo de los estudiantes, el aprendizaje puede ser más eficaz porque el acceso a diferentes formas de adquisición de conocimientos y habilidades hará que los estudiantes busquen y encuentren un modo apropiado, más ajustado, casi personalizado

de aprender a través de presentaciones, videos, resúmenes, sin costo, disponibles a cualquier hora.

El Estado no solo debe facilitar la infraestructura (acceso a la red de Internet) sino también un sistema de guías por disciplina y niveles al estilo de Wikiversidad (Wikiversidad , 2021), un modelo de universidad en línea asincrónica. Pero no se trata solo de conocimientos con vistas a la empleabilidad, el acceso a capacidades artísticas sería imposible a comunidades distantes que no tienen grandes bibliotecas ni conservatorios ni escuelas de artes plásticas si no es a través de las TIC en la actualidad.

Un sistema de concatenación de la educación no formal a través de la coordinación del Estado no significa la suspensión de la educación escolar básica institucional ni de la universitaria. Las universidades pueden certificar los aprendizajes no formales, adquiridos de forma autodidacta a través de Internet a los estudiantes que no cursaron en sus aulas y/o completar un programa determinado de acuerdo con las necesidades. Esta combinación permitiría dos cosas de manera inmediata, en primer lugar, las perspectivas de la gratuidad de la enseñanza por fuera de la estructura estatal. En segundo orden, el interés que puede suscitar cuando los cursos o entrenamientos son de corta duración y de desarrollo flexible.

El Estado, incluso, puede promover enseñanzas específicas, orientar sobre saberes adaptados al medio, incentivar la producción de conocimientos. El costo inicial de un curso por Internet puede ser alto, pero el costo marginal, una vez colgado en la red es bajísimo, ya que puede multiplicarse por millones. El Estado puede alentar la creación de cursos y otros insumos de aprendizaje a través de becas, premios, concursos, privilegiando determinadas áreas del conocimiento. Las asimetrías educacionales del Paraguay con respecto al conjunto del MERCOSUR son grandes (Souza, Miceli Kerbau, & da Silva, 2020). La educación no formal puede contribuir a la disminución de ellas.

## Conclusiones

El aumento de las ofertas educativas en aquellos campos donde existen demandas laborales o perspectivas de emprendimiento va a contribuir al aumento de los ingresos y al mejoramiento de la calidad de vida de la población y, sobre todo, va a colaborar enormemente con el desarrollo de destrezas y potencialidades creativas de los jóvenes. La promoción y difusión de los sistemas de educación no formal ayuda a la mayor valorización del capital humano,

La educación no formal adquirida a través de las TIC es abundante, casi a costo cero, se adapta rápidamente a los cambios en el mundo laboral y responde notablemente rápido a las necesidades del mundo moderno. Las instituciones privadas o estatales pueden contribuir a la orientación educacional-vocacional de los estudiantes a través de la búsqueda, selección y evaluación de la alternativa más eficaz para cada interesado.

La educación no formal no es contradictoria con la formal, incluso esta última podría constituir una fuente de validación, perfeccionamiento y desarrollo. Es menester la investigación del impacto de la educación no formal en la formación de los emprendedores y de los jóvenes que se incorporaron al mercado laboral.

El Estado puede dar un salto en los logros de sus objetivos educacionales, tanto en cobertura como en calidad aprovechando el cúmulo de cursos, talleres, conferencias y variedades de adiestramientos y tutoriales existentes en la red. Para el efecto, la prioridad debería ser la facilitación del acceso universal a Internet y un sistema de guía de aprendizajes por disciplina y niveles.

La utilización racional de las ofertas educativas no formales que están en circulación en Internet permitirá ampliar la gratuidad de la enseñanza más allá de la educación básica y hará posible y además ampliar la calidad educativa y pluralidad de disciplinas.

La educación no formal, gratuita y a través de la red disminuye notablemente el gasto de bolsillo de los estudiantes y hace que el aprendizaje sea más eficaz porque los interesados buscan y

encuentran objetos y métodos más ajustados a sus necesidades y expectativas.

## Referencias

- Alzira, M., Van der Linden, J., & Popov, O. (2017). Educators in non-formal vocational education and training in Mozambique: A plea for recognition and professionalisation. *International Journal of Lifelong Education*, 36(3), 324-338.
- Banco Mundial. (2018). Paraguay. Invertir en capital humano: una revisión del gasto público y la gestión en los sectores sociales.
- Bauman, Z. (2003). *Modernidad Líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Borda, D., García, D., y González, C. (2015). Inserción de los jóvenes en el mercado del trabajo. Asunción: CADEP. Recuperado el 30 de junio de 2022, de <https://mega.nz/a4ecda24-ee4a-4ee3-977f-041bedc6469c>
- Bosch, M., Pagés, C., y Ripani, L. (2018). El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe: ¿Una gran oportunidad para la región? Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bulmer, E., Watson, S., & Padua, D. (2017). Paraguay jobs diagnostic: the dynamic transformation of employment. World Bank. Recuperado el 11 de agosto de 2022, de <https://elibrary.worldbank.org/doi/epdf/10.1596/28265>
- Cabalé-Miranda, E., y Rodríguez-Pérez de Agreda, G. (2017). Educación no Formal: potencialidades y valor social. *Revista Cubana de Educación Superior*, 36(1), 69-83. Recuperado el 16 de marzo de 2022, de [http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0257-43142017000100007](http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0257-43142017000100007)
- Cardona, M., & et al. (2007). Capital humano: una mirada desde la educación y la experiencia laboral. *Cuadernos de Investigación* (56), 1-36. Recuperado el 9 de febrero de 2022, de <https://publicaciones.eafit.edu.co/index.php/cuadernos-investigacion/article/view/1287/1166>
- Castellar, C., y Uribe, J. (2004). Capital humano y señalización: evidencia para el área metropolitana de Cali. Cali: CIDSE, Centro de Investigaciones y Documentación Socioeconómica. Recuperado el 9 de febrero de 2022, de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cidse-univalle/20121115011821/Doc65>.

- Castells, M. (2006). *La era de la información: economía, sociedad y cultura* (4º ed.). Madrid: Alianza.
- Correa, C., y García, M. (2021). Knowmads. Innovaciones y retos para la inclusión social en la educación digital no formal en México. *Innoeduca. International Journal of Technology and Educational Innovation*, 7(1), 75-88. 33/12888
- Educatina. (2022). Recuperado el 20 de marzo de 2022, de <https://www.educatina.com/>
- Fernández Salinero, C., & Martín Gutiérrez, Á. (2021). Las redes de colaboración entre los centros de formación profesional y su entorno como generadores de capital social. XVII Congreso Nacional y IX Iberoamericano de Pedagogía. Santiago de Compostela 7-9 de julio 2021, (págs. 1263-1264). Santiago de Compostela.
- Instituto Nacional de Estadísticas. (2022). Población juvenil EPHC 2021. Asunción.
- Intarat, S., Chanchalor, S., & Murphy, E. (2017). ICTs for non-formal education in rural Thailand. *Australasian Journal of Educational Technology*, 33(4), 107-121. Obtenido de <https://ajet.org.au/index.php/AJET/article/view/3165/1425>
- Khan Academy. (2022). Recuperado el 20 de marzo de 2022, de <https://es.khanacademy.org/>
- Leyva-López, S., & Cárdenas-Almagro, A. (2002). Economía de la educación: capital humano y rendimiento educativo. *Análisis económico*, XVII(36), 79-106.
- Luján-Ferrer, M. (2010). La administración de la educación no formal aplicada a las organizaciones sociales: Aproximaciones teórico-prácticas. *Revista Educación*, 34(1), 101-118. Recuperado el 22 de marzo de 2022, de <https://www.redalyc.org/pdf/440/44013961006.pdf>
- Ministerio de Educación y Ciencias - Organización de Estados Iberoamericanos. (2020). Análisis de la deserción escolar en el tercer ciclo de la educación escolar básica y educación media. Asunción.
- Ministerio de Educación y Ciencias. (2019). Informe nacional analítico. Asunción. Recuperado el 20 de junio de 2022, de [https://www.mec.gov.py/cms\\_v2/adjuntos/15321?1552931223](https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/15321?1552931223)
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2020). Presentación del informe de gestión 2020. Asunción. Recuperado el 1 de agosto de 2022, de [https://www.mtess.gov.py/application/files/1716/0926/6636/informe\\_gestion\\_2020.pdf](https://www.mtess.gov.py/application/files/1716/0926/6636/informe_gestion_2020.pdf)
- Molina-Galarza, M. (2016). La sociología del sistema de enseñanza de Bourdieu: Reflexiones desde América Latina. *Cadernos de Pesquisa*, 46(162), 942-964.

- Montero-Espinoza, V. (2011). La educación no formal en américa latina. Un análisis en base a los paradigmas predominantes. *Horizontes Educativos*, 16(1), 75-82.
- Navarro, I. (2005). Capital Humano: Su Definición y Alcances en el Desarrollo Local y Regional. *Education Policy Analysis Archives/Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 13(35), 1-36. Recuperado el 9 de febrero de 2022, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275020513035>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). Objetivos de desarrollo sostenible. Recuperado el 20 de marzo de 2022, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- Ortiz, L. (2020). Inflación Credencialista y Heterogeneidad Productiva en la Economía Paraguaya. *Revista de Investigación, Formación y Desarrollo: Generando Productividad Institucional*, 8(1), 40-58.
- Ortiz, L., & et al. (2018). Perfiles educativos y estructura productiva. Asunción: Instituto de Ciencias Sociales (ICSO)-CONACYT. Recuperado el 28 de octubre de 2021, de <https://icso.org.py/sitio/wp-content/uploads/2019/07/Documento-de-Trabajo-N%C2%B0-1.pdf>
- Rifkin, J. (2014). La sociedad de coste marginal cero: el internet de las cosas, el procomún colaborativo y el eclipse del capitalismo. Buenos Aires: Paidós.
- Ripollés, M., & Michavila, F. (2020). Ambidextrismo o el equilibrio: la esencia de las competencias emprendedoras y su aprendizaje no formal. *REDU. Revista de docencia universitaria*, 18(1), 71-89.
- Rodríguez, L. (2015). Análisis de los efectos de los cursos de capacitación sobre el empleo y los salarios en el mercado de trabajo: El caso de Paraguay. CADEP. Recuperado el 10 de agosto de 2022, de <http://www.cadep.org.py/2014/03/cursos-de-capacitacion-y-sus-efectos-en-el-empleo-y-en-el-ingreso/>
- Sánchez-Galán, J. (2015). Economipedia. Recuperado el 21 de marzo de 2022, de <https://economipedia.com/definiciones/coste-marginal.html>
- Sánchez-Silva, C. (2016). La educación formal no va con los 'millennials'. El país. Recuperado el 23 de marzo de 2022, de [https://elpais.com/economia/2016/05/17/actualidad/1463474783\\_247698.html](https://elpais.com/economia/2016/05/17/actualidad/1463474783_247698.html)
- Schultz, T. (1961). Investment in Human Capital. *The American Economic Review*, 51(1), 1-17. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/i331528>
- Smutter, Y. (2006). Hacia una perspectiva sistémica de la educación no formal. *Laurus. Revista de educación*, 12(22), 241-256. Recuperado el 20 de marzo de 2022, de <https://www.redalyc.org/pdf/761/76102213.pdf>

- Souto-Otero, M., Ulicna, D., Schaepkens, L., & Bogнар, V. (s.f.). Estudio sobre el impacto de la educación no formal en la empleabilidad de la juventud. Foro europeo de la juventud. Obtenido de <http://www.cje.org/descargas/cje2824.pdf>
- Souza, K., Miceli Kerbau, M., & da Silva, R. (2020). The right to school education as a dimension of citizenship in MERCOSUR. *Revista online de política y gestao educacional*, 24(1), 737-746.
- UNESCO Office Santiago and Regional Bureau for Education in Latin America and the Caribbean. (2020). UNESCO Biblioteca Digital. Recuperado el 21 de marzo de 2022, de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375308>
- UNICEF. (2016). Perfiles de la exclusión educativa en la República del Paraguay. Recuperado el 23 de junio de 2022, de [https://www.unicef.org/paraguay/media/4076/file/unicefpy\\_perfilesexclusioneducativa\\_.pdf](https://www.unicef.org/paraguay/media/4076/file/unicefpy_perfilesexclusioneducativa_.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2018). En Paraguay, 6 de cada 10 niños no terminan la secundaria. Recuperado el 1 de agosto de 2022, de <https://www.unicef.org/paraguay/comunicados-prensa/en-paraguay-6-de-cada-10-ni%C3%B1os-no-terminan-la-secundaria>
- Viché González, M. (2021). Los espacios virtuales para una educación solidaria. En U. d. Compostela (Ed.), XVII Congreso Nacional y IX Iberoamericano de Pedagogía. Santiago de Compostela 7-9 de julio de 2021. Libro de resúmenes, (págs. 39-40). Santiago de Compostela.
- Wang, Y., & Wang, Q. (2022). A Student Grouping Method for Massive Online Collaborative Learning. *International Journal of Emerging Technologies in Learning.*, 17(3), 18-33. Recuperado el 30 de julio de 2022, de <https://online-journals.org/index.php/ijet/article/view/29429/10761>
- Wikiversidad. (2021). wikiversidad. Recuperado el 23 de marzo de 2022, de <https://es.wikiversity.org/w/index.php?title=Portada&oldid=164101>
- Zanotti, A., & Grasso, M. (2020). Experiencias innovadoras TIC en educación no formal. *Apropiación de tecnologías. Questión*, 1(65), 1-18.

**Sobre el autor:**

**Ángel Estigarribia:** licenciado en Filosofía. Magíster en Filosofía Política Contemporánea. Docente de la Facultad de Filosofía y de la Facultad de Ciencias Sociales (UNA). Docente de la Universidad Autónoma de Encarnación (UNAE). Candidato a investigador PRONII. Editor de la revista Cuadernos de Sociología (FACSO).

**Área:** Ciencias Sociales; **Disciplina:** Trabajo Social; **Tema:** Sindicalismo paraguayo; **Idioma:** Español; **Escritura:** Individual

---

DOI: <https://doi.org/10.47133/respy2500206>

BIBLID: 0251-2483 (2022-2), 139-175

## Capitalismo en Paraguay y lo social: luchas y resistencias de la clase obrera

*Capitalism in Paraguay and the social question: struggles and resistances of the working class*

**Celeste María Houdin Gómez**

Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Sociales,  
Asunción, Paraguay

Contacto: [cele.houdin@hotmail.com](mailto:cele.houdin@hotmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7745-5781>

**Resumen:** El artículo científico busca ubicar y describir cómo se expresa la cuestión social en Paraguay en términos de luchas y resistencias, demandas de la clase trabajadora y las respuestas otorgadas por el Estado en el marco del desarrollo del capitalismo. Se utiliza como matriz teórica el materialismo histórico crítico para repensar la cuestión social en Paraguay desde un proceso histórico crítico que haga un contra peso a la historia tradicionalmente conocida y hegemonizada. Se reconstruye este proceso vivido para establecer bases para el presente y diseñar un futuro para las mayorías, y se asume que en toda sociedad los procesos económicos determinan la base fundamental y a mismo tiempo determinan las condiciones sociales, políticas y culturales. Se discuten las bases económicas para comprender la sociedad en la que vivimos y para entender los vacíos existentes en cuanto a la construcción y consolidación del estado social de derecho, una ciudadanía consciente, estructuras institucionales que desarrollen e implementen políticas sociales para las mayorías, organizaciones/movimientos sindicales y sociales fortalecidos y con conciencia de clase, entre otros. Es clave comprender cómo se desarrolló el Estado en el país, cómo fueron tomadas las decisiones y qué momentos decisivos de la historia son los más relevantes para poder ubicar al Paraguay como un país capitalista alineado al orden mundial en el proceso de expansión capitalista. Se abordan categorías teóricas como la formación socio histórica del Estado Moderno, democracia, lucha de clases,

cuestión social, políticas sociales, movimiento sindical. El artículo tiene como objetivo dar un punto de vista específico con una perspectiva integradora y que necesariamente invitan a ser ampliados y profundizados con posterioridad, y servir de base al desarrollo de clases impartidas en la carrera de trabajo social.

**Palabras clave:** cuestión social; capitalismo; clase trabajadora; Estado; movimiento sindical.

**Abstract:** The scientific article seeks to locate and describe how the social issue is expressed in Paraguay in terms of struggles and resistances, demands of the working class, and responses given by the State in the context of the development of capitalism. Critical historical materialism is used as the theoretical framework to rethink the social issue in Paraguay from a critical historical process that counterbalances the traditionally known and hegemonic history. This lived process is reconstructed to establish a basis for the present and to design a future for the majorities, and it is assumed that in every society, economic processes determine the fundamental basis while also determining social, political, and cultural conditions. The economic foundations are discussed to understand the society we live in and to understand the existing gaps in the construction and consolidation of the rule of law, conscious citizenship, institutional structures that develop and implement social policies for the majorities, strengthened labor and social organizations/movements with class consciousness, among others. It is crucial to understand how the STATE developed in the country, how decisions were made, and which decisive moments in history are the most relevant to locate Paraguay as a capitalist country aligned with the world order in the process of capitalist expansion. Theoretical categories such as the socio-historical formation of the Modern State, democracy, class struggle, social issue, social policies, and labor movement are addressed. The article aims to provide a specific point of view with an integrative perspective that necessarily invites further expansion and deepening and serves as a basis for the development of classes taught in the social work career.

**Keywords:** social question; capitalism; working class; State; labor movement.

**Artículo Enviado:** 26/8/2022

**Artículo aceptado:** 7/11/2022.

**Conflictos de Interés:** Ninguno que declarar.



Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo una Licencia Creative Commons - Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

**Citación Recomendada:** Houdin, C. (2022). Capitalismo en Paraguay y lo social: luchas y resistencias de la clase obrera, *Revista Estudios Paraguayos*, Vol. 40 (2), 139-175. <https://doi.org/10.47133/respy2500206>

## Introducción

**La** tarea con este ensayo es ubicar y describir, cómo se expresa la cuestión social en Paraguay en términos de luchas y resistencias, pero a la vez en términos de demandas de la clase trabajadora y en las respuestas otorgadas por el Estado en el marco del desarrollo del capitalismo, atendiendo la singularidad con la cual se concretiza en el país<sup>1</sup> No resulta una tarea fácil, pero sí necesaria para situar las contradicciones que se van dando entre el capital y trabajo, y sobre todo para comprender en términos más concretos las características que tiene el Estado paraguayo y por ende las políticas sociales que ejecuta.

La matriz teórica desde la que se parte es el materialismo histórico crítico, pues se requiere re- pensar la cuestión social en Paraguay desde un proceso histórico crítico que haga un contra peso a la historia tradicionalmente conocida y hegemonizada, que ha sido la base de la educación formal, incluyendo la terciaria, al menos hasta fines de la dictadura.

141

---

Reconstruir este proceso vivido, es decir una historia que no sólo recuerde el pasado, sino que además establezca bases para el presente y diseñe un futuro para las mayorías, requiere explicitar y vincular la vida misma, las relaciones establecidas, las que siguieron desarrollándose y las que se darán como parte de esta sociedad. Se asume que en toda sociedad los procesos económicos determinan la base fundamental y a mismo tiempo determinan las condiciones sociales, políticas y culturales.

Colocar en discusión las bases económicas, como soportes para edificar sobre ellas la formación socio-histórica del país, como generadores de procesos permiten tener una mayor aproximación a las bases en las que se construyó y se sigue construyendo el ESTADO –NACION.

Estas bases si bien sirven para para comprender la sociedad en la que vivimos, proporcionan a la vez elementos teóricos entender los vacíos existentes en cuanto a: la construcción y consolidación

---

<sup>1</sup> No se ha abordado la cuestión indígena, no por ello se desconoce el proceso histórico.

del estado social de derecho, una ciudadanía consciente, estructuras institucionales que desarrollen e implementen políticas sociales para las mayorías, organizaciones/movimientos sindicales y sociales fortalecidos y con conciencia de clase, entre otros.

La comprensión de nuestra historia a partir de un marco crítico es clave para el conocimiento, de la estructura económica, política, social y cultural actual y para las propuestas que pudieran darse desde los diferentes ámbitos, donde la academia, juega un papel fundamental. Es clave comprender cómo se desarrolló el ESTADO en el país, cómo fueron tomadas las decisiones y qué momentos decisivos de la historia, como los más relevantes. Para hacerlo necesariamente se debe ubicar al Paraguay como un país capitalista, alineado al orden mundial en el proceso de expansión capitalista.

Las ideas que aquí serán discutidas son: formación socio histórica del Estado Moderno, democracia, lucha de clases, cuestión social, políticas sociales, movimiento sindical. Todas estas categorías de teóricas que son abordadas de forma simplificada han sido estudiadas por diversos autores nacionales y extranjeros, sin embargo, aquí son recuperadas no solo para el análisis sino para que sirva de base al desarrollo de clases impartidas en la carrera de trabajo social. Se busca pues dar un punto de vista específico con una perspectiva integradora y que necesariamente invitan a ser ampliados y profundizados con posterioridad.

## **Discusiones y debates**

### **El contexto mundial y la Guerra de la Triple Alianza contra el Paraguay**

**Es** imposible hablar del proceso de conformación del estado moderno, del progreso en términos de la Ilustración, del rompimiento de cadenas del domino español sin dar un destaque fundamental a los hechos acontecidos en el país durante la Guerra Guazú (Grande) o Guerra de la Triple Alianza (1864-1870. No debe parecer al lector una letanía esta mención ya que éste episodio está

ligado al proceso de expansión capitalista – iniciado a finales del siglo XVIII, Inglaterra, luego en Europa y posteriormente al continente Americano, y a las demás Colonias de dominio de los países europeos. Inglaterra se propuso liderar la hegemonía mundial del nuevo modo de producción que dejaba las rémoras de la etapa feudal, y se proyectaba como parte de un mundo industrializado y moderno. Tal es así que el imperio inglés llegó a dominar casi todos los mercados, por tanto, se ubica como centro de la expansión capitalista a Inglaterra.

(...) tenía una economía lo bastante fuerte y un Estado lo bastante agresivo para apoderarse de los mercados de sus competidores. En efecto, las guerras de 1793-1815, última y decisiva fase del duelo librado durante un siglo por Francia e Inglaterra, eliminaron virtualmente a todos los rivales en el mundo extraeuropeo, con la excepción de los jóvenes Estados Unidos. Inglaterra poseía una industria admirablemente equipada para acaudillar la revolución industrial en las circunstancias capitalistas, y una coyuntura económica que se lo permitía: la industria algodonera y la expansión colonial. (Hobsbawm1997:38).

La expansión capitalista, que implicó además dominio de las rutas comerciales, territorios y recursos naturales- el territorio paraguayo del siglo XIX, para Coronel (2012) debe ser entendido como un centro geopolítico de disputa, que pudo haberse iniciado incluso ya desde la conquista y colonización española.

El Paraguay durante ese siglo ya había desarrollado un proceso de modernización, sobre todo con el impulso del gobierno de Carlos Antonio López y posteriormente de su hijo Francisco Solano López. Hechos que fueron posibles gracias a la bases construidas y heredadas del gobierno de Gaspar Rodríguez de Francia. Su gobierno asumió una particularidad *sui generis* para su época, tanto en lo económico, lo político, lo público, entre otras. Solo por citar algunas que se conocen como la política educativa, es decir una educación del pueblo, la economía socializada, que permitió a las y los paraguayos desarrollar conocimientos, saber leer y escribir eran en ese momento acciones revolucionarias, pero ante todo que ésta

provenza del propio estado y que la misma sea era gratuita y obligatoria, son factores que merecen ser colocados de relieve. El Paraguay durante del gobierno del Dr. Francia fue la “la sociedad más avanzada de la América Latina” (Schvartzman, 2011:79). El ESTADO tenía un papel preponderante en todo el proceso económico, social y cultural. Sigue diciendo que “Hasta 1870 no se dieron, entonces, luchas de clase, en el sentido estricto de luchas en tomo a la dirección civil que el concepto tiene en la teoría clasista”. (Ibidem: 77)

Se puede decir además que, la Guerra la Triple Alianza, por sus implicancias puede tener su correlato inclusive con el de una guerra mundial, tal cual se la conoció en el siglo XX. Fue pensada ideológicamente y financiada económicamente por Inglaterra, que en ese entonces tenía el domino exclusivo sobre todos los mercados marítimos. La barbarie con la cual se buscó aniquilar al Paraguay y su población del mapa mundial, sólo puede ser entendida en términos de exterminio. Si bien la guerra dura 5 años en campos de batalla, una vez finalizada se viven casi 10 años de ocupación por parte de Brasil (reino de Portugal) que fue marcada por la violencia y dominación en todos los sentidos, con libertades para ejecutar castigos ejemplificadores como los aplicados en épocas feudales, sobre la población que sobreviviente, principalmente mujeres, campesinas e indígenas y niños. La dominación pasó a ser el lenguaje socializado tal como lo fuera en la colonización.

En otras palabras, para finales del siglo XIX, la potente nación paraguaya había sido diezmada y su población dominada. El pago de la deuda de guerra hecha por el Paraguay, generaron ingresos millonarios en los bancos de Inglaterra. Una vez apaciguado el corazón de América del Sur las puertas para desarrollar sin mayores trabas el avance del dominio inglés- en términos capitalistas- sobre el continente estaban abiertas y resguardadas. De esta forma se dio pie al fortalecimiento del libre mercado, uno de los pilares del capitalismo en su fase expansiva.

Tan sólo a poco más de medio siglo de finalizada la guerra, nuevamente Paraguay es centro de disputa política iniciada por los bloques hegemónicos del capitalismo mundial. Se instala la Guerra

del Chaco (1932-1935), la cual debe ser analizada también en el marco de la crisis del capitalismo y de la lucha por el dominio de territorios y mercados por imperialismo Norteamericano<sup>2</sup>.

Ambas guerras contribuyeron a otorgar al continente Americano y al Paraguay en particular un papel en la división internacional del trabajo, como productor de materias primas. Si se toma en cuenta el escenario mundial occidental, se puede asumir que al poner en crisis la hegemonía mundial de Inglaterra, sobre todo en el siglo XX posterior a la Primera Guerra, una de las salidas del imperialismo Norteamericano fue sin duda alguna la búsqueda y consolidación como bloque de dominación económica, ideológica/política, cultural, y sobre todo territorial, en América, de Sur, la guerra contra el Paraguay puede ser vista como su prueba de fuego.

## **Y la cuestión social, ¿cómo se entiende en todo este proceso? Algunos elementos para para el análisis**

**Iamamoto** (1992) plantea la cuestión social como la relación contradictoria entre capital trabajo, que debe ser vista en su doble dimensión contradictoria, ya que es al mismo desigual y a su vez, se revela ante esta desigualdad. Y es aquí que las y los sujetos explotados por el capital, se oponen desde las resistencias, enfrentándose históricamente a ellas, ya sea desde las primeras destrucciones a las máquinas en Inglaterra, las luchas revolucionarias, tomas del poder, la organización de las masas trabajadoras en sindicatos, entre otras.

Para la autora citada anteriormente, la disciplina del trabajo social, trabaja con las múltiples expresiones cotidianas de la cuestión social vividas en diferentes ámbitos y es una profesión que se inserta en la división social y técnica del trabajo. Esta situación particular de la profesión también se presenta como contradictoria, y requiere por tanto de la comprensión y aprehensión del proceso

---

<sup>2</sup> En 1929 se produce una de las crisis más grandes del capitalismo que tiene epicentro en los EE. UU.

del materialismo histórico para ser entendida en esta doble dimensión.

Neto (1992) por su parte indica que, si bien la “cuestión social” nace siendo esencialmente moralizadora, con el fin de desdoblar el concepto de pauperización –consecuencia sine qua non- del nuevo modo de producción capitalista, que comenzaba a expandir su hegemonía hacia finales del siglo XIX. Por tanto, para el autor, esta acepción nace con una clara intención de ocultar las condiciones de explotación y dominación y por lo tanto requiere ser vista como un elemento que forma parte de esa contradicción del capital sobre el trabajo, es decir subsume a este último. Así mismo el término cobra visibilidad pública y por ende política, cuando las y los trabajadores (proletarios) en el marco de una conciencia de clase y conciben que existe desigualdad, entienden las condiciones de explotación en las que se encuentran atrapados, pero aun así buscan hacer frente a dicha situación y por lo tanto exigen mejores condiciones para su vida. Estas “mejoras en todo siempre paliativas” se van- y se siguen dando como respuestas a esas expresiones de desigualdad y rebeldía, por lo tanto, también son conquistas de la clase trabajadora en esa disputa por lograr mejores condiciones de vida, de subsistencia, y al mismo tiempo, se inaugura esta “cuestión social” como el eje de acción central del trabajo social desde las políticas públicas y sociales.

---

146

Ambos autores tienen como base la perspectiva crítica basada en los planteamientos de Marx, para mirar la historia y en ella las relaciones que se establecen en la sociedad, el Estado, los mecanismos de producción, las transformaciones que se dan en el mundo del trabajo. Para ambos casos, ya sea para asumir que el trabajo social tiene como materia prima las expresiones de la cuestión social o a las políticas públicas, es indispensable la comprensión del proceso histórico desde una perspectiva crítica.

Para ir sumando a este análisis, y adentrándonos a algunas complejidades propias del desarrollo capitalista, se recoge los planteamientos trabajados por Rafael Barret, que, si bien no forman parte del cotidiano discutir en el espacio académico, contribuyen para entender cómo se fue instalando la cuestión social en Paraguay. Barret, desde la experiencia vivida en el país desde

1904, coloca una discusión interesante sobre la llamada cuestión social: consideraba que el país a pesar de no contar con un proceso de alta industrialización, la cuestión social existía y estaba más bien invisibilizada no reconocida por el Estado moderno incipiente, sin embargo estado el fin, al servicio de los capitales extranjeros que explotaban a las y los trabajadores –en los yerbales- sin ningún tipo de regulaciones, pero si en consonancia con el proceso de expansión capitalista y por ende con las consecuencias de hambre, miseria para la clase trabajadora

Barrett escribe sobre la cuestión social en Paraguay, caracterizando como se desarrolla, haciendo un esfuerzo en que ésta pueda ser evidenciada:

(...) las transformaciones políticas impulsadas por la clase trabajadora en el mundo, sintomáticamente como respuesta a una serie de artículos en donde el economista Rodolfo Ritter concluía que la llamada “cuestión social” no era tal en el Paraguay por el simple hecho de su atraso con respecto a los centros del capitalismo mundial. La caracterización de la vida en los yerbales en 1908 hecha por Barrett, permite dimensionar el avance del modo de producción capitalista. (Brítez: 2014: 25).

147

---

Las reflexiones de Barrett, permiten colocar a “los yerbales” como la expresión visual más clara de la miseria generada por un enclave capitalista. Hoy esta expresión visual puede ser comparada con el predominio de la economía agroexportadora con cultivos expansivos de soja transgénica, la utilización exclusiva de agrotóxicos, lo que a su vez acarrea graves problemas, no sólo la expulsión de campesinos e indígenas de sus tierras, sino también evidenciando el despojo además de sus medios de vida y subsistencia, dejando a su paso, problemas en la salud, física, neurológicas, que se suman al desarraigo, a la marginalidad y la exclusión social. Esto es sin duda alguna expresión de la cuestión social.

Castell (2009) también recupera a Barrett y lo coloca como uno de los pocos intelectuales de la época de inicios del siglo XX, porque identifica y expone la existencia de la cuestión social en Paraguay,

es decir de la contradicción capital/ trabajo como consecuencia de la expansión capitalista y por ende a la incorporación del país dentro de este sistema mundial.

Muy pocos intelectuales paraguayos de la época estaban dispuestos a aceptar: la presencia de una cuestión social en el Paraguay hacia el centenario de su independencia. Es interesante resaltar al respecto que los festejos proyectados para 1911, fueron salteados debido a la guerra civil desatada ese año y que no eran más que la prolongación de una anarquía política casi ininterrumpida desde 1904. Anarquía que encuentra sus causas estructurales en las mismas condiciones socio-económicas que también modelaron la emergencia de la “cuestión social”, con las particularidades que tuvo en el Paraguay derruido y estancado de principios de siglo XX. (Castell: 2009: sd)

Las ideas colocadas por Barrett, y tomadas por algunos autores que son recuperados en este documento, explican y caracterizan el proceso de desarrollo del país y el reconocimiento en el escenario público de la cuestión social. En este sentido se toma como referencia principal a Coronel (2012) para recuperar y reflexionar sobre las ideas presentadas que permiten caracterizar en profundidad la idea de cuestión social.

---

148

## **La expansión capitalista: Paraguay ¿qué papel asumió?**

**Recuperaremos** algunos puntos relevantes de este análisis. Como primer punto, es reconocer el lugar o el escenario en el cual suceden los hechos, por tanto, ubicar al país dentro del continente colonizado, en medio de luchas territoriales con sustento básico en la explotación de los recursos naturales descubiertos en la nueva tierra. Marx al hablar de la acumulación originaria indica que Europa/ Reino Unido, no hubieran sido el centro del desarrollo industrial /capital y el capital, no podría haberse extendido con tanta facilidad sin la explotación de los recursos naturales, la dominación y la política imperialista con la que se relacionó con sus colonias y la población originaria. “Las colonias brindaban a las nuevas

manufacturas que brotaban por todas partes mercado para sus productos y una acumulación de capital intensificada gracias al régimen de monopolio” (Marx, 2016:635).

Se puede mencionar como segundo dentro del proceso de expansión capitalista (Europa del siglo XIX 1800 en el marco de la Revolución Industrial) situar el contexto de Paraguay, que se encontraba en proceso de consolidación de su independencia, iniciada en 1811. La independencia del Paraguay de la corona española tiene como referencia inmediata al gobierno de Francia, lo cual permite trazar un antes (pueblo esclavizado, dependiente, sometido al imperio) y un después del Dr. Francia. Puede decirse que, desde el gobierno de Francia, ideó un tipo de estado en el cual el pueblo debía ser entendido en una nueva relación social y restablecerse como sujeto dentro de la construcción de un estado/nación, dejando atrás el proceso de dominación como consecuencia de la conquista y la barbarie. Se sabe que las acciones de su gobierno incluyendo las políticas públicas implementadas deben ser miradas y entendidas en el concierto de los cambios acontecidos a nivel mundial y del papel establecido por el capital para los países (mal llamados periféricos) que consideraban como posesión suya, por haber sido “conquistados y colonizados”.

El Dr. Francia puede ser ubicado como el estadista que inicia el proceso de construcción del ESTADO –NACIÓN. Durante su gobierno le cupo establecer políticas que permitieron construir la nación paraguaya, entendida ésta como un espacio territorial, delimitado, con usos y costumbres colectivizadas y con sentido de unidad o identidad asumida por él, desde el mestizaje como uno de los elementos fundamentales que le permitiría construir la nación. Plantea además modificaciones sustantivas en cuanto a lo económico, cultural, político e incluso religioso. Acciones que muy tempranamente serán observadas como contrarias al avance capitalista mundial: ya que la base más clara de este gobierno, fue la apropiación de los medios de producción, riquezas naturales e instrumentos, considerados como un bien público.

## **Enfrentar a la cuestión social desde el gobierno de Francia.**

**Se** parte de la afirmación de que el Paraguay no quedó por fuera del proceso de expansión capitalista, sólo que esta forma de expresión industrializa no se logra imponer como una hegemonía ni en el país ni en el continente Sudamericano. Los países que lo componen pasaron a ser productores de materia prima- el Paraguay casi con exclusividad y tendencia de serlo siempre. Ahora bien, este hecho no puede ser asumido de forma natural porque es sabido que nada es resultado de un fenómeno natural cuando se habla del proceso de expansión capitalista. Si en la actualidad -inicios del siglo XXI- se sigue planteando que el Paraguay es un país “atrasado y dependiente”, porque no logró el impulso de la industrialización y esto a su vez es causa de su pobreza y sub desarrollo, tal afirmación debe ser problematizada en el orden del capitalismo mundial, sobre todo comprender el proceso histórico en que se desarrollaron las fuerzas productivas ya que estas fueron “obligadas ” a desarrollar un tipo de función, proveer materias primas al capital internacional. Las guerras, del dominio de su territorio, de su cultura de historia y de su proceso de soberanía fueron la estrategia utilizada que dio mayores resultados. Schwartzman (2011) hace referencia al desarrollo de las fuerzas productivas inicando desde un sentido más bien socialista y que éstas pudieron haber sido sido inagurada por el Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia.

150

¿Por qué es relevante recuperar el gobierno del Dr. Francia? En primer lugar, porque arroja datos del proceso histórico que periten entender un poco las condiciones actuales del país. Si bien hablar del gobierno del Dr. Francia es controversial sobre todo para la mayoría de los intelectuales que han escrito sobre este periodo sacándole del escenario internacional, existen otros que han logrado una mirada precisa que cada tanto vale la pena revisarlas y reflexionar sobre ello. Además, es parte del proceso inicial de un pueblo, de manifestación genuina en la construcción de la identidad como pueblo, como paraguayas y paraguayos y que lastimosamente han sido abordadas con sesgos punitivos durante mucho tanto en la educación básica como en la terciaria. A pesar

de sus detractores (teóricos anti-Francia) existen comprobaciones objetivas que brindan datos sobre el gobierno del Dr Francia indicando que fueron desarrolladas políticas públicas importantes. Entre las acciones estatales desarrolladas, se destacan las asambleas del pueblo, la separación del estado de la iglesia católica, las instrucciones obligatorias el trabajo en las estancias de la patria, el resguardo de las fronteras, las ideas de soberanía popular, principios todos que habían sido enarbolados ya en tiempos de la Revolución Francesa, que se expandieron por todo el mundo llegando incluso a nuestro continente.

Francia puede ser visto también como una figura legitimada por un pueblo, vale recordar que la independencia del Paraguay no preciso del uso de la fuerza bélica, situación que dejará de estar presente en casi todos los procesos posteriores. “El establecimiento de la dictadura popular—continúa— no espontánea ni arbitraria, fue la directa consecuencia de la histórica lucha dentro de la sociedad de clases del Paraguay” (White: 75: 78).

Por toda esta complejidad al hablar del Dr. Francia y su gobierno resulta relevante colocar algunos aspectos que pueden ser ubicados como definiciones de orden político social y que pueden ser entendidas como estrategias para hacer frente a la cuestión social y que buscaron lograr una mayor legitimidad en el proceso de la identidad como nación. Por ejemplo; prohibió el casamiento entre españoles, situación que obligó necesariamente a conformar una masa poblacional mestiza, despojó a los conquistadores de sus posiciones y privilegios, liberó a los esclavos, y obligó a la iglesia católica a replegarse. Todas estas acciones pueden ser enmarcadas también como elementos que arrojan el pensamiento de la ilustración y los resultados que deja la Revolución Francesa con las ideas de libertad, igualdad y fraternidad.

Coinciden tanto Schwartzman (2011) y Coronel (2012), en cuanto a la economía y el trabajo, que las dos clases sociales sobre la cual el Dr. Francia construye su base social para el primer periodo independiente fueron los chacareros (una especie de burguesía rural) y la burguesía urbana; artesanos, pequeños y medianos productores, entre otros.)

Francia, crea de esta forma un tipo de Estado con soberanía popular y no un estado liberal requisito fundamental para la instalación y consolidación de las relaciones capitalistas producción y reproducción. Si bien durante su gobierno se desarrollan las fuerzas productivas de tipo capitalista, esta acumulación no pudo darse desde una clase burguesa ya que desde el estado se centralizó el poder. Sin embargo, este proceso no estuvo exento de contradicciones, que también deben ser colocadas como parte del proceso histórico.

El bloqueamiento del desarrollo mercantilista –que no permitió la consolidación de la propiedad privada de la tierra como principal medio de producción, ni la progresiva diferenciación de los productores en clases sociales, por medio de la apropiación de excedentes productivos– no significó la ausencia de explotación ni de la extrema pobreza. (Schvartzman, 2011: 70-71)

---

152

Por otra parte, se puede ubicar como elemento particular, que a pesar de las contracciones la socialización de los excedentes de las Estancias de la Patria, en el primer periodo de gobierno, sirvieron de base para evitar la formación de la clase propietaria. En cuanto al manejo financiero, se tiene otro ejemplo; el crédito hipotecario estatal costaba 6% anual, mientras que, en la Argentina, el comercial costaba entre 18% y 24% anual (Núñez, 2011:117-118).

Es importante recordar que en poco tiempo (menos de 15 años) el país poseía una balanza comercial favorable, no tenía desempleados, la educación alcanzaba a 30.000 niños y el analfabetismo casi desapareció, los alumnos con menos recursos eran alojados y alimentados por el Estado (Guerra, 1984:117).

### **El contexto de gobierno de Carlos Antonio López: Relaciones capitalistas de producción, la Guerra de la Triple Alianza y sus consecuencias.**

El proyecto lopista se asentó en los tres pilares básicos de la revolución democrática burguesa: 1) reforma agraria, la que heredó de su predecesor, entregando tierras e implementos agrícolas al

campesino; 2) industrialización, y 3) creación de un mercado interno. Sin embargo, el régimen no era liberalismo total. Don Carlos consolida un capitalismo de Estado rígido y centralista entorpeciendo las fuerzas productivas privadas. (Coronel: 2012). Indica igualmente que Carlos Antonio López, recibe un estado sin deudas, una economía, sólida, población alfabetizada, y homogénea.

Schvartzman, (2011) refiriere que el gobierno de Carlos Antonio López, fue orientado hacia la formación de una clase política, a través de la formación de latifundios privados, la apertura al mercado internacional y las posibilidades de incorporación de capital y tecnología industrial, todo esto se frena con la Guerra de la Triple Alianza.

En cuanto a la política exterior, una de las primeras medias adoptadas por el mandatario, fue la de abrir las fronteras al mercado internacional, pero dio mayor poder al Estado, se restituyen las tierras expropiadas, se instala la propiedad de la tierra como elemento indispensable para el avance capitalista. Así mismo se reconoce la tierra como posesión de hecho y se impone aun impuesto a las mismas. Confiscó tierras de la población indígena y expropió tierras del Estado a favor de propietarios privados. Liberalizó el mercado interno, lo cual favoreció a la burguesía rural.

La apertura del Río de la Plata a su vez, permitió la exportación de productos, así como la importación de maquinarias para la industria. Se estimuló la radicación de migrantes, se vuelven a establecer las clases anteriores (hacendados, comerciantes, yerbateros), se conforma una masa proletaria amplia, con la liberación de indígenas.

El gobierno de Don Carlos se anima a realizar, lo que se conoce como reproducción ampliada de capital (Marx, 1983:80-83), para ello adopta medidas radicales: "Liberaliza por ley las tierras el 26 de noviembre de 1842 poniendo en vigencia las leyes de Castilla y de Toro" (Pastore, 2008:172-173). A través del decreto del 7 de octubre de 1848 confiscaba todas las tierras comunales y privadas de los 21 pueblos de indios, con lo que el Estado se quedaba con la propiedad de extensas tierras y con todo el ganado que durante 300

años (colonia y gobierno de Francia) pertenecieron a los indígenas. Las estancias “La Patria” aumentaron a 65, con lo que se amplió la producción nacional. Realiza además reformas en la economía, desarrollo industrial, tales como: la construcción del ferrocarril, la fábrica de hierro el telégrafo, el cabildo, el teatro nacional, la catedral, la aduana y la imprenta, crea unas 300 escuelas, además de las escuelas de medicina, filosofía, derecho, latín y matemáticas. Coronel (2012)

Lo concreto como en el mundo entero fue: que las múltiples manifestaciones de la cuestión social que resultaban como consecuencia del capitalismo mercantil y posteriormente industrial dejaban una masa proletaria que sufría las consecuencias de este desarrollo que vivía el país. Por un lado, la burguesía rural (mborijú ryguata) se fortalecía como clase por la comercialización de los rubros de tabaco y algodón, y el proletariado rural (mborياهو apí), fue sintiendo el impacto del mercado competitivo, si antes le bastaba trabajar para vivir en abundancia, en este proceso, debió vender su fuerza de trabajo dentro de las fincas agrícolas y ganaderas, dentro de otro contexto económico.

154

En 1846, se estatizó la propiedad de la yerba y la madera de uso naval, generando recursos para el fisco y materia prima para la protección. Elevó el impuesto a la exportación, las actividades industriales y comerciales aún estaban bajo el control del estado.

“La economía mercantil obligó a un tipo de monocultivo para la exportación, tabaco, algodón, quedando relegada la economía para la subsistencia, llegando incluso en el año 1857 a exportar alimentos para el consumo de Buenos Aires, para evitar hambruna en la población más pobre.” (Whigam, 2010:83, citado por Coronel, 2012: pág. 185).

Este modo de producción económica favorecía a la burguesía rural comerciante (1850). Así mismo puede considerarse como el primer surgimiento de la clase trabajadora, “libre y dependiente” del capital privado.

Nace así el capitalismo agrario y mercantil que obtenía plusvalía haciendo de intermediación comercial entre el proletariado rural y el

Estado, que monopolizaba prácticamente todo el comercio exterior. La clase mercantil inició su proceso de acumulación a través del comercio de la yerba mate, de gran demanda en el mercado internacional (Whigam, 2010:13-19, citado por Coronel: 2012)

Las condiciones políticas y económicas con las que llega el país a la guerra de 1870, marcaron un futuro muy duro para la población paraguaya, que estaba acostumbrada al trabajo, y con ello a la satisfacción de sus necesidades básicas, siempre en el marco de una diferencia de clases, pero que permitía una vida sostenida a partir del trabajo y su reconocimiento como tal.

Las causas que genera la guerra responden necesariamente a las dificultades con las que se encuentran las potencias mundiales para transferir al país al orden mundial del desarrollo del capital: explotación del proletariado y apropiación de la plusvalía.

Hoy en día puede decirse que las guerras han sido elementos claves para el fortalecimiento del capital, la Guerra Grande de 1870 contra el Paraguay no queda fuera de este indicador. Por ejemplo, el financiamiento para la guerra requirió de endeudamientos muy altos para los países. Brasil, por ejemplo: recibió créditos por 20 millones de libras. En cinco años había prestado el doble de lo que prestó en cuatro décadas. En 1875 la casa Baring entregó en empréstito una suma similar a la Argentina, y 3 millones al Uruguay". (Chiavenato, 1989:87, (citado por Coronel, 2012: págs199-200).

De esta forma aún como países que "ganaron" la guerra quedaron bajo el dominio de Inglaterra hipotecando prácticamente sus propios países. Es así, que puede entenderse que la "guerra fue un negocio de alta rentabilidad para el gobierno británico; recuperó el mercado paraguayo y se quedó con ganancias multimillonarias por la vía de créditos otorgados a la Triple Alianza. (Chiavenato, 1989:87, citado por Coronel, 2012: págs199-200).

En términos sociales y culturales, se asume que "la guerra de la Triple Alianza fue una guerra de exterminio, un holocausto que abortó el desarrollo independiente paraguayo, que avanzaba decidido hacia la revolución industrial" (Herken, 1975:44; 62 citado por Coronel; 2012 pág. 201).

Existen discusiones en cuanto a las cifras exactas de pérdidas humanas que tuvo la guerra, el más cercano a la realidad indica que fue aproximadamente un 60 o 70% de la población (calculada en 450.000 aproximadamente). Para dimensionar estas cifras que no tiene precedentes en el mundo, Rusia por ejemplo perdió 20.000.000 de personas en la segunda guerra mundial, un 12% de su población. (Rivarola, 2009)

Nación sin viejos, sin recuerdos casi. El aniquilamiento continúa—, no igualado en ninguna época, fue absoluto; el hachazo formidable. La raza fue ajusticiada, los bordes de la herida, altos como los de un precipicio, no se soldaron nunca, y un pueblo, por espontánea generación, nació de un mar de sangre”. (Barret, citado por Castell, 1988: 85, t. IV. 2009)

## Los problemas que dejó la Guerra Grande

**Las** repercusiones para el Paraguay no fueron menores, además de las vidas perdidas de vida, debió pagar los costos ocasionados por el acto bélico y para ello tuvo que recurrir a un préstamo para el pago de las “deudas de la guerra”. El préstamo fue otorgado por el banco Baring, el mismo que prestó dinero a la Argentina para financiar la guerra. En unos pocos años las deudas paraguayas eran ya millonarias. (Coronel, 2012: 202)

El año 1870 merece ser colocado como un punto de quiebre incuestionable en la historia del Paraguay. Una vez que termina la ocupación del Imperio en 1876, aparece como estrategia: la opción armada fue dejada de lado por una política de penetración económica que terminó por transformar al Paraguay en una zona de complementación del agro argentino.

Castell, (2009) tomando los escritos de Barret indica que él debela la explotación de los yerbales en el Alto Paraná y los quebrachales en el Chaco Boreal. Así mismo ubica los años 1904 en el cual se desarrolló la sangrienta guerra civil, que inicia la hegemonía del Partido Liberal y los capitales anglo-argentinos en el país. Cuando estalló la insurrección de los liberales contra los colorados, éstos

llevaban ya más de 20 años en el poder, habiéndose asentado en él poco después de terminada la guerra del Paraguay. Es imposible entender el estallido que se produciría en 1904 sin relacionarlo con esta característica de la reconstrucción política y económica de la posguerra, que hizo del Paraguay un gobierno satélite del Brasil y una semi colonia económica de la Argentina. (Castells, 2009).

Otro de los puntos relevantes que hasta la fecha permiten visualizar no sólo la tremenda desigualdad en términos de posesión de la tierra que perdura hasta la fecha, fue la venta de las tierras fiscales. Estas ventas masivas fueron iniciadas desde 1885, amparadas en una ley de ventas de tierras fiscales. La tercia parte de la superficie del país estaba en propiedad de 163 personas. Se realizan además la venta de las empresas estatales, yerba mate, ferrocarril, útiles del arsenal, imprenta nacional, edificios públicos, el endeudamiento es cada vez más grande y se consolidan los enclaves como forma productiva igual a grandes feudos y con ello se consolida la propiedad privada.

Para el año 1886, el analfabetismo ya había alcanzado al 86% de la población. Las desigualdades sociales eran abismales, sólo el 6% de la población campesina y trabajadora tenía casa propia, mientras que 163 propietarios eran dueños de más de 15 millones de hectáreas de tierra, la tercia parte de la superficie del país (Rivarola, 1993:183-185). Durante seis décadas el Estado permanecería endeudado (Cardozo, 1988:296, citado por Coronel; 2012, pág. 203)

## **Los enclaves: alcances y consecuencias**

**La** inserción definitiva al mercado mundial capitalista y el modelo agro-exportador dependiente y atrasado, se patentiza con claridad desde la década de los 1890, con el auge de los enclaves. Carlos Cazado se constituyó en uno de los principales y fue la situación vivida por las familias trabajadoras graficada en los escritos de Barret.

...los enclaves tanineros y los yerbales se consolidaban como grandes feudos, con regímenes de explotación esclavistas, bajo condiciones laborales paupérrimas. La tuberculosis, la desnutrición y el alcoholismo hacían estragos de los trabajadores. La “civilización” que trajo la libre empresa había retrasado al país a modos de producción esclavista (Gaona, 1987:44, citado por Coronel; 2012, pág. 202).

La economía se basaba en: la inversión extranjera, grandes latifundios, institución de los enclaves agro exportadores, *que se constituyen* en los ejes de la acumulación. Por otra parte, se tenía una agricultura mini fundaría de baja productividad, vinculada a la exportación y a cargo de la producción para el autoconsumo.

Los enclaves más importantes según Molinier (2012) fueron: CARLOS CASADO LTD (1885) en Chaco, LA INDUSTRIAL PARAGUAYA S.A (1886) en la Región Oriental, la SOCIÉTÉ FONCIERE DU PARAGUAY (19009 en Concepcion, FARQUHAR. Sindicato Norteamericano (1911-1912), que compró el paquete accionario mayoritario de La Industrial Paraguaya.

158

Desde 1893 a 1917 se instalan otras grandes firmas 4 inglesas, 1 argentina, 1 uruguaya y 1 franco-belga) se dedicaron a la cría de ganado en forma extensiva, la saladería y la curtiembre, haciéndose propietarios de 1,435.680 hectáreas cada una. En el Chaco, (2 argentinas, 2 inglesas y 2 norteamericanas). Desde fines decenio de 1880 se elevaron los niveles de exportación, pero no cesaron las fluctuaciones a la baja. La diversificación productiva y de las exportaciones no generará una integración productiva y el consiguiente desarrollo industrial. El intercambio interno y externo de la economía paraguaya fue mediado por el peso argentino. Ninguna moneda fue acuñada en el país.

La fábrica de explotación del quebracho, ha representado la expresión más clara de la explotación del hombre por el hombre, dentro de la modernidad, ubicando las relaciones de producción dentro del régimen feudal con niveles de explotación inimaginables. Recordar la vida en Puerto Casado es doloroso, sin embargo, debe ser ubicado como una de las formas de producción que agotó una de las riquezas naturales del país.

Casado controlaba todo. Profesiones independientes estaban prohibidas, una vez que un miembro de la comunidad no trabajaba más en la estructura empresarial, tenía que abandonar el lugar. Los hijos de los obreros sabían que iban a trabajar en la fábrica como sus padres; el destino individual estaba prediseñado. La posesión de chanchos, gallinas, huertas o chacras estaba prohibida y su tenencia causaba el traslado forzoso. Toda la alimentación había que comprar en el único almacén del pueblo de la propiedad de la empresa. El poblador tenía interdicto de resolver desperfectos en las instalaciones eléctricas o de agua en su hogar; la fábrica se encargaba. Era un sistema perfecto (y perverso) de generar una dependencia absoluta del patrón, en todas las dimensiones de la vida” (Kretschmer, 2011:15. Citado por Moliner; 2012: pág. 225)

Para Molinier (2012:246) el contexto post guerra y los 30 siguientes años, implicaron: una reconstrucción nacional o lo que resultó del intento originó un sistema profundamente desigual, donde los pobres, la mayoría de los hombres, mujeres y niños, fueron abandonados a su suerte, en cuanto al proceso de formación de capacidades de producir sus condiciones y medios de vida y recuperar sus valores.

La crisis mundial en el año 1929 encuentra al Paraguay dentro de un proceso de escasa o precaria industrialización y nuevamente ante un contexto de guerra (1932-1935). Se puede decir que este problema a mundial afecto la economía del país a nivel externo (exportaciones), ya que la mayoría de las familias se dedicaba al cultivo tipo familiar. En este tiempo, bajaron las exportaciones lo cual incidió en la economía, sobre todo porque se contaba con una economía débil y muy ligada a las exportaciones y a la economía del país vecino, principalmente Argentina. Este hecho también afecto el nivel de empleo en algunos sectores, no sólo vinculados con la producción sino también con los servicios, como transporte, carga y descarga portuaria, entre otros

Estos elementos permiten profundizar la cuestión social en Paraguay y sus expresiones concretas, marcadas fuertemente por

la posesión desigual de la tierra y las consecuencias directas en la masa de proletarios, evidenciándose y las contradicciones entre el capital /trabajo Esta producción del capital, se da a nivel mundial y en Paraguay forma parte de este orden mundial.

Otro punto que interesa colocar aquí es cómo fueron desarrollándose los núcleos productivos, no ha sido casual la migración de menonitas, que se inicia ya desde 1917 pero se amplía de forma acelerada posterior a la Segunda Guerra Mundial 1945, instalándose en 4 colonias Chaco Central Filadelfia, Loma Plata; Neuland, y Friesland, y en Bergthal y Sommerfeld, en el departamento de Caaguazú, en la región Oriental. Estos grupos pueden también considerarse como enclaves en términos productivos y se constituyen en sistemas de explotación de mano de obra indígena principalmente, aunque no existan estudios sólidos que permitan abordar el tema. La comunidad menonita del Paraguay es una de las mayores en América Latina, (Moliner: 2012)

En la década de los años veinte (1920) se incorporan nuevas agroindustrias y la exportación de rubros agro-frutales promovidos desde fines de los años ochenta en las colonias de inmigrantes. De los naranjos dulces, naranjos agrios (para la extracción de la esencia de petit grein de las hojas); el maní, coco, que fueron incorporados para el autoconsumo.

En resumen, tomando los niveles de dependencia del país y la expresión concreta del imperialismo como capitalismo de los monopolios, se puede concluir que el Paraguay funciona como un enclave al servicio de los intereses de las grandes potencias extranjeras, donde también la cultura autóctona esta avasallada por la cultura extranjera que construye niveles de desmoralización y engaño en nuestro pueblo para mantenerlo explotado y dominado. Recordemos que, a nivel mundial, la crisis que resulta de las consecuencias de la segunda guerra mundial (1939-1945) volvió a reconfirmar al país como exportador de materia prima.

## **Las consecuencias de la Guerra del Chaco, la organización del Estado sus acciones y consecuencias**

**Las** causas de la guerra del Chaco, como es sabido fueron eminentemente comerciales, obligando a dos pueblos a levantarse entre sí, Paraguay y Bolivia (1932-1935). Las potencias hegemónicas querían seguir teniendo un control de la región tales como: la inglesa, Shell - Royal Dutch- y la norteamericana, Standard Oil (Exxon de la familia Rockefeller) Una vez finalizada la guerra, los veteranos presionan al gobierno para que sean atendidas sus demandas. La revolución febrerista de 1936, y el gobierno de Rafael Franco, marca un hito importante en el país, logrando incorporar algunos cambios, "jornada laboral de 8 horas, seguro social, además se promulga la Ley de Colonización, la cual daba mayores privilegios a los campesinos especialmente a los veteranos, quienes son nominados como sujetos de la reforma, (Coronel, 2011, pág.153). Sin embargo, en menos de 2 años, Franco presionado por la oligarquía fascista, promulga la Ley "152 prohibiendo las movilizaciones populares consideradas como parte del plan de infiltración comunista". (Coronel, 2011, pág.158). En este año también se crea el Ministerio de Salud Pública, para dar respuestas a las secuelas que dejó la Guerra del Chaco en materia de salud.

---

161

No cabe dudas que los gobiernos que surgen de la post guerra pueden ser ubicados como dentro del pensamiento liberal. Algunos hechos que deben señalarse lo reflejan: para el año "1940 el país contaba con 90 mil campesinos sin tierra y 25 latifundistas que concentraban en su poder 12 millones de hectáreas". (Coronel, 2011, pág. 162). En este mismo año comenzaba a discutirse, a raíz del problema de la tierra el Estatuto agrario, considerado como como un elemento más de la burguesía emergente del país.

Siguiendo lo analizado por Rojas, (2014) se puede decir que la economía paraguaya es vista dependiente del capital internacional, cuenta con grandes enclaves en zonas rurales 1,2% de propietarios (ocupaban el 60% de las tierras) y las fincas de hasta 10 hectáreas eran el 79,2% y accedían solo al 18,5% de las tierras.

La mirada de nuestro país como productor de alimentos se reafirma a finales de la guerra del Chaco, con los acuerdos de cooperación iniciados formalmente durante el Gobierno de Etigarribia en el año 1939, y luego en 1942 da origen al programa Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola, (STICA), a partir del convenio firmado con los EE. UU., en el marco del desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, buscando el abastecimiento de alimentos. Este programa buscaba instalar la modernización en el sector agrícola, desde este programa se promovió la migración de campesinos de sus “tierras ocupadas de la zona central” hacia otras a ser ocupadas, expandiendo de esta forma las fronteras sobre todo hacia Acahay y Misiones sobre todo en 1948 (Rojas, 2014).

Con él con el gobierno de Morínigo, (1940 -1948), se crea, por un lado, instituciones que permitían dinamizar la economía, y a la vez “atender” por así decirlo algunos problemas sociales, que quedaron como resultado de la guerra, y de las revueltas políticas. Se puede decir que el Estado en términos de estructura institucional amplía sus bases de forma tal a atender las necesidades de la población, tanto en el ámbito económico, político, educativo, del sector salud, el tema agrario, las obras públicas, entre otras. Se van re-estructurado las siguientes instituciones, Ministerio del Interior y Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Ministerio de Agricultura; Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Ministerio de Defensa Nacional. Así mismo se crea como desentendencia del Ministerio del Interior La “Comisión Nacional de Asistencia Pública y Beneficencia Social.

Las alianzas establecidas, por el mandatario con países vecinos como Chile, Brasil, y el imperialismo Norteamericano, Estados Unidos, mediante firmas de convenios, funda una nueva alianza que no es gratuita, sino que además de endeudar al país, lo obliga asumir la política exterior de los EE. UU. como una política interna. EE. UU. está presente en todas las iniciativas del estado, económicas, sociales, culturales, de forma a asegurar la alianza a los idearios de este país hegemónico.

En el año 1944 se dejan sin efecto las leyes referidas al tema agrario, y los campesinos son ubicados como “intrusos” de las tierras que ocupaban.

Con estos decretos el 63% de los agricultores se proletariza. En la década del 50; 97,23% de población campesina no era dueña de su tierra; 64% de la producción ganadera era controlada por 540 propietarios ganaderos). Aunque se planteó el impuesto a la propiedad latifundista, para que el Estado pudiera financiar programas sociales, lo recaudado sólo alcanzo un 4,3%, monto muy reducido en comparación a las grandes extensiones que debían pagar impuestos. (Coronel, 2011, pág.164)

Fueron vendidas también unos 80.000 km<sup>2</sup> de tierra recuperadas de la guerra del Chaco, de esta forma se sentaba bases para una nueva clase latifundista, expulsando cada vez a los campesinos de la tierra.

La llamada primavera democrática en 1946, sólo duró 6 meses, y finaliza con la revolución de 1947. Es aquí donde las fuerzas armadas pueden ser consideradas como un partido más, se da inicio a una guerra civil. Los resultados en términos políticos fueron muy fuertes, los llamados py nandi, ocupan por la fuerza tierras campesinas, unos 400 mil compatriotas van al exilio (Argentina) y un número importante va a la cárcel en carácter de presos políticos.

Ya en 1949 con el gobierno de Chávez, impulsa algunas acciones, creando el Instituto Superior de la Reforma Agraria, y con ello se vuelve a poner en vigencia el Estatuto Agrario. (1940)

Las condiciones económicas del país eran precarias, entre 1947 y 1954, el crecimiento económico fue de 0,8%.

Con apoyo técnico y financiero de Estados Unidos, como nunca en Paraguay, se crean importantes empresas estatales tales como; en 1941 COPAL (alcoholes); en 1944 COPACAR (carnes); 1945 FLOMERES; en 1948 ANDE (Administración Nacional de Electricidad), transportes tranviarios y otras.

La apuesta del neoliberalismo desde las tres últimas décadas del siglo XX, para influir en una cultura burguesa, fue –y lo sigue siendo– impecable, en el sentido de cubrir todas las formas sociales de producción y de reproducción de la vida, por lo tanto, la o el trabajador se encuentra con el agua hasta el cuello y difícilmente puede verse, juntarse, sentirse con sentido crítico, para reclamar y luchar por mejorar las condiciones de su vida y la de sus compañeros y compañeras trabajadores. La deslocalización (es decir, que las y los trabajadores ya no se encuentran como antes en forma masiva en las fábricas o empresas, están dispersos en el mundo, o incluso recludos en sus domicilios) de la fuerza laboral, junto con la concentración de las riquezas en grandes monopolios transnacionales, promovió una política de precarización laboral con una nueva legislación que, con mayor fuerza a partir del llamado “Consenso de Washington”, atacó duramente las principales conquistas del proletariado.

El modo de producción capitalista no sólo genera una estructura económica y social, sino también y fundamentalmente una cultura (entendiendo como cultura los usos, costumbres y tradiciones de un pueblo). Ése es el verdadero triunfo de la clase dominante la burguesía: haber construido una sociedad donde sus explotados replican y reproducen su concepción de la sociedad y del mundo (la llamada coerción sorda del capital). Los explotados por los burgueses creen que no puede haber trabajo sin patrones, consolidando ellos mismos el sistema que los explota. Y defienden la propiedad privada, fuente de todos los males, creyendo que ellos pueden llegar a ser propietarios de algo, cuando nunca dejan de alquilar lo que creen suyo, pues la burguesía les impone impuestos permanentes para sostener su sistema. Los únicos propietarios, entonces, son los burgueses, pues son los dueños de los medios de producción, incluyendo la tierra. (Robles, 2015)

### **Los reclamos de la clase obrera en Paraguay a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX**

**En** el marco de un capitalismo predominantemente industrial en el mundo las expresiones de reclamos de trabajadores en nuestro

país pueden ser ubicadas ya hacia el año 1880 año en el que se reportan conflictos entre la clase trabajadora y los propietarios. Así en 1892, se organiza el primer sindicato de sastres y carpinteros. Los carpinteros luego de una larga huelga logran algunas reivindicaciones. Coronel (2011), Se organizan además albañiles, panaderos, mozos, cocheros, obreros marítimos, y peluqueros. Los trabajadores de los aserraderos lograron disminuir el horario laboral de 12 a 9 horas teniendo como estrategias la huelga y el paro. Así mismo, “en 1928, fueron creadas dos organizaciones sociales que tuvieron destacada actuación en el movimiento social: la Liga Nacional Independiente y el Partido Comunista Paraguayo” (Díaz de Arce, 1977:334-339; Miranda, 1979:178. Citado por Molinier, 2012, pág. 255).

Brítez (2014) recupera algunas de las ideas sobre la concepción que se plantea en el escenario político en torno a la clase trabajadora, a fines del siglo XX, por parte de la clase dominante, o sea de las patronales, colocadas principalmente por Cecilio Báez<sup>3</sup>. (Brítez, 2014 ).

Las sociedades de mutuo socorro fueron creadas como mecanismos de ayuda ante situaciones críticas en el caso paraguayo, durante la post guerra y son ubicadas, por autores como Francisco Gaona, como antecedentes de la clase obrera. (Florentín, 2010). Se debe citar un ejemplo concreto, la sociedad de obreros tipógrafos fue una de las primeras sociedades de mutuo socorro conformadas, pero sin una identidad de clase.

Este hecho, permite valorar que, para ese tiempo, el proletariado en el país se encontraba aún muy débil en términos de lo que conocemos como conciencia de clase o clase para sí. A pesar de ello se fueron dando algunas experiencias de lucha.

En 1892 se cuenta con un documento de conformidad entre las patronales y los carpinteros en donde, luego de una huelga, los

---

<sup>3</sup> Fue presidente provisional del Paraguay, (1905-1906) uno de los fundadores del partido liberal, ocupó numerosos cargos públicos; senador, presidente del Superior tribunal de la Justicia y Ministerio de Relaciones Exteriores, docente universitario, decano de la Facultad de Derecho, y entre 1937 y 1938 fue uno de los firmantes del tratado de Paz con Bolivia.

obreros accedieron a un 25% de aumento salarial (Brítez, 2014, pág15). Otro dato que se registra hace referencia al año 1903: Los huelguistas han intentado un arreglo con los patrones antes del pronunciamiento, proponiendo como base 9 horas de trabajo por día (Brítez, 2014 citando a Gaona, pág. 15).

No es difícil ubicar la conformación de la clase obrera en el país, si se asume que su promoción fue deliberadamente prohibida, desvalorizada y perseguida. Estas ideas podrían dar pistas para entender en forma más profunda las dificultades que acompañaron a la clase obrera para tomar, por un lado; conciencia de clase y, por otro lado, consolidarse como tal, siguiendo la experiencia en los países de Europa. A pesar de este desfavorable contexto, nuestra experiencia fue enriquecida con varias expresiones de resistencias de la clase obrera que se recuperan a continuación como;

A inicios del siglo XX, se conformaron pequeñas organizaciones campesinas, tales como; Sociedad de Agricultores Unidos de Limpio, La Sociedad de Resistencia y de Obreros Agricultores de Luque, y la Sociedad de Cultivadores y Alambiqueros de Luque, Sociedad de Conductores de Carreteras (San Antonio) y la Sociedad de Agricultores en Itá, ciudades pertenecientes al Departamento Central. La historia da cuenta de la explotación de la fuerza de trabajo en los yerbales y taninera. Desde 1905 en adelante, se escribe otra historia: el surgimiento del sindicalismo de resistencia y acción directa, de tendencia anarco-sindicalista, que germinó en tierra abonada. (CAPPELLETTI, 2013)

En el año 1928, se funda el Partido Comunista Paraguayo, y el Centro Obrero Regional del Paraguay y la Unión Obrera del Paraguay. Las influencias de pensamiento en la clase obrera en sus inicios fueron el anarquismo y el comunismo.

## **Consolidación de las luchas obreras**

**Según** lo desarrollado por (Gaona, 2008; 193-194), en el año 1930, se inicia la huelga de oficiales y albañiles, y después de una larga y paciente lucha, se logró concretar un convenio, en relación con el

régimen de turnos de trabajo, pero éste no fue cumplido. Bajo la presidencia de Guggiari, fue clara la persecución a la clase trabajadora, ya que dio prioridad a la Sociedad de Mutuo Socorro. Ante esto los obreros se aglutinan, en un frente sindical unificado, Consejo Mixto de Delegados, integrado por la Unión Obrera del Paraguay, la Federación Obrera del Paraguay, la Liga de Obreros Marítimos, la Asociación Ferroviaria, la Sociedad de Oficiales y Albañiles y Anexo, la Sociedad de Obreros y Pintores, la Sociedad de Obreros Mosaístas, la Federación Obrera de Calzados, entre otros. Esta instancia decidió apoyar en forma unánime la huelga, de albañiles y como medida de presión a todos los empresarios de la construcción. Desde el ejecutivo se buscó destrabar el boicot, desde una política claramente obrera que se materializa y verifica un manifiesto o documento escrito, que hace público, en el cual se puede verificar claramente la posición de la política anti-obrera. Esta política posteriormente se explicita en el Decreto Nro. 39.436/1931; por el cual se prohíbe el funcionamiento de las varias asociaciones obreras.

Desde febrero de 1931, se inicia una larga etapa de ilegalidad de toda actividad sindical libre e independiente. Los hechos ocurridos el 23 de octubre<sup>4</sup> del mismo año son una muestra más del nivel de autoritarismo y violencia, ante los reclamos sociales. La clase obrera entendió que debía unificar esfuerzos para hacer frente a este contexto desolador, por ello se planteó conformar la Confederación Sindical del Paraguay, lastimosamente no pudo ser realidad, debido a las persecuciones y al contexto de guerra que ya se veía venir.

En febrero de 1936, se instala el Comité Pro- Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), que se presenta como un organismo unificado del proletariado en el país. Una de las primeras

---

<sup>4</sup> El 23 de octubre de 1931, se realiza una manifestación estudiantil, organizada por los Centros de Estudiantes del Colegio Nacional de la Capital y la Escuela Normal, con apoyo de algunos políticos y dirigentes obreros, el objetivo fue de reclamar al gobierno por la soberanía y la defensa del Chaco paraguayo ante las incursiones del ejército boliviano en dicho territorio. Los manifestantes, llegaron ante el Palacio de Gobierno y la respuesta fueron ráfagas de fuego sobre la población que se manifestaba, murieron unos 17 jóvenes, y más de 50 personas heridas.

luchas que se desarrollaron fueron las de manifestarse y denunciar las intenciones y el alcance del Decreto Nro. 152/ 1936 que establecía el arbitraje obligatorio del Estado en materia de conflictos laborales frente al capital, la identificación del “movimiento” (febreristas) con el Estado, la suspensión de las actividades políticas, sindicales o de otra índole, y la “movilización de los voluntarios” (Flecha, 2011).

En junio de 1936, a través del Decreto Nro. 2303, se crea el Departamento Nacional del Trabajo, desde donde se planteó el cumplimiento progresivo de; las 8 horas de trabajo, la libertad sindical, libertad de trabajo, descanso dominical, justo salario, asistencia sanitaria, derecho a la instrucción técnica y profesional de todo obrero, indemnización por accidentes de trabajo, reglamentación del trabajo de personas menores de edad y de mujeres, prohibición del trabajo nocturno a niños, asistencia a la maternidad y a la niñez, como principios básicos que deben ser asumidos desde una política estatal. Así se instala el espacio formal para el reclamo de las demandas de la clase trabajadora, con la tripartita conformada por; un representante de, el estado, la patronal y de las y los obreros.

---

168

Siguiendo a Gaona (2008:258-261), recuperamos aquí dos hechos históricos, para el proceso de la consolidación de la clase obrera, por un lado, fue la realización en mayo de 1938 el Primer Congreso Obrero en Paraguay, el cual permitió la constitución de la Confederación de Trabajadores del Paraguay CTP; y por otro lado la Huelga General de 1941, contra el fascismo, por la autonomía y la libertad sindical.

El gobierno de Morinigo ante este hecho decretó la tregua sindical. La dura represión y apresamiento a dirigentes y obreros de la Central de Trabajadores del Paraguay (CTP), generó casi la desaparición de esta. Sin embargo, la clase obrera se reagrupó para organizar su lucha. El partido Comunista Paraguayo (PCP) tuvo un rol protagónico en la creación del Consejo Obrero del Paraguay (COP) en 1941, como resultado del trabajo de base de sus mejores cuadros en los sindicatos. Timoteo Ojeda, reconocido dirigente sindical y comunista, fue el primer Secretario General del COP. El COP se destacó por el gran despliegue organizativo de

base para la organización y formación de numerosos sindicatos como los tanineros en el norte, así como en frigoríficos, hilanderías, tanto en la capital como en el interior del país. Para desplegar su actividad organizativa, el COP creó un órgano periodístico de carácter quincenal, denominado Unidad Obrera, con el que hacía llegar los objetivos de la lucha en ascenso del movimiento obrero y fundamentalmente la formación de conciencia en la clase obrera como fuerza protagónica para lograr los anhelados cambios reclamados por las mayorías del campo y la ciudad.

La actividad de masas del COP fue constante y muy valiente, atendiendo la vigencia de la Ley 217, de corte fascista, contra la cual el COP desplegó una de sus más importantes luchas en 1944, organizando una huelga general para la derogación de esta, donde centenares de sindicatos se levantaron en varias regiones del país, demostrando una importante capacidad de organización y fuerza.

El Partido Comunista Paraguayo dirigió al movimiento obrero en la década de 1940. Autores como Washington Ashwell, contrarios a la ideología revolucionaria, tuvieron que reconocer que el PCP era el único Partido obrero del Paraguay y que durante todo este tiempo monopolizaron la dirección del movimiento laboral del país. Timoteo Ojeda fue uno de los grandes líderes del movimiento obrero en estos tiempos, estibador en el nuevo Puerto de Asunción, fue un gran orador en el idioma guaraní, conmovía al pueblo trabajador con profundos discursos. También fue miembro del Comité Central del PCP, organizó a los obreros portuarios, fue delegado en la Central de Trabajadores del Paraguay (CTP), luego de que ésta fuera disuelta, como Secretario General se dedicó a organizar el COP y se destacó por una extraordinaria actividad organizativa en la promoción y creación de nuevos sindicatos, como también en la reactivación de los que habían quedado golpeados luego de la disolución de la CTP. Como dirigente sindical y comunista, sufrió persecuciones, cárcel y tortura, por parte de los regímenes fascistas de Morínigo y Stroessner. Al decir de Bonzi (2001), *Timoteo Ojeda es un valor inestimable de la clase obrera paraguaya, un paradigma de entrega en defensa de la causa de sus pares y del pueblo. Que merece el respeto y la emulación de las nuevas generaciones.*

Al respecto de la huelga de 1941, el gobierno de Morínigo, responde de manera agresiva ubicando los reclamos como descontextualizados y a los huelguistas como anarquistas, desestabilizadores del proceso y cuyas prácticas deben ser superadas y así buscó alianza con el pueblo en general, parte del pronunciamiento gubernamental dice: *No se trata aquí de un conflicto entre el capital y el trabajo sino de una mera interpretación de una resolución, (Nro. 152) que pudo haber sido estudiada hasta llegar acuerdos, sin necesidad de recurrir a una medida de carácter verdaderamente revolucionario.*

Algunos resultados de la huelga, a las 24 horas, una parte importante de los obreros vuelve a trabajar, y en el interior no alcanzó a tener mucha fuerza. La tregua sindical planteaba algunas alternativas, algunos sindicatos se acogieron a ella, después de 48 horas de paro, lo cual también generó división en la conducción de la huelga. Si bien algunos trabajadores volvieron a sus puestos de trabajo la huelga no se levantó en 4 meses. Al decir de Gaona (2008), la huelga contó con falencias en la conducción y en la lectura del contexto, alejado de las bases populares, y con un análisis ingenuo de la situación, política, y económica, del país, con el gobierno de Morínigo.

En términos de acumulación de fuerza sindical para la clase obrera, según Gaona, ésta se vio envuelta en desconfianza y desaliento, división del movimiento sindical en un momento clave; también el debilitamiento de la democracia naciente en el país; Morínigo no cumplió con su compromiso político con Franco, quedando de esta forma el proletariado más desprotegido que antes.

A mediados de la década del 50, se aprueba, la ley 294/55 *Defensa de la Democracia*, que otorgó poderes para normar la persecución y opresión a cualquier tipo de oposición al régimen stronista. Sumado a esto, en 1956, llegan al país agentes de la CIA<sup>5</sup>, para

---

<sup>5</sup> Central de Inteligencia, o Agencia de Inteligencia, del gobierno de los EE. UU. Su origen data de 147, después de la Segunda Guerra Mundial, y tiene como uno de sus objetivos el espionaje a países que considera enemigos. Las operaciones en cubierta forman parte de sus prácticas, ha apoyado golpes de estado, entrenado a grupos terroristas paramilitares, y ha aplicado también torturas.

asesorar al gobierno en la lucha contra los comunistas. De esta forma el país se alinea de manera mucho más sólida en el bloque liderado por el imperialismo de los EE. UU. y se profundiza el régimen de entrega de nuestras riquezas al capital extranjero, saqueo y terrorismo de estado en el contexto de la mal llamada Guerra Fría.

El contexto de flexibilización de precios y predominio de las empresas privadas, debilitó las condiciones adquisitivas de las y los trabajadores, y en 1958 se llegó a una gran huelga general, reclamando el 29% de aumento salarial. El acatamiento fue importante; obreros de frigoríficos, tanineras, ferrocarril, y estudiantes se movilizaron, pero fueron brutalmente reprimidas. Luego de 14 días de huelga caen derrotados y se persigue a los dirigentes de la Confederación Paraguaya de Trabajadores. Al año siguiente los estudiantes realizan una movilización para pedir la reducción del pasaje y la respuesta fue nuevamente la represión.

## Otras experiencias de lucha

**Por** los años 70 se cuenta con una experiencia importante en el país, conocida como las Ligas Agrarias<sup>6</sup>, las acciones que se conocen como resistencias fueron la creación de las Escuelas Campesinas, los almacenes de consumo teniendo como eje articulador el trueque de los productos, dejando de lado la figura del intermediario. Nuestra historia reconoce la persecución sufrida a sus dirigentes y los hechos ocurridos en la semana santa del año 1976, en el cual son encarcelados, desaparecidos y muertos muchos de sus dirigentes, dejando en claro que los procesos de producción deben desarrollarse, tal cual como lo dicta el gobierno.

*Las lecturas bíblicas y sermones nos sirvieron de base para reflexionar sobre los problemas del campesino. Nosotros les dijimos que hacía demasiado tiempo que nuestras inquietudes quedaban solo como inquietudes y que no salían*

---

<sup>6</sup> Las Ligas Agrarias Cristinas fueron grupos de campesinos que se fueron organizando en base a las reflexiones sobre el trabajo cooperativo y ayuda mutua. Nace en Santa Rosa Misiones y contó con el apoyo de los jesuitas y con el Movimiento Sindical Paraguayo para el fortalecimiento de su organización.

*de nosotros. Nuestros padres, abuelos y bisabuelos habían muerto en la miseria y nosotros queríamos cambiar esa situación: esa fue una reflexión de todos nosotros que compartimos con los pa'í. Ellos se dieron cuenta de que en lugar de pensar en el "más allá" a nosotros nos preocupaba el "aquí" donde nuestros hijos sufrían la falta de pan (Aseretto, 2001, pág.12)*

Ya en la década de 1980, en vinculación con los movimientos sociales, incluyendo a aquellos sindicatos que estaban apoyados por la iglesia católica, se van dando otras articulaciones en la búsqueda de mejoras en los niveles de vida como trabajadores. La mayoría de la fuerza sindical se encontraba en el Estado, pero también, pero se van dando algunas oportunidades de protesta colectiva y articulada, como por ejemplo ante el despido de 200 empleados de la COCA COLA, en la que se juntan protestas estudiantiles y de sindicatos.

Y es a partir de un serie de situaciones de descontentos al interior de los sindicatos estatales, se reorganizan unos 9 sindicatos; Sindicato de Trabajadores de Paraguay Refrescos S.A (Coca Cola), el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Construcción (SINATRAC), Sindicato de Empleados y Obreros del Comercio (SEOC), Sindicato Nacional de Obreros Metalúrgicos y Afines (SINOMA), Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), Federación de Trabajadores Bancarios de Paraguay (FETRABAN), Sindicato de Obreros Gráficos del Paraguay (SOGP), la Federación de Trabajadores del Transporte Colectivo del Paraguay (FETRATRAC) y el Sindicato de la Compañía Algodonera Paraguaya S.A. (CAPSA), que luego conformarán el Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT-P) en el año 1985, aunque duró poco tiempo se puede decir que se planteó una mirada más amplia desde la clase obrera ya más separada del estado y de los partidos políticos, ya que buscaba además de las reivindicaciones gremiales transformaciones políticas y sociales en la estructura de la sociedad.

## Consideraciones finales: la lucha sindical en el proceso de apertura democrática

**Retomando** el contexto a nivel nacional, se puede señalar que, en el año 1988, las condiciones adquisitivas de la clase trabajadora se encontraban más precarizada, los funcionarios públicos en su mayoría no se beneficiaron de los reajustes salariales, y ganaban la mitad del salario mínimo legal.

Aunque se da un aumento salarial, no fue el suficiente. Se realizan manifestaciones desde el Hospital de Clínicas, por mejoras presupuestarias y la represión policial fueron las respuestas más claras.

El régimen de la tiranía fascista ya no tenía el apoyo suficiente de la región y del imperialismo norteamericano, pues los cambios a nivel de las políticas neoliberales debían ser implementadas y en Paraguay el camino se hacía difícil. No fue causal la visita del Papa Juan Pablo II, a nuestro país y los posteriores sucesos del golpe de estado en febrero de 1989.

Si bien se asume que el neoliberalismo como política económica muestra de forma más clara su proyecto en América, específicamente en el Chile de Pinochet, en las décadas de los 80/90, países como el nuestro *debían ser reformados* según las necesidades del proyecto neoliberal, para lo cual el Estado debía ser más pequeño y ágil para dar respuestas a las políticas neoliberales.

En mayo de este mismo año se convoca a la Conferencia Nacional de Organizaciones Sindicales y Campesinas, buscando una articulación entre los distintos movimientos sindicales y tendencias, pero lamentablemente no se logró esta unificación.

La Central Unitaria de Trabajadores se funda en agosto de 1989, en la cual se disputan dos listas de candidatos, una de ellas correspondientes al sector campesino y la segunda al sector más bien urbano la que finalmente gana, y se plantea como *clasista, combativa, autónoma, y democrática guiada por defender los intereses inmediatos e históricos de los trabajadores y la lucha por mejores condiciones de vida y trabajo* (González, 2013).

La apertura de la vida “democrática” antes que fortalecer al movimiento sindical, jugó una suerte de dispersión de sus fuerzas.

Se cuenta con 9 centrales sindicales, para un porcentaje mínimo de trabajadores sindicalizados, 5% en relación con la PEA.

## Referencias

- Brítez, B. (2014). Rafael Barrett: Dialéctica del novecentismo y el anarcosindicalismo. En G. Ortega, Pensamiento Crítico en el Paraguay (pág. 30). Asunción: Base IS. Fundación Rosa Luxemburgo.
- Coronel, B. (2011). Breve interpretación marxista de la historia paraguaya (1537-2011). Asunción: BASE. Investigaciones Sociales. Arandurã Editorial.
- \_\_\_\_\_. (2012). Paraguay, la vanguardia capitalista del siglo XIX. Asunción: Secretaría Nacional de Cultura.
- Florentín, C.G. (2010). <http://librosdehistoriaparaguay.blogspot.com/2010/06/el-paraguay-de-la-post-guerra-1879-1900.html>. Recuperado el 20 de mayo de 2014
- González, I. (2013). El nuevo despertar. Breve historia del movimiento intersindical de trabajadores del Paraguay. Asunción: Novapolis-Arandurã Editorial.
- Iamamoto, M. (1992). Servicio Social, identidad y alienación. San Paulo: Cortez Editora.
- Molinier, L. (2012). La economía paraguaya de entre guerras. En L. R. Compilador, Proceso histórico de la economía paraguaya (págs. 207-258). Asunción: Secretaría Nacional de Cultura.
- Netto, J. (1992). Capitalismo contemporáneo y servicio social. San Paulo: Coretez Editora.
- Rivarola, A. (2009). Holocausto Paraguayo en Guerra del 70. Asunción: ABC Color.
- Rojas, L. (2014). La economía durante el stronismo. Asunción: El Lector-ABC Color.
- \_\_\_\_\_. (2012). Proceso histórico de la economía paraguaya. Asunción: Secretaría Nacional de Cultura.

**Sobre la autora:**

**Celeste Houdin Gómez:** trabajadora social, maestranda en Ciencias Sociales por Flacso Py, con especialización en género, desarrollo territorial, evaluadora par por Aneaes, educadora comunitaria, Profesora asistente de Trabajo Social FACSO-UNA, e investigadora. Con publicaciones vinculadas a Trabajo social, violencias contra las mujeres, maltrato, abuso y explotación sexual, educación derechos humanos, movimientos sociales y sindicales.

\$ 100.00%

\$ 100.00%

Serie C

MINISTERIO DE HACIENDA

BONOS ORO 1935  
4% DE INTERES Y 2% DE AMORTIZACIÓN  
VALOR 31 DE DICIEMBRE 1963

LA CAJA AUTONOMA DE AMORTIZACIÓN, DE ACUERDO CON SUS ATRIBUCIONES, PAGARÁ EN LA ASUNCIÓN, CAPITAL DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY, Y DE ACUERDO CON LA LEY QUE SE TRANSCRIBE, AL TENEROR DE ESTE BONO, LA SUMA DE

CIEN PESOS ORO SELLADO

Nº 05565

LEY N. 4310

PROMULGADA EL 22 DE NOVIEMBRE DE 1935

De Conversión y Consolidación de la Deuda Pública Interna

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Paraguaya, reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de LEY:

Artículo 1º Autorízase al Poder Ejecutivo a emitir títulos al portador denominados Bonos Oro 1935 que, en adelante se denominarán simplemente Bonos, hasta la suma de \$ 10.000.000. (Diez millones) en oro sellado con (cero) cuatro por ciento de interés anual y (dos) dos por ciento de amortización semestral. El servicio de interés y amortización de estos Bonos se hará en oro sellado o en equivalente en divisas o monedas extranjeras de circulación internacional a elección de la Caja Autónoma de Amortización creada por el artículo 1º de la presente ley.

Art. 2º Los Bonos se emitirán en (cinco) de los siguientes valores: diez, cincuenta, cien y mil pesos en oro sellado (1) y también podrán denominarse a cada servicio semestral de interés. Los títulos se inscribirán en el libro del registro de los mismos.

Art. 3º Los Bonos serán colocados en las siguientes condiciones:

a) A la par y al cambio de cien pesos de curso legal por un peso oro sellado, contra moneda de curso legal en efectivo;

b) A la par y al cambio de ciento cincuenta pesos de curso legal por un peso oro sellado, contra certificados de reservas de la reserva en curso legal y otros obligaciones del Estado de curso legal y de curso de oro sellado;

c) A la par contra certificados de reservas en oro sellado, contra otras obligaciones del Estado en la misma moneda, contra certificados de reservas en oro sellado y Bonos de la Banca Nacional en oro sellado y los títulos del servicio de estos títulos.

Art. 4º El servicio de amortización e intereses se hará generalmente el 31 de Junio y el 31 de Diciembre de cada año.

La amortización de efectuarla por lotería pública que será llevada por el Consejo Directivo de la Caja Autónoma de Amortización mediante avisos publicados en los periódicos principales de la Capital con veinte días de anticipación, por la misma, y del modo siguiente: los tenedores de dichos Bonos que serán aborizados el día 1º de Julio en presencia de los interesados y del Director Mayor de Gobierno en su caso, se podrá mejorar las ofertas. El día 1º de Agosto se dará por el Director Mayor de Gobierno la lista de los Bonos a amortizar, de todo lo cual se levantará acta por el Director Mayor de Gobierno. A falta de concurso, o cuando este fuere a la par, se dará por el Director Mayor de Gobierno.

Art. 5º El Estado no ejercerá el derecho de compra de los Bonos total o parcialmente a la par de cualquier tiempo.

Art. 6º El Estado no podrá modificar las condiciones del servicio de los Bonos sin la aprobación del Consejo Directivo de la Caja Autónoma de Amortización.

Art. 7º Los Bonos serán recibidos por la Administración Pública en fianza o depósito de garantía administrativa o judicial por el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser cobrados hasta el 10 de Octubre por día de su valor nominal en garantía de adelantar por los institucionales de cobro del Estado.

Art. 8º Créase una institución denominada "Caja Autónoma de Amortización" con las fines que se expresan en esta Ley.

Art. 9º La Caja Autónoma de Amortización queda investida del carácter de persona jurídica.

Art. 10º La Caja Autónoma de Amortización será administrada por un Consejo Directivo compuesto de cinco miembros a saber: el Presidente de la Oficina de Cambios; un miembro nombrado por el Poder Ejecutivo; el Director de la Cámara y Bolsa de Comercio y dos representantes de los tenedores de Bonos, que serán elegidos en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ser cobrados. El los tenedores de Bonos no podrán designar representantes, fijos o designados por el Director de la Oficina de Cambios de entre los principales tenedores de Bonos conocidos.

Art. 11º La convocatoria a asamblea de los tenedores de Bonos será hecha por la Caja Autónoma de Amortización por medio de avisos publicados en uno de los principales periódicos de la Capital, con treinta días de anticipación por lo menos. Para tener derecho a asistir a la asamblea los Tenedores depositarán sus Bonos en la Caja Autónoma de Amortización, en la Oficina de Cambios o otras instituciones de Crédito de la República o del extranjero hasta veinticuatro horas antes de la fecha citada para su celebración.

A los efectos de la votación se computará un voto por cada cien pesos oro sellado de valor nominal de los Bonos, con las limitaciones establecidas por el Código de Comercio en su Art. 86.

Art. 12º Queda afectado al servicio de los Bonos:

1º El 10% sobre el monto de los derechos de importación;

2º Todos los derechos de exportación no afectada al servicio de la Deuda de Londres;

3º Los derechos sobre abonos en oro sellado o su equivalente en divisas o monedas extranjeras de circulación internacional a opción de la Caja Autónoma de Amortización.

Art. 13º En caso de exceder el resultado de los gastos afectadas la cantidad necesaria para el servicio de los Bonos, se someterá una suma que se podrá aborizar el monto del servicio de un 150. Todo excedente sobre esta suma será ingresado en la Tesorería General de la Nación.

Art. 14º Los impuestos afectados al servicio de Bonos serán abonados exclusivamente por medio de certificados de depósitos expedidos por la Oficina de Cambios a la orden de la Caja Autónoma de Amortización.

Art. 15º Todos los fondos de la Caja Autónoma de Amortización serán depositados en la Oficina de Cambios.

Art. 16º Los fondos en efectivo de curso legal provenientes de la colocación de los Bonos se destinarán exclusivamente a la amortización de la deuda en curso legal contractada por el Estado con la Oficina de Cambios. Este retiro de la suma de la deuda en curso legal contractada por el Estado con la Oficina de

**Área:** Ciencias Sociales; **Disciplina:** Antropología; **Tema:** Cultura de público;  
**Idioma:** Español; **Escritura:** Individual

---

DOI: <https://doi.org/10.47133/respy2500207>

BIBLID: 0251-2483 (2022-2), 177-192

## Rituales del público de cine de la capital y el interior de Paraguay durante el stronismo (1968-1979)

*Rituals of the cinema public from the capital and rural areas of Paraguay during the Stronismo (1968-1979)*

**María Esther Zaracho Robertti**

Universidad Católica “Ntra. Sra. de la Asunción”,  
Facultad de Filosofía, Asunción, Paraguay

Contacto: [mariaesther.zarachor@gmail.com](mailto:mariaesther.zarachor@gmail.com)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5491-5482>

**Resumen:** En esta etnografía del público de cine durante el stronismo (1968-1979) se apunta a una descripción del público de Asunción, Caaguazú y Coronel Oviedo a partir de datos socio demográficos generales, recepción de películas vistas entre 1968 y 1979 y descripción de la forma en que estas organizaron actividades sociales comprendidas desde la noción de ritual. Se generaron varios dispositivos: un ciclo de cine en los tres territorios, entrevistas semiestructuradas, encuestas, y análisis de material audiovisual, bibliográfico y hemerográfico. Se concluye que el campo cinematográfico se encontraba enriquecido por una labor de crítica, el cine como creación, empleo o sustento y la promoción de cineclubes vinculados a una militancia cultural, religiosa o política durante una época de intensa represión.

**Palabras clave:** recepción; ritual; público; campo cinematográfico.

**Abstract:** In this ethnography of the public of cinema during the stronismo (1968-1979) the aim is to describe the public of Asuncion, Caaguazú and Coronel Oviedo from general sociodemographic data, the reception of movies seen between 1968 and 1979, and the description of the way this, organized social activities comprehended from the notion of ritual. Several devices were generated: a film series in the three territories, semi structured interviews, polls, and analysis of audiovisual, bibliographical and hemerographic materials. The conclusion is that the cinematographic field was enriched by a labor of critique, the cinema as a creation, employment or livelihood and the promotion of cinema clubs linked to a cultural, religious or political militancy during a time of intense repression.

**Keywords:** reception; rituals; public; cinematographic field.

**Artículo Enviado:** 26/6/2022

**Artículo aceptado:** 19/10/2022.

**Conflictos de Interés:** Ninguno que declarar.



Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo una Licencia Creative Commons - Atribución 4.0 Internacional (CC BY 4.0).

**Citación Recomendada:** Zaracho, M. (2022). Rituales del público de cine de la capital y el interior de Paraguay durante el stronismo (1968-1979), Revista Estudios Paraguayos, Vol. 40 (2), 177-192.  
<https://doi.org/10.47133/respy2500207>

## Introducción

A diferencia de grandes industrias cinematográficas como Argentina, México o Brasil que cuentan con una prolífica y conocida bibliografía sobre cine, en Paraguay la escasez de material fílmico producido durante el stronismo y las dificultades de acceso a textos en torno a ellos dificulta la labor de los investigadores. La ausencia de una cinemateca nacional y la carencia de políticas públicas de cultura en torno al patrimonio audiovisual nacional que permitan la valoración, preservación, difusión y acceso público e irrestricto al acervo fílmico paraguayo para fines de investigación social son otros de los escollos a sortear.

Sin embargo, han sido los propios cineastas, periodistas, académicos, proyectoristas o críticos de cine, quienes, movilizados por su cinefilia, oficiaron de historiadores del cine e hicieron causa común por la divulgación de la historia y memoria del audiovisual en el Paraguay, por mencionar a algunos en una lista seguramente incompleta: Hugo Gamarra, Manuel Cuenca, Tito Vera, Luis Verón, José Luis De Tone, Ray Armele, Antonio Pecci, Jesús Ruiz Nestosa, Rubén Bareiro Saguier , y mucho antes Richard Baddhou, Oscar Trinidad, o el brillante Jorge Aiguadé. Ellos son parte del público de cine de una época ya desaparecida, aquellos que vivieron como práctica cotidiana y desde su niñez, el ritual de ir al cine con la particularidad de hacerlo en contexto de un régimen autoritario.

Refiriéndose al mismo periodo que nos interesa en este estudio (1968-1979), Mestman menciona que “lo cinematográfico, en algunos casos ni siquiera es el lugar más apropiado en el cual buscar objetos principales con los que dialogan o confrontan los films del 68 (...) la dinámica de lo nuevo y luego de la ruptura, tienen mucho que ver con la dinámica de espacios culturales “vecinos” como el periodístico o el literario. Del mismo modo que en otros casos, donde lo ocurrido en el cine a fines de los sesenta no es ajeno a las innovaciones y rupturas en la literatura, el teatro, las artes plásticas, también podría pensarse que en aquellos países con una producción previa escasa” (Mestman, 2016: p.17-18). Siguiendo esta línea reflexiva, este estudio se aboca a describir el campo cinematográfico en Paraguay durante los años 1968 y 1979

desde su público, explorando la recepción y los rituales presentes en su vida cotidiana.

Rosas Mantecón señala que “hasta muy recientemente, la historia del cine ha sido sinónimo de historia de las películas (...) los estudios sobre los espectadores y los espacios de exhibición son minoritarios (Rosas Mantecón, 2017: p.31). Esta etnografía apunta a esa rama de estudios menos frecuentes, preguntándose en concreto: ¿Cómo podría ser descrito en términos sociodemográficos este público? ¿qué películas recepciónò y que recuerda? ¿qué actividades sociales, culturales, políticas o religiosas giraban en torno al ritual de ir al cine?

## Marco teórico

**Las** bases teóricas de esta investigación giran en torno a las etnografías de público de cine, y los estudios de cultura visual. Dickey refiere que mediante la utilización de técnicas etnográficas normales de observación participante y el empleo de métodos cualitativos de investigación, los antropólogos han comenzado a examinar las formas de reaccionar de espectadores, lectores y oyentes con respecto a los medios de comunicación, es decir: de qué manera interpretan los "mensajes" que reciben; cómo utilizan las representaciones para someterse a las ideologías enraizadas en el texto y rechazarlas, así como para crear identidades e imaginar otras realidades; y de qué modo organizan actividades sociales, culturales y políticas en torno a estos medios (Dickey, 1997: p.4).

En este trabajo se describe el público y se aborda la recepción de este tanto en lo que hace a la recepción de películas como a la vida cotidiana, aquella en la que se insertan prácticas rituales más o menos espontáneas y otras oficiales, sistemáticas y muy extendidas en el tiempo. Interesa sobre todo aquello que el público hace con lo que ve y dar luz a la dimensión de agencia, es decir, a su calidad de “espectadores reales en su contexto social, cultural y su experiencia cinematográfica” (Pusnik, 2015: p.6).

A partir de sus estudios sobre el ritual en África central y de los trabajos predecesores de Henry Morgan, Turner hace referencia a

una modalidad extra o meta-estructural de interacción social a la que llamó “communitas” (Turner, 1988: p.11). A partir de esa noción se profundiza en conexiones, incluso fuera del campo de la antropología, como la literatura, la filosofía política, el movimiento hippie o la práctica de complejas religiones universalistas. En ese sentido, este trabajo retoma aspectos de esta noción de communitas como una expresión humana que pertenece al ahora, a diferencia de la estructura, enraizada en el pasado.

En la experiencia del público de cine puede percibirse, al igual que en la communitas: “un modo de relación pasajero, aunque de extraordinaria fuerza, donde se manifiesta un nosotros existencial” (Turner, 1988: p.142) donde las relaciones entre seres totales son generadoras de símbolos, metáforas y comparaciones (Turner, 1988: p.133).

## **Marco metodológico**

**En** esta investigación cualitativa de enfoque etnográfico se realizó en primer lugar una descripción de datos sociodemográficos para caracterizar la muestra. En segundo lugar, se analizó la recepción, o de qué manera interpretó el público las representaciones de algunas películas proyectadas entre los años 1968 y 1979 y, en tercer lugar, se analizó de qué modo estas películas organizaron actividades sociales, culturales y políticas, explorando la vida cotidiana.

## **Territorio**

**El** territorio abordado estuvo conformado por las ciudades de Asunción, Caaguazú y Coronel Oviedo.

## **Unidades de estudio**

**Las** unidades de estudio de esta investigación fueron un grupo de espectadores categorizados por edad, género, rol y localización geográfica. En concreto fueron definidos como Hombres y mujeres, de edades entre 50 años en adelante localizados en ciudades de

Asunción, Caaguazú, Coronel Oviedo que asistieron como público a salas de cine entre los años 1968 a 1979.

## **Instrumentos de recolección de datos**

**Los** datos empíricos utilizados para abordar esta tarea fueron recogidos a lo largo de un proceso de trabajo de abril del 2018 a junio del 2019. Esta labor ocupó tres zonas geográficas distintas (Caaguazú, Asunción y Coronel Oviedo) y supuso aparte la organización de un ciclo de cine, la aplicación de encuestas y realización de entrevistas.

## **Procedimiento de análisis**

**Se** abordó la recepción a partir de cuatro dispositivos. En primer lugar, la organización de un ciclo de cine denominado “El cine en tiempos de Stroessner” donde se exhibieron fragmentos del Noticioso Nacional (1968, 1973, 1976), la película Cerro Corá (1978) y las películas El pueblo (1968), Kuarahy Ohecha (1968) y Manohara (1969), posterior a ello, la aplicación de una encuesta al público del interior y al urbanos, la misma constó de dos ítems 1) Películas 2) Vida Cotidiana. El ítem 1 contribuyó a la descripción de las películas recepcionadas y la parte 2 a aspectos relacionados al ritual de “ir al cine” y como transcurría la vida al momento de la recepción. En tercer lugar, el público que ocupó el rol de cineasta o crítico fue abordado a partir de una entrevista semi estructurada. Como último dispositivo, una ficha análisis de fuentes hemerográficas-bibliográficas otorgó insumos para analizar la recepción desde la crítica y los cineastas.

## Resultados

### Caracterización del público por datos socio demográficos

#### Territorio

El 59% del público de este estudio reside en la zona urbana de Asunción, seguida del 23% de Caaguazú y un 18% de Coronel Oviedo.

#### Roles

El 100% de los encuestados en el interior tuvo un rol alterno al de público, puesto que también se desempeñaron o como trabajadores de cine o “cineros” como se los denomina en la jerga (23% Caaguazú) o como gestores de cineclubs y cine debates (18% Coronel Oviedo). El público de Asunción ocupa estos roles 46% cineastas, 39% de público de cine/ espectador y 15% críticos.

183

---

#### Género

9% corresponde al género femenino y pertenecen a la zona rural, además cumplieron con el rol de trabajadoras de cine en la época. Las actividades cinematográficas en la época eran mayormente desempeñadas por hombres (92%). Por otra parte, teniendo en cuenta una perspectiva cualitativa es importante tener presente que tanto la experiencia de cineclub en Coronel Oviedo como la administración de uno de los cines en Caaguazú estaban vinculadas en su dirección y gestión por mujeres, las cuales al momento de las entrevistas ya se encontraban fallecidas. La perspectiva de género necesitaría ser profundizada en próximas investigaciones.

#### Edades

Las mismas oscilaron entre los 58 años y los 78 años. Esto da la pauta que en la década de 1968-1979 contábamos con un público

infantojuvenil (aquellos que tenían entre 8 y 18 años) y público de jóvenes y adultos (aquellos que tenían entre 18 y 28 años) lo cual también impactó en la calidad y cantidad de información brindada o en los recuerdos. La edad promedio fue de 64 años, por ende, en promedio el público brindó información de cuando contaba entre 14 a 24 años.

## **Residencia fuera de Paraguay**

**Un** cineasta, un crítico y un público de cine, que también ofició de organizador de cineclubs en el interior, residen en el exterior. En el caso del cineasta, el mismo es natural de dicho país. En el caso del crítico y el público ambos se han exiliado a dichos países europeos desde hace unos 35 años aproximadamente, es decir en el último o los últimos años correspondientes a la dictadura stronista. Casualmente se encontraban en el país al momento de realizar la investigación.

## **Recepción de películas y vida cotidiana por zonas geográficas**

### **Coronel Oviedo**

**La** totalidad del público manifiesta haber visto películas en su ciudad, Coronel Oviedo. Las salas recordadas fueron el cine Norte, Parroquial, Guaraní, Madrid, Victoria, Cineclub Cristo Rey e incluso casas particulares. “El cine era la única diversión de entonces, es grato recordar las funciones de matinée donde se intercambiaban revistas, figuritas, principalmente de historietas del oeste, Tarzán, Patoruzú, El llanero solitario, Red Ryder, Django, El santo, Fantomas, las ediciones de Novara” (Hombre, 66 años) .Entre las películas recepcionadas entre los años 1968 y 1979 mencionan “las de Armando Bo, todas eran de directores argentinos. Había un cine argentino basado en la realidad paraguaya, Lucas Demare hizo la película Choferes del Chaco, sobre Hijo de Hombre, por ejemplo” (Hombre, 66 años). En relación con películas realizadas en Paraguay solo el 25% pudo ver El pueblo (1969) en Asunción, recuerdan con más claridad la primera película paraguaya a color

Cerro Corá (1978) y el Noticioso Nacional antes de cada película, se menciona también haber visto el alemán y el norteamericano. Estos noticiosos no le provocaban ninguna reflexión, más bien “eran informativos y pura propaganda de la dictadura” para “ensalzar la figura del presidente”, “se veían obligatoriamente, nos resignábamos en silencio” (Hombre, 66 años).

Sobre la vida cotidiana, una experiencia común fue la participación en el cineclub del Centro Juvenil Cristo Rey el cual surge en la década de 1970. Su principal impulsora fue la única mujer del grupo, ya fallecida, la misma era un poco mayor y tenía contactos con la Alianza Francesa y Don Bosco Films por sus frecuentes viajes a la capital. Este centro estaba comandado por los frailes franciscanos de origen norteamericano que poblaban la zona. Allí vieron películas como El salario del miedo (Clouzot, 1953) en blanco y negro y Sangre de Cóndor (Jorge Sanjinés, 1969). Sobre la escases y particularidad de los cineclubes otro señala: “¿Por qué eran contados los cines clubs? Por qué a la dictadura no le gustaba que la gente piense, mucho menos que opine y mucho menos que critique. Fuimos la primera institución que sacó la primera revista en Coronel Oviedo, o sea que es histórico, se llamó “Adelante”, hacíamos mimeografiado primero, luego fuimos perseguidos por su nombre porque había una revista que se llamaba Adelante, del Partido Comunista, entonces nos miraban mal. Varias veces nos acorralaban los policías, tremendo era antes. Hasta que por fin tuvimos que cerrar porque nuestros compañeros fueron a parar al calabozo local, principalmente acá, y otros fueron a Investigaciones en Asunción (Hombre, 68 años). El cineclub contaba con amplio apoyo de los curas franciscanos locales y de curas de Asunción, en especial citan “los jesuitas del Cristo Rey. (José Antonio) Munarriz era el más famoso, también vino un sacerdote español a hablar de cine” (Hombre, 68 años).

## Caaguazú

El público recuerda que el primer cinero fue el cura de la parroquia, un franciscano español que llegó a la ciudad en el año 1959, “era el Padre Luis Otazua, fue el primer cinero móvil, luego vendió las

máquinas y de ahí pasó a ser cine Manuel Ortiz Guerrero, el primer cine de Caaguazú. Luego vinieron el Cine Primavera, Cine Avenida, Cine Victoria o Caaguazú (móvil), Cine San Lorenzo, y exhibiciones en el Club deportivo 15 de agosto (Hombre, 62 años). Sobre la vida cotidiana entre 1968 y 1979 el público refiere que “ir al cine era como ir una fiesta patronal; en la vereda había vendedores de chipa, estaban los habitués, venían en familia, los novios, los domingos era el día de los niños con los abuelos (Mujer, 57 años).

El público que ocupó un rol como proyectorista recuerda: “Desde niño iba con mi hermano, que era controlador del cine Ortiz Guerrero. Me llevó al cine y se estaba exhibiendo una película sobre el mundial de Inglaterra en 1966 (Hombre, 62 años). Las mujeres tenían literalmente el cine en la casa, puesto que se trataba del negocio familiar. La recepción de coproducciones paraguayo-argentinas fue frecuente, en especial La Burrerita de Ypakarai, uno de los proyectoristas recuerda:” yo habré pasado como setenta veces, fue millones de veces más exitosa que Cerro Corá (Vera,1978), cada vez que no teníamos estreno pasábamos y se llenaba el cine. Respecto a la exhibición del noticioso nacional y la vida cotidiana expresan que “En los noticiosos se veía cuando el general Stroessner hacía un acto cultural, la entrega de diplomas. Inevitable era, teníamos que pasar. No había necesidad de censura, ahí todo el mundo se controlaba...primero iba el comisario, el pyragüé, esos eran agentes del gobierno, no pagaban. Siempre se iban al cine (Hombre, 62 años). Otra expresa: “Se sentía la tensión de la dictadura, los militares a veces interrumpían las funciones para llevar a los chicos al servicio militar. También estaban los movimientos religiosos, en 1978 se crea la juventud franciscana o JUFRA y hubo un despertar porque hubo gente que se alfabetizó, tuvo intercambio con otros jóvenes a través de los encuentros de la pastoral juvenil, se hablaba de la teología de la liberación” (Mujer ,59 años). “En Caaguazú vi el estreno de Cerro Corá con los artistas, tenía 16 años. Yo también tenía una percepción positiva, de orgullo, no me cuestionaba. Era la época stronista donde el Mariscal era el héroe máximo, teníamos una visión idealizada del Mariscal López. Cuando salió la obra de teatro San Fernando (Alcibíades González Delvalle) y se censuró me enteré porque

censuraron la obra y me cambió la visión del Mariscal López. Me fui dando cuenta de lo que pasaba por que en mi casa eran muy prudentes y no se hablaba de Stroessner” (Mujer, 57 años).

## Asunción

El público urbano se reconoce como tal desde la infancia y asocia este periodo con el de sus primeras experiencias cinematográficas: “Desde niño, tenía cuatro cines en mi barrio. Papá se deslomaba de lunes a sábado por los ocho hijos. Éramos cineros, teníamos un proyector, mis dos hermanos alquilaban películas y las proyectábamos, venían los vecinos. Yo era un público más (Hombre, 64 años). Recuerdo “películas argentinas, mexicanas, norteamericanas, italianas, españolas, francesas, western, musicales, infantiles. De las nacionales: La burrerita de Ypakaraí y El trueno entre las hojas” (Hombre, 64 años). “Lo que recuerdo es que estábamos inundados de películas mexicanas, Miguel Ángel Aceves Mejías, Luis y Antonio Aguilar (Hombre, 62 años).

El público recuerda haber recepcionado películas en circuitos comerciales y alternativos. El circuito de salas de capital y barrios por lo general está delimitado por la zona de residencia de los públicos durante los años estudiados, siendo los más mencionados Lumiton, Roma, Splendid, Granados, Victoria, Yguazu y salas de barrio como San Antonio, Pettirosi, España, París, Colón, Opera, Quinta, Cerro Porteño y Apolo, Cine de barrio Sajonia y Barrio Republicano (Club Pablo Rojas). Los consultados recuerdan haber recepcionado la película Cerro Corá y el Noticioso Nacional antes de cada película en el circuito de salas de Asunción, por lo que emiten reflexiones e intenciones observadas en dichas producciones. Respecto al noticioso señalan que “causaba curiosidad y cierto interés ver una película donde aparecían lugares, escenas y personajes de mi país, por lo tanto, los podía reconocer. En la preadolescencia, adolescencia y juventud, el sentimiento era de fastidio y hastío por la repetición y también por el grado de conciencia que uno iba adquiriendo sobre la realidad nacional y el acentuado sesgo propagandístico (Hombre, 63 años). “Recuerdo los Noticiosos que pasaban en cines Granados o Splendid. También

se acompañaba de otros noticieros como UFA-El mundo al instante, Horizonte, NODO de España” (Hombre .62 años).

## **Ampliación del campo cinematográfico: salas comerciales, cineclubes, salas alternativas. Crítica y censura**

El circuito de cineclubes fue especialmente importante y prolífico en el Paraguay del periodo 1968-1979 e incluso en la década de los ochenta. Algunos de los espacios más notables fueron el cineclub Rene Clair del Colegio Monseñor Lasagna; Don Bosco Films, el espacio Cine Tajy coordinado por Oscar Trinidad ( Patria, 1968: p.7), el Cineclub Universitario con apoyo de embajadas como la alemana ( Patria, 1968: p.7) y la Universidad Católica con una referencia importante que fue Ángel Llorente (Gamarra, 2019)<sup>1</sup>, el Instituto Latinoamericano de Relaciones Internacionales (ILARI) cuyos miembros principales eran Taka Chase y José Luis Apleyard, con auspicios de embajadas como la de Bélgica( Patria, 1968: p.8), el Cineclub de la Asociación Cristiana de Jóvenes (ASO) con debates moderados por el padre Jesús Montero Tirado (Patria, 1978: p.12), la embajada brasileña y su cineclub infantil(ABC Color,1969:p.15) y las embajadas japonesa, norteamericana y francesa. La actividad de los cineclubes no fue patrimonio de la capital, también emergieron en el interior del país con apoyo de las instituciones capitalinas en fluido intercambio. El Cineclub Madrigal de Luque contó con apoyo del Cineclub Rene Clair para el formato de proyección y debate (ABC Color, 1969: p.15). En 1969 Encarnación también contaba con su cine club con apoyo de Cine Tajy (Patria, 1969: p.8). El Cineclub de Coronel Oviedo se mantuvo activo de 1965 a 1976, sobre el cierre uno de os gestores refiere: “antes estaba como arzobispo de la capital Jerónimo Pechillo, fue reemplazado por Claudio Silvero y una de sus primeras medidas fue el cierre del cineclub en 1976” (Hombre, 68 años). El Instituto de Cultura Hispánica podría ser mencionado como antecedente institucional de lo que posteriormente fue el Centro Cultural de

---

<sup>1</sup> Entrevista a Hugo Gamarra. Asunción-Paraguay. 2019

España Juan de Salazar que surge en 1976 acogió diversas actividades con una clara posición en relación a la dictadura y los derechos humanos desde la cultura. (CCEJS, 2016: p.86).

## **Crítica y censura**

**El** campo de la literatura y las ciencias sociales posibilitó un ejercicio crítico profundo como antesala de lo que podría interpretarse como crítica propiamente cinematográfica. No resulta fortuito que el sociólogo y antropólogo Ramiro Domínguez accediera como crítico y comentarista de la película Kuarahy Ohecha (1968) en la edición remasterizada de 2013 aportando su visión en torno al mundo campesino. El propio autor, amigo de Domínguez, refiere que este utilizó la película en sus clases de sociología impartidas en la Universidad Católica (Dubosc, 2018)<sup>2</sup>. Las revistas *Péndulo* o *Criterio* surgieron en las décadas del setenta y ochenta. “Algunas como *Alcor* ya llevaban su 42º edición en el año 1966, con más de 10 años de publicación” (Davalos, 2018: p.60). Los periódicos *Comunidad* y *Sendero* desde el año 1973 y el semanario estudiantil *Frente* fueron importantes medios para que los referentes culturales transmitieran su visión. René Dávalos realizó crítica cinematográfica a la vez de cuestionar a la comisión de moralidad y censura de la Municipalidad de Asunción y compartió espacio radial en el programa “Panorama cultural” con Carlos Saguier y Antonio Pecci (Davalos, 2018: pp.48-52-53-57). Richard Baddhou refiere algunos representantes de la crítica de los años cuarenta y cincuenta : Héctor y Víctor de los Ríos, Leopoldo Ramos Jiménez, Alberto Nogués, Ezequiel González Alsina, (Ignacio) Núñez Soler, Ortiz Méndez, Raúl de Laforet, del diario *La Tribuna*, Alberto Martínez, del semanario católico *Comunidad*, el padre Sudape de Radio Charitas y otros (Baddhou, 2015: p.43). Manuel Cuenca recuerda a César Avalos y Jesús Ruíz Nestosa que hacía la crítica en el diario *ABC Color* y Jorge Aguadé en el diario *La Tribuna*<sup>3</sup>. Jesús Ruíz Nestosa (2019)<sup>4</sup>evoca a Alberto Martínez, de

---

<sup>2</sup> Entrevista a Dominique Dubosc.

<sup>3</sup> Entrevista a Manuel Cuenca. Asunción-Paraguay. 2019

<sup>4</sup> Entrevista a Jesús Ruiz Nestosa. Asunción-Paraguay. 2019

la Oficina Católica Internacional del Cine en Asunción (OCIC) y Manolo Prieto de Última Hora. El cineasta Ray Armele<sup>5</sup>, rememora las críticas del padre José Antonio Munarriz y su columna “Lecciones de cine”. Mario Halley Mora fue uno de los referentes de la crítica oficial desde el órgano de prensa del partido colorado; el diario Patria. De los críticos en el exilio, uno de los más destacados y que ha contribuido a una historia del audiovisual en el Paraguay fue, sin duda, Rubén Bareiro Saguier. Oscar Trinidad fue referencia indiscutible de la crítica hacia fines de los setenta, desde su columna en el diario ABC llamada “El ojo de la crítica” escribió hasta 1974, año de su fallecimiento (Méndez, 2018: p.20).

## Conclusión

**Respondiendo** a las preguntas de esta investigación se describe el rol de público de cine como ejercido desde temprana edad, predominantemente masculino. Otros roles que este público asumió aparte de “ir al cine y ver películas” fue el de proyectoristas o administradores de cine (Caaguazú) gestor de cineclubes (Coronel Oviedo). Si bien estadísticamente no fue significativa, la presencia de mujeres en la administración de salas de cine o gestión de cineclubes fue un elemento de gran valor cualitativo que merece ser profundizado por su particularidad. El público de ambos territorios abordados compartió prácticas como la gestión o asistencia a cineclubes, sin embargo, la crítica de cine o la realización audiovisual quedaron asociadas más bien a la capital donde el público ejercía otros roles dentro del periodismo, el arte, o la docencia.

En los tres territorios se registró un importante estímulo en torno a actividades relacionadas a la cinematografía por parte de diferentes órdenes religiosas católicas. Muchas de estas actividades se relacionaron a espacios de formación, reflexión y crítica.

La recepción de películas paraguayas y extranjeras entre los años 1968 y 1979 fue prácticamente uniforme tanto en capital como en el

---

<sup>5</sup> Entrevista a Ray Armele. Asunción-Paraguay. 2019

interior. Se constató la recepción regular y sostenida de los noticiosos locales, españoles, norteamericanos o alemanes. Estos materiales generaban expectativa en la infancia y concluyeron con el desinterés y el aburrimiento durante la edad adulta. El público recuerda la recepción de películas paraguayas, principalmente Cerro Cora y las coproducciones paraguayo-argentinas. La recepción de películas paraguayas independientes fue escasa, dadas las limitaciones de exhibición en la capital. En su mayoría las películas internacionales taquilleras y aquellas percibidas como pasibles de censura en los cineclubes son las que se manifestaron con mayor recurrencia.

En la vida cotidiana, ir al cine se relacionó con una fiesta, un lugar de encuentro, diversión, pensamiento e incluso censura. Este ritual destacó como espacio de relativa libertad en el que personas de diversas clases sociales, territorios, géneros y edades pudieron acceder, en un periodo extendido de tiempo y desde diversos roles, a variadas ofertas culturales. En relación con el campo cinematográfico, los dispositivos como la crítica, los cineclubes, las exhibiciones en salas alternativas en Paraguay y el exterior reflejaron como la recepción de películas derivó en prácticas culturales, sociales, religiosas y políticas de un público de capital e interior que manifestó una inusitada agencia dado el contexto limitante y represivo que caracterizó a aquellos años de la dictadura.

## Referencias

- ABC Color, D. (1969). "Garbancito se exhibe hoy en el cine club infantil". ABC Color, 24 de agosto de 1969. p.15
- \_\_\_\_\_. (1969). "Ciclo de cine francés". ABC Color, 24 de agosto de 1969. p.15
- Baddhou, R. (2015). 50 años de cine en el Paraguay. Personas, lugares, sucesos. Paraguay, FONDEC.
- Centro Cultural de España Juan de Salazar, CCEJS). (2016. 40. Publicación Aniversario. Paraguay, CCEJS.
- Dávalos, R. (2018). René Dávalos. Obras Completas. Paraguay, Editorial Arandurá.

- Dickey, S. (1997). La antropología y sus contribuciones al estudio de los medios de comunicación en:  
<https://tristesantropicos.wordpress.com/pif/calendario-actividades-mayo/lecturas-2013/dickey> (Consultado el 23 de mayo de 2018)
- Méndez, J. (2018). Oscar, biografía novelada de Oscar Trinidad. Paraguay, GF Ediciones.
- Mestman, M. (2016). Las rupturas del 68 en el cine de América Latina. Argentina, Editorial Akal.
- Patria, D. (1969). "Cine Club". Patria, 26 de junio de 1969. p.8
- \_\_\_\_\_. (1968). "Ciclo de cine en el ILARI". Patria, 3 de noviembre. p.8
- \_\_\_\_\_. (1978). "Film de Luis Buñuel en la ASO", Patria, 21 de julio de 1978, p. 2.
- \_\_\_\_\_. (1968). "Festival en el Cine Club Tajy". Patria, 20 de agosto de 1968. p.7
- \_\_\_\_\_. (1968b). "El sábado se inicia ciclo del joven cine alemán". Patria, 16 de octubre de 1968. p.7
- Pusnik, M. (2015). Cinema culture and audience rituals en:  
[http://www.drustvo-antropologov.si/AN/PDF/2015\\_3/Anthropological\\_Notebooks\\_XXI\\_3\\_Pusnik.pdf](http://www.drustvo-antropologov.si/AN/PDF/2015_3/Anthropological_Notebooks_XXI_3_Pusnik.pdf) (Consultado el 2 de marzo de 2018).
- Rosas, A. (2017). Ir al Cine: Antropología de los públicos, la ciudad y las pantallas. México, Gedisa Editorial.
- Turner, V. (1988). El proceso ritual. Estructura y antiestructura. España, Editorial Taurus.

**Sobre la autora:**

**María Esther Zaracho:** Caaguazú, 1982. Cursó estudios de Psicología y Antropología Social (Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción). Ensayista e Investigadora social independiente.

