Financiado dentro del marco del proyecto LAGNIKS por:

PNUD

Generalitat de Catalunya

Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay

Proyecto LAGNIKS

Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay

iig INSTITUT INTERNACIONAL DE GOVERNABILITAT

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

Un estudio realizado en el marco del Proyecto LAGNIKS (Red y Sistema Latinoamericanos de Información y Conocimiento sobre Gobernabilidad).

INSTITUT INTERNACIONAL DE GOVERNABILITAT

Carta de Lucien Muñoz

Es grato e importante para mí poder presentar este diagnóstico sobre el desarrollo institucional del Paraguay.

Seguramente mucha gente se preguntará por qué el PNUD encarga un diagnóstico más.

Simplemente porque queremos entender cuál es la razón por la que un país que a lo largo de la historia ha demostrado su gran capacidad de movilización y de lucha para defender el interés nacional, no está logrando vencer la batalla contra la pobreza y la construcción de una sociedad moderna y más justa que satisfaga a su ciudadanía. Más concretamente, queremos comprender cuáles son las claves históricas, culturales, económicas, sociales e institucionales que explican la crisis de gobernabilidad en la que nos encontramos inmersos.

Analizando la experiencia internacional vemos que la "gobernabilidad es tal vez el factor más importante para erradicar la pobreza y promover el desarrollo[1]" , tal y como lo menciona el último Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2002.

Por lo tanto, si queremos ayudar al país, es necesario entender mejor la realidad, pero la queremos entender –y esto es importante – a través de los ojos y las vivencias de los paraguayos y las paraguayas. Así es que este informe no sólo se trata de una fría revisión bibliográfica hecha desde la distancia por consultores/as internacionales, sino que para su realización fueron entrevistadas más de 100 personas pertenecientes a diferentes sectores y grupos políticos, intelectuales, de la sociedad civil, de la empresa privada, etc.

No queremos que éste se convierta en un informe más. Por ello, este Diagnóstico no se queda sólo en las causas sino que pretende también dar las claves de hacia dónde debería ir el país para superar esta situación e impulsar un debate nacional que lleve a consensos para la aplicación de políticas.

Este debate es fundamental en un contexto de campaña electoral, en donde el desencanto por la Democracia se ha generalizado. Especialmente en la región y particularmente en Paraguay, la Democracia no ha logrado colmar las expectativas y esperanzas de la gente. Ello está provocando la aparición de numerosas tentaciones de regreso al pasado.

Nosotros pensamos que eso sería un error, pues creemos firmemente que hay que apostar por la Democracia, entendida como un proceso que debe construirse a partir de las necesidades de la gente. "La libertad y la participación políticas forman parte del desarrollo humano, como objetivos de desarrollo en sí mismos y como medios para el logro del desarrollo humano[2]" .

No puede haber desarrollo humano sin Democracia, y la Democracia debe perfeccionarse a través del buen funcionamiento de sus instituciones para estar al servicio de la gente.

1 Kofi Annan, Naciones Unidas, 1998.
2 Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2002 "Profundizar la democracia en un mundo fragmentado". PNUD, 2002.

La Democracia es mucho más que la celebración de elecciones. La Democracia "también requiere que sus instituciones funcionen correctamente. Requiere un Poder Legislativo que represente al pueblo, y que no esté controlado por el Presidente, el Primer Ministro, los burócratas y los militares. Exige un Poder Judicial independiente, que consagre un estado de derecho con un respeto a la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. Requiere partidos políticos y sistemas electorales que funcionen de manera apropiada. Requiere fuerzas de seguridad profesionales, políticamente neutrales que sirvan a las necesidades de los ciudadanos. Requiere unos medios de comunicación a los que se tenga acceso, que sean libres, independientes, y neutrales, que no estén controlados por el Estado o por intereses económicos colectivos. Además requiere una sociedad vibrante, que pueda ejercer el control del gobierno y de los grupos de interés, y proporcionar formas alternativas de participación política. Estas instituciones, apoyadas por valores democráticos y el respeto de los Derechos Humanos, proporcionan un sistema de control frente a los riesgos de la tiranía, y el populismo" 3.

Lucien Muñoz
Representante Residente
Setiembre, 2002.

3 Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2002, "Profundizar la democracia en un mundo fragmentado". PNUD, 2002.

Créditos

Director del Estudio:

> Joan Prats i Català

Autores:

Claves Territoriales e Históricas
> Mario Matus

La Transición Democrática y el Sistema Político Institucional
> Mikel Barreda
> Andrea Costafreda

Descentralización y Gobierno Local
> Mila Gascó
> Marc Navarro

Marco Constitucional y Legal y Desempeño Institucional del Estado de Derecho para el Desarrollo
> Germán Burgos Silva
> Joaquín Támara Espot

Paraguay: el Camino hacia la Sociedad de la Información
> Mila Gascó
> Oscar del Álamo

Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano: Marco Conceptual y Analítico
> Joan Prats i Català

Informe Socio-Económico: Realidades y Desafíos del Paraguay
> Rafael Espinosa
> Daniela Vicherat

Director de Marketing y Comunicación:

> Mariano Fernández

Diseño y maquetación:

> Mario Chaparro

Impresión:

Sumario

Acrónimos y Abreviaturas **8**

Presentación **9**

Nota Metodológica **19**

CLAVES TERRITORIALES E HISTÓRICAS **21**

I. Introducción **21**

II. Procesos históricos fundamentales **22**
1. El rol del espacio natural 22
2. Una sociedad rural 24
3. Negación y persistencia de la fusión aborigen-colonial 32
4. Aislamiento y migraciones 38
5. Ausencia de proyecto hegemónico y propensión a la anarquía 45
6. Partidismo autoritario y autoritarismo 48
7. Una acumulación obstruida 55

III. Posibles vías para el cambio 61
1. Acuerdos básicos y estabilidad política 62
2. Éxito económico y apertura 64
3. Modernización e identidad en movimiento 65

Referencias 65

LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y EL SISTEMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL **71**

1. El régimen de Stroessner, su quiebra y la transición democrática 71
1.1. Breve caracterización del régimen stronista 71
1.1.1. La estructura tripartita de poder 72
1.1.2. La organización prebendaria del Estado 73
1.1.3. Una fachada democrática 75
1.2. La quiebra del régimen stronista 75
1.3. El legado del stronismo 76
1.4. La transición política 78
1.4.1. Una transición "desde arriba" 78
1.4.2. El periodo de la transición 79
1.4.3. De la transición a la coyuntura actual 82
2. El nuevo sistema político-institucional 84
2.1. El nuevo sistema político-institucional: ¿un sistema democrático? 84
2.1.1. El cumplimiento de unos requisitos institucionales mínimos 84
2.1.1.1 Elección de cargos públicos 84
2.1.1.2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes 85
2.1.1.3. Libertad de espresión 87
2.1.1.4. Acceso a fuentes alternativas de infromación 87
2.1.1.5. Autonomía de las asociaciones 88
2.1.1.6. Ciudadanía inclusiva 88
2.1.2. Un balance de lo conseguido y lo pendiente en términos de institucionalización 89
2.2. El nuevo sistema político-institucional: ¿un sistema gobernable? 90

2.2.1. El régimen político 91
2.2.1.1. características inherentes del presidencialismo aplicadas al caso paraguayo 91
2.2.1.2. Gobernabilidad ejecutiva 92
2.2.1.3. Gobernabilidad ejecutiva o grado de cooperación Ejecutivo-Legislativo 93
2.2.2. Mecanismos de control al poder político: accountability 96
2.2.2.1. Rendición de cuentas horizontal 97
2.2.2.2. Rendición de cuentas vertical 101
2.2.3. Sistema electoral 101
2.2.3.1. Representatividad política 102
2.2.3.2. Calendario electoral 105
2.2.3.3. Elección directa y gobernabilidad 107
2.2.3.4. Financiación de partidos políticos 107
2.2.3.5. La administración y la justicia electoral 110
2.2.4. Sistema de Partidos 111
2.3. Crisis de gobernabilidad democrática experimentadas 114
2.3.1. No respeto a las reglas de juego democrático 114
2.3.2. Institucionalidad formal o informal que pone en riesgo la gobernabilidad democrática 115
2.3.3. Bloqueos a la toma de decisiones políticas 116
3. Valoración general del sistema político-institucional y algunas propuestas de reforma 117
3.1. Propuestas relativas al régimen político 118
3.2. Propuestas relativas al sistema de pesos y contrapesos entre poderes 118
3.3. Propuestas relativas al proceso electoral 119
3.4. Propuestas relativas al sistema de partidos 121

Referencias bibliográficas 122

Legislación 124

ANEXO **125**

DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNO LOCAL **127**

1. Una visión histórica 127
2. La descentralización del sistema político paraguayo 129
2.1. La inserción de la descentralización en la agenda política 129
2.2. El marco político-institucional en materia de descentralización 131
2.3. La dinámica del proceso de descentralización: Avances y principales problemas 140
2.4. Proyectos de futuro 144
3. Gobiernos locales en Paraguay 145
3.1. El marco legal 145
3.2. Las reglas del juego electoral 149
3.3. Política y partidos políticos al nivel municipal 150
3.4. Asociacionismo y cooperación intermunicipal 154
3.5. Unas últimas palabras 156
4. Hacia un nuevo modelo de descentralización y gobierno local 156

Recursos utilizados 159

Referencias bibliográficas 160

ANEXO **161**

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEL ESTADO DE DERECHO PARA EL DESARROLLO HUMANO **169**

Introducción 169

1. La seguridad jurídica económica 171
1.1. Garantía Constitucional y Legal de la Propiedad 172
1.2. Las Incertidumbres sobre los Derechos de Propiedad 173
1.3. La Dimensión Legal y Constitucional de la Publicidad y Estabilidad de las Leyes y Decisiones Judiciales 174
1.4. Los Problemas de Credibilidad Política y Regulatoria 175
1.5. El Marco Legal para la Actividad Económica Privada Nacional e Internacional 176
1.6. La Transformación Incompleta del Marco Normativo Económico 178
1.7. Influencia Burocrática sobre la iniciativa privada y legalidad de la Administración 179
1.8. Las cargas de una Administración Pública no profesional 180
1.9. Algunas debilidades específicas de la Institucionalidad Formal 182
2. El Poder Judicial 183
2.1. Marco Constitucional y Legal de los actores de la Administración de Justicia 183
2.2. Las Capacidades Institucionales Básicas 185
2.2.1. Número de Jueces, Distribución Territorial y Cobertura 185
2.2.2. El presupuesto del Poder Judicial 186
2.3. El Desempeño del Sistema Judicial 187
2.3.1. Demanda y Producción del Sistema de Justicia 187
2.3.2. Las Debilidades organizacionales de la Gestión Judicial 189
2.4. Carrera Judicial y Garantías para la Independencia 190
2.4.1. La inexistencia de la Carrera Judicial 191
2.4.2. Factores que afectan la Independencia del Poder Judicial 192
2.5. La Garantía de Acceso a la Justicia 193
2.5.1. Obstáculos para el Acceso a la Justicia 194
2.6. Los Actores de las Relaciones Interinstitucionales 194
2.6.1. Las dificultades de las relaciones interinstitucionales 195
2.7. La Corrupción del Poder Judicial 195
2.8. El Poder Judicial paraguayo: Un análisis global 196
3. La garantía de los Derechos Humanos 198
3.1. Sistema Jurídico Constitucional y Derechos Humanos 199
3.1.1. Inserción de los Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico-constitucional paraguayo 199
3.2. Organismos e instrumentos para la protección de los derechos humanos 201
3.2.1. Ministerio Público 201
3.2.2. El Defensor del Pueblo 202
3.3. Derechos Civiles y Políticos 205
3.3.1. Derecho a la libertad, seguridad e integridad personal 206
3.3.2. Derecho a la libertad de expresión 210
3.3.2.1. Marco jurídico 210
3.3.2.2. Situación de los medios de comunicación y periodistas 211
3.3.3. Tutela judicial efectiva y debido proceso 212
3.3.3.1. Mecanismos de garantía 212
3.3.3.2. Las garantías del proceso 217
3.3.4. Igualdad y no discriminación 218
3.3.4.1. Derechos de la mujer 220
3.3.4.2. Pueblos indígenas 221
3.3.5. Derechos Económicos, Sociales y Culturales 222
3.3.5.1. Normativa constitucional 222
3.3.5.2. Situación Población Campesina 223
3.3.5.3. Derecho al trabajo, derechos sindicales y Seguridad Social 224
4. Conclusiones y recomendaciones 224
4.1. Estado de Derecho y Desarrollo Humano en Paraguay 224
4.2. Recomendaciones 226
4.2.1. Sobre Seguridad Jurídica 226
4.2.2. Sobre el Poder Judicial 227
4.2.3. Sobre la garantía de los derechos humanos 229

Referencias 232

ANEXO 237

PARAGUAY: EL CAMINO HACIA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN 245

1. Una aproximación a la sociedad de la información 245
2. Paraguay en el mundo globalizado 247
2.1. Una visión desde la perspectiva económica 247
2.1.1. Aspectos Generales 247
2.1.2. La integración regional 250
2.2 Una visión desde la perspectiva social 251
2.3 La política exterior del Paraguay 252
3. Paraguay y las nuevas tecnologías 253
3.1 La esperanza tecnológica 253
3.1.1. Acciones de inserción en la Sociedad de la Información 254
3.1.2. Legislación existente 255
3.1.3. Actores 256
3.2. El estado de las telecomunicaciones en el país 257
3.2.1. La telefonía fija 257
3.2.1.1. Telefonía fija en domicilios 257
3.2.1.2. Telefonía fija en cabinas públicas 258
3.2.1.3. Precios y demanda asociada 259
3.2.2. Telefonía móvil 259
3.2.3. Internet 261
3.2.3.1. Otras formas de acceso a internet 263
3.2.4. Otras tecnologías a tener en cuenta 264
3.3. El Gobierno y la administración en red 265
3.3.1. El Gobierno y la Administración como sujeto 265
3.3.1.1. Regulaciones 265
3.3.1.2. El proceso de privatización de ANTELCO-COPAQ 267
3.3.1.3. Los últimos pasos 271
3.3.2. El Gobierno y la Administración como objeto 272
3.3.2.1. Iniciativas de Administración electrónica 272
3.3.2.2. Iniciativas de Gobierno electrónico 275
3.4. Economía en red: el desarrollo del comercio electrónico 278
3.5. El capital humano y social en el contexto tecnológico 280
3.5.1. La formación en cuanto a las nuevas tecnologías 280
3.5.1.1. El impulso de algunos centros 281
3.5.1.2. Proyectos en marcha 284
3.5.1.3. Retos de futuro 285
3.5.2. Capital social en red: la promoción de la cultura 285
4. Conclusiones 286
5. Recomendaciones 288

Referencias 291

ANEXO 295

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO HUMANO: MARCO CONCEPTUAL Y ANALÍTICO 301

1. "Gobernabilidad": Las Razones de un Uso Creciente 301
2. Del desbordamiento a la confusión conceptual: Gobernabilidad y "Governance" 306
3. La Gobernabilidad Pura y Dura y su Relación Problemática con el Desarrollo 310
Cómo analizar la gobernabilidad 312
4. Democracia y Gobernabilidad Democrática 319

5. El Desarrollo Humano y la Gobernabilidad Democrática 324

Referencias 330

INFORME SOCIO-ECONÓMICO: REALIDADES Y DESAFÍOS DEL PARAGUAY 333

I. Demografía y Recursos 333
1. Población 333
2. Movimiento natural y migraciones 335
3. Mercado de trabajo y salarios 337

II. Situación macroeconómica 340
1. Producción 340
1.1.Producción, Crecimiento y Precios 340
1.2. Producto Óptimo por Sector 344
1.2.1.Sector Primario 344
1.2.2 Sector Manufacturero 344
1.2.3 Sector Servicios 345
1.2.4.Sector Monetario 345
1.2.5. Sector Bancario 347
2. Sector Externo 347
2.1. Balanza de Pagos 347
2.2. El Sistema de Cambio 350
3. Finanzas Públicas 350
3.1. Gobierno Central 351
3.2. Empresas Públicas 352
4. Políticas económicas 353
4.1 Políticas fiscales 355
4.2. Reformas estructurales 356
4.3. Política Monetaria y reforma bancaria 357
4.4. Sector externo 357
4.5. Perspectivas 358

III. Situación de bienestar 359
1. Pobreza 360
1.1. Indicadores de pobreza y distribución 360
1.2. Satisfacción de necesidades básicas 363
1.3. Grupos excluidos 364
1.3.1. Situación del pueblo indígena 364
1.3.2. Situación de la mujer y los niños 367
2. Sectores sociales 371
2.1. Educación 372
2.2. Salud 376
2.3. Previsión social 378

IV. Perspectivas a futuro y visión a largo plazo 379

Referencias 381

ANEXO 385

Acrónimos y abreviaturas

AD: Alianza DemocráticaADR: Alternative Dispute Resolution (Mecanismos Alternativos de resolución de disputas).

ALCA: Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.

ANR: Alianza Nacional Republicana.

ANTELCO: Administración Nacional de Telecomunicaciones.

Art: Artículo.

Arts: Artículos.

BID: Banco Interamericano de Desarrollo.

CE: Código Electoral.

CEJ: Centro de Estudios Judiciales Nacional de Telecomunicaciones.

CP: Código Penal.

CP: Constitución paraguaya.

CEPAL: Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe.

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

CIDSEP: Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política.

CN: Constitución Nacional.

CNC: Centro Nacional de Computación.

CNUDMI: Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil.

COJ: Código de organización Judicial.

CONATEL: Comisión Nacional de Telecomunicaciones.

CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

COPACO: Corporación Paraguaya de Comunicaciones.

CPC: Código de Procedimiento Civil.

CSJ: Corte Suprema de Justicia.

Ej: Ejemplo.

FF.AA: Fuerzas Armadas.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

FONACYT: Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología.

GATT: The General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General de Aranceles y Comercio).

Has: Hectáreas.

ICC: Instituto de Ciencias de Computación.

INDI: Instituto Nacional del Indígena.

IPT: Instituto Paraguayo de Telecomunicaciones.

JICA: Agencia de Cooperación Internacional de Japón.

JUPE: Sistema de Jubilaciones y Pensiones.

LED: Laboratorio de Electrónica Digital.

MEC: Ministerio de Educación y Cultura.

MERCOSUR: Mercado Común del Sur.

OCCLAC: Organizaciones Católicas Latinoamericanas y Caribeñas de Comunicación .

OEA: Organización de Estados Americanos.

OMC: Organización Mundial del Comercio.

ONG: Organización No Gubernamental.

PC: Partido Colorado.

PDC: Partido Demócrata Cristiano.

PEN: Partido Encuentro Nacional.

PIB: Producto Interior Bruto.
.
PLRA: Partido Liberal Radical Auténtico.

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

PRF: Partido Revolucionario Febrerista.

RAM: Red de Área Metropolitana.

RedHUCyT: Red Nacional de Ciencia y Tecnología.

RIDS: Red de Información para el Desarrollo Sostenible.

SABYS: Sistema de Administración de Bienes y Servicios.

SERPAJ-PY: Servicio Paz y Justicia Paraguay.

SIAF: Sistema Integrado de Administración Financiera.

SIARE: Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado.

SIGADE: Sistema de Gestión y Administración de la Deuda.

SINARH: Sistema Nacional de Recursos Humanos.

SNRE: Secretaría Nacional de la Reforma del Estado.

UIT: Unión Internacional de Telecomunicaciones.

UNA: Universidad Nacional de Asunción.

USAID: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Presentación

El diagnóstico institucional que presentamos, primero de una serie que abarcará diversos países latinoamericanos, se ha realizado en el marco de un proyecto de cooperación a la gobernabilidad democrática en América Latina auspiciado por el PNUD y el Gobierno de Cataluña, España. Quiero expresar a ambos el obligado y merecido agradecimiento. Pero este diagnóstico no es ningún documento oficial ni del PNUD ni del Gobierno de Cataluña. Es fruto de la libertad que ambos han concedido a sus autores y al Instituto Internacional de Gobernabilidad al que los mismos pertenecen. La responsabilidad por sus contenidos corresponde por tanto exclusivamente a los autores de cada uno de los capítulos y a su director.

Es difícil estudiar y vivir Paraguay con la serenidad exigida por un diagnóstico. Es difícil sustraerse a la fuerza pasional, tan española y tan tropical, que parece invadirlo todo. El contexto es altamente emocional. Entre la comunidad internacional residente en el país corre el dicho de que "a Asunción se llega llorando y se sale llorando" para indicar la mala prensa internacional a la vez que la calidad e intensidad de vivencias humanas que ofrece el país. Un país bello, bien dotado de recursos naturales, hoy bien situado geopolíticamente, poco vulnerable por desastres naturales, relativamente poco poblado, homogéneo, con poca fragmentación etnolingüística, escaso nivel de polarización a pesar de la desigualdad social, de gente cálida y vital... La pregunta inevitable es ¿por qué tal país y tales gentes tienen tamaños problemas de acción colectiva?

Nuestra sensación primera fue que el nivel de desarrollo del país estaba por debajo del nivel de sus recursos naturales y humanos, lo que indicaba claramente un fallo o déficit en las capacidades de acción colectiva, es decir, en el tejido institucional y la cultura cívica y política profundas. Como coincidían en apreciar muchos de nuestros interlocutores nacionales "aquí parece que sólo nos unimos para pelearnos". ¿Por qué este elevado nivel de fragmentación y fraccionalismo, de luchas intestinas de tanta rudeza, no existiendo una polarización política extrema? Todas estas cuestiones nos llevaban a mirar más allá del conflicto actual entre facciones para tratar de descubrir la base institucional de la acción colectiva político-administrativa del país. La evidente crisis de gobernabilidad que vive el país ¿procede de defectos de su actual dirigencia o de desarreglos institucionales más profundos? Para decirlo en lenguaje más moderno ¿los conflictos entre los actuales dirigentes son fruto de la irracionalidad de éstos o éstos actúan racionalmente en un contexto institucional incentivador de comportamientos faccionales cuando no destructivos?

La gobernabilidad de un país depende de que sus actores estratégicos acuerden resolver sus conflictos conforme a unas reglas y procedimientos bien definidos e interiorizados. La fórmula más simple de gobernabilidad consiste en entregar toda la autoridad a un autócrata para que sea él quien regule los conflictos entre las facciones que han sido incapaces de crear una institucionalidad política sobrepuesta a sus disputas internas. El autócrata mandará al exilio a unas facciones, perseguirá a otras, comprará voluntades, asignará premios y castigos entre su coalición... Para hacerse imprescindible cultivará las luchas intestinas entre los suyos. De este modo hará inviable su sustitución por un orden de reglas y procedimientos institucionalizados. Las facciones desarrollarán como máximo una cultura de lealtad personal, pero ignorarán la cultura de lealtad a las reglas. La desconfianza entre los individuos y los grupos se instalará en el corazón mismo del sistema político.

Pero en el mundo de hoy la producción efectiva de desarrollo humano no se conforma con la simple gobernabilidad, exige la gobernabilidad democrática, que no es una construcción simple y lineal, sino un camino histórico complejo, de largo plazo y de final abierto[1]. Este es el camino que, desde sus muy específicas condiciones históricas, está emprendiendo Paraguay. Las dificultades actuales y hasta las muchas expectativas frustradas, especialmente de desarrollo económico y social, no deberían oscurecer los avances producidos. La construcción de una institucionalidad democrática dentro de la cual puedan resolverse pacífica y positivamente los conflictos entre las distintas facciones además de generarse las políticas necesarias para producir desarrollo no es ni una tarea fácil ni de corto aliento. Resultaría presuntuoso e infundado pretender haberla realizado en poco más de 10 años y más aún exigirle internacionalmente al país que produzca una democracia desarrollista en tan corto lapso de tiempo. Se trata de un esfuerzo de largo aliento en el que indefectiblemente se producirán avances y retrocesos, que ha pasado y pasará por momentos difíciles, que exigirán un renovado esfuerzo de los paraguayos y la comprensión y apoyo de la comunidad internacional. Rousseau veía en el paso del gobierno de los hombres al gobierno de las leyes nada menos que el gran salto civilizatorio. Esto toma su tiempo y cada país tiene sus propios ritmos y caminos[2].

Nuestro diagnóstico de gobernabilidad se transformó así en un diagnóstico institucional. Se trataba de profundizar en el conocimiento de las reglas y procedimientos formales e informales que establecen las constricciones e incentivos para el comportamiento de los individuos y los grupos en el espacio público. Pero nuestra pretensión iba también más allá del mero señalamiento y especificación de la "brecha institucional" del país. Pretendíamos ayudar a situar la reforma institucional en la agenda política nacional. Ésta no es la relación de las reformas institucionales necesarias para alcanzar la democracia y el desarrollo plenos y cuya realización tomará el tiempo de más de una generación, sino la expresión de las específicas reformas necesarias y posibles aquí y ahora, en el horizonte temporal de un solo gobierno. Cuando las reformas institucionales a realizar son ingentes la secuenciación de las mismas es el tema crítico. La verdadera decisión estratégica es determinar cuáles son las reformas que no pueden dejar de hacerse hoy. Esta es una decisión irrenunciablemente nacional. Nuestro diagnóstico y nuestras propuestas sólo pretenden ser contribuciones externas y amigables a un necesario debate que felizmente ya está iniciado en el país.

Ninguna institucionalidad puede ser entendida sino desde la historia nacional que la ha producido. Un análisis frío, tipo "elección pública", puede ayudar a descubrir importantes disfunciones institucionales. Pero sin conocer la historia que construyó la institucionalidad formal e informal vigente difícilmente podrán comprenderse los conflictos y tensiones, las mentalidades, los intereses en juego y las posibilidades de evolución o reforma del sistema. Por eso pedimos a Mario Matus, un experimentado historiador chileno buen conocedor de la historia económica latinoamericana, que nos presentara su personal interpretación de las principales constricciones que a su juicio la historia plantea para el desarrollo actual –incluida la reforma institucional- de Paraguay. Su trabajo ha sido muy

[1] "Gobernabilidad para el desarrollo humano hoy es en parte tener instituciones eficientes y reglas que promuevan el buen funcionamiento de los mercados y aseguren que los servicios públicos merecen su nombre. Pero también es proteger los derechos humanos, promover la participación en las instituciones y las reglas que afectan la vida de los ciudadanos y conseguir unos resultados económicos y sociales más equitativos. La gobernabilidad para el desarrollo humano se refiere no sólo a la eficiencia sino también a la equidad de los resultados y a la corrección de los procesos. La gobernabilidad para el desarrollo humano es democrática en la sustancia y en la forma –por la gente y para la gente-...." (PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2002, *Profundizando la Democracia en un Mundo Fragmentado*, Nueva York, 2002, Oxford University Press, páginas 51-52.

[2] La democracia y el desarrollo humano son más un viaje que un punto de llegada. Ninguna sociedad es nunca plenamente desarrollada o plenamente democrática. "La gente quiere en todas partes determinar su destino. Pero la clase de democracia que eligen no tiene por qué conformarse a un modelo particular –estadounidense o europeo-. El modelo tiene que estar adaptada a las circunstancias y a la historia local. En todas partes la democracia requiere un largo proceso de desarrollo político. Necesita instituciones básicas, formales e informales, estatales y sociales que no son fáciles de construir. Necesita de una cultura democrática –de valores y principios- que guíe el comportamiento de los individuos y los grupos que no puede emerger de la noche al día..." (PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2002, *Profundizando la Democracia en un Mundo Fragmentado*, Nueva York, Oxford University Press, página 61).

polémico y debatido. Quizás éste sea su mérito, pues como señaló Herbert Simon, la exploración de los caminos del pasado no es menos incierta que la exploración del futuro.

El evidente patriotismo y orgullo nacional de los paraguayos no se fundamenta en la calidad del orden social creado sino en el dato innegable de que han sabido mantener la independencia y la identidad nacional, con esfuerzos heroicos, en un contexto histórico que por largo tiempo amenazó su existencia o sus fronteras e impuso restricciones notables al desarrollo de sus exportaciones legales. Pero el patriota paraguayo que ama apasionadamente a su país no acaba de creer en él. Esto también tiene sólidos fundamentos históricos. En un contexto externo hostil, desde el doctor Francia hasta los López, la gobernabilidad sólo pudo asegurarse mediante la entrega del Estado a caudillos autoritarios e indiscutibles, únicos capaces de actuar como reguladores de los conflictos internos y de asegurar la continuidad nacional frente a los enemigos externos. De este modo, los avances producidos en el terreno económico y social hasta 1870 apenas se reflejaron en el terreno institucional. Como sucede con todas las dictaduras personalistas la estabilidad generada fue sólo espúrea y aparente. La dirigencia nacional no tuvo ocasión de aprender a desarrollar lealtades abstractas basadas en la definición y respeto de un marco normativo.

Pero el período que va de 1870 a 1936 no merece propiamente la etiqueta de “liberal”. Las conspiraciones constantes, la autoexclusión electoral y la presencia cada vez mayor del ejército en los conflictos políticos testimonian que las dictaduras previas no consiguieron establecer la articulación institucional mínima que impidiera la anarquía cada vez que se esfumaba el régimen autoritario. La Constitución de 1870 quiso cambiar tal estado de cosas y evitar la vuelta a gobiernos nacionalistas autoritarios. Para ello utilizó un sistema de división de poderes, de frenos y contrapesos, que en lugar de consolidar unas pocas instituciones capaces de procurar estabilidad política estimularon una mayor fragmentación y bloqueos constantes e innecesarios. No fue la Constitución más adecuada para generar gobernabilidad institucional en un país que no había conocido otra gobernabilidad que la personal y autoritaria.

Durante su vigencia se crearán y consolidarán los dos grandes partidos políticos nacionales, que más que diferencias ideológicas y programáticas, expresarán dos maneras diferentes de sentir y vivir lo paraguayo. Ambos pretenden afiliar a la mayoría de la población sin organizarla y disciplinarla en torno a un ideario, un programa y una dirigencia. Contrariamente las luchas faccionales internas son más rudas quizás que las duras luchas interpartidarias. Las divisiones internas, la alianza de una facción con el partido rival, el conflicto violento entre líderes, el recurso creciente al ejército y la guerra, la excepcionalidad de la sucesión pacífica de gobiernos... en una palabra, la inestabilidad política instalada como rasgo estructural impiden al país obtener los beneficios de desarrollo que otros países latinoamericanos supieron conseguir en este tiempo.

La Constitución de 1940, de rasgos ya claramente autoritarios, extremó el centralismo y la intervención estatal en la economía. La guerra civil pareció confirmar definitivamente la incapacidad para convivir conforme a reglas. De este modo, la ingobernabilidad preparó el camino de Stroessner, es decir, del regreso a un sistema autoritario de base personal apoyado esta vez en una coalición integrada por el Ejecutivo, el Partido Colorado y el Ejército, todos ellos con un nivel de institucionalidad muy bajo, en la medida en que sus conflictos internos eran remitidos en última instancia a la voluntad arbitral y arbitraria del dictador. Pero lo peor del stroessnismo no está en haber bloqueado, esta vez sin la excusa de las amenazas externas, el proceso de aprendizaje institucional de los paraguayos, manteniendo a su dirigencia en una especie de minoría de edad necesitada de una permanente tutela autoritaria. Lo peor es haber introducido un sistema perverso de relaciones entre el estado y la economía que ha impedido la aparición de una verdadera

clase emprendedora capitalista y de una genuina sociedad civil. Es la ausencia de ambas lo que sigue explicando la debilidad y la equivocidad de las presiones económicas y sociales a favor de la democracia y el cambio institucional.

Desde 1870 hasta los años 30 se fue forjando un limitado tejido empresarial basado en los incentivos derivados de una incipiente institucionalidad que comenzaba a garantizar una cierta autonomía de la esfera económica en relación con el Estado. Todo lo adquirido penosamente hasta entonces en forma de instituciones económicas, hábitos y conductas se cayó estrepitosamente. Desde 1954 hasta 1989 se generó una institucionalidad informal, una red de mecanismos perversos, una maraña de prácticas viciosas en las que la corrupción, el tráfico de influencias, la venta de prebendas, el hurto flagrante, el contrabando encubierto y los tráficos ilegales de todo tipo pasaron a convertirse en la fuente más eficaz de acumulación de riqueza. El stroessnismo no impulsó un proyecto nacional desarrollista basado en una cultura de la legalidad, sino que fue un proyecto personal de perpetuación en el poder mediante la administración de fuertes castigos a los disidentes y fuertes prebendas –lícitas o ilícitas- a los leales. De este modo se inhibió la posibilidad de generación de capitales a través de las actividades empresariales lícitas dados los elevados costes de oportunidad representados por la participación en cualquier tipo de saqueo[3].

El prebendarismo con los de arriba fue acompañado del clientelismo con los de abajo. El gran agente instrumental del asistencialismo social clientelista fue no el Estado sino el Partido Colorado. De este modo se inhibió también el surgimiento de una verdadera sociedad civil, autónoma, integrada por ciudadanos que reciben del Estado lo que les corresponde en derecho. En su lugar se instaló una sociedad de receptores de servicios de asistencia otorgados por la voluntad del Partido que sólo pedía lealtad y reconocimiento en justa reciprocidad. En la conciencia de muchos paraguayos se instaló una confusión entre las estructuras del Partido y del Estado. Como consecuencia, sin verdadero mercado institucionalizado y sin verdadera sociedad civil autónoma, Stroessner configuró un Paraguay como nación de patriotas pero no como nación de ciudadanos. La tarea dejada para la naciente democracia era inmensa.

Cuando tras el golpe de estado del general Rodríguez se abre el proceso de democratización, dos eran las tareas que tenía que enfrentar la nueva dirigencia democrática nacional: (1) garantizar un mínimo de gobernabilidad expresada en el buen funcionamiento del sistema político-electoral superando el maleficio histórico de o autoritarismo o anarquía y (2) generar una mínima institucionalidad económica que desincentivara la captura ilegal de rentas, estimulara el empresariado, fomentara la inversión internacional e integrara un fortalecido mercado paraguayo en MERCOSUR y en los mercados internacionales. Pero como tiende a suceder casi siempre en los periodos constituyentes de países que salen de una larga dictadura, con la Constitución se quiso inventariar y resolver en el papel todos los males patrios dando paso a una de las Constituciones programáticas más largas del mundo. Tanto derecho proclamado con tan poca garantía de efectivo cumplimiento no puede sino acabar produciendo frustración y ello a pesar de algunos importantes avances efectivamente realizados en el ámbito de los derechos humanos.

Lo más grave fue no obstante que se diseñó un régimen político que se correspondía muy poco con la necesidad histórica de embridar el faccionalismo político, disciplinar a los partidos en torno a una dirigencia y un

[3] En las situaciones patrimonialistas, prebendarias y corruptas sólo caben dos alternativas al empresariado. O se clienteliza bajo la tutela de algún clan, familia, alto funcionario o militar, y renueva y renegocia constantemente y con distintas personas su acceso al crédito, a los proyectos estatales y a las concesiones privadas, o simplemente se margina de todo y, si quiere, paga sus impuestos y se vuelca a un pequeño mercado local. En estas condiciones no pueden darse los supuestos microeconómicos favorables a las empresas que desean trabajar bajo un sistema estable y relativamente legítimo de estímulos y regulaciones. No se da el grado mínimo de autonomía y reducción de la discrecionalidad que requiere un empresariado para jugar el rol de promotor del proceso ampliado de reproducción del capital.

programa, incentivar la disciplina de voto por bancadas en el Legislativo, estimular la creación de consensos interpartidarios, garantizar poderes suficientes en el Ejecutivo a la vez que someter su ejercicio al control por el Legislativo y el Judicial, poner las bases para comenzar el proceso de despatrimonialización y legalización de la Administración Pública... La clave estaba en cómo combinar el sistema electoral con el sistema de partidos, la regulación de la organización y funcionamiento del Legislativo y las relaciones entre éste y el Ejecutivo. Para revisar todos estos aspectos pedimos al doctor Mikel Barreda y a la politóloga Andrea Costafreda que procedieran a un análisis del texto constitucional y de las principales leyes políticas, completado con un buen número de entrevistas en profundidad a actores representativos de todo el espectro político.

Su diagnóstico revela una serie de cuestiones que bien merecen el debate público. Una primera que queremos destacar se refiere a la imposición por la Constitución y el Código electoral del sistema de elección directa tanto de los cargos directivos de los Partidos como de los candidatos de los mismos. Éste no parece el diseño institucional más apropiado para desincentivar el faccionalismo partidario sino para que éste campe como le plazca. Es cierto que un sistema de elección y nominación a través de una convención partidaria realizada con poco respeto de los principios y procesos democráticos, especialmente cuando se combina con el sistema de listas cerradas, puede producir la perpetuación en el poder de una elite dirigente poco responsable ante las bases de su propio partido y del electorado en general. Pero no es menos cierto que en países donde la razón de ser de las facciones políticas no es ideológica ni programática sino de lucha por la captura de rentas a través del Estado, los mecanismos electorales de las primarias y de la elección directa de los cargos del Partido incentivan casi inevitablemente las luchas intestinas, el cainismo o canibalismo intrapartidista y, al final, el comportamiento político individual o faccional. Por este camino los partidos políticos acaban perdiendo su función primordial de agregar en un proyecto y un programa la gama contradictoria de intereses existente en toda sociedad. El sistema electoral paraguayo no se corresponde ni con la historia ni con las exigencias actuales de gobernabilidad del país y debe ser revisado integralmente. Todo lo anterior no desconoce el gran esfuerzo de limpieza y credibilidad electoral realizado que ha merecido el justo reconocimiento internacional. Pero que el sistema electoral funcione creíblemente no significa que sea el sistema que la gobernabilidad democrática del país requiere. En todo caso un replanteamiento de este tipo tendría que ir necesariamente acompañado de la discusión de una Ley de Partidos muy exigente que garantizara efectivamente la democracia interna así como de un sistema de financiamiento electoral y del sistema político en general que eliminarán algunos de los defectos que los autores señalan.

Otro aspecto que merece destacarse se refiere a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo y a sus relaciones con el Poder Ejecutivo. Como es sabido una de las claves de la gobernabilidad estriba en la capacidad de los Presidentes para construir mayorías legislativas que le permitan gobernar, es decir, impulsar políticas públicas que no queden bloqueadas en el Congreso, y ello sin tener que pagar un alto coste de asignaciones prebendarias que quitarían a las políticas públicas mucho impacto de desarrollo. Esto depende en gran parte del sistema electoral y de partidos, pero también de la forma en que se organicen y funcionen las Cámaras. El Reglamento de cada Cámara puede en efecto prever mayores o menores incentivos para la acción disciplinada o faccional o personal y por libre de diputados y senadores. La acción disciplinada de las bancadas parlamentarias hace previsibles los resultados y disminuye sensiblemente los costos de transacción legislativos. Esto no va en detrimento del pluralismo político, porque al país le interesa menos un gallinero de voces e intereses personales y faccionales que un debate entre proyectos políticos diferentes bien definidos y soportados por bancadas de partidos políticos democráticos y disciplinados.

Otro tema clave de gobernabilidad que nuestros autores invitan a debatir es lo que ellos consideran excesivo poder de inmisión del Legislativo en las tareas del Ejecutivo. Cuanto mayores sean las competencias no estrictamente legislativas del Congreso –ya porque la Constitución les haya reconocido poderes propiamente ejecutivos ya porque se interprete el alcance material de la Ley de modo tal que llegue a cubrir verdaderas decisiones de orden ejecutivo o administrativo- mayores son las posibilidades de los congresistas individuales o de sus facciones de obtener beneficios por la negociación de sus votos. La fragmentación parlamentaria expresada en la falta o la insuficiencia de disciplina de voto por bancadas alienta la interpretación expansiva de las competencias del Legislativo en su relación con el Ejecutivo. La finalidad es obligar a éste a pagar un precio elevado por los votos necesarios para cada proyecto de ley. En pocos casos se refleja esto mejor que en la Ley de Presupuestos. En efecto, el artículo 216 de la Constitución reconoce de manera clara a los congresistas con relación al proyecto de Ley de Presupuestos el mismo derecho de enmienda que tienen sobre los demás proyectos de Ley, con la sola diferencia de tener que ejercerlo en plazos temporales más estrictos. Este derecho de enmienda no se corresponde con gran parte del derecho constitucional comparado ni creemos que resulte apropiado para las específicas condiciones políticas de Paraguay.

Como señalamos antes, la segunda gran tarea del proceso de democratización iniciado consistía en generar una mínima institucionalidad económica que desincentivara la captura ilegal de rentas, estimulara el empresariado, fomentará la inversión internacional e integrará el fortalecido mercado paraguayo en MERCOSUR y en los mercados internacionales. El objetivo era ir erradicando decidida y progresivamente la vieja institucionalidad formal ilegal y aquélla legal compatible con la extracción de rentas vía concesión de privilegios, exenciones o monopolios. Para ello era necesario establecer en primer lugar un nuevo orden constitucional para la economía, cosa que se realizó en general de manera satisfactoria y, en segundo lugar, proceder a la generación de un nuevo marco legal que pudiera incentivar la inversión nacional e internacional. Con el fin de examinar detalladamente este proceso encargamos a dos excelentes juristas, Germán Burgos y Joaquín Tamara, la realización de un informe sobre el Estado de Derecho en Paraguay, el cual debería incluir, además de la seguridad jurídica económica referida, la consideración del Poder Judicial y de los derechos humanos.

El diagnóstico descubre el gran esfuerzo realizado para construir seguridad jurídica en Paraguay en el ámbito legal. Hoy la República dispone de leyes promotoras de la inversión, de un régimen tributario simplificado, de un marco normativo que protege la propiedad así como de un importante marco de legislación económica derivada de compromisos contraídos con la OMC o MERCOSUR. Aunque el diagnóstico revela también la necesidad de algunos otros desarrollos normativos, los problemas mayores los encuentra no en el texto de las leyes sino en la debilidad de la institucionalidad responsable de su aplicación. Como se sabe la fortaleza de un marco institucional depende no sólo de las reglas que lo componen sino de los mecanismos de garantía de cumplimiento efectivo de dichas reglas. Es aquí donde radican los problemas de credibilidad con que las leyes y políticas económicas de Paraguay siguen presentando tanto para los inversores nacionales como internacionales.

Los déficits o debilidades institucionales que siguen provocando esta falta de credibilidad son de naturaleza diferente:

(1) por un lado, el propio mecanismo de producción legislativa que permite una ambigüedad injustificada en el régimen de retroactividad y de derogación o reforma de las leyes, junto con la práctica de la “flexibilización de las leyes” a través de decretos posteriores, la escasa claridad sobre la jerarquía de las

mismas y la ya referida incertidumbre frente a la discusión y aprobación de proyectos de ley sujetos a las transacciones parlamentarias más variopintas;

(2) en segundo lugar, la ausencia de una Administración Pública estructurada de manera profesional y sujeta plenamente al Derecho afecta transversalmente a la seguridad jurídica económica; sigue siendo común la asignación informal y de hecho de las funciones administrativas de los servidores o la no claridad en la asignación de atribuciones y facultades de cada funcionario, así como de mecanismos efectivos de control y responsabilidad de los administradores;

(3) en tercer lugar, la garantía efectiva de los derechos de propiedad se encuentra afectada, a nivel inmobiliario, por deficiencias en la red de registros y por comportamientos corruptos en bolsas significativas del notariado; la propiedad rural por su parte se ve cuestionada por los conflictos distributivos y por la escasa respuesta institucional, limitada por la dificultad jurídica y práctica de utilizar los mecanismos expropiatorios;

(4) la independencia judicial y la previsibilidad de las sentencias, a pesar del gran esfuerzo legislativo desarrollado en el sector judicial, resultan parciales e insatisfactorias ante la dificultad registrada para estructurar una verdadera carrera judicial, los problemas habidos para conseguir la autarquía presupuestal y la influencia que sobre los jueces ejercen determinados actores poderosos mediante la corrupción o la intimidación, y

(5) finalmente, en lo que se refiere a los derechos humanos, los principales problemas se encuentran en la descompensación entre los derechos políticos y civiles expresada en la vaguedad normativa de éstos y en su deficiente desarrollo y protección; la garantía institucional de los derechos se ve afectada también por la ausencia de tutela judicial efectiva y el debido proceso así como por la deficiente difusión, uso y evaluación de los recursos ante la justicia constitucional.

El diagnóstico va seguido de una serie de recomendaciones que sin duda pueden ayudar al necesario debate nacional y que nos atrevemos a expresar sumariamente del modo siguiente:

· A corto plazo debería asegurarse la publicación y difusión de las decisiones judiciales en materia civil y comercial; debería contarse con un diagnóstico de la situación real de carga procesal, morosidad y congestión respecto de los asuntos civiles y comerciales; deberían desarrollarse legal y jurisprudencialmente criterios y principios de interpretación aplicados de manera común por el cuerpo judicial; debería continuar el fortalecimiento de la opción arbitral y aprobarse e implantarse el nuevo código civil-comercial.

· A mediano plazo debería procederse a una solución integral de los problemas asociados a la propiedad de la tierra mediante una mejor definición de los derechos de propiedad. Para ello será necesario combinar la actualización legislativa con el fortalecimiento de los mecanismos de registro y una política apropiada de redistribución. Igualmente será necesaria crear y desarrollar una jurisdicción contencioso-administrativa confiable así como fortalecer la jurisdicción constitucional procediendo a su superación funcional y, si fuera necesario, a la creación de un Tribunal Constitucional.

· Para fortalecer el Poder Judicial sería necesario reducirlo a sus funciones propiamente jurisdiccionales, mejorar su independencia, avanzar en una verdadera carrera judicial, redistribuir los jueces a nivel nacional, clarificar el presupuesto, crear una unidad de planeamiento y seguimiento del sector justicia, descentralizar parte del trabajo administrativo y establecer una política expresa de lucha contra la corrupción al interior mismo del sistema de justicia con monitoreo y seguimiento social.

· Finalmente, para que el Ejecutivo incentive la inversión del sector privado es necesario que actúe sometido a un marco legal preciso y respetuoso de las libertades económicas. Para ello sería necesario ir complementando un verdadero ordenamiento jurídico-administrativo que garantice la legalidad de los reglamentos, el procedimiento debido, la objetividad y eficacia en las compras públicas, la confiabilidad del presupuesto nacional, la legalidad de los actos administrativos y la responsabilidad del Estado y de sus funcionarios y agentes. En especial, habría que sujetar al sistema de mérito a los empleados públicos responsables del ejercicio de funciones de autoridad. Sólo en un cuadro de medidas de reforma institucional de esta naturaleza cobraría sentido y credibilidad el establecimiento de una estrategia de lucha contra la corrupción.

Otra dimensión clave de la gobernabilidad se refiere a la dialéctica centralización-descentralización. Como se sabe, Paraguay ha sido y sigue siendo uno de los países más centralizados de América Latina[4]. Con una historia de amenazas exteriores, fuerte faccionalismo, baja institucionalidad y largos regímenes de dictaduras personalizadas, la descentralización históricamente ha sido una opción fuera del horizonte mental y político del país. Con el inicio de la democratización, la doble influencia de las corrientes internacionales favorecedoras de la descentralización y de la presión ejercida por la llamada bancadita campesina produjo que la Constitución definiera la República de Paraguay como un Estado unitario y descentralizado pero que no fuera capaz de articular un régimen de descentralización consistente y apropiado a la vez para la historia y para la nueva situación del país. La consecuencia más negativa que se desprende de esta situación es que el país no puede desarrollarse sólo con el impulso del centro; necesitaría también el impulso territorial de unos gobiernos locales realmente autónomos y descentralizados dotados de las capacidades necesarias al respecto; ahora bien, en las actuales condiciones políticas del país y dado el bajo nivel de cultura de legalidad, una descentralización decidida podría acabar produciendo el efecto no deseado de una mayor fragmentación del país y una mayor penetración de los gobiernos locales.

Así las cosas encargamos a la doctora Mila Gascó, economista y experta en administración pública, y al politólogo Marc Navarro, que elaboraran un diagnóstico sobre la dinámica y el momento de la descentralización en Paraguay. El diagnóstico realiza un examen detallado del ordenamiento legal y del funcionamiento práctico de los departamentos y municipios especialmente en su relación con el Estado. Registra también algunos de los avances producidos especialmente en materia de salud y educación. Considera detalladamente el sistema de financiamiento local. Expone las principales causas que según sus autores se siguen oponiendo al avance de la descentralización. Y finalmente apunta algunas líneas de reflexión y posibles reformas orientadas a consensuar un posible modelo alternativo de descentralización. De entre estas últimas destacamos:

· El replanteamiento del departamento como nivel intermedio de Administración, no tanto en su existencia como en sus funciones que podrían limitarse a dos primordiales: por un lado a las de coordinación, cooperación y colaboración con los municipios y, por otro a las de provisión de servicios básicos a aquellas poblaciones que no estuvieran incorporadas a ninguna gran municipalidad o que no contaran con los recursos suficientes para ofrecer estos servicios. Todo lo cual significa visionar un proceso de descentralización cuyo eje se encuentre no en los departamentos sino en los municipios.

[4] Según el Informe del Banco Mundial 1999-2000, en 1997 sólo el 2,6% del gasto público total iba a parar a los gobiernos de carácter subnacional (en concreto el 0,7% se destinaba a los departamentos y el resto a los municipios). Del mismo modo, únicamente el 2% de la recaudación impositiva estatal se destinaba dichos niveles. En 2001, los gobiernos subnacionales están ejecutando el 6% del gasto consolidado del sector público frente al 49% de Argentina, el 46% de Brasil o el 14% del centralista Uruguay. Paraguay se encuentra, pues, bastante por debajo de la media latinoamericana que es del 15%.

· El necesario fortalecimiento del financiamiento local se ve no tanto en términos de reforma legislativa del sistema de ingresos como del fortalecimiento de las capacidades institucionales y de la superación de la corrupción. En tal sentido se propone la recepción directa por los municipios de los recursos que les pertenecen por ley; la formulación e implantación de una política presupuestaria que establezca diferentes escenarios dada la incertidumbre en cuanto al nivel de gastos que efectivamente puedan alcanzarse, y la creación de contralorías ciudadanas del tipo de las iniciadas en Misiones.

· Debería elaborarse una nueva Ley Orgánica Municipal que ya no admite demora y que sería la oportunidad para: delimitar con precisión el ámbito de competencias y responsabilidades de los municipios; incluir la participación de la sociedad civil como elemento clave para el éxito del proceso de descentralización; consolidar las organizaciones que acompañan al proceso de descentralización redefiniendo el papel de algunas instituciones como OPACI; reconocer e institucionalizar apropiadamente los mecanismos de planificación, así como establecer un cuadro apropiado para las necesarias relaciones interadministrativas.

Nuestro diagnóstico se cierra con tres trabajos referidos a Paraguay y la Sociedad de la Información, la Situación Socio-Económica de Paraguay y la propuesta de un Marco Conceptual y Analítico para la Gobernabilidad Democrática, debidos respectivamente a Mila Gascó y Oscar del Álamo, Rafael Espinosa y Daniela Vicherat, y Joan Prats. Los dos últimos trabajos son contextuales para un diagnóstico de gobernabilidad. El trabajo sobre Paraguay en la Sociedad de la Información presenta mayor interés por abordar un tema estructural de gran relevancia para las posibilidades de desarrollo del país. Baste aquí con señalar que el diagnóstico se ha centrado en el entorno institucional que está dificultando el avance del país hacia la sociedad de la información y en una larga serie de recomendaciones de acciones y políticas a emprender no sólo por el gobierno sino también por la sociedad civil, el sector empresario, el sector educativo y otros.

Hay un tema sí que nos hubiera gustado incluir en el diagnóstico: el de los déficits democráticos de la gobernabilidad global y su incidencia en la gobernabilidad democrática de Paraguay. No se olvide que el ideal último de la democracia es construir un sistema político que permite a la gente controlar su destino. Pero hoy el destino de la gente, se sepa o no, se quiera aceptar o no, ya no depende sólo de lo que sucede en su país sino de decisiones que se toman por actores hegemónicos a nivel global y que van a afectar positiva o negativamente la dinámica de la vida nacional (seguridad, medioambiente, apertura de mercados, estabilidad financiera, propiedad intelectual, guerra y paz, tráficos ilegales...). Estos procesos de toma de decisión globales son escasamente democráticos pues permiten una información y participación muy asimétrica de los países interesados. Nuestra posición es que en un mundo global la democracia ya no puede ser sólo nacional. Nos inclinamos a pensar incluso que las democracias nacionales se enfrentarán a muchas dificultades si no se democratizan los espacios de las decisiones globales. No hemos podido, sin embargo, ocuparnos de este tema. Nos cabe de todos modos el consuelo de que ha sido debidamente tratado en el Informe del PNUD de este año 2002 cuya lectura recomendamos.

Un análisis de gobernabilidad que pretendiera ser completo debería desde luego haber considerado muchos más sectores de lo que en este se contienen. De hecho nuestro grupo de trabajo exploró otros campos como las Fuerzas Armadas, la Policía, el mapa de actores estratégicos, la cultura cívica y política... En dicha exploración nos ayudaron muchas personas que hemos optado por no mencionar pero que se han ganado nuestro mayor respeto y agradecimiento. Son paraguayas y paraguayos que no sólo quieren intensamente sino que también creen fervientemente en su país. Nos hemos contagiado de su actitud. Ellas y ellos nos han corregido y enseñado mucho;

nos han ayudado a entender algunas cosas que no se pueden comprender con ojos externos por más amigables que sean. Sin duda no ha sido suficiente: la gobernabilidad de un pueblo se basa en estructuras profundas que son difíciles de captar sin compartir las vivencias que las han originado.

Es posible que el proceso de democratización paraguayo no esté brillantemente evaluado a nivel internacional; pero cuando se hace el ejercicio, imprescindible e imposible, de meterse en los zapatos de este país no puede dejar de reconocerse el enorme esfuerzo de democratización que se halla en marcha. Sólo los ingenuos pueden seguir creyendo que la institucionalidad profunda generada por una historia nada democrática puede alterarse radicalmente por la magia de una transición desde arriba y un proceso constituyente. La democracia es un proceso incesante, de final abierto, complejo, con avances y retrocesos, que debe adaptarse y evaluarse desde las particulares condiciones de cada país sin dejar de considerar nunca su entorno externo. Visto desde esta perspectiva el proceso de democratización vigente en Paraguay merece el mayor respeto. No tiene, además, alternativa: en las condiciones del mundo actual la pretensión de recomponer la autoridad en forma de una nueva autocracia personalista no puede conducir sino a mayores sufrimientos de la gente con pérdida de las muy imperfectas libertades ganadas. El camino es otro: construir los consensos y las coaliciones que permitan realizar las reformas institucionales necesarias para conseguir los mínimos de estabilidad política y de seguridad jurídica desde los que reemprender el desarrollo. Éstas nos parecen ser las grandes tareas para hacer avanzar la democratización y para ir haciendo creíble el horizonte de una cultura de la legalidad que tanto necesita el país. A ello hemos pretendido contribuir modestamente con este diagnóstico. Ojalá lo hayamos conseguido en alguna medida.

Joan Prats i Català

Nota Metodológica

El estudio *Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay* ha sido elaborado por un equipo de analistas del Instituto Internacional de Gobernabilidad, algunos consultores locales y la oficina del PNUD de Paraguay. Desde que se inició la elaboración de este estudio, en julio de 2001, hasta su finalización, en noviembre de ese mismo año, el trabajo realizado se ha desarrollado en tres fases.

En primer lugar, durante el mes de julio se llevaron a cabo dos tareas básicas. Por una parte, el equipo de analistas del IIG elaboró un informe preliminar para cada una de las áreas temáticas en que se ha dividido el estudio; a saber: territorio e historia, Estado de Derecho, sistema político, área socio-económica, descentralización y gobierno local, y sociedad de la información. Para ello, se utilizaron recursos informativos sobre Paraguay (legislación, documentos, estadísticas, etc.) disponibles en la red. Por otra parte, uno de los consultores locales se encargó de recopilar información in situ, de elaborar un listado de actores estratégicos de la gobernabilidad en Paraguay y, en colaboración con la oficina del PNUD, de establecer un primer contacto con tales actores, para informarles de la realización de este estudio.

En el mes de agosto, se abordó la segunda fase del estudio: cinco analistas del equipo del IIG se desplazaron a Paraguay para realizar el trabajo de campo del estudio. A lo largo de un mes, el equipo, en colaboración con uno de los consultores locales, se ocupó de recabar documentación pertinente para el estudio y, sobre todo, de seleccionar y entrevistar a una muestra representativa de los actores estratégicos de la gobernabilidad en Paraguay. En total, se realizaron sesenta y seis entrevistas, que cubrían un amplio espectro de la sociedad paraguaya. En la tabla 1 se detalla el número y el perfil de las entrevistas realizadas. Como puede observarse, el mayor número de las entrevistas correspondieron a líderes políticos (25,8% del total), analistas y consultores (15,2%), representantes de agencias de cooperación internacional (15,2%), representantes de ONGs (10,6%) y técnicos de organismos públicos (9,1%).

En el caso concreto de los líderes políticos, la selección de entrevistas tuvo en cuenta dos criterios básicos: i) la representación de todos los partidos políticos con presencia parlamentaria; ii) la selección de líderes que estuviesen en el gobierno, en el Congreso o en otros cargos de relevancia política, por ejemplo, la candidatura a la intendencia de Asunción. Por último, conviene explicar que el número mencionado de entrevistas no coincide exactamente con el número de personas a las que se entrevistó, dado que en muchas ocasiones a las entrevistas concertadas acudían varios representantes de una misma entidad (por ejemplo, de un centro de investigación o de una agencia de cooperación internacional), con lo que, en realidad, el número de entrevistados fue superior a sesenta y seis.

A comienzos de septiembre, tras el regreso del equipo de analistas del IIG que se había desplazado a Paraguay, se inició la última fase del estudio. Con el material recopilado en Paraguay se reelaboraron los informes preliminares redactados en el mes de julio, y para finales de septiembre se tuvieron redactados los informes de cada área temática. Una vez redactados estos informes, se comunicó a las personas que habían sido entrevistadas la posibilidad de consultarlos y realizar sugerencias y comentarios al respecto, a través de un foro virtual creado por el IIG.

Posteriormente, se dejó un tiempo de dos-tres semanas para que las entrevistados interesados pudieran enviar comentarios críticos respecto a los informes.

Por último, con los comentarios y sugerencias recibidos, se redactaron los informes finales de cada área.

Paralelamente, se elaboró el presente trabajo con objeto de dar a conocer el diagnóstico institucional efectuado, y sistematizar algunos recursos de información básicos sobre Paraguay que han sido utilizados para la elaboración de dicho diagnóstico.

Tabla 1. Número y perfil de las entrevistas realizadas en Paraguay (agosto 2001)

Perfil de Entrevistados	Nº entrevistas	% sobre total
Agencias de cooperación internacional	10	15,2
Analistas, consultores	10	15,2
Asociaciones de interés	2	3
Centros de investigación y estudio	3	4,5
Directivos medios de comunicación	3	4,5
Embajadas	1	1,5
Iglesia	2	3
Jueces	3	4,5
Militares	2	3
ONGs	7	10,6
Técnicos de organismos públicos	6	9,1
Líderes políticos		
a) ANR		
Gobierno	4	6,1
Congreso	2	3
Otros cargos	3	4,5
b) EN/PS		
Gobierno	1	1,5
Congreso	2	3
Otros cargos	1	1,5
c) PLRA		
Gobierno	1	1,5
Congreso	1	1,5
Otros cargos	2	3
Total líderes políticos	17	25,8
Total entrevistas	66	100

CLAVES TERRITORIALES E HISTÓRICAS

I. Introducción.

Paraguay, junto a Uruguay, es uno de los países más pequeños de la cuenca del Plata, de carácter mediterráneo –como Bolivia- por la ausencia de una salida directa al mar y que se encuentra enclavado en una situación incómoda entre dos grandes potencias de la zona, como es el caso de Brasil y Argentina. Se ha señalado normalmente que todo ello redundaría en sus bajos logros históricos en materia económica, social y política comparado a los demás países del Cono Sur, del cual forma parte geográficamente. Pero, ¿son estos factores los que explican a largo plazo el sitial y condición como país que ha llegado a tener Paraguay y los problemas más importantes que enfrenta actualmente? ¿Son estos factores los que están detrás de la fuerte desigualdad social, del subdesarrollo y de una débil democracia?

Para responder a esta pregunta se requiere contar con una mejor caracterización de lo que es hoy Paraguay, una caracterización que tenga la virtud fundamental de agrupar sus rasgos primordiales, sus capacidades disponibles y sus mayores dificultades como sociedad. Por esa vía, lo mejor es usar la comparación con otros países de la región, y al mismo tiempo, bajo parámetros históricos universales que lo sitúen frente a sociedades desarrolladas. Es desde esa perspectiva que, comparado con otras naciones del Cono Sur, y ciertamente con países desarrollados de la OCDE, Paraguay se presenta como un país atrasado -inusualmente atrasado podríamos agregar- ya que participando geográficamente de la denominación de Cono Sur, no comparte los significativos logros de Argentina, Chile y Uruguay en el ámbito económico, social y político a lo largo del siglo XX. El atraso relativo de Paraguay en el espacio del Cono Sur hace que su situación se asemeje más a la de países pobres del Istmo Centroamericano, como Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, o a países andinos con débil integración nacional, como Ecuador, Perú y Bolivia, que a países con tradición modernizadora en el continente.

De tal modo, si su localización geográfica no le ha servido como factor de convergencia y de progreso con otros pueblos vecinos, no son rasgos geográficos como la relativa pequeñez territorial y la ausencia de acceso directo al mar; ni geopolíticos, como la presencia amenazante de vecinos poderosos, los que actuando como determinismos territoriales explican unívocamente sus modestos resultados a largo plazo. Compartiendo esas mismas características, Suiza se encuentra muy distante en materia de ingreso *per cápita*, democracia real e indicadores de progreso social. En verdad, el atraso de Paraguay es sistémico, se entiende por el grado de atraso importante en las regiones con las que limita, y en general, por la inserción en un área económicamente poco dinámica si lo comparamos con Suiza. Su atraso sistémico alude a que no se trata de una manifestación parcial, sino de la proyección integral y completa de la ausencia de modernizaciones básicas y esenciales. La suma de estos atrasos habilita para describir a Paraguay como un país premoderno, entendiendo como tal la pervivencia de valores, hábitos, comportamientos e instituciones anteriores a la modernidad histórica y a su carga transformadora en lo político, económico y social. A lo largo de este breve documento nos esforzaremos por fundamentar que Paraguay no ha tenido en la Geografía un enemigo más que otros países, y que al contrario, ha salido relativamente favorecido en la lotería de los recursos. En cambio, su devenir histórico no ha contado con aprendizajes institucionales de signo positivo, ni conquistas, transformaciones y adquisiciones fundamentales que son la base de todo progreso material, social y cultural. A continuación trataremos de identificar los *path dependence* que se vinculan con las manifestaciones esenciales del atraso del país, aquellas fuerzas profundas que las profundizan y reproducen, y oponen barreras formidables a su superación.

1. El rol del espacio natural

Hemos señalado al comienzo que, siendo importantes los condicionamientos del medio geográfico para Paraguay, no han sido ellos los que -actuando como determinantes históricos- han impedido el desarrollo ni la integración del territorio. Más bien, los factores territoriales, sumados a procesos humanos, han agudizado tales problemas, pero de ahí resulta que lo realmente determinante han sido tales procesos. Es necesario apoyar tal aseveración, que a primera vista suena demasiado brusca. Para ello, retomaremos el impacto de la relativa pequeñez del país, su mediterraneidad y su situación incómoda entre dos grandes potencias de la región, y a ello, agregaremos otros problemas de clara connotación territorial, que se desprenden de un breve examen de la geografía del país.

En primer lugar, Paraguay no es un país pequeño si comparamos su territorio con la mayor parte de los países de Europa Occidental. En segundo lugar, aún no aceptando esta comparación, la relativa pequeñez territorial no es un problema real si se le relaciona con la densidad demográfica. No sirve de mucho que un país sea muy grande si cuenta con una escasa población. En este caso, la densidad demográfica de Paraguay es de 13,5 habitantes por kilómetro cuadrado, una de las más bajas de América del Sur, pero no la única ni la más baja, ya que Argentina tiene 13,4 (El Estado del Mundo, 2001), por lo tanto no es un claro obstáculo al progreso.

En segundo lugar, es cierto que esas densidades están muy desigualmente repartidas. La zona de “El Chaco”, al noroeste del país, es la más despoblada, con sólo 57.000 habitantes, la región de “La Selva”, al oriente del país, que tiene sólo 5 habitantes por kilómetro cuadrado. En promedio, ambas regiones son de clima inhóspito (seco y de vegetación estepárica en El Chaco, subtropical y selvático en la parte de la región de La Selva, lindante con Brasil, no así en la región oriental considerada como un todo), pero no tienen una orografía difícil. En contraste, la región de “El Campo” -situada en una gran llanura de sabana, entre los sistemas hidrográficos del Paraguay y del Paraná, con excelentes tierras para cultivos y pastoreo- es la zona más poblada del país y donde, de hecho, se localiza la mayor parte de las ciudades de tamaño medio y la capital, Asunción. Sin duda, hay razones geoestratégicas que desaconsejan esta distribución tan desigual, pero visto desde otro punto de vista, ésta responde a escasos estímulos históricos para un mejor aprovechamiento económico de las posibilidades de recursos que ofrece el territorio y no a un condicionamiento natural. Por otra parte, no es del todo un problema, ya que las economías de escala, es decir las grandes inversiones y la concentración de factores de producción, requieren la formación de grandes mercados, y de hecho, las posibilidades industriales como tecnológicas en gran medida siguen ese patrón. En realidad, la excesiva dispersión de la población puede ser tan problemática como su excesiva concentración. De tal modo, tanto si lo vemos desde el punto de vista de la formación de grandes mercados, como de las dificultades históricas para arrancar el potencial de riqueza de la naturaleza, los efectos de la distribución demográfica dependen en realidad de su integración con otros fenómenos más directamente vinculados al tema del desarrollo, en este caso, al potencial de las fuerzas económicas y las capacidades para explotar las bondades que brinda el medio natural. Más importante que la distribución igualitaria de la población sobre el territorio es el grado de integración territorial.

Sin embargo, la integración territorial nuevamente nos envía a factores humanos más que naturales. Es indudable que para acceder a la región de La Selva lindante con Brasil hay mayores dificultades marcadas por la densidad de la vegetación, las inclemencias del clima, los insectos y las enfermedades infecciosas que propagan y lo accidentado del curso superior del Paraná. Lo mismo puede señalarse respecto a la aridez y sequedad de la región del Chaco. Pero es conveniente señalar dos cosas. Paraguay no ha aprovechado todas las posibilidades que tiene la región central y sus condiciones de bienestar podrían mejorar sustancialmente aunque no contara con regiones inhóspitas eventualmente incorporables a su mercado

nacional. En segundo lugar, no se han realizado durante décadas las inversiones en infraestructura vial y ferroviaria para incorporar esos territorios, de tal manera que sus problemas de accesibilidad podrían resolverse si se ejecutaran obras de infraestructura, como ocurrió con la construcción de una carretera que actualmente comunica Asunción con Brasil cruzando el Paraná. La gran paradoja es que, como veremos, habiendo luchado contra Bolivia por preservar el Chaco, Paraguay haya mantenido ese territorio posteriormente incomunicado durante tanto tiempo, permitiendo su poblamiento ocasional como zona de reclusión forzada durante la época de Stroessner y como asentamiento de colonias menonnitas en la zona más próxima al río Paraguay. Recientemente, el desvío de las aguas del río Pilcomayo hacia Argentina está provocando sequía en la zona y una catástrofe ecológica de grandes dimensiones (Última Hora, 25-26 agosto 2001). Por su parte, la presencia de las colonias mennonitas en El Chaco desde comienzos de siglo XX y el importante éxito exportador que han alcanzado a partir de sus actividades productivas es una prueba adicional de que el medio físico no es una necesidad histórica.

Es cierto que el poblamiento y la colonización son difíciles en zonas hostiles, pero no son imposibles. Tanto el Norte Grande de Chile como toda la región norte de México comparten características desérticas, así como zonas de Brasil y de Costa Rica sufren de condiciones selváticas, sin embargo, tanto en uno como en otro caso, eso no ha impedido su poblamiento y su incorporación a mercados nacionales, en ocasiones con economías más dinámicas y prósperas que las situadas sobre regiones más hospitalarias.

Además Paraguay no es zona de grandes desastres, a excepción de años secos o excesivamente lluviosos que causan sequías o inundaciones respectivamente, pero prácticamente sin muertos y con daños inferiores a los de los países vecinos, a excepción quizás de una tormenta de proporciones, que causó 33 muertos en 1997 (*International Disaster*, 1997-2000). Con esto se quiere señalar que Paraguay no es un país que sufra constantemente ni de volatilidad climática ni de cataclismos volcánicos, ni tsunamis, ni sismos y terremotos. En cambio, el país si está dentro de la zona de influencia de la malaria (BID, 2000)[1], pero sólo a partir de 1996, lo que señala que fueron los escasos programas de vacunación y no una determinación de la naturaleza lo que está detrás del problema.

En realidad, el territorio paraguayo es favorecido en su parte meridional y central por dos grandes sistemas hidrográficos, que unidos a otros ríos de menor dimensión y a varios lagos de importancia, permiten una fácil –y barata- comunicación por una buena parte del país, y que desde antiguo, ha sido la base para una red de canales (2.900 kilómetros) que unen la parte más poblada del territorio. De hecho, no muchos países tienen un carácter tan ribereño, que permite incluso que una porción importante de sus fronteras sean definidas por grandes ríos. Este tema tienen que ver con la gran fertilidad de los suelos de la zona rodeada por las grandes cuencas hidrográficas y también nos lleva al de la mediterraneidad de Paraguay. Si bien el país no tiene borde costero, posee un acceso privilegiado al mar, a través de los ríos Paraguay y Paraná, que confluyen en el sistema del Paraná para luego formar el estuario del Río de la Plata, también alimentado por el río Uruguay. Estos grandes ríos no son torrentosos y tienen escasa pendiente, por lo que proporcionan un acceso muy fácil a los mercados (los costos de transporte en barco son más reducidos que los costes del transporte terrestre en general, especialmente cuando los ríos navegables tienen gran caudal), son una vía fácil de transporte de personas y generan una capacidad hidroeléctrica de gran magnitud, una de las mayores del planeta, y aún no explotada completamente. Por último, las tierras son especialmente aptas para cultivos cerealeros, de caña de azúcar, maíz, mandioca, algodón, soya, plátanos y naranjas, y la abundancia de pastos ha favorecido la presencia de una importante cabaña ganadera de cerca de 10 millones de cabezas de vacuno, 2,5 millones de cerdos, 387.000 ovejas y 370.000 caballos. La silvicultura cuenta con una enorme dotación de bosques en la zona oriental, y aún existen abundantes depósitos de

[1] El aumento de casos de malaria a partir de la construcción de la represa de Itaipú está también documentado por Victoriano Garza Almanza en “Perfil de salud y ambiente de la República del Paraguay”. donde se la localiza en 1995. www.uacj.mx/Publicaciones/sf/num7/artpri1.htm

minerales no explotados comercialmente. Todos estos recursos han sido poco explotados, y aunque Argentina por largo tiempo ha dificultado el libre tránsito por el Paraná, la navegación fluvial no ha aprovechado todo su potencial como factor de desarrollo, como lo hizo en Inglaterra, Francia y Alemania. Sin embargo, los proyectos de desarrollo de vías y puertos fluviales con fines de comunicación externa han recibido escasa atención durante las últimas décadas. De tal modo, la mediterraneidad de Paraguay no es absoluta y no se compara en absoluto con la de Bolivia, pero aunque lo fuera, tampoco sería un escollo insalvable para el progreso, como se señalaba para Suiza, y a partir del siglo XX, para Austria. El problema es más bien histórico. En realidad, el territorio que hoy ocupa Paraguay –debido a la inexistencia evidente de yacimiento de metales preciosos- recibió muy escasa atención por parte de la administración colonial. Por largo tiempo estuvo sometido a una condición marginal dentro del mapa colonial americano y cuando vino su independencia como país, su navegación por el río Paraná estuvo constantemente obstruida por Argentina. Este último país por largo tiempo siguió viendo a Paraguay como una provincia rebelde a la que no reconocía su independencia, y endureció su postura al entrometerse Inglaterra por disputas comerciales. De tal modo, el acceso a los mercados ha dependido más de factores históricos (económicos y políticos) que propiamente geográficos.

En suma, los argumentos señalados permiten concluir que no es en la naturaleza ni en sus condicionamientos donde Paraguay enfrenta los peores obstáculos al progreso. No hay allí un claro *path dependence*. En cambio, hay procesos históricos que tienen una alta incidencia en los comportamientos y las decisiones de los paraguayos, en sus problemas no resueltos y en los desafíos por superarlos.

2. Una sociedad rural

Uno de los rasgos principales de Paraguay, que condiciona por sobre otros, gran parte de los problemas que enfrenta actualmente, es su acentuado carácter rural. Pero ¿qué queremos decir con rural? En el presente, en muchos países desarrollados el mundo rural tiene una positiva influencia, tanto en la economía como a través de las formas de vida moderna que pregonan un regreso a la naturaleza. Pero se trata de islotes de ruralidad incrustados en sociedades totalmente urbanizadas. Es posible que en estos países muchas personas tengan parcelas de agrado y cultiven una vida de desapego a lo urbano, pero desde que las ondas de radio, de televisión e *internet* viajan sin restricción, el campo de los países ricos ya no es del todo rural –ya no lo era desde que las redes de electricidad y de agua potable lo cubrían en gran medida- al menos no de esa forma tradicional. La mejor prueba es que con cifras menores al 5% de la población total ocupada en actividades agrícolas esos países producen casi todos los alimentos que necesitan y aún están en condiciones de exportar. Pero no son explotaciones extensivas en tierras ni en uso intensivo de la mano de obra (excepto los explotados por inmigrantes), sino cultivos intensivos en uso de capital y modernas tecnologías, que producen para el mercado bienes agrícolas sofisticados, como cualquiera puede constatarlo en Amsterdam. Es un cambio que comenzó en Inglaterra, hacia el siglo XVIII, cuando muchos prados fueron cercados, se poblaron de ovejas, y la población rural fue empujada hacia las ciudades. Tal proceso no se ha detenido y en la actualidad engloba casi a todos los países desarrollados y a muchos de los emergentes.

Se podrían destacar muchos aspectos de este proceso, que cambió la faz de la tierra, fue paralelo al inicio de un proceso de crecimiento demográfico sin par y que acabó con largos siglos en que el tamaño de la población del planeta estuvo prácticamente estancado. Pero lo que interesa resaltar aquí es que Paraguay jamás ha vivido un proceso de tal naturaleza, y por lo tanto, jamás ha disfrutado de los cambios societales vinculados a él. Porque de la modernización de la agricultura han dependido en gran medida los procesos de urbanización, de transición demográfica e industrialización, las transformaciones en el mundo del trabajo, en las relaciones de género, en el mestizaje cultural, por no mencionar las enormes transformaciones culturales, simbólicas y en el plano del poder que han acompañado a todo

proceso de urbanización a gran escala (secularización, educación, democracia, etc).

Los datos actuales señalan que Paraguay tiene todavía a cerca de la mitad de la población residiendo en zonas rurales completamente distintas a las de países desarrollados y que el repunte de la pobreza a partir de mediados de los 90 encuentra en el campo su mayor expresión, tal como la mayor parte de las exportaciones, y la mayoría de los analfabetos adultos. El peso de la ruralidad se refleja en los hábitos y en el inconsciente colectivo, donde resalta la pertenencia al "valle" en vez de a la "ciudad" o "pueblo". Estos datos no se alejan demasiado de la imagen eminentemente rural que las ciudades paraguayas e incluso Asunción, tenían a mediados de la década de 1950, en que "tanto ricos como pobres, compraban el agua potable a aguadores que la llevaban a la ciudad en mula y la vendían de casa en casa ... (y en que) ... la mayoría de las familias dependía de pozos y excusados fuera de las casas"(Lewis, 1986).

Visto así, en el mundo rural se encuentra una buena parte de los problemas pero -a través de la superación de sus rasgos tradicionales y conservadores- también una buena parte de las soluciones, para un Paraguay que quiere ser moderno.

¿Qué es lo que mantiene al campo paraguayo como foco permanente de un atraso que se propaga al resto de la sociedad? ¿De donde proceden las fuerzas que operan en tal sentido? ¿Cuál es su composición? ¿Cuál es su intensidad? ¿Cuáles podrían ser las soluciones?, ¿Por qué han fallado las escasas tentativas para modernizarlo?

En primer lugar veremos por qué es tan importante la modernización del sector rural y el cúmulo de impactos positivos que tendría sobre el país. Paralelamente examinaremos lo distante que está el agro paraguayo de esa modernización debido a las condiciones que se le oponen y por deducción iremos explicando el fracaso de las modernizaciones parciales. Terminaremos este punto señalando las necesidades que tiene la modernización rural para consolidar el desarrollo desde allí, y propiciar una nueva etapa de impulso urbano.

Visto desde una comparativa histórica, Paraguay necesita convertir su agro como fuente de problemas a factor modernizador de toda la sociedad, especialmente la urbana. En el plano económico, la modernización del campo implica servir de arranque inicial para la adquisición de una economía urbana potente, más basada en servicios de calidad y en la producción de bienes con mayor integración tecnológica, especialmente volcados a la exportación. Como en el caso histórico de los países desarrollados, el campo debe modernizarse para ser relevado posteriormente por las actividades urbanas. Junto a ello, la modernización del campo actuaría como catalizador de un proceso virtuoso de acumulación campesina, transición demográfica, urbanización, crecimiento del capital físico y humano, mayor integración territorial, industrialización, disminución del número de pobres y reducción de la brecha de ingreso, secularización y *aggiornamento* de los sistemas de participación y organización política.

Siendo la modernización rural sólo el comienzo de un proceso más largo, no es nada fácil, ya que actualmente, y a pesar de la importancia de las exportaciones agrícolas dentro del total, las actividades agrícolas presentan algunas características de suma debilidad: 1) son escasamente diversificadas, 2) tienen un horizonte de mercado demasiado estrecho, 3) se basan, salvo excepciones honrosas, en bajos niveles de productividad, debido al predominio de formas extensivas de explotación e uso intensivo del trabajo, 4) esto las hace sumamente vulnerables a las condiciones fluctuantes del mercado, especialmente a la tendencia permanente a la baja de los precios de las exportaciones agrícolas, aparte de las eventuales y bruscas caídas de la demanda externa, 5) se enmarcan en un sistema dual de tenencia y explotación que es fuente permanente de pobreza y desigualdad y que se proyecta a las zonas urbanas dado el carácter rural de muchas de éstas, 6) reproducen al interior de las familias campesinas un círculo de pobreza que arranca de la ausencia de capacidad para planificar su tamaño, para invertir a futuro en la educación de los hijos, y para resistir

el miedo a la innovación y al riesgo, propio de una tradición de subsistencia, y finalmente, 7) sellan las diferencias étnico-culturales entre los grupos mestizados lingüísticamente y aquellos que se conservan aislados de las posibilidades del bilingüismo.

Debemos examinar con algún detalle estos problemas. La escasa diversificación de las exportaciones agrícolas, que se expresa en que sólo entre la producción de soya y de algodón se concentra el 80% del total de las exportaciones agrícolas, puede estar condicionada por las condiciones edafológicas peculiares de los suelos existentes, que a su vez, dependen del clima y las condiciones orográficas. Pero esto es cierto sólo parcialmente, ya que con inversiones puntuales en regadío, mejores semillas y mejores características de la cabaña, mayores exigencias de calidad, y especialmente, mejor dotación de conocimientos y capacidad exportadora, normalmente se puede ampliar la base exportadora, desplazando las inversiones y los recursos desde una agricultura tradicional, que apuesta por cereales y productos de cultivos extensivos sometidos a bajas permanentes en sus precios, a una economía basada en productos con ventajas comparativas, con buena relación calidad-precio, mayor integración de tecnología y de capital, y por tanto, con productos más competitivos y con mejores perspectivas de precio. Incluso dentro del sector de los cultivos tradicionales, la mayor capacitación, el acceso a la tecnología y a la asistencia financiera, permitiría elevar la productividad y los rendimientos. El hecho de que los campesinos de origen inmigrante tengan mayor productividad y nivel de vida que los campesinos paraguayos es una prueba de ello. Por otro lado, si existiendo demanda para productos agrícola de consumo básico, el país importa esos mismos alimentos, se debe hacer un esfuerzo importante por mejorar los mecanismos de comercialización desde la fase del productor hasta la llegada de los productos al mercado, y así estimular la diversificación de la producción agrícola.

En segundo lugar, puede que Paraguay perciba al MERCOSUR en parte como una prisión, pero en realidad no lo es. Nada obliga, salvo la ausencia de capacidad interna para ampliar la cartera de países clientes, a comerciar casi unilateralmente con los países del bloque. Lo único que lo explica es la resistencia a abandonar las ventajas arancelarias, los menores costos de transporte, y una historia de nutridos intercambios mutuos, que incluyen en gran medida a un considerable comercio ilícito. Pero la pregunta es, ¿por qué Paraguay no amplía su mercado internacional, siendo que no le resulta tan costoso aprender a hacerlo? Ya hemos señalado que el Paraná comunica a Paraguay con el mundo y existen productos agropecuarios alternativos a los actuales en los que Paraguay podría ser competitivo en mercados más amplios.

En tercer lugar, los bajos rendimientos y la baja productividad pueden ser superados en actividades más diversificadas y dirigidas a un mayor número de destinos. Para ello es necesaria la inversión, pero para que ella sea efectiva debe estar acompañada por mejoras sustanciales en la calificación de la fuerza laboral, desde aquellas instancias de comercialización, hasta las más directamente vinculadas a las explotaciones físicas. Vemos que así como la inversión es reducida y acotada a rubros muy específicos, la mano de obra tiene uno de los más bajos niveles de calificación dentro del Cono Sur. En este caso, la pregunta es ¿Por qué viniendo de tan lejos estos problemas no se han hallado soluciones satisfactorias?, ¿Por qué hablar de inversión y de calificación en el campo paraguayo sigue siendo casi un exotismo, excepto explotaciones que sirven para confirmar la regla?

En cuarto lugar, muchas actividades agropecuarias en particular, y de producción de materias primas en general, por sus características de baja elasticidad de demanda, son muy vulnerables a los *shocks* externos, lo que afecta a todos los países que basan sus economías en ellas. Pero a diferencia de mucho países, que logran sortear este problema explotando con habilidad y al máximo los períodos de intensa demanda de algunos productos, y luego los reemplazan por otros que cumplan el mismo rol, ¿qué es lo que hace difícil en Paraguay el reemplazo de ciclos exportadores exitosos basados en productos distintos?

En quinto lugar, dadas las formas de distribución de las tierras cultivables en Paraguay, están muy asentadas las formas duales extremas tan propias de la asociación latifundio-minifundio. Esto significa que existe un sector moderno y exportador (el mundo de la soya) donde predominan grandes haciendas, que a su vez concentra la mayor parte de las tierras cultivables del país, y a la vez, un sector muy atrasado de pequeños propietarios, que derivan su pobreza de sus escasas capacidades para intervenir en el mercado de los productos que generan (principalmente algodón), que viven endeudados con la red de intermediarios que a su vez son los verdaderos exportadores, y que no saben o temen reorientar sus cultivos hacia productos más rentables y de mayor proyección, lo que les impide alcanzar una pequeña acumulación campesina, útil para reinvertir y modernizar. Parte importante de esta asimetría descansa en un acceso desigual a los derechos de propiedad, especialmente porque prevalece un número muy significativo de propiedades con títulos defectuosos o sin títulos, y sin un registro nacional de títulos de propiedad de la tierra. De ahí deriva una importante cantidad de activos informales en manos de pequeños propietarios, que no pueden ser usados como garantías bancarias para obtener créditos que permitan mejorar las explotaciones. Esta situación, muy común en América Latina, obliga a acercar la ley a los poseedores precarios para permitirles convertir sus posesiones en títulos de plena propiedad. Para ello se requiere simplificar y reducir el número de trámites a realizar por los interesados, pensar en la adaptación de normas informales que sirvan para renovar los requisitos legales y generar sistemas de información muy potentes que transparenten de modo completo el mapa de títulos y sus mercados de intercambio asociados.

También se ha señalado que el tamaño medio de estas pequeñas explotaciones ni siquiera alcanza para mantener niveles de subsistencia dada la tendencia actual de los precios. Este escenario se complementa con la nutrida red de asimetrías en términos de derechos de propiedad sobre la tierra, de relaciones de trabajo personal que deben servir los campesinos en las grandes explotaciones para acrecentar la renta familiar, y de un progresivo endeudamiento que es la antesala a la pérdida del *ager* familiar. Podemos complementar el cuadro con todas las relaciones simbólicas y culturales de dependencia que están tan bien graficadas por la literatura hispanoamericana, pero que cada vez más pasan a ser un recuerdo en algunos países que han dejado atrás esta realidad. Así las cosas, es improbable que se adopten las 4 transformaciones anteriormente señaladas. No se trata de la mera persistencia de la imagen ya un poco mítica del gran propietario absentista que dilapida su fortuna en París o en Londres. Es un sistema de relaciones perverso, que se retroalimenta entre sus extremos y asigna señales distorsionadas a los agentes económicos, dado que los costos de oportunidad, ya sea medidos sólo en términos de beneficios, o incluyendo los costes de transacción -que obligan a comprometerse en la dimensión política- establecen un marco de incentivos que profundiza los aspectos negativos y cierra el camino a la modernización. ¿Cómo convencer a un terrateniente que apenas explota a sus tierras ante la inexistencia de una tributación a la propiedad con fines especulativos, que opera con bajos rendimientos y con baja productividad tierras extensas a sufrir los costos de oportunidad que representa la reorientación de sus métodos y de sus objetivos de producción?. Un incentivo claro sería establecer impuestos a la propiedad no explotada que fueran más elevados que lo que obtiene especulando con las tierras, y con esa recaudación financiar los incentivos a los que necesiten créditos para ser más productivos. ¿Cómo persuadir a un pequeño propietario a formalizar su explotación o a innovar en sus métodos de cultivo cuando él más que nadie sabe que los costos de la informalidad son menores a los engorrosos trámites a que lo condena la regularización de sus títulos y que lo único realmente primordial de los escasos recursos que tiene es asegurar la capacidad de regeneración del suelo?. Una señal clara sería facilitarle el camino a la formalización de sus títulos de propiedad y de su actividad productiva, y la oferta de asistencia técnica y crediticia. Es completamente necesario hacerlo, ya que la otra perspectiva es la de recursos parcialmente ociosos, de sobrevivencia por endeudamiento progresivo, y la de un país en eterno atraso. Al parecer, ya existen experiencias exitosas de productores de los departamentos agrícolas más productivos que se han organizado para obtener mejores condiciones

gubernamentales para sus explotaciones y ello ha comenzado a rendir buenos frutos.

La experiencia histórica de los países desarrollados, y de los actualmente emergentes, demuestra que una polarización de este tipo se puede superar haciendo aparecer una considerable clase media de propietarios que utilizan modernos métodos de cultivo, que tienen capacidad para exportar a mercados más amplios y logran acceder a una lógica de ahorro a través de una primera acumulación campesina. Da lo mismo el nombre que tengan, *yeoman*, *kulaks*, *farmers*, etc. Lo importante es que se introduzcan como una cuña entre los grandes propietarios que subutilizan sus recursos y los pequeños campesinos empobrecidos, animándolos a adoptar su organización económica, sus formas de producción, sus relaciones de trabajo, el afán inversor, y finalmente, su mirada modernizadora apuntando a la ciudad. ¿Por qué en Paraguay nunca ha aparecido tal actor económico-social?. No es fácil responder a ello.

Este segmento de campesinado capitalista surgió por sí mismo en la Europa húmeda, debido fundamentalmente al cambio técnico operado por la "revolución verde" y a su impacto en los rendimientos. Un camino alternativo a ese fue inducir a su aparición, ya sea desde una reforma desde el Estado, como en Japón, Francia, Rusia y Escandinavia o como parte de un largo proceso de redistribución predial acompañada de modernización de las estructuras agrarias, como en Cataluña y en Corea.

Pero en Paraguay, como en la mayor parte de América Latina, existieron importantísimos bloqueos institucionales a estos procesos. De todos ellos, el principal fue el acceso a la propiedad, que retardó considerablemente la transición a una agricultura comercial. Las peculiares instituciones de tenencia y propiedad colectiva de la tierra que se asentaron en Paraguay –predios de las misiones jesuitas y del Estado- durante largo tiempo utilizaron la propiedad de la tierra más como un factor de redistribución social y política, e impidieron y desestimularon la aparición y diseminación de unidades productivas de tipo capitalista hasta fines de la Guerra de la Triple Alianza, que es el momento en que los gobiernos de la reconstrucción se vieron obligados a vender las propiedades estatales para financiar el presupuesto de la nación. Indudablemente, esa duradera forma de propiedad de la tierra repercutió en una estructura de incentivos desfavorable para la potenciación de los factores productivos y la modernización de la agricultura. A eso se deben agregar los efectos del sistema de división del trabajo colonial al interior del Virreinato del Perú, y posteriormente, del Río de la Plata, que dejaron muy pequeño margen a las posibilidades de desarrollo de productos paraguayos, a excepción de la Yerba Mate y otros productos menores. Por último, está la constante influencia de la guerra, especialmente en las zonas de frontera –como en El Chaco- que genera un tipo de ruralización marcado por relaciones de dominio y de dependencia muy marcada entre los principales actores (Meliá, 2000). El efecto combinado de la lógica perversa de mercados internos apenas desarrollados, trabas considerables a los mercados externos, y una constante inseguridad y apelación a la fuerza, fue la subutilización de la tierra concentrada y la aparición de una fuerte segmentación rural. La solución comunitarista impulsada por los jesuitas en las misiones, y más tarde, la apelación a la propiedad mayoritaria de la tierra en manos del Estado –durante la dictadura de Francia- reforzaron los rasgos colectivos de la estructura de propiedad, por ende a largo plazo ensancharon los obstáculos al emprendimiento campesino.

Ambas experiencias colectivas se opusieron constantemente al surgimiento de un segmento de medianos propietarios, pero además tendieron a congelar las capacidades de los pequeños cultivadores al servicio de las granjas estatales. Si bien los fines de los jesuitas y del Dr. Francia persiguieron asistir y ayudar a la subsistencia de las comunidades campesinas, coartaron sus posibilidades de iniciativa y los hicieron extremadamente dependientes de la asistencia externa y del paternalismo, en un caso de las misiones, en otras del Estado. Desaparecidas las figuras asistenciales, y en pleno –pero tardío- proceso de formación de la gran propiedad y de extrema desigualdad en la propiedad rural, las comunidades campesinas fueron fácilmente confinadas a la labor de mano de obra

supletoria de las grandes haciendas. El estallido de la Independencia -que en Paraguay tuvo rasgos muy peculiares debido a la confrontación con las Provincias Unidas y la persistente amenaza del Imperio del Brasil- y especialmente las condiciones imperantes con posterioridad a la Guerra de la Triple Alianza –que señaló el comienzo a gran escala de proceso de constitución de los latifundios- no hizo más que acentuar una aguda estratificación social en el campo, que por lo demás estuvo presente en la totalidad de los países latinoamericanos. Sin embargo, la singularidad paraguaya radica en la persistencia de esta extremada concentración de la tierra todavía a fines del siglo XX –e inicios del siglo XXI.

Si bien es cierto que en la mayor parte de América Latina muchos procesos de Reforma Agraria quedaron inconclusos o a veces, derivaron en explotaciones improductivas, en otros casos, favorecieron la aparición de un capitalismo agrario, que en algunos casos ha sido suavizado por la presencia de algún campesinado medio, como en el caso de Chile, después de la Reforma Agraria de Frei-Allende –que no fue revertida por la dictadura de Pinochet.

Frente a esos diversos grados de éxito, Paraguay ni siquiera ha intentado en serio alguna vez una reforma agraria que fuera más allá de una mera distribución predial –como las episódicas distribuciones de tierras realizadas por Stroessner a cargo de las tierras públicas y que le permitieron conquistar mayor apoyo en el campo- y apuntara a mejoras de productividad, basadas en la capacitación, en la difusión de nuevas tecnologías y nuevas técnicas de explotación y en una asistencia financiera adecuada. No es de importancia menor el hecho que Stroessner haya paralizado por más de tres décadas la sindicalización de los campesinos, como fase previa a su participación en redistribuciones prediales. Lo más cercano a ello fue la distribución o venta de tierras públicas, realizada en varias ocasiones, pero que hoy está agotada como fórmula debido a la imposibilidad de extender las tierras más favorables para el cultivo. Además no fue raro, que los lotes normalmente asignados fueran demasiado grandes, y por tanto, estuvieran fuera del alcance del pequeño propietario. Otro aspecto tuvo que ver con la existencia de considerables dificultades en la masificación de los derechos de propiedad, que se hizo muy difícil cuando los rasgos asimétricos instaurados eran demasiado fuertes y correspondían a constelaciones de clases muy condicionadas por el carácter de las relaciones entre ellas. Otro aspecto negativo que le restó eficacia a estos procesos es que, cuando no redundaron en una mayor concentración de la tierra, quedaron desvinculados de la capacitación de los campesinos, de modo que ellos proyectaron a los nuevos terrenos la misma lógica de subsistencia en sus cultivos de algodón ya existentes, sin poder aprovechar las nuevas potencialidades que estos ofrecían, situación reforzada por las dificultades que encontró la mecanización y la explotación a gran escala. De tal modo, mientras las tierras eran fértiles y aseguraban la alimentación, los campesinos tendieron a tener muchos hijos y a subdividir la tierra. Eso es lo que debe explicar que anteriores distribuciones de tierras con un mínimo razonable de hectáreas haya derivado en el largo plazo en una reducción extrema del tamaño de las explotaciones. Llegó el momento en que los rendimientos bajaron, llegó el endeudamiento y la proletarización, la emigración a las ciudades, o la intensificaron en la utilización de la propia mano de obra (autoexplotación) hasta extremos de sobrevivencia. De tal modo, las familias continuaron sus viejos hábitos que inevitablemente los llevaron a la pobreza.

Esto nos lleva al sexto problema enunciado. La familia campesina pobre (que conforma la gran mayoría de los pequeños propietarios), está caracterizada por su tamaño considerable, por tanto, por poseer una tasa de dependencia elevada (ratio de los que no trabajan respecto a los que si lo hacen), por explotar unidades de tamaño muy reducido, por estar dirigida por un cabeza de familia varón, que no ha terminado la enseñanza primaria y que normalmente sólo habla guaraní (Morley y Vos, 1998). ¿Qué explica que las familias campesinas ante escasas oportunidades de acumulación no puedan aprovecharlas? Aparentemente se trata de una conducta irracional desde el punto de vista económico, pero no lo es tanto si intentamos comprender la lógica del campesino tradicional. Para él, tanto la regeneración de la tierra, como el uso extensivo de tierras, son las fórmulas más seguras para

mantener sus rendimientos. Para lo primero apenas usa fertilizantes o abonos, para lo segundo simplemente quema tierras nuevas y deja descansar la tierra agotada. Sabe que si utiliza intensivamente la tierra en más de un cultivo al año pronto se agotará la tierra. El problema es que necesita constantemente extender la tierra de cultivo, ya que no usa o no conoce las formas avanzadas de rotación. Cuando no dispone más que de una pequeña parcela, parte importante de su estrategia se desmorona. Lo que le queda es trabajar para otros, ya que si sobreexplota su pequeña parcela el riesgo es demasiado. Por esa vía complementa renta, pero como no tiene la posibilidad de ahorrar, su mejor inversión es tener hijos, que si bien al comienzo no reportarán ingresos, finalmente serán enviados a trabajar a grandes haciendas, hasta que emigren y se separen definitivamente. No le pasa por la cabeza sacrificar el aporte presente no asalariado del trabajo de sus hijos, ni los posteriores pequeños ingresos que perciben trabajando en otros lugares cuando mayores para permitir que se eduquen con la perspectiva futura (e incierta, desde su punto de vista) que puedan aportar a la larga mayores ingresos. Si el campesino está dispuesto a autoexplotarse para conservar su pequeña parcela, no duda en aplicar la misma lógica a sus hijos. Por eso la familia campesina pobre tiende a ser numerosa y su tasa de dependencia es alta. Por otra parte, ya sabemos el impacto del tamaño de la unidad de producción.

Pero, en séptimo lugar, ¿qué relación tiene esto con el guaraní y la escasa educación?. Estos factores son precisamente los que obstruyen la adquisición de una lógica y un comportamiento económico no tradicional, que compense el temor al riesgo con operaciones calculadas de explotación de la tierra, destinadas a la comercialización de productos a mejores precios y a una escala de máxima rentabilización, que obliga a ahorrar para no endeudarse, a conformar cooperativas para vender junto a otros pequeños productores, e incluso, a adquirir la capacidad para exportar directamente sin la mediación de terceros. Tal lógica arranca de una situación más genérica: la decisión voluntaria de tener muy pocos hijos, aplicando formas de control de la natalidad que romperían con la pauta demográfica tradicional del país, especialmente en sus zonas rurales. Esto va unido a las posibilidades eventuales de un pequeño ahorro, y a desincentivar la posterior subdivisión de la tierra, que acabaría con la acumulación iniciada. Todo ello incidiría en una mejor distribución del ingreso y una reducción paulatina de la pobreza rural (Molina, 2000). Pero para ello se requieren políticas proactivas del Estado en materia de planificación familiar, especialmente campesina, situación que se contradice con la virtual ausencia de planes de ese tipo en el país. Por su parte, un incremento del nivel educacional en la familia, permite (aunque no garantiza) explotar las ventajas comparativas que propicia una mayor especialización, abandonando los cultivos de subsistencia, y adquiriendo los alimentos a otros. Del mismo modo, al requerir con menos urgencia complementar rentas, el mercado del trabajo se estrecha y los salarios suben. Las familias dejan de fabricar casi todos los artículos artesanales que otros pueden venderles a precios accesibles, los ahorros también son utilizados en ampliar el número de hectáreas –siempre que no persistan reglas rígidas que impiden la plena movilidad del mercado de tierras, situación muy corriente en América Latina- y los hijos no herederos inician pequeños negocios urbanos con el apoyo de la acumulación familiar previa.

Pues bien, a pesar que formalmente el guaraní es uno de los dos idiomas oficiales del país, el no-acceso pleno (hablarlo y escribirlo) al castellano en la práctica inhabilita para aprovechar todas las ventajas que la educación aporta para incorporarse a esta nueva lógica. Esto se comprueba en que las familias bilingües consiguen mejores niveles de bienestar, asociados a mayores niveles de educación. Esto no debiera suceder en un país que proclama el bilingüismo como política oficial, pero que en realidad practica un bilingüismo incompleto, caracterizado por aquellas “dos lenguas amputadas” que señala Meliá. La realidad del sistema educacional es dura. Los datos más recientes vinculados a la situación educacional (Rivarola, 2000), constatan que a pesar del enorme entusiasmo suscitado por el inicio de la transición democrática, y el peso considerable en la opinión pública de la necesidad de una reforma educacional para apuntalar el proceso de desarrollo y democracia, los recursos desplegados –a pesar de haberse doblado en los últimos años- han sido fundamentalmente usados en la

recuperación de los salarios de los docentes y continúan siendo claramente insuficientes para resolver las grandes necesidades de infraestructura básica de las escuelas –especialmente en el campo. Además los mecanismos articulados para propiciar un plan estratégico de modernización han estado fuertemente obstruidos por la supervivencia de influencias partidistas, de valores conservadores y un nacionalismo miope, opuesto a la democratización completa de las instituciones. Un factor que dificulta gravemente las cosas es que se trata de una modernización, que al tener frutos sólo en el largo plazo, no permite obtener una inmediata rentabilidad política a través de las redes clientelares existentes, por ello requiere elevados niveles de acuerdo y de sostenimiento en el tiempo, lo que no es nada fácil. Pero volviendo a la relación educación-desarrollo rural, ¿por qué estas dificultades retardan principalmente la transformación de esas zonas del país?. Y ¿qué otras relaciones negativas existen entre los problemas educacionales y las capacidades lingüísticas?.

Respecto a lo primero, aún no se han corregido las tendencias históricas de la educación en Paraguay, que entre sus rasgos principales se caracteriza por una pronunciada segmentación en términos de calidad entre las escuelas rurales y las urbanas, que al combinarse con una localización mayoritaria de escuelas en zonas rurales o semi-rurales (es necesario recordar a cada momento que muchas de las pequeñas o medianas ciudades tienen un carácter rural, confirmado por el desplazamiento periódico de gran parte de su fuerza de trabajo a labores agropecuarias estacionales) provoca un mayor impacto de las carencias educacionales en esas zonas. En segundo lugar, el sistema arrastra altas tasas de retención escolar y deserción, especialmente en las zonas rurales, donde la cobertura a la enseñanza secundaria también es más reducida (siendo ya muy reducida la media del país), aunque en el acceso a la educación, la falta de docentes profesionalizados, y de menor atención a las necesidades lingüísticas no se noten especiales diferencias de género. Todo ello sin contar con las enormes carencias de equipamiento e infraestructura básica, que al sumarse a lo demás hacen de la educación en Paraguay más cercana a la realidad de países centroamericanos de bajos ingresos. Todo esto contribuye a explicar que a las familias que sólo hablan guaraní les resulte menos costoso pasar al monolingüismo en castellano que participar realmente de un bilingüismo que no cuenta con soportes básicos de desarrollo, al menos no en el campo.

De llevarse a cabo las transformaciones fundamentales en el campo paraguayo para desatar la influencia negativa de estos *path dependence*, en el curso de una década comenzarían a hacerse notar transformaciones estructurales que incidirían en todo el país. En primer lugar, al contar con un sector agropecuario moderno -donde participe significativamente un campesinado medio- comercialmente competitivo por su mayor productividad y uso racional de sus ventajas comparativas, se requeriría cada vez menos población localizada en zonas rurales. A su vez, al existir procesos de pequeña acumulación en las familias campesinas, se produciría una intensificación de la transición demográfica, y las personas se desplazarían en condiciones más favorables a las ciudades, ya que tanto el ahorro familiar como las mejoras de la competitividad rural impulsarían una mayor demanda de productos industriales, que a su vez dinamizaría el crecimiento de la industria de bienes básicos e intermedios en las ciudades o impulsaría el comercio de importación desde los países vecinos, favoreciendo a otras actividades terciarias urbanas.

El escalonamiento progresivo de estas conquistas permitiría reimpulsar armónicamente un proceso de urbanización sostenido sobre nuevos fundamentos y nuevas capacidades, lo que rebotaría sobre una mayor demanda educacional, esta vez dirigida hacia niveles superiores, y volcada a la producción de bienes con mayor valor agregado. La modernización del campo obligaría a una mayor integración territorial a través de una nueva infraestructura de transportes y comunicaciones que redujera los costos de los intercambios campo-ciudad, y con otros países. A largo plazo, la aceleración de la urbanización debería incidir en mayores grados de secularización y modernidad en los niveles sociales, políticos y culturales, formando una base sólida para una democracia real. Sin duda, el objetivo de desarrollo abarca mucho más que la modernización del campo paraguayo,

pero es quizás ahí donde el ratio beneficio/esfuerzos alcance sus niveles más elevados.

3. Negación y persistencia de la fusión aborigen-colonial

Más allá de lo que ello signifique y de cómo se pueda interpretar, resulta llamativo el grado en que en Paraguay perviven instituciones, comportamientos y valores que son la contracara de la ausencia de procesos modernizadores dominantes. Tampoco es difícil asociar esta inercia histórica con la impronta marcada por la influencia aborigen y la experiencia colonial con que se fundió. Lo realmente difícil es no caer en juegos valorativos etnocéntricos ni en una precaución excesiva que lleva a no decir nada al interpretar el rol que juega esta fusión en la historia del Paraguay republicano e independiente.

Hay un campo muy acotado por dos posiciones que parecen poco útiles. Una de ellas, de un modo o de otro, apela a la defensa a ultranza de una identidad, que finalmente se hace descansar en la cultura guaraní –y que en realidad es el espejo de una fusión con la experiencia colonial. La otra, normalmente externa, identifica todo lo que no huele a moderno como resabio de un pasado que hay que superar, y ello envuelve la superación de una identidad que se supone retardataria. Entre ambos extremos hay matices. Nuestro enfoque apuesta por un reconocimiento y potenciación de la identidad, pero al mismo tiempo por una identidad en movimiento –no estática- que se construye paralelamente con la modernización de la sociedad y se replantea constantemente. De ese modo, se arriba a una postura básica: aunque la mayor parte de la historia contemporánea no ha dado juego a maniobras que posibiliten la interacción armónica de ambas fuerzas, esto no es actualmente imposible. Hay lugar para la convivencia de las identidades culturales y la modernización, es decir, para identidades en movimiento. En cambio, cuando las identidades culturales se conciben como “esencias” atemporales y no se realiza ningún intento por actualizarlas, normalmente el cambio histórico asume las peores formas de avasallamiento e uniformidad cultural para reducirlas.

Este ejercicio de interpretación del rol que han jugado –y continúan jugando- estas fuerzas en Paraguay, a su vez, obliga a una relativización de las posiciones a ultranza. En lo que se refiere a la apelación de la identidad guaraní el terreno es sumamente escabroso y delicado porque, como veremos, el tema está estrechamente asociado a otras fuerzas históricas que predominan en el país –como ocurre con el carácter aislacionista y defensivo- que están reforzadas por un nacionalismo introvertido. Sin embargo, es necesario pronunciarse. Una primera aproximación al tema debe necesariamente reconocer que la historia oficial –no sólo de Paraguay- normalmente ha desconocido la historicidad y el valor identitario de los pueblos originarios, en este caso de los guaraní. Sin duda, Bartolomeu Meliá (Meliá, 1997) tiene razón cuando dice que la ausencia de un Estado entre los guaraníes no obsta para que ellos tengan una historia, en muchos casos derivada de su lengua y de su memoria, incluso como reflejo etnohistórico de aquellos que la analizaron desde fuera. Por otra parte, si bien es cierto que los grupos guaraníes no preconstituían una nación como constructo político y carecían de un órgano de gobierno unitario, sí es verdad que se reconocían a sí mismos como parte de un mismo colectivo, y el período colonial contribuyo a reforzar y difundir esta pertenencia.

Sin embargo, los Estados nacionales de América Latina, sólo recientemente han reconocido esa pluralidad nacional y hasta ahora identifican la unidad del país con una única nación -que en realidad convive con otras identidades- con un territorio –cuyas fronteras no son más que barreras simbólicas en muchos casos- y con un aparato simbólico común –que en realidad, es sumamente heterogéneo. Meliá arroja una idea poderosa sobre la mesa: la cultura autoritaria predominante en Paraguay descansa en gran medida sobre el silencio tendido por encima de la cultura autóctona y sus derivados, y sobre el eco que ha llegado hasta nosotros (su representación simbólica, como las misiones jesuíticas). Sin duda, hay más elementos, pero no es despreciable ese primer legado del pasado lejano sobre el Paraguay actual
El valor más trascendente de este legado, ciertamente no desechable, es la pervivencia del uso del guaraní en la mayor parte de la población (87%) que

refleja una “voluntad de ser” (ñande reko), una actitud de prolongar y enriquecer un modo peculiar de comprender la vida. Más que las ventajas poéticas, de abundancia de vocablos vinculados a la religión y a la salud y los retratos intimistas, el guaraní es la principal fuerzas unificadora de la nación, aunque se debe recalcar que tal rol integrador también fue consecuencia de la experiencia colonial, que permitió su hegemonía sobre otras lenguas prehispánicas que pasaron a un segundo plano. Su repertorio esencial, de alrededor de 1.000 palabras, es más o menos similar al núcleo lingüístico coloquial de otros idiomas y no ofrece dificultades insuperables ni para la actualización de vocabulario ni para la creación de pensamiento abstracto. En opinión de Meliá, el guaraní “corresponde todavía a una forma de vida que yo caracterizaría como una vida indígena vivida por una sociedad nacional, la paraguaya”.

En síntesis, junto con la historia, el guaraní es otro gran eje articulador de la híbrida cultura paraguaya, donde el tamiz colonial ha sido más influyente que lo propiamente indígena en la cultura presente.

Pero a partir de ahí, entramos en un terreno pantanoso, porque otros de los ejes articuladores de la identidad paraguaya según Meliá serían su carácter campesino (*koygua*) y su pobreza (*ñande mboreaju*). Obviamente, ambos rasgos también aparecen estrechamente vinculados al pasado autóctono, tal como la noción de tiempo no lineal, de espacio difuminado y sin límites, y de pertenencia más que de propiedad.

Una interpretación orientada hacia la consecución del desarrollo no requiere eliminar estos conceptos como desechables, porque su originalidad puede coexistir con otros conceptos más pragmáticos, pero aún así una revisión de estas expresiones nos permite identificar y limar las aristas más pronunciadas de una idealización de las sociedades originarias de Paraguay, que nos impide armonizar la identidad con la modernización.

Empecemos por los disputados conceptos de nación, historia y lengua guaraní. Sin duda, se trata de ejes articuladores claros de una cultura y de una conciencia colectiva y en ninguna medida son obstáculos para el desarrollo material e espiritual del país. Algo parecido sucede con una concepción no lineal –sino más bien circular, de la naturaleza- del tiempo, aunque se contrapone con el sentido pragmático dado por Occidente al tiempo lineal, que al poder ser medido lleva directamente al tema del “buen uso del tiempo”. Se trata de valores que enriquecen el panorama cultural y tienden a recordarnos otras lógicas del sentido de la vida y de la felicidad.

Algo más complicado, sin embargo, es la proyección de un espacio que rebasa las fronteras y de un sentido rechazo de principio al concepto de propiedad, rasgos tan propios de las sociedades cazadoras-recolectoras. Como es sabido, este tipo de agrupaciones humanas definía límites extensos y variables a sus desplazamientos, utilizaba moderadamente los recursos de flora y fauna existentes en un lugar –permitiéndoles reproducirse- y cuando concebía la propiedad sólo lo hacía en su forma comunitaria dado que asumían una organización preseñorial, donde la inexistencia de una élite que redistribuía los bienes colectivos no daba lugar a una forma de señorío o cacicazgo consolidado. ¿Cuáles eran los límites de este tipo de agrupaciones?.

Normalmente estaban sujetas a un consumo alimenticio muy variable en cantidad y en calidad, aunque más rico en proteínas, y en los períodos de escasez estaban obligadas a formas extremas de control de la población - normalmente infanticidio de niñas. Por otra parte, un grupo de cazadores-recolectores tendía a crecer cuando las condiciones de caza eran buenas. El mayor número de bocas a alimentar promovía la invasión de cotos de caza y de recolección que pertenecían a otras bandas, lo que llevaba al enfrentamiento, que también actuaba como moderador del crecimiento. En cualquier caso, las familias tendían a incrementar el número de hijos como recurso de protección y supervivencia del grupo, tal como lo hacen todas las especies animales para compensar las elevadas tasas de mortalidad.

Los grupos cazadores-recolectores tenían una vida más animada y una dieta más diversa, pero estaban sometidos a un mayor número de crisis de

sobrevivencia, especialmente cuando las plantas y animales escaseaban -y como no atesoraban para el futuro- no alentaban la mejora en las condiciones de vida, y por ende, no les interesaba producir excedentes. Estos estilos de vida y de modos de producir tan propios de los cazadores-recolectores siguen presentes en Paraguay cada vez que un campesino sujeto a una noción de tierras sin límites –es decir, sin propiedad definida sobre ella- agota una franja de tierra o los bosques asociados a ella para reemplazarlos por otras más nuevas, pero cada vez más escasas. A *contrario sensu*, los grupos agricultores normalmente combinaron los cultivos con la caza y recolección (no hubo grupos estrictamente puros), pero su ventaja residió en el almacenamiento de alimentos para las épocas difíciles, que -junto a las obligaciones de trabajo- los llevó a irse radicando y a levantar las primeras formas de vida urbana, de especialización y de división del trabajo.

Por supuesto, sus alimentos eran menos variados y con menos aporte de proteínas animales (hasta que domesticaron a los animales), pero la estabilidad y la reducción de la incertidumbre les permitió desarrollar actividades especializadas -como la alfarería, la forja de metales y la escritura- que en muchos casos quedaban fuera del alcance de los grupos cazadores-recolectores. La especialización y la complementariedad, a su vez, formaron los primeros mercados. Pero esto también requirió adoptar el principio de la propiedad, aunque fuera desde una acepción comunitaria, con el fin de garantizar la organización y el funcionamiento constante de las actividades esenciales para la comunidad. La adopción de la propiedad prefiguró la constitución de los límites territoriales que sólo se podían traspasar bajo ciertas normas de intercambio o de cooperación.

Por consiguiente, una sociedad de agricultores, semi-urbana y con división del trabajo, no dependía tanto de los regalos de la naturaleza, lo que si sucedía con los pueblos cazadores recolectores. A pesar de todo, el tiempo de los ciclos agrícolas era más estable que el tiempo incierto de la naturaleza. La posterior constitución de mercados y de jerarquías organizativas, llevó a las primeras diferenciaciones sociales y a la formación del Estado. En esas conformaciones sociales, los intercambios sobre la base de la reciprocidad – tan propios de las sociedades de cazadores-recolectores- se unieron a los intercambios de redistribución a partir del Estado, y a ellos también se unieron los intercambios propiamente mercantiles[2].

De este modo, el paso de sociedades cazadoras-recolectoras a sociedades urbanas estuvo marcado por la adquisición de considerables grados de complejidad en la base material, en la organización del poder y en las estructuras sociales y simbólicas. Una de las transformaciones fundamentales fue la transición desde la propiedad en común a la propiedad privada. Las culturas cazadoras-recolectoras no pueden entender esta disociación entre propiedad y colectivo, y una de las costumbres que surgen como corolario –y que aún se aprecian en el actual Paraguay- es que persiste la regla de que “si el que tiene más no obsequia parte de lo que posee a los que menos tienen, aquellos pueden apropiarse legítimamente de aquellos bienes”[3]. Es peor quien –teniendo la oportunidad- no obsequia, que quien se apropia de lo ajeno (deliberadamente no he querido usar la palabra hurto, por inadecuada). Es indudable que estos valores adquieren un signo ético muy distinto cuando se insertan en un marco histórico diferente, donde las luchas por la distribución del patrimonio, la corrupción y la criminalidad imponen límites mucho más laxos que los dados por el contexto original. Producción de excedentes, intercambios y mercados, división del trabajo, desembocaban naturalmente en la necesidad del Estado. Cuando se plantea la defensa a ultranza de los valores y comportamientos que acompañan a las sociedades cazadoras-recolectoras se subvaloran estas importantes adquisiciones, que normalmente a través de la previsión y de conquistas escalonadas en el tiempo han librado del hambre a amplias comunidades, han aumentado la expectativa de vida de las personas y han creado nuevas formas de producir bienestar material y espiritual.

[2] La mayoría de los conceptos aquí usados provienen de Bronislaw Malinowski y de Karl Polanyi.
[3] Esta observación descansa en la pervivencia de sofisticados mecanismos de reciprocidad, mediante los cuales el prestigio social se adquiere

La posición indigenista tampoco reconoce los *path dependence* heredados de la fusión de la tradición precolombina con la experiencia colonial. Aún más, no se le da el valor apropiado al hecho de que parte significativa de lo que normalmente se atribuye a instituciones, valores y comportamientos de las sociedades autóctonas, en realidad dependen más bien de la fusión con aquella experiencia colonial. Usando las mismas palabras de Meliá, gran parte de lo que hoy se conoce del universo guaraní es eco lejano de la influencia histórica de la encomienda hispánica, de las misiones jesuíticas o de las tradiciones migratorias al interior y fuera de Paraguay.

Nuestra intención es insistir en que las instituciones, reglas de comportamiento y sistemas simbólicos que legó la experiencia colonial acentuaron los obstáculos de Paraguay al desarrollo y generaron círculos concéntricos de nuevos conflictos. No hace falta para ello más que repetir que tanto la constitución de un sistema de organización del trabajo y de la producción basado en la propiedad estatal y misionera, en el prestigio social y en el rol excesivamente discrecional del Estado, como en la estructuración de un escenario de relaciones sociales rígidas y de instituciones de pertenencia vinculadas a una jerarquía señorial y de sangre, formaron fuerzas que inhibieron la innovación económica, la maduración política y la movilidad social. Desde este punto de vista, la lógica colonial –no sólo en Paraguay- elevó las barreras a la experimentación y congeló los procesos de aprendizaje institucional.

Frutos de esta fusión son los comportamientos patriarcales al interior de las familias, que en alguna medida ya venían insinuados por la división de roles al interior de las familias de cazadores-recolectores, pero fueron llevados al límite al adoptarse las instituciones belicosas y fronterizas que caracterizaron el *ethos* conquistador peninsular. Las pautas sociales discriminatorias contra la mujer tienen raíces profundas en esta fusión, pero normalmente son ignoradas por los que idealizan el pasado más pretérito. Recientemente Mirtha Rivarola ha destacado que a pesar de que la jefatura del hogar recae muchas veces en las mujeres, en las encuestas ellas hacen recaer esa función en los varones, especialmente cuando se habla del mundo rural (Rivarola, s/f). La discriminación de la mujer es mucho mayor en las áreas rurales y se expresa en múltiples dimensiones.

Clyde Soto ha sido más enérgica en la desmitificación de los patrones culturales que supuestamente conceden un rol relevante a la mujer en Paraguay:

“Las consecuencias de ello ... (la mistificación y simplificación)... han sido en Paraguay muy notables, llegándose a sostener como afirmación más bien ligera, aunque frecuente, la existencia de una especie de matriarcado en nuestras tierras. Aunque esta idea no resiste siquiera una crítica elemental, ha servido, sin embargo, para sostener en el imaginario colectivo una especie de discurso esquizofrénico, que ubica a las mujeres paraguayas en un supuesto sitio de poder al mismo tiempo que en las leyes, en la política y en los espacios donde se maneja el poder real de la sociedad han estado históricamente marginadas”(Soto, s/f).

Los datos más recientes sobre violencia doméstica refuerzan esta desmitificación y exponen con crudeza la persistencia de pautas e instituciones sin duda heredadas de la fusión aborigen-colonial y del sistema oligárquico (Molina, s/f). La tasa de violencia intrafamiliar es proporcionalmente inversa a los años de escolaridad, mientras que el número de denuncias crece en forma proporcionalmente directa a mayor distancia respecto a las grandes ciudades.

Tampoco una identidad de campesinos pobres es un *ethos* deseable como nación. En realidad, otra consecuencia de la fusión precolombina con la experiencia colonial fue la constitución de relaciones de dependencia y servidumbre presididas por el Estado y complementadas con reminiscencias señoriales –presentes en toda América Latina- que a su vez, alentaron un universo en el que lo característico era el paternalismo de los administradores estatales y el servilismo en los campesinos desposeídos y objetos de protección.

Esta estructura extremadamente asimétrica fue la base posterior para la formación de un sistema premoderno de partidos, basado en la clientelización y favorecimiento de las modestas demandas de los más necesitados. La universalización de estas formas de relación desde el campo a los espacios urbanos no hizo más que recortarle al ejercicio de la política sus rasgos de legitimación y representación real, y por lo tanto, se constituyó como una débil base para las futuras democracias y posterga hasta ahora la aparición de una auténtica Sociedad Civil, que pueda ayudar a legitimar y a articular las relaciones entre los Partidos y el Estado al interior del Sistema Político. A pesar de lo defectuoso de estos comportamientos, todos los actores políticos continúan proyectando sus intereses corporativos a los intereses de la sociedad, y continúan usando y manipulando constantemente la efigie del campesino, que se sigue utilizando como icono para la reproducción de un sistema de privilegios.

Por consiguiente, así como la retórica de los enunciados constitucionales de defensa de los valores e identidades de los pueblos autóctonos no puede bastar –y los hechos dicen que no basta- para garantizar la materialización de acciones reales de recuperación y promoción del bienestar y la identidad de los pueblos autóctonos, la defensa a ultranza de algunos valores pretéritos heredados de la tradición no tiene mucho que ver con las demandas de la época histórica en que vivimos, donde si se puede contribuir en algo a disminuir las brechas de la desigualdad es precisamente acortando las distancias entre las capacidades de transformación y de autosuperación de los pueblos. Desde este punto de vista el discurso de la modernidad, extremadamente heterogéneo, aunque ya agotado en sus posiciones más extremas, aún tiene mucho que aportar.

Más allá de otras consideraciones, no cabe duda que el destierro del mundo de privilegios y la liberación de las fuerzas productivas a fines del siglo XVIII en Europa, significaron un avance notable para la humanidad, mensurable en muchas dimensiones. La creación de numerosos espacios de libertad, el destierro parcial del oscurantismo y la superstición, y la menor dependencia hacia la naturaleza significó una ampliación notable de la libertad del ser humano. Es cierto que la humanidad ha perdido varios paraísos en ese camino, que ha dejado de disfrutar de cosas quizás más importantes de las que normalmente nos preocupan, pero es difícil creer que alguien quiera sacrificar parte de los casi 80 años de expectativa de vida actual por la de no más de 25 años que tenían las sociedades más cercanas a la naturaleza.

Hay algo de “buen salvaje” en la idealización de las sociedades precolombinas y en la incapacidad de ver sus aspectos negativos, sus capacidades destructivas y su escaso horizonte de vida. No se puede negar que aquellas sociedades fueron desarticuladas y reabsorbidas de un modo muy poco humanitario, y a decir verdad, en algunos casos, de modo catastrófico. Pero tampoco se puede postular un retorno a un tiempo ideal que nunca fue y que no es. De un modo similar, no es recomendable volver a recrear ciertos valores campesinos heredados de la experiencia colonial, elevados a esencias de una identidad perdida que se desea recuperar.

Corresponde ahora limar las aristas más afiladas de la posición ultra-modernizante, aunque la mayor parte de los argumentos ya han sido expuestos. En lo fundamental, diríamos que la persistencia de los valores y las pautas de comportamientos conectadas directamente con la tradición se explica por la forma parcial y arbitraria en que ha sido aplicada una modernización carente de “modernidad”.

En realidad, las posiciones más recalcitrantes sobre la modernización a ultranza, en muchas ocasiones no pretenden instaurar un sistema de sociedad “moderno” y lo que en muchas ocasiones hacen es precisamente consolidar los rasgos más premodernos en lo que a instituciones, valores y pautas de comportamiento se refiere.

Esto puede deberse parcialmente al predominio que ha tenido en la historia de Paraguay la vía cultural de construcción de la Nación -por sobre la vía política- tal como ha ocurrido en la mayoría de los países latinoamericanos. La vía cultural es el camino señalado por la tradición, “...es un mensaje más estrecho, más autoreferente, convencido de la autosuficiencia de los

pueblos, atento al pasado, a la comunidad étnica y a sus costumbres populares" (Kohn, 1949). Normalmente la formación cultural-tradicional de la Nación se asienta sobre pertenencias excluyentes respecto a terceros –lengua, etnia, religión- que discurren peligrosamente al filo del sentido de superioridad por sobre otros pueblos con una argamasa cultural diferente - potencialmente perceptible como inferior. La experiencia extrema de este sentimiento nacional de tipo atávico fue emblematizada en el siglo XX por la Alemania Nazi pero sigue reapareciendo cada cierto tiempo, como fundamento último de la "limpieza étnica" en los Balcanes y en múltiples conflictos de raíz nacionalista conservadora. Por supuesto, Paraguay no ha vivido aquella apelación extrema e irracional a un concepto premoderno de la Nación, pero en la construcción de su *ethos* nacional sin duda predomina esa vía, que se asienta sobre la apelación a un idioma común y a una historia de desgarro colectivo que más adelante analizaremos. Prueba de ello es la influencia de la idea de que en Paraguay la Nación ha preexistido al Estado, precisamente por la fortaleza de las tradiciones étnico-culturales. Sin duda, hay autores que han alentado esta percepción, en nuestra opinión errónea, y la han llegado a constituir en fundamento central de las tesis nacionalistas. Si difícilmente se puede hablar de una "nación azteca" o de una "nación incaica", debido al complejo cuadro de pueblos que vivían dentro de estas civilizaciones a pesar de la fuerte presencia de un Estado centralizador, es aún más difícil hablar de una supuesta "nación guaraní", si consideramos la inexistencia de estructuras de gobierno central previas a la conquista, y a ello agregamos el hecho de que la universalización y predominio del guaraní sobre el mapa lingüístico de Paraguay se debe a la acción de transculturación de la administración colonial.

Sin embargo, la superioridad de esta percepción premoderna de lo nacional también se explica por el escaso arraigo y compactación histórica de la vía alternativa: el proceso político de construcción de la Nación. A diferencia de la vía cultural, la vía política se encuentra fundada en el acto consensual –de acuerdo político- de pertenencia a la Nación, es una adhesión consciente y voluntaria, se estatuye como un hecho universal y racional a través de un acto político fundacional, y normalmente conlleva la utilización de un mensaje ecuménico. Sus orígenes descansan en el acta de fundación de la Modernidad, la Declaración de Independencia de las 13 colonias inglesas en América en 1776 y en el conjunto de actos de transformación societal con que la Revolución Francesa desterró el *Ancien Regime*, que se resumieron en la abolición de todos los privilegios de origen feudal y de los mismos ordenes estamentales y en la formalización de un nuevo orden a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. En su lógica, los fundamentos de la Nación y su pertenencia a ella descansan en la fortaleza del acto asociativo, por ello el carácter del pacto se sobrepone a cualquiera compartimentación de tipo premoderno y perfectamente puede conformar naciones constituídas por pueblos diversos en su lengua, pertenencia étnica o en sus creencias religiosas. La Nación originada por el Pacto Político no excluye la diversidad, no necesita sentirse superior a las demás debido a una aparente fortaleza de sus tradiciones atávicas, y de hecho, es el fundamento supremo para la existencia de Estados plurinacionales, ya que si el Pacto Político cuenta con instituciones sólidas, su lógica cohesionadora puede traspasar a las naciones, tal como parece suceder con el proceso de integración europea.

El predominio nebuloso de los conceptos premodernos de la Nación puede ser pesquisado a lo largo de la historia de Paraguay. En forma caricaturizada podríamos decir que mientras que los colorados han tendido a identificarse con la defensa de los valores de la tradición a través de su principales símbolos (uso del guaraní, apelación constante a símbolos nacionalistas, rechazo de lo foráneo, etc) los liberales han tratado de apropiarse del discurso de la modernidad. Pero esto es un esquema demasiado alejado de la realidad. Por un lado, el desempeño de los gobiernos liberales hasta bien entrado el siglo XX estuvo plagado del recurso a comportamientos tradicionales tanto en la actuación política como en la reproducción de los sistemas de distribución patrimonial entre las élites. Sin duda, los liberales –que en algunos casos han mostrado mayor sensibilidad por avanzar hacia la mayor modernización y apertura del país- no se han planteado seriamente trastocar los complejos y distorsionados mecanismos por los cuales la política se entronca con la apropiación de los beneficios del poder, ni han

escapado a las tramas faccionalistas y conspirativas por generar nuevas coaliciones de distribución patrimonial. Del mismo modo, cuando el discurso modernizante ha surgido entre los colorados –como ocurrió durante el período de Stroessner- ha quedado apagado por los sistemas de compromisos y de distribución del patrimonio público y de mantenimiento de las estructuras sociales rígidas. Tal como se señala en otra parte de este informe, la densidad de los valores y comportamientos liberales o radicales queda virtualmente diluida ante la influencia de las reglas informales del usufructo de la política para fines patrimonialistas y su fuerte entronque con las relaciones clientelares hacia grupos subordinados que se requiere eternizar.

Esta obsecuencia del discurso de la "modernidad" o su falta de capacidad para imponerse cuando han existido voluntades de cambio real, son las que han reforzado el repliegue de los escépticos y parte de los marginados hacia la tradición y a la contracultura que tan bien explica Meliá. Sin embargo, como él mismo lo define, una "contracultura" –tal como una "contra-historia"- no es menos arbitraria y sesgada que la "cultura oficial" o la "historia oficial". El historiador francés Marc Ferró (Ferró, 1990) ha estudiado la generación y reproducción de contraculturas y contrahistorias, que normalmente suelen afectar a pueblos, naciones, clases subordinadas o marginadas, grupos excluidos o discriminados por un Estado Nacional que no reconoce la diversidad, o por imperios coloniales que al retirarse han dejado a las sociedades que sometieron en una confusa búsqueda de su propia identidad. Es la historia de la "otra" América Latina que no aparece en los libros, aquella constituida por indígenas, mujeres, negros, inmigrantes asiáticos y árabes, y fundamentalmente, pobres. Un ejército de pobres.

Esos grupos mayoritarios no pueden esperar de brazos cruzados que sus premodernas élites se terminen de desangrar para subsistir. Sus mecanismos, los mecanismos de los débiles, han sido bastante estudiados. Desde posiciones de extrema subordinación se las ingenian para oponerse al marido dominante, al patrón explotador, al político fraudulento, a la sociedad blanca que los ignora. Forman mercados informales intercambiando cualquier cosa que se pueda transportar, se ayudan para cuidar los niños mientras trabajan, cultivan formas de arte popular que les proporcionan alivio y alegría, se refugian en lo más recóndito de la naturaleza donde las máquinas y las armas aún no pueden llegar. Por supuesto, no apelan a órdenes ni a lógicas "modernas", simplemente hacen uso de los mecanismos que las generaciones anteriores han construido, y que aún funcionan, y dentro de todo, logran sobrevivir, ajenos al marasmo de la alta política y los debates en las alturas. No se les puede criticar ni catalogar como "premodernos" porque si han escogido esas redes de protección ha sido normalmente porque no han tenido otra alternativa. En el fondo, no es que se opongan a la modernidad. Nunca la han conocido realmente. Es el simulacro constante de modernidad la que los aleja aparentemente de ella. Aparentemente porque ninguno de ellos explícitamente quisiera renunciar a la democracia, a las posibilidades que brindan la educación y los servicios urbanos, y a la estabilidad y posibilidades de movilidad social que debiera proporcionarles una estructura social más flexible, pero inexistente.

La Historia de Paraguay, como la de la todos los países de América Latina, es la de un divorcio constante entre identidad y modernidad, consecuencia de un cúmulo de malentendidos que no permiten lograr la armonía entre tradición y progreso, entre identidad y cambio. En eso consiste este específico *path dependence*. Ello nos lleva a replantear la idea original de Meliá. Hasta ahora, la cultura autoritaria y paternalista predominante en Paraguay (como muchas otras cosas negativas) se ha nutrido tanto de una apelación insincera a la cultura autóctona y sus derivados -con el objetivo de manipularla- como de un rechazo hacia ella que no se corresponde con un interés real por disolver las estructuras premodernas de la desigualdad y la dominación. Sin embargo, la Historia futura está abierta.

4. Aislacionismo y migraciones

Otra constante en la historia de Paraguay, y que resulta imprescindible como clave de lectura para entender muchas de sus insuficiencias institucionales, es su marcada tendencia al aislamiento y la búsqueda de una autosuficiencia

en todos los aspectos, actitudes que tienen como complemento la desconfianza, el recelo y el rechazo hacia todo lo que viene desde el exterior. Es esta actitud la que se encuentra en la base de la valorización excesiva del camino propio, marcada por un nacionalismo excesivo y a veces suicida, que se complementa muy bien con la percepción de que las miradas externas no comprenden, subvaloran o critican injustamente los modelos de organización nacional, especialmente en el plano político y de las libertades. Esto genera en muchos paraguayos un prejuicio anti-liberal, anti-desarrollo y anti-secular que en gran medida se aglutina en lo anti-urbano. La mayor parte de los paraguayos ha delegado históricamente la responsabilidad organizativa del país en una fórmula personalista, preparándose permanentemente para la amenaza exterior, y con la seguridad de que sólo un poder en extremo monopolizado podrá superar las permanentes rencillas entre y al interior de los partidos, que a la larga, son la expresión de una severa incapacidad de entendimiento y acuerdo incluso al nivel de las élites. De tal modo, es prácticamente imposible separar de esta configuración mental la omnipresente tendencia al autoritarismo, la figura del partido clientelar y la militarización de la política. Pero, ¿cómo se ha forjado una actitud tan destructiva y tan paralizadora, quizás como en ningún otro país -excepto Cuba- de América Latina?

La forja de esta actitud ha sido a sangre y fuego y se ha transmitido de generación en generación. Comenzó a mediados del siglo XVII cuando la notable prosperidad económica y labor misionera de los jesuitas en territorio *tupi-guaraní* chocó con los poderes económicos locales de Sao Paulo y las colonias españolas en Paraguay, a quienes desfavorecía la imposibilidad de esclavizar a los indios y la considerable productividad de las misiones respectivamente. Hordas de bandeirantes lanzadas desde Sao Paulo llegaron hasta el corazón del territorio paraguayo, destruyendo y saqueando las misiones, y esclavizando y trasladando sus poblaciones hacia la zona brasileña. La hostilidad interna de las colonias españolas, celosas de la prosperidad de las misiones, se volvió contra ellas, después que también sufrieran ataques de los bandeirantes. Sólo algunas misiones sobrevivieron, y su labor misional terminó de ser rematada cuando la corona borbónica, preocupada por la considerable influencia de los jesuitas en América y en España, decidió su expulsión definitiva hacia 1767. El asunto se olvidó con el paso del tiempo, pero generó un abandono de los procesos de integración de las comunidades autóctonas, y la aparición de un resentimiento creciente de ellas hacia el exterior. La facilidad con que el territorio era invadido desde el exterior durante esta época refleja que Paraguay era parcialmente una tierra de nadie, con una débil administración política y una aún más escasa solidez de la dimensión jurídica y legal.

Saltando un largo período que culmina con la Independencia, volvemos a encontrar a Paraguay sometido a la incertidumbre y al temor de una amenaza externa, esta vez proveniente desde Argentina. Paraguay era una de las provincias integrantes del Virreinato del Río de La Plata, y cuando su cabeza rectora -las Provincias Unidas y Buenos Aires- proclaman su independencia respecto a España, Paraguay a su vez, declara su independencia respecto a la recién creada confederación de Provincias Unidas. Razones varias apoyaban esa decisión independentista. Durante la mayor parte de la colonia Paraguay había sido un territorio prácticamente marginal a la prosperidad y a las decisiones que se tomaban en Buenos Aires. El mismo Virreinato había sido recién creado en 1776 y reunía de modo heterogéneo a entidades territoriales demasiado distintas, como también sucedía con el Alto Perú (Bolivia). Durante todo ese período los flujos de intercambio comercial desde y hacia Paraguay al resto del Virreinato se habían circunscrito casi exclusivamente a la exportación de Yerba Mate y a la importación de algunas manufacturas y armas. Por otro lado, muy pronto, se vio que la proclamación de la Independencia por parte de las Provincias Unidas estaba dando paso a un proceso de fuertes luchas fraticidas, reunidas bajo la confrontación principal entre Buenos Aires y las Provincias, proceso que muy prontamente daría origen a la independencia del Uruguay. De tal modo, el costo de oportunidad de generar un nuevo estado era muy reducido, tanto sea por los escasos beneficios aparentes que representaba la permanencia dentro de las Provincias Unidas, como por las ventajas que ofrecía la escasa capacidad militar de aquellas para retener algún intento secesionista. De hecho, durante casi toda la primera mitad del siglo XIX, lo

que permitió la supervivencia de Paraguay como estado independiente fueron las constantes guerras civiles entre las provincias de Argentina. Así y todo, Argentina logró responder con un largo bloqueo del río Paraná, que colaboró enormemente con la decisión de Paraguay por recluirse totalmente Tal reclusión fue la base de una tradición defensiva y autoritaria. No había entre la clase minoritaria dominante y un campesinado dócil de fuerte presencia indígena, ni un grupo mestizo mayoritario, ni una fuerte integración de mercados locales y regionales, ni nada parecido a un proceso incipiente de urbanización. En 1814 un novel Congreso entregó poderes absolutos al doctor Gaspar Rodríguez de Francia, en adelante más conocido como "Doctor Francia". Encerrado permanentemente en su casa y apoyado por una extensa red de espías que se dedicaban a controlar cualquier desviación –ya fuera política o moral- de la población, los 26 años de dictadura de Francia simbolizaron y cristalizaron una solución institucional que en ese momento era la única a la que Paraguay podía echar mano. No existía prácticamente una intelectualidad paraguaya, el liberalismo ni siquiera tenía seguidores minoritarios, y las fracciones de la élite dominante eran pendencieras e incapaces de arribar a un acuerdo de gobierno, al menos oligárquico, como sucedía en otros países de la región.

Al mismo tiempo, la vulnerabilidad de la joven república era enorme. El dictador Rosas, de Argentina, había prometido recuperar Paraguay, y gobernaba con mano de hierro usando métodos terroristas para acabar con sus enemigos internos. El tránsito por los ríos fue cortado, se buscó expresamente estrangular la economía de Paraguay, y las embarcaciones paraguayas fueron atacadas, requisadas o cargadas con altos peajes. Ni siquiera Inglaterra, bloqueando varias veces el puerto de Buenos Aires, logró regularizar completamente la navegación por el Alto Paraná. Es comprensible que ante tal amenaza externa Francia llevara al extremo la reclusión del país.

De tal modo, antes que la constitución jurídica e institucional de una tradición liberal, Paraguay requirió afianzar su amenazada soberanía, pero ello reportó elevados costos. En tanto los partidos políticos estaban prohibidos, la única y escasa influencia que pudo llegar desde el exterior durante esos largos años (1814-1840) -en que otros países ya comenzaban a modernizarse a un ritmo intenso- fue la presencia de algunos extranjeros autorizados a entrar al país puntualmente para favorecer el desarrollo de la producción y del escaso comercio hacia Argentina, y en mayor medida, hacia Brasil. Las crónicas de aquellos extranjeros describen un país dócil, una ciudad capital más parecida a un pueblo rural que a un centro de poder, donde cada paso que se daba era escrupulosamente vigilado por la nutrida red de informantes del doctor Francia, que a excepción de un débil conato de conspiración en 1820, normalmente no contó con oposición visible. Del mismo modo, la solución autoritaria extrema estuvo complementada con un programa económico donde los objetivos primordiales fueron la autosuficiencia y la autarquía, en la idea de que se podrían obtener ingresos adicionales a partir de un comercio completamente tasado por el Gobierno y sin escrúpulos ante un contrabando consagrado por la tradición colonial y fortalecido por la percepción de Brasil, y especialmente Argentina, como naciones hostiles, deseosas por incorporar a Paraguay a sus territorios, pero obstaculizadas mutuamente por sus ambiciones. Francia consiguió diversificar la producción, y conseguir que las reducidas exportaciones incorporaran nuevos productos como tabaco, azúcar, y cueros, aparte de los ya tradicionales Yerba Mate y madera. Para ello se establecieron cuotas de producción y se crearon numerosas estancias estatales, que a base de una férrea fiscalización, lograron ser muy productivas, mientras que muchas otras tierras se arrendaron a comunidades indígenas o se entregaron para su explotación con esclavos. Esta organización productiva permitió alimentar a toda la población, abastecer al ejército y enfrentar momentos de necesidad, pero más allá de eso, se mantuvo a niveles excesivamente rudimentarios y primitivos. La destrucción de la aristocracia de origen colonial, la eliminación de los débiles atisbos empresariales existentes y la abultada concentración de los medios de producción en manos del Estado generó una sociedad subordinada, dirigida por una red de funcionarios y un aparato represivo poderoso, que no hicieron siquiera necesario el uso continuo del asesinato y la tortura para gobernar

El próximo episodio que consagró penosamente la actitud aislacionista de Paraguay, y que fue la Guerra Contra la Triple Alianza (Brasil, Argentina y Uruguay) estuvo antecedido y precedido por una consolidación de la solución autoritaria, lo que prueba entre otras cosas, que las intervenciones externas, muchas veces dirigidas a reducir el "mal ejemplo" del autoritarismo en Paraguay, –en este caso, de corte expansionista e imperial- no han hecho más que decantar y profundizar a largo plazo esta tendencia. La Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) fue una de las mayores hecatombes que ha sufrido una nación en la Historia Contemporánea, y por sus visos de genocidio o autogenocidio –según sea el enfoque- es la principal pesadilla en la memoria paraguaya. La Guerra, vino a probar de modo definitivo que la agresión externa era un peligro real, pero del mismo modo, actuó como una profecía autocumplida en la mente de los gobernantes paraguayos, que cultivaron en exceso una actitud defensiva y quedaron prisioneros de ella. Desde ese punto de vista, la guerra puede ser vista como consecuencia de una solución institucional altamente imperfecta y peligrosa, y al mismo tiempo, como incubadora de búsquedas institucionales que tendieron a insistir en los mismos defectos, aunque desde un nivel de relativa mayor estabilidad.

Paraguay había seguido siendo gobernado por dictadores hasta 1865, cuando estalla la guerra. Después de Francia vino Carlos Antonio López (1840-1862), que relajó la persecución de los opositores impuestas por Francia, introdujo algunos matices importantes de modernización y elevó efectivamente el nivel de desarrollo del país. Su período estuvo marcado por importantes realizaciones en todas las áreas del quehacer nacional. Se reforzó y actualizó el aparato productivo, hubo una mejora muy importante en la cobertura del sistema educacional, el país recibió las primeras grandes obras de infraestructura, y en general, salvo episodios no representativos del período, hubo relaciones exteriores relativamente estables, especialmente marcadas por la búsqueda de una mayor integración comercial con nuevos clientes en el mundo.

Carlos Antonio López modernizó rápidamente la economía paraguaya, la dotó de industrias bien equipadas tecnológicamente y administradas por técnicos ingleses, y en general elevó las exportaciones. Abrió el país a un mayor número de extranjeros, redujo las restricciones a las libertades, creó un sistema educativo moderno y envío un buen número de estudiantes a universidades extranjeras, creó un aparato judicial y reforzó el control estatal sobre la economía. Los resultados fueron espectaculares. Paraguay se convirtió en un poder económico en expansión, que pronto buscó eliminar las restricciones argentinas sobre la navegación. No obstante, lentamente Paraguay fue involucrándose de un modo peligroso en los asuntos regionales. Carlos Antonio López intentó una alianza con Brasil y con la provincia argentina rebelde de Corrientes para presionar a Argentina a liberar el tráfico fluvial. Pero su impaciencia lo traicionó y al no aparecer resultados, declaró prematuramente en 1845 la guerra a Rosas, sin asegurarse del apoyo de Brasil, y por tanto, con resultados infructuosos. La posterior apertura completa de la navegación y la caída en 1860 del dictador Rosas en Argentina, no fue aprovechada por López para lograr alianzas más consolidadas con alguno de sus vecinos seguramente porque la inestabilidad de los países vecinos y los resultados de la guerra de 1845 le habían aconsejado abstenerse de involucrarse en la relación Brasil-Argentina y de buscar un nuevo aliado ante eventualidades futuras. En lo fundamental, el legado de López fue muy positivo, y durante su gobierno se impuso la noción de equilibrio de poder con los vecinos, pero tuvo un único componente peligroso -la sucesión en manos de su hijo- que señaló un cambio importante de estas orientaciones. La misma sucesión, de tipo familiar, fue posible porque la dictadura del Doctor Francia había evolucionado hacia una dinastía familiar nepotista, que combinaba el elemento personalista con un nuevo rasgo clientelar, más cercano a las tentaciones del mundo, y lejano al modelo de incorruptibilidad que Francia había intentado instaurar.

Francisco Solano López asumió en 1862, con muy marcados afanes nacionalistas y una diplomacia crecientemente imprudente. Puso marcado acento en la profundización de su capacidad militar y se introdujo de modo irresponsable en los conflictos entre Brasil y Argentina, que en ese momento pasaban por la disputa por Uruguay. Francisco Solano no sólo fue incapaz de

sacar partido de la rivalidad brasileño-argentina y de las luchas faccionales al interior de Argentina, sino además llegó a constituirse como un peligro común frente a ellas, en tanto aspiraba en forma delirante a erigirse en la principal potencia de la región. Admirador del Imperio de Napoleón III, deseaba convertir a Paraguay en el poder hegemónico del Río de la Plata, imponiéndose a Argentina, y -si las condiciones lo requerían- a Brasil, a pesar que Brasil tradicionalmente había sido un aliado frente a Argentina y que, por otra parte, Paraguay contaba con simpatías dentro de Argentina, ya que los opositores a Mitre y al liberalismo veían en Paraguay un modelo alternativo.

Así las cosas, la mayor parte del esfuerzo industrial de Paraguay -encomiable por lo difícil para un país con esos recursos en la época- fue redireccionada por Francisco Solano a la producción militar, a la vez que incrementó de un modo irracional la dotación del ejército, que creció desde los 1.500 hombres que tenía Francia hasta los 28.000 hombres que aglutinó al momento del estallido de la guerra. Más allá de que la causalidad de la Guerra de la Triple Alianza es más compleja que una mera actitud irresponsable de López, su rol fue determinante en su estallido directo. Cuesta creer que Solano López haya acumulado tantos errores para quedar completamente solo, condenando a su pueblo a una resistencia suicida, pero así fue. Sin necesidad de hacerlo, se distanció de Brasil, deslegitimó a sus partidarios argentinos y pretendió interferir en los planes intervencionistas de Brasil en Uruguay, donde habían colocado al gobierno títere de Venancio Flores con ayuda de sus tropas. Declaró la guerra a Brasil, pero como necesitaba pasar a Uruguay, pidió autorización a Argentina -y al ser negada- le declaró la guerra. Brasil y Argentina, más Uruguay, se encontraron formando parte de una alianza que nadie habría previsto, y después de algunas operaciones desastrosamente planificadas por el propio Francisco Solano López, éste sucumbió con los restos de su ejército al interior de la selva paraguaya, en 1870.

Lo destacable de la guerra es la resistencia suicida del pueblo paraguayo, que le llevó a perder la mitad de su población (de 406.000 en 1864 a 231.000 en 1872), en la que quedaron muy pocos hombres en edad de trabajar de un total de 28.000 supervivientes varones, mayoritariamente niños y ancianos. El país quedó arrasado, ocupado y bajo la amenaza de desaparecer repartido entre Argentina y Brasil, situación que por la falta de acuerdo entre ambos, no se llegó a concretar. Hasta aquí podemos replantear una de las preguntas iniciales ¿estaba condenada Paraguay a sufrir de este modo el efecto de vivir en medio de dos potencias rivales? Sin duda, no. Paraguay no logró articular una acción diplomática permanente destinada a aprovechar las rivalidades de sus vecinos, y ni siquiera, como último remedio, buscó aliarse a una de ellos para repeler la amenaza del otro. Esta irracionalidad diplomática en gran medida fue el resultado de una vida republicana que sólo conocía las largas dictaduras personalizadas como fórmula de orden ante las divisiones internas y los temores al exterior.

Pero el gran hito de la Guerra de la Triple Alianza no acaba aquí. Una vez concluida, al parecer pasó a alimentar con renovados bríos el mito nacional y heroico de la nación guaraní, capaz de los mayores sacrificios, odiada y envidiada por los demás países de la región, envilecida por la ocupación, pero siempre dispuesta a recuperar su sitial una vez que el mal momento pasara y el país encontrara a un sucesor digno del heroico presidente Francisco Solano López, que en sus ataques megalómanos antes de morir, se había dedicado a asesinar a muchos de sus asesores culpándolos de traidores. La sociedad no reparó en lo cerca que estuvo de desaparecer como país, y no vio como afortunadas las cesiones territoriales menores que debió entregar a Brasil y a Argentina. Desde el punto de vista institucional, la guerra no sirvió como duro aprendizaje.

Inmediatamente después de guerra hubo una tensión máxima para conseguir que la nación sobreviviera, pero apenas desapareció el peligro principal reapareció la anarquía, alimentada por los intereses de los países vencedores en el conflicto. En tal proceso, surgieron con más fuerza que nunca las fuerzas desintegradoras, las luchas entre facciones y camarillas políticas, que a futuro, dotarían de mayor legitimidad a la fórmula autoritaria. Tal situación, prolífica en golpes, de cambio de caudillos, ensayos de

constituciones impracticables y de mayor injerencia que nunca antes por parte de los países vecinos, perduró bastante, incluso hasta el otro episodio histórico que vino a reforzar la actitud defensiva de Paraguay, en este caso, la Guerra del Chaco contra Bolivia. Durante ese largo período, que se extiende desde 1870 hasta 1932 (momento en que estalló la nueva guerra con un país vecino) las luchas partidarias dejaron nuevamente en una posición muy desmedrada a los grupos de orientación liberal, tan divididos y prestos al golpismo, como los grupos más conservadores, que lograron forjar un partido que pasó a representar toda la compleja trama de contradicciones e intereses de la mayor parte de los paraguayos, especialmente este sentimiento nacionalista, que al parecer, llegó a ser mucho más importante que cualquier diferencia ideológica. Me refiero al Partido Colorado. Pero dada la importancia de este Partido en la vida actual de Paraguay, como las características centrales de la vida política de este período, es más adecuado tratarlo en el capítulo dedicado a ello. Lo que nos interesa por ahora, es volver a los factores que han exacerbado la actitud defensiva de Paraguay.

Hacia 1932 era inevitable la guerra con Bolivia. Este país, después de haber perdido todo su litoral en la guerra con Chile, buscaba con obsesión otra salida al mar, que parecía estar asegurada por el control del territorio del Chaco y del río Paraguay que lo limitaba por el sur. Además de eso, hacia 1920 se había descubierto petróleo en El Chaco, y dados los constantes desórdenes internos en Paraguay, Bolivia había podido concesionar a petroleras inglesas la explotación de algunos yacimientos a cambio de un impuesto, luego de haber ido ocupando paulatinamente el territorio del Chaco, jurídicamente paraguayo.

Aunque es discutible si el gobierno liberal de Paraguay estaba o no adecuadamente preparada para un eventual conflicto –debate que aún parece persistir entre colorados y liberales- hay cierta coincidencia entre los historiadores en que el estado general de Paraguay era en promedio de indefensión relativa frente al armamentismo de Bolivia[4], y se explicaba fundamentalmente por su situación de caos político y de miseria fiscal. Estos elementos habrían llevado a sucesivos gobiernos a soportar el avance de la línea de fuertes bolivianos dentro del territorio, acordando con el gobierno boliviano que el avance no se prolongaría más, pero reconociendo de hecho la posesión de los territorios controlados por Bolivia. En 1928 el mayor Rafael Franco, encarnando el espíritu de nacionalismo popular, destruyó el fuerte boliviano más avanzado, que por supuesto, había ido más allá del acuerdo anterior. Cuando se llamó a la guerra Paraguay no contaba con armas, municiones ni organización, y su gobierno debió retroceder y reconstruir el fuerte boliviano. El Gobierno Liberal del momento fue sometido a duras críticas, la popularidad de Franco y los grupos nacionalistas subió radicalmente y en octubre de 1931 hubo once muertos entre estudiantes que pedían acción al Gobierno. No obstante, es muy difícil separar el debate sobre la guerra del agudo cuadro de división política interna. Así como a los colorados les venía muy bien la política conciliatoria del gobierno liberal para hacer su crítica, los liberales tenían serias dificultades económicas para preparar de mejor forma al país para la guerra.

Estos problemas se sumaron a las consecuencias de la depresión mundial, que redujeron los ingresos del país y agravaron el descontento. Cuando se convocó a elecciones en 1932, ningún gobierno paraguayo podría haberse opuesto a la guerra, especialmente después que las tropas bolivianas se apoderaron de un importante fuerte paraguayo. En esta ocasión, por lo tanto, la guerra se desencadenó totalmente. La Guerra del Chaco tal vez ha sido una de las más sangrientas y terribles que ha visto la historia de América Latina, las pérdidas de los contendores fueron horrorosas y ambos países quedaron en un largo estado de postración. Paraguay venció, a pesar de la enorme superioridad en equipo militar y el asesoramiento alemán de Bolivia, pero los costos fueron inmensos. Lo peor de todo, es que a la larga el territorio del Chaco quedó abandonado. No se encontraron más yacimientos

[4] En este recuento general se considera que los gobiernos liberales había enviado un importante contingente de oficiales a capacitarse en el exterior como también las compras de algunos equipos, el establecimiento de colonias mennonitas en El Chaco con el fin expreso de sustentar hitos de soberanía territorial, y el financiamiento de la guerra gracias a unas finanzas ordenadas, pero en general, estos esfuerzos, significativos en si mismos, eran menores a los gastos en armamento, en asesores alemanes y en levas de hombres equipados que estaba realizando Bolivia.

petrolíferos y la región ha continuado en el olvido hasta la actualidad. Es conveniente repasar lo que ha significado la Guerra del Chaco en el inconsciente colectivo de los paraguayos para comprender la continuidad y profundización del aislacionismo y la actitud defensiva frente a las críticas externas de su peculiar y tradicional modo de organizarse.

No es casualidad que uno de los principales parques nacionales del norte del país lleve el nombre de “Defensores del Chaco”, como también lo lleva uno de sus principales estadios de fútbol, donde año tras año se pone a prueba la disposición patriótica para enfrentar a rivales, afortunadamente, futbolísticos. La Guerra del Chaco fue demasiado cruel, se llevo a cabo en un territorio absolutamente inhóspito donde una parte muy importante de las tropas de ambos ejércitos murió de sed o de malaria, sin haber entrado en combate. Las tropas paraguayas debieron enfrentar tanques y armas alemanas que el *III Reich* estaba probando en efectividad y poder de fuego. La tropas paraguayas se batieron con más entusiasmo pero muy mal pertrechados. En síntesis, el episodio vino a involucrar a Paraguay en una guerra con el único país vecino con que aún no había luchado, y fue la profecía autocumplida de la amenaza externa desde el otro lado de las fronteras, pero además, y como se ha dicho, aglutinó en un solo conjunto el temor a la agresión, el orgullo nacional, el rol de los militares y la validez de los gobiernos fuertes. Todo ello fue en desmedro de un modelo de democracia liberal, de la cual sólo se asumieron sus aspectos superficiales, cuando no se sacrificaron limpiamente por inútiles.

Paradójicamente, el aislacionismo de Paraguay se contradice con los constantes y nutridos movimientos de población a través de sus fronteras. Las migraciones externas de Paraguay tienen su origen hacia 1883, junto con la agudización de los movimientos internos de población (García y Palau, 1997). El mayor foco de expulsión de población se localizó en el campo paraguayo y dio pie a una constante emigración hacia Argentina, que históricamente es el país que más paraguayos ha acogido, calculándose entre 40.000 y 200.000 los emigrados hasta la primera mitad del siglo XX. Otro flujo migratorio importante se registró hacia Brasil, con el fin de la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), especialmente hacia Sao Paulo y su área circundante, en montos inferiores de los que se dirigieron hacia Argentina. Otro momento significativo para la emigración se produjo durante la dictadura del General Morínigo (1941-46), en que alrededor de 50.000 paraguayos abandonaron el territorio para dirigirse preferentemente hacia la Argentina, lo que aparece constatado algunos años después, durante la década de 1960, cuando se logra contabilizar un 23,7% del total de emigrados dentro del territorio argentino. Durante Stroessner, el exilio involucró también a diversas facciones del Partido Colorado, y produjo varias oleadas de reingreso. Gran parte de esta emigración, según los datos aportados por el informe que ha servido a esta reseña, estuvo compuesta por trabajadores con baja calificación y pocos años de estudio, mientras que la emigración orientadas a becas para estudiar se dirigió fundamentalmente a EE.UU., Chile y Argentina.

En las décadas más recientes, especialmente en la de los 80 y los 90 la pauta emigratoria se ha modificado levemente. El predominio de mujeres jóvenes en el total de emigrantes a Argentina ha ido disminuyendo, aunque se mantiene un perfil educativo inferior a la media de los países de la región en el caso de los emigrados paraguayos en general. Otro aspecto interesante es que ha habido altas cifras de jóvenes paraguayos nacidos en el exterior que han retornado a Paraguay junto a sus familias, en la medida que se reblandecía y colapsaba el régimen de Stroessner (Martínez, 2000).

Visto a la inversa, los flujos inmigratorios en Paraguay han continuado destacándose por la elevada presencia del llamado grupo de “brasiguayos”, colectivo que ha traspasado las fronteras desde la década de los 60 buscando trabajo, y escapando del escenario de violencia y exclusión social reinante en el lado brasileño. Algunos de estos ocupantes de tierras posteriormente la recibieron en propiedad, pero la mayoría de ellos –como la mayor parte de sus congéneres paraguayos- aún carecen de títulos legalizados, servicios básicos de salud y educación, y son víctimas del contrabando y la violencia en las áreas cercanas a la frontera (CELADE,

2001). Otras corrientes inmigratorias son muy poco significativas y en las últimas décadas han reducido aún más su participación.

En síntesis, la actitud aislacionista tiene un fundamento más de autoretraimiento colectivo que de ausencia de intercambios de personas con otros países y aislamiento territorial. Sería importante averiguar, por ejemplo, por qué a pesar de registrarse altas cifras de emigración y de retorno no se produce una transferencia de aprendizajes realizados en el exterior, que involucren un cambio importante en la pauta valóricas y culturales. Esto podría ayudar a explicar como se ha conservado este *path dependence*, que se encuentra continuamente documentado y descrito por los que más conocen al país y que José Carlos Rodríguez definía así: “El país sigue siendo de “tierra adentro”, cerrado al mundo o incapaz de una visión del mundo más amplia, con enorme dificultad de desempeño en el ámbito internacional”.

5. Ausencia de proyecto hegemónico y propensión a la anarquía

Otro aspecto que aparece directa o indirectamente en la literatura dedicada a Paraguay –y del cual podrían derivarse otros rasgos importantes, como la tendencia al canibalismo partidario y el recurso al autoritarismo, además de la permanente obstrucción para una acumulación de tipo capitalista- es la inexistencia de un proyecto hegemónico de país –en el sentido gramsciano- por medio de un grupo cohesionado, que logre pactar sus intereses particulares y pueda revestirlos de una pretendida representación universal de todos los actores sociales, de tal modo que consiga generar estabilidad política y social, al menos desde una forma de gobierno oligárquico –independiente si logra darle viabilidad económica y social a tal forma de distribución del poder.

El tema no es menor, ya que todos los demás países que forman el llamado Cono Sur –incluyendo para estos efectos a Brasil- en algún momento del siglo XIX vivieron la constitución de un acuerdo básico al interior de una oligarquía –evidentemente heterogénea- cuyo reverso fue la exclusión de los sectores populares en la toma de decisiones. Esto fue lo que permitió un mínimo de estabilidad política e institucional que alentó una acumulación temprana en torno a ciclos exportadores breves, pero exitosos. No debe olvidarse, en todo caso, que el camino previo al acuerdo respecto a un proyecto de sociedad estuvo plagado de conflictos (guerras entre facciones, militarismo, caudillismos, conflictos entre capital y provincias, luchas entre republicanismo y monarquía, etc) y en muchos países su constitución fue muy tardía. De tal modo, la adquisición de tal acuerdo requirió una serie de aprendizajes institucionales previos, varios ensayos coronados por la inadecuación, y madurez a partir del conflicto. Esto no se ha producido aún en Paraguay. El predominio del Partido Colorado no ha logrado constituirse como acuerdo válido que represente al menos a la mayoría de distintos componentes del grupo dominante. Paralelamente, el Partido Liberal se ha visto histórica-mente aún más propenso al fraccionalismo y los comportamientos conspirativos. El rasgo central de este marco institucional profundamente defectuoso se evidencia en que los partidos predominantes históricamente no son capaces de competir en un plano de respeto básico a ciertos principios, como el de realizar una oposición constructiva y no abortar el cumplimiento de un mandato presidencial.

Un analista paraguayo (Schvartzman, 1988), aplicando un análisis gramsciano convencional, atribuye la ausencia de liderazgos consensuados al interior de la élite a la carencia de una sociedad civil, entendida como articulación de hegemonía ideológica, funcional y complementaria a las labores de coerción y legitimadora del rol gobernante de la minoría dominante. De tal modo, la carencia de una sociedad civil –entendida en el sentido de Gramsci- impediría la consolidación de la sociedad política entendida como superestructura. Visto en profundidad, lo que dificulta la consecución de acuerdos básicos al interior de la élite es el hecho de que tales acuerdos implican un gran grado de cesión de la discrecionalidad, en el caso más evidente, de la apropiación de los beneficios económicos y las rentas que vienen aparejadas al modelo de crecimiento. Los principios que están en conflicto son los de regularidad y de equilibrio. Cuando la realidad es de plena incertidumbre y la posibilidad de que un acuerdo sea poco

equitativo e instale regularidades asimétricas, muchos agentes tienden a sacrificar la regularidad y reemplazarla por la perspectiva de apropiaciones compensatorias. Por lo tanto, se niegan a la instalación de un acuerdo que establezca principios distributivos permanentes. Además, no es nada sencillo sentar –y consolidar- ciertas bases de confianza que parezcan lo suficientemente equitativas y proporcionales a las situaciones iniciales, para que las facciones renuncien a parte de su poder y sustituyan la rotatividad conflictiva por una estabilidad distributiva. Basta examinar las experiencias históricas de los otros países del Cono Sur para comprender lo aleatorio y difícil de esta construcción institucional.

El corolario es que la ausencia o insuficiencia de tales acuerdos básicos y de los aparatos de coerción ideológico-política encabezados por la sociedad civil –dotada mínimamente de intelectuales orgánicos a su servicio- habría llevado a que históricamente el Estado concentrara la función de coerción social en su sentido más hobbesiano. No es poco paradójico que este enfoque –marcadamente marxista- conduzca a la misma conclusión que uno de los enfoques liberales más recientes, en este caso, de Fukuyama. También este autor señala el rol esencial que se ve obligado a asumir el Estado en ciertos escenarios históricos donde los grados de confianza y de cooperación apenas traspasan los límites de la familia (Fukuyama, 1999). La originalidad del enfoque institucionalista es que enfatiza en que la demanda de mínimo orden puede gestar un tipo de Estado, que si bien compensa la ausencia de acuerdo al interior de la élite, termina por retardar continuamente las capacidades esenciales que permiten su madurez. Decimos un “tipo” de Estado, porque hasta ahora hemos hablado del Estado como una entelequia, una especie de media que no se verifica nunca en la realidad. Básicamente, no todas las conformaciones históricas del Estado dan lugar a efectos institucionales perniciosos. En gran medida, depende de la propia naturaleza y la capacidad específica del proyecto de Estado para poner en marcha un proceso ampliado de estabilidad y modernización, y a la vez, anidar en su interior las fuerzas que estimulen la aparición de capacidades sociales e institucionales en actores intermedios, que a la larga releven al Estado en la construcción de acuerdos y en el desarrollo de diversas capacidades (como las económicas).

Podemos contrastar estos enfoques con la perspectiva histórica que ofrece Paraguay.

Nuestro punto de partida señala que en Paraguay efectivamente fue el Estado el que –ante la ausencia de acuerdos mínimos al interior de las élites sobrevivientes a la ruptura con España- debió asumir la función de brindar estabilidad y gestar un proyecto de desarrollo nacional. Ese primer momento lo podemos advertir claramente cuando las diversas facciones no logran tener la unidad de principios e intereses, ni la mínima claridad y calificación, como para lograr una negociación equilibrada con las Provincias Unidas del Río de La Plata, y deben acudir desesperadamente al Dr. Francia para que éste lo consiga. La división de intereses estaba extremadamente polarizado. Mientras las viejas familias de raigambre española se negaban a aceptar la república independiente y comerciantes vinculados a Buenos Aires propiciaban la incorporación a las Provincias Unidas, otros grupos (funcionarios militares, hacendados) aspiraban a hallar en la Independencia un factor que potenciara sus beneficios. El posterior otorgamiento de poderes absolutos y perpetuos a Francia indica que facciones pro-independentistas comprendían que no existía otra forma de mantener la unidad y la eficacia que se conseguía con el Dictador Perpetuo. Pero ese era un tipo de Estado absolutamente personalizado, desprovisto de un mínimo de distribución de responsabilidades y tareas como para permitir la constitución de una burocracia ilustrada que pudiera alcanzar algún grado de autonomía en su labor transformadora –y en esa medida, conformar un aparato de Estado menos personalizado y más trascendente a Francia- y que estuviera dotada de la suficiente flexibilidad como para acoger a los mejores cuadros de las élites. Todo descansaba en las virtudes y defectos de Francia.

A su vez, Francia era un hombre ilustrado, admirador de la Revolución Francesa y dotado de un gran sentido de entrega a las tareas del Estado, pero sus prejuicios y concepciones rígidas perjudicaban los logros institucionales de su proyecto de país. Sus acciones más negativas tienen

que ver con la pulverización de las viejas élites y el reemplazo por el Estado de sus funciones elementales. De ese modo, la expropiación de las tierras a los terratenientes dio lugar a granjas y estancias estatales trabajadas por el ejército, los indígenas y esclavos. Las asambleas de notables dieron lugar al poder concentrado en una persona, apoyada en un aparato represivo imponente, y los atisbos de educación y cultura (libros, periódicos y escuelas) sufrieron un grave retroceso. En lo estrictamente político, el paternalismo del Estado personalizado impidió la renovación y reproducción de élites políticas que pudieran aglutinarse bajo futuros acuerdos. A pesar que los López introdujeron considerables elementos de modernización en otras áreas, en lo político esto perduró sin grandes cambios. Prueba de ello es que ningún grupo de la élite fue lo suficientemente importante o influyente como para al menos oponerse al suicidio colectivo llevado al extremo en 1870 en Cerro Corá.

Por consiguiente, las propias peculiaridades de ese tipo de Estado generaron una estabilidad espúrea y aparente, que se derrumbó estrepitosamente cuando cayó el modelo de Estado apoyado en el autoritarismo de los López. Más allá de que la Historia nunca se repite, fue como si se volviera a la misma anarquía que había antecedido a la Dictadura de Francia. No existían actores políticos calificados que posibilitaran un acuerdo interno, que por las mismas condiciones posteriores a la guerra, se hacía mucho más complejo y difícil.

El largo período que va desde 1870 a 1936, y que normalmente se etiqueta como “liberal”, no resiste a las mínimas exigencias de un orden liberal en propiedad. El recurso constante a operaciones conspirativas, la autoexclusión electoral y la presencia cada vez mayor del ejército en los conflictos políticos, hacen pensar que no hubo adquisiciones institucionales que permitieran escapar de la lógica anárquica que reaparecía apenas se esfumaba un régimen autoritario. Los demás países del Cono Sur desde el último tercio del siglo XIX habían superado en gran medida las peores variantes del esquema dual de anarquía versus dictadura. Pero en ese preciso instante, Paraguay parecía reiniciar esta experiencia. Los primeros partidos, aparecidos en esa época, no alteraron sino más bien formalizaron e institucionalizaron las crudas luchas faccionales pre-partidos. Desde ese punto de vista, el Estado paraguayo llegó a ser una figura de cartón piedra detrás de la que se ocultaban las luchas fraticidas entre e intra partidos. El Estado, quizás más que en ningún otro país de América Latina, se convirtió paulatinamente en un mero instrumento manipulado por aquellos que podían apoderarse de él como cualquier otro tipo de botín. Evidentemente, en esta etapa no hubo proyecto hegemónico gestado ni desde dentro ni desde fuera del Estado.

Así, al llegar a 1936, el Estado paraguayo no había logrado instalar casi ninguna continuidad básica en la trayectoria histórica del país. Por su misma debilidad crónica, es aún más atrevido imaginar que este tipo de Estado pudiera forjar estabilidad y modernización, y al mismo tiempo, establecer las condiciones para su paulatino relevo por una sociedad política. Ese cuadro general de inestabilidad ni siquiera se rompe con los inicios de la Era Colorada, que siguió a la Guerra Civil de 1947. En este caso, que no se interrumpe hasta la llegada de Stroessner al poder en 1954, se evidencia de modo patente la ausencia de un proyecto hegemónico, a pesar de que todo el poder estaba concentrado en el Partido Colorado. Ni siquiera la homogénea carga de anti-liberalismo, nacionalismo y tradicionalismo fue suficiente para gestar un bloque político compacto y cohesionado en torno a un proyecto único. Si seguimos esa lectura, la llegada de Stroessner al poder en 1954, significó un retorno al orden perdido en 1870, con la salvedad de que ahora fueron acentuados los valores de las fuerzas que habían tenido mayor liderazgo a lo largo del período de anarquía, interrumpido por algunos gobiernos estables y semi-desarrollistas. De ahí el rol galvanizador de la doctrina colorada, la apelación al mundo campesino y los valores nacionalistas asociados a una exhortación a lo militar. Es por eso que los militares y el Partido Colorado cobraron un protagonismo central. Después de casi un siglo de trayectoria política, no bastaba solamente con el discurso aislacionista y anti-liberal.

Pero, tal como otrora, el nuevo reinado autoritario a partir de Stroessner no fortaleció realmente ni la autonomía ni las capacidades del Estado respecto a las facciones predominantes (en este caso del Partido Colorado) ni menos aún respecto al personalismo autocrático, que en el fondo subordinó todos los demás elementos bajo su control. Paralelamente, fue la época en que los actores políticos fueron totalmente controlados, y los disidentes mantenidos al margen. Por tanto, el fin del gobierno autoritario ni significó el completo fin de los ejes del régimen ni pudo suponer la construcción de instituciones políticas y sociales sólidas que pudieran relevarlo con facilidad. El proceso de transición en curso aún carece de la consolidación de un proyecto hegemónico en torno a un núcleo cohesionado, al menos dentro de las élites, y ello amerita que esta dinámica merezca ser considerada una *path dependence* vigente y muy influyente.

6. Partidismo fagocitario y autoritarismo

No debería llamar la atención, por tanto, que Paraguay también tenga una historia caracterizada por un movimiento pendular entre una antropofagia partidista y un autoritarismo pleno. En ello influye de un modo indirecto el marcado carácter rural, la negación y persistencia de la fusión aborigen-colonial, la impronta aislacionista no alterada por los tráficos de población, pero por sobre todas las cosas, la ausencia de un proyecto hegemónico y su reverso, la propensión a la anarquía. ¿Cómo la ausencia de un proyecto hegemónico al interior de las élites se ha venido traduciendo en un crudo canibalismo político, que ha llegado a carcomer no sólo las relaciones entre los partidos, sino además los comportamientos intra-partidos? ¿Cuáles son los principales hitos de legitimidad histórica que ha venido ganando la vía autoritaria en el país? Históricamente, ambos rasgos han estado sumamente vinculados.

Para explicar la condensación de esa dualidad como constante histórica es necesario volver a remontarse al Paraguay destrozado por la Guerra de la Triple Alianza, momento en que luego de una larga guerra interna entre facciones, por primera vez (hacia 1887) comienzan tímidamente a aparecer los primeros partidos políticos, que posteriormente, luego de tres largas dictaduras (Francia, Carlos Antonio López, y su hijo, Francisco Solano López) y un período de profunda anarquía, pasarán a administrar la vida política del país.

Inicialmente, el contexto posterior a 1870 no fue el más propicio para el inmediato relevo de los dictadores a mano de los partidos. En realidad, hubo condiciones sumamente desfavorables que impedían simplemente la aparición de una acción partidista, o que bloqueaban la actuación de las facciones como referentes de proyecto, y los convertían más bien en expresión de caudillos personalistas. El primero de esos factores fue la ausencia de verdaderas personalidades del mundo liberal, y por lo tanto, la ausencia de un debate nacional entre tradición y modernidad, tal como había ocurrido en muchos países latinoamericanos[5]. A esto se sumó la agudización de la injerencia de Brasil y Argentina en la política interna, apoyando a una proliferación de facciones que tenían casi todo en común, incluyendo su deseo de exclusividad en el poder. Tales facciones se armaban y desarmaban con una facilidad increíble, respondiendo al llamado de una personalidad y promoviendo constantemente golpes, asonadas, rebeliones militares, sublevaciones, invasiones desde territorio extranjero, etc, lo que de algún modo se correspondía con el espíritu quizás demasiado laxo de la nueva Constitución Liberal de 1870, incentivada por las potencias vecinas para cerrar el camino a un renacimiento de gobiernos nacionalistas autoritarios. Tal Constitución establecía una división de poderes dotada de sistemas de *checks and balances*, que en vez de favorecer la consolidación de algunas pocas instituciones estables, estimulaba una mayor fragmentación y bloqueos constantes e innecesarios. No podemos culpar a las constituciones liberales latinoamericanas de este período de los cuadros

[5] Este punto es rescatado por Claudio Véliz en su libro "La Tradición centralista en América Latina". Ariel, Barcelona, 1984, quien lo vincula a la especificidad del tipo de centralismo en Paraguay, que no habría seguido el patrón general de los países grandes de la zona, de constituirse como entidad centralizada por un pacto oligárquico y un funcionariado estatal relativamente eficiente, sino más bien, como centralización en torno a un caudillo militar, o civil apoyado por militares, en un tipo anticipatorio y mucho más elemental de caudillismo político, más cercano al totalitarismo que al populismo del siglo XX.

de anarquía reinante en muchos países, dado que las condiciones generales no eran de estabilidad como para que se pudieran realmente aplicar, pero lo que si se puede decir es que sus mejores intenciones no calzaban con las necesidades institucionales de la mayoría de los países en ese contexto histórico[6], y en la práctica, su mero trasplante desde Europa –a tono con todo el movimiento constitucionalista tardío en América Latina- desfavorecía la universalización de los principios liberales, que pudieron ser mostrados como inadecuados para los países y como frutos de una injerencia externa.

De tal modo, al retirarse el apoyo (y el considerable gasto en recursos) de las potencias vecinas a los gobiernos anti-nacionalistas, rápidamente regresaron con más fuerza que nunca las luchas entre facciones dirigidas por caudillos. Pero junto a ello, los nuevos caudillos exacerbaron algunos aspectos de las anteriores dictaduras. Por un lado, resultaron más dependientes del apoyo del ejército, y en esa medida, el ejército tomó el lugar que antiguamente habían tenido los aspectos dinásticos y nepotistas de las dictaduras de hasta el último cuarto del siglo XIX[7]. Por otra parte, el ejército parecía encarnar mejor que ninguna facción con intereses fragmentarios, el interés nacional simbolizado por la figura del presidente mártir muerto en batalla, y portador de un nacionalismo con mayúsculas.

Así se abrió la década de 1880, con la dictadura del general Caballero, y el apoyo del ejército, después que en septiembre último el anterior dictador, Cándido Bareiro, asesinara a su mayor oponente luego de darle la amnistía, y luego él mismo muriera de enfermedad. Caballero y los sucesores por él instalados -como el general Escobar- permitieron un nuevo período de estabilidad, de 1880 a 1893, pero nuevamente basados en una solución autoritaria.

Es aquí cuando se gestan las nuevas condiciones que permitirán la aparición de los primeros partidos, entre los que destacará el Partido Colorado, por su notable capacidad de aglutinar los valores nacionalistas, militaristas y anti-liberales presentes en la mayor parte del país. Pero en sus inicios, y en tanto el primero en fundarse desde la oposición fue el Partido Liberal (con el nombre de Centro Democrático), la fundación de la Asociación Nacional Republicana (1887) fue una reacción política desde el gobierno, ya que ambos partidos no diferían sustancialmente en lo ideológico. ¿Qué factores causaron el cambio político y estuvieron en la base de la aparición de los partidos?, ¿Qué nuevos rasgos asumió el paisaje político?. Y luego, ¿qué elementos esenciales se pueden desprender de esta transformación?

Respecto a lo primero, un factor que desgastó a las nuevas dictaduras fue el aumento notorio de la corrupción en los gobernantes y en sus grupos satélites. En segundo lugar, un proceso de excesiva polarización social en el campo, producto de una creciente concentración de tierras en pocos terratenientes y el surgimiento de una masa campesina empobrecida. El nuevo poder de los latifundios incluso se extendió a una autonomía judicial y policial, y a una exención tributaria completa. En tercer lugar, el fraude electoral se hizo cada vez menos tolerable, y surgió un descontento muy heterogéneo que se agrupo en torno al Centro Democrático recién fundado. Esto obligó a aceitar el liderazgo nacionalista-autoritario-conservador. Así nació la Asociación Nacional Republicana o Partido Colorado (así denominado por la bandera usada en la batalla de campo Grande en 1874), que encontró en el Partido Liberal, fundado en 1887, su *alter ego* (identificado con el color azul). Rápidamente los nuevos partidos llegaron al campo con sus colores y sus objetivos de clientelización, totalmente afines con la necesidad campesina de protección y patronazgo. Así, desde el comienzo, la clientelización en la política de Paraguay se centró en el campo y no en las ciudades, demasiado débiles aún como entidades de población. Esa característica, por supuesto, también matiza el patrón clientelar típico de

[6] El debate del momentum apropiado para introducir reformas constitucionales es eminentemente político y no pretende ser resuelto aquí, pero es útil recalcar que el dilema sigue siendo el de la eficacia de la norma en contextos históricos específicos y el grado de su inserción en un proceso de transacciones políticas necesariamente más lento.

[7] A pesar de las apariencias de similitud, el lugar que venían a ocupar los militares en esta nueva coyuntura histórica, tenía poco que ver con el protagonismo aparente que habían tenido con Francia y los López. En el primer caso, se revestían del uniforme aquellos caudillos que llenaban el vacío de la política, pero no existía una presencia corporativa de los militares en el poder. En el segundo caso, los militares entraban como cuerpo más relativamente más compacto revestidos de la legitimidad de ser los continuadores de la figura heroica de los héroes de la guerra.

otras naciones de la región, al menos de las del Cono Sur, y acercan la experiencia de Paraguay a la de México, Bolivia y países centroamericanos.

En realidad, ambos partidos no tenían diferencias ideológicas importantes, y sí compartían una visión de mundo y un conjunto de prácticas políticas caracterizadas por un "espíritu de fronda"[8], una actitud golpista y pendenciera, expresada en la división permanente entre facciones, e incapaz de lograr acuerdos políticos básicos con la oposición. No es que este rasgo estuviera ausente de la vida política de otros países latinoamericanos. En realidad, la alternancia en el poder no siempre pacífica de proyectos liberal-conservadores fue una constante en la región en esta época. Lo realmente importante es la rudeza con la que se operaba la alternancia política en Paraguay, donde cada conflicto de poder daba irremediablemente como efecto la actuación golpista de la oposición, el derribo constante de gobiernos débiles, y la gestación de un nuevo cuadro de poder donde quedaban instaladas todas las condiciones para la caída del nuevo gobierno, ya que se formalizaba la exclusión de la oposición, en vez de estimularla a una sana competencia electoral. Un círculo político altamente defectuoso y enquistado en el tiempo.

Pero así y todo, el Partido Colorado logró reconvertir la opción -que llamaremos por comodidad- tradicionalista. Uno de los principales rasgos de esta transformación consistió en que desde el comienzo el Partido Colorado mostró una considerable ductilidad para administrar las nuevas condiciones, incluso con algunos éxitos, al haber constituido un gobierno de colaboración con un grupo liberal entre 1894-1898, y durante los intermedios de estabilidad, reconstruir la cabaña ganadera y propulsar la educación, todo ello a pesar de haber sufrido importantes presiones desde el ejército cuando gobernaba algún civil. Se puede señalar, por tanto, que los colorados pudieron mostrar cierta eficacia, lograron revivir los valores originarios que hemos descrito anteriormente, y pudieron ser capaces de disputar internamente el poder ya no a través de un desorden general impuesto por las facciones en pugna, sino desde una mínima organización que agrupaba –circunstancialmente- los valores del ejército y de la oligarquía tradicionalista. No era poco, y como veremos, superaba como fórmula de estabilidad a lo que podían ofrecer los liberales.

Los colorados perdieron finalmente el poder en 1904, a manos de una fuerte oposición liberal apoyada desde Argentina, pero lograron instalarse mejor en la memoria colectiva a posteriori, al compararse su período con los problemas y -los importantes, pero subvalorados- éxitos del Período Liberal, entre 1904 y 1923. Sucintamente, esta fue una etapa marcada por la anarquía, por la división entre los Liberales radicales, que asumieron el poder, y los Liberales Cívicos, que tendieron a unirse a los colorados, debido a la distancia de los gobernantes liberales ilustrados respecto al sentir mayoritario de la población y a la abstención permanente de los colorados a participar en algún gobierno, que prefirieron ejercer una oposición desleal y descontenta, esperando la fragmentación liberal para tomar el poder. El único episodio de estabilidad y de clara prosperidad fue encabezado por Eduardo Schaerer y Manuel Franco entre 1912 y 1919; el primero, fue un liberal radical, que contando con la colaboración de Argentina, logró deponer el golpe militar que había derrocado al anterior gobierno radical. Con Schaerer se consiguió promover tanto el crecimiento económico, como un funcionariado más eficiente, quizás precisamente porque Schaerer prescindió completamente de las entelequias intelectuales de sus antecesores liberales y ejerció un gobierno muy pragmático. También se ejecutaron importantes obras de infraestructura ferroviaria, el país recibió significativa inversión extranjera y se aprovechó en forma bastante eficiente el *boom* de demanda de productos cárnicos generado por la I Guerra Mundial.

Cuando Schaerer finalizó su mandato en 1916, fue la primera vez en Paraguay que un presidente civil lograba llegar hasta el final de su gobierno.

[8] La acepción pertenece a Alberto Edwards (1997). La Fronda Aristocrática en Chile. Editorial Universitaria. Santiago de Chile.

Franco continuó de modo eficiente, y aún más austero, las políticas de Schaerer, logrando instituir la votación secreta y un registro nacional de votantes. El progreso se hizo notorio en las ciudades y en los estilos de vida, pero todo ello se vino abajo en 1919 cuando murió Franco y decayó abruptamente la demanda exterior al acabar la guerra. A los problemas económicos se agregaron las graves disputas por el poder dentro del propio Partido Liberal Radical (entre Schaerer y Gondra), volvieron las sublevaciones, y el Partido Colorado buscó pescar en aguas revueltas, aunque infructuosamente, ya que al final de la sublevación se impuso una facción radical encabezada por el presidente Eligio Ayala, que entre 1923 y 1928 logró generar una nueva etapa, más caracterizada por la lucha contra la corrupción, la estabilidad económica y la austeridad, que empezaba por su persona -en gran medida similar a la del Doctor Francia- por su aislamiento y carácter reservado, casi misántropo.

Fue Ayala, a pesar de su personalidad académica, el que logró identificar dos asuntos claves para el país: la inestabilidad política vinculada a la vulnerabilidad externa y la enorme polarización social, especialmente en el campo. Para superar el primer problema estimuló la paz entre los partidos y las facciones, decretando una ley electoral que garantizaba la representación de las minorías de ese momento (colorados) en el Congreso y la garantía de elecciones libres. Eso estimuló al Partido Colorado a salir de su oposición destructiva y abstencionista, ocupar escaños en el Congreso y luego presentar un candidato presidencial en 1928. El año 1928 fue la primera vez en la historia de Paraguay en que la Presidencia se disputó realmente entre los principales partidos. Así y todo, la fortaleza del mecanismo de creación de mayorías desde el gobierno impidió que existiera una igualdad de condiciones para los partidos contendores en la elección, e impidió –como sigue sucediendo hasta la actualidad- una alternancia del poder a través de las elecciones.

En lo social, y para enfrentar la pobreza y la desigualdad, Ayala reformó la tenencia de la tierra, a través de la Ley de Tierras de 1926. Con ella se persiguió crear una clase numerosa de pequeños y medianos propietarios, que se harían cargo de granjas de tamaño familiar (6 a 60 hectáreas). Para facilitar la devolución de los créditos estatales se puso un plazo largo, con cuotas pequeñas y la expresa intención de evitar la subdivisión de los predios, a través de disposiciones que restringieron al subarrendamiento, reventa, y contratación de hipotecas, con la prohibición puntual de constituir herencias de menos de 6 hectáreas. Como ya se ha visto en el apartado dedicado a la pervivencia de un mundo rural atrasado, estas disposiciones no podían funcionar a largo plazo, tanto porque iban en contra de las fuerzas reales del mercado que promovían la libre movilidad de tierras, como porque no entregaban fórmulas modernas de explotación, vinculadas a la educación, a una nueva pauta demográfica familiar y al estímulo de nuevas capacidades productivas y comerciales que permitieran direccionar positivamente tal oportunidad.

Por otro lado, cuando Ayala fue sucedido por Guggiari en 1928, los éxitos políticos liberales se disiparon. La proximidad de la guerra con Bolivia y la propagación de la idea de que los liberales no enfrentaban con dignidad la defensa de los valores nacionales, produjo una grave caída del gobierno. La crisis de 1929 y sus efectos económicos en Paraguay -aunque mucho menores a los de otros países de la región- más la demanda nacionalista por la guerra, terminaron en 1932 con lo que quedaba de prestigio en los liberales.

Al fin del período Liberal quedaba la sensación de que las luchas entre facciones internas del Partido estaban sujetas a reglas menos estables que las producidas al interior de los colorados. De hecho, el Partido Liberal no había mostrado la capacidad para generar una sucesión pacífica del poder ni siquiera al interior de la facción radical, que se había enfrentado en una Guerra Civil. Por otra parte, si bien se había conseguido un importante período de prosperidad, éste se había basado en la apertura comercial y en el aprovechamiento de las ventajas comparativas de Paraguay, y todo ese modelo de crecimiento estaba cuestionado en su raíz y en todo el planeta, a comienzos de los 30s. Otro aspecto que resultaba relativamente repulsivo a amplios sectores era la constante injerencia de Argentina favoreciendo la

alternativa liberal, que entraba en profunda contradicción con el sentir nacionalista, y finalmente fue derrotada por él. Por otro lado, la mayor propensión a la apertura política, perseguida por algunos visionarios liberales para terminar con el canibalismo abstencionista de la oposición, pudo ser mal entendida como síntoma de debilidad si se la comparaba con los afanes cada vez más corporativos y organicistas del Partido Colorado, que no ocultaba su interés por constituir tempranamente un régimen de partido único basado en la fuerza y apoyo de los militares y un gobierno autoritario que extendía sus redes clientelares hacia las simpatías nacionalistas de grupos mayoritarios. Sin duda, la Guerra del Chaco fortaleció el apoyo de los paraguayos a una opción de este tipo, ya que reconociéndose los aportes modernizadores de los liberales, se les estimaba inadecuados para enfrentar la multisecular amenaza externa a la que ahora se sumaban los efectos negativos de una apertura comercial que se estimaba irresponsable.

Por esas razones, con posterioridad a la Guerra del Chaco, y habiéndose firmado el tratado de paz con Bolivia -por el cual Paraguay consiguió las tres cuartas partes del territorio en litigio- el interludio liberal fue claramente precedido por una hegemonía colorada. Tal hegemonía fue tempranamente insinuada en el gobierno fascistizante[9] del general Franco en 1936 (el mismo héroe que había destruido un fuerte boliviano), y posteriormente profundizada en la nueva Constitución de 1940, de rasgos autoritarios[10], que reforzó el centralismo y el control de las actividades económicas desde el Estado. Al abandonarse totalmente la Constitución de 1870, los militares se politizaron al constituirse como actores principales y el autoritarismo fue institucionalizado. Esto conformó un nuevo hito en la historia política de Paraguay, y de aquí arrancarían posteriormente los procesos de partidización y coloradización de los militares, y aquella conformación del eje ejército-partido colorado a la que posteriormente Stroessner le agregaría sus propios acentos autoritarios. Como efecto de lo anterior, Paraguay volvió a recluirse, sin reducir su dependencia diplomática. Fruto de ello fue la curiosa declaración de guerra a Alemania y a Japón, en ¡febrero de 1945!. Sin embargo, la alineación oficial de los militares con el coloradismo vino con el general Morínigo y, especialmente, con el civil colorado Federico Cháves, que gobernó dictatorialmente el país entre 1946 y 1954 –con una guerra civil en 1947, que permitió al Partido Colorado depurar, cooptar y reconvertir el ejército a sus fines[11]- hasta que a los efectos de una impopular devaluación decretada por Cháves se sumó el incumplimiento de Argentina de un acuerdo comercial, y con ello se generó una nueva crisis política. A pesar de ser reelegido (sin oposición, claro), Cháves fue derrocado por una junta militar -de la cual brotó Stroessner- después de intentar establecer un control de salarios y precios para contener la inflación.

¿Qué aspectos resaltan de esta continuidad colorada?

Uno es la evidente plasticidad del partido Colorado para apoyar a un caudillo, civil o militar, perteneciente a una de sus facciones, para posteriormente deponerlo sin el menor escrúpulo cuando su mandato comienza a dar señales de ingobernabilidad, y reemplazarlo por otro caudillo de la misma procedencia, situación que recuerda el rol de la guardia pretoriana en el reemplazo de los emperadores romanos, y que es diferente a la de otros países latinoamericanos. Pero se diferencia de un simple pretorianismo en cuanto el ejercito fue cooptado -luego de ser purgado de sus elementos golpistas- profesionalizado y convertido en el mejor instrumento del poder colorado, aislándolo completamente del eventual 'putschismo' liberal que lo había penetrado en épocas anteriores. También es llamativa la ubicuidad y presencia conseguida por el Partido Colorado para que cada relevo fuera aceptado sin chistar por sus bases de apoyo, en el entendido que la caída en desgracia de un líder entrañaba de forma casi natural su deposición y reemplazo, por otro que posteriormente y llegado su momento, también sería reemplazado. La maquinaria política interna del Partido Colorado, sin tener

[9] La expresión "fascistizante" sólo implica rasgos aislados de tipo protofascista, pero no debe confundirse con la de "regimen fascista". Prueba de ellos es la incorporación de elementos populistas, socialistas y comunistas a este gobierno.
[10] Esta Constitución fue redactada por la cúpula intelectual de destacados miembros del Partido Liberal, entre los que aparece la figura de Max Infrans, de un destacado historial como máximo funcionario de los aparatos represivos de entonces. Los valores predominantes en el mundo entre 1936 y 1947 le daban predominio a las ideas anti-liberales, pseudo-fascistas, intervencionistas, paternalistas y autoritarias.
[11] Incluso discutiendo los ascensos de los cuadros de oficiales.

la sofisticación de un régimen de partido único como el PRI mexicano, finalmente impuso el *momentum* para cada cambio de gobierno, y es la que finalmente resolvió a quien deponer y a quien apoyar. Esto no significa que al interior del Partido Colorado operara una estrecha cohesión que determinara decisiones unívocas. Se trató más bien de la existencia de reglas informales que permitieron una gran movilidad a las facciones que se disputaban la hegemonía, no a través de una competencia o debate abiertos, sino más bien a través de maniobras conspirativas palaciegas que se administraron desde un nuevo liderazgo y que no casualmente a veces elevaron a quienes habían sido la mano derecha del anterior gobernante, después de haber conquistado una frágil mayoría.

Del mismo modo, el Partido Colorado ejerció un mayor poder de atracción hacia facciones liberales y otros partidos menores, hasta el punto de manipularlos a favor de la tendencia colorada que internamente se perfilaba como hegemónica frente a otra en decadencia. Así, la fórmula de estabilidad pasó a descansar casi completamente en la capacidad del Partido Colorado para generar liderazgos autoritarios desechables e intercambiables, cuya sucesión normalmente no se dio en medio de convulsiones callejeras si no más bien en revuelos de cuartel, donde la violencia se concentraba en unos pocos protagonistas, mientras los demás esperaban ver quien estaba venciendo para decidir hacia donde inclinar su respaldo. Pero todo esto en medio de movimientos muy calculados, donde era simbólicamente importante mostrar mayor virilidad, mayor nacionalismo y mayor consecuencia en los métodos para arribar los fines deseados. Estos rasgos conforman un sistema de relaciones al interior de la política que difícilmente podría catalogarse como juego político, si es que por ello entendemos un marco de competencia política abierta sustentado por reglas del juego relativamente equitativas, respetadas por todos y vinculadas a actitudes de cooperación, alianzas y acuerdos.

Sin embargo, para ser tal, la larga dictadura de Stroessner (1954-1989) necesitó introducir de modo muy pragmático algunas variantes nuevas en esta relación tripartita entre militares, Partido Colorado, y caudillos nacionalistas de origen ‘pustchista’, desplazando el eje de poder hacia la figura del líder autoritario.

Junto con reforzar -desde un ya tradicional dirigismo económico- el papel central del Estado en la creación de numerosas empresas públicas y grandes inversiones (como la construcción de la represa de Itaipú), Stroessner remodeló el Partido Colorado, fortaleciendo sus capacidades clientelares (a través de una continua política de ampliación de tierras que favoreció a los pequeños campesinos, aprovechando la abundancia de tierras en esa época), y de control sobre la población por medio de un extendido aparato policial y de espionaje, que según Touraine hicieron de la dictadura de Stroessner, la única en América Latina con carácter totalitario. Eso coincide con que los archivos más importantes de la represión de las dictaduras militares del Cono Sur se hayan encontrado en los despachos de la policía paraguaya, que tenía fichas políticas de un incalculable número de personas de varias nacionalidades, y que al parecer, centralizaron la información de todas las policías políticas de la región para efectos de lo que fue el Plan Cóndor, la eliminación sistemática de opositores en Argentina, Uruguay, Chile y Paraguay. No es extraño, por tanto, que en esos años no floreciera un movimiento campesino, que fue en gran medida cooptado por los agentes del gobierno, que de igual modo favorecieron la concentración de algunas tierras en manos terratenientes para la exportación de soya, y consiguieron cooptar al cuerpo de profesores para la labor de legitimación histórica del régimen.

Estos rasgos totalitarios del régimen de Stroessner son inseparables del reforzamiento de la unidad entre los componentes de la tríada gobernante (Partido Colorado, ejército y ejecutivo), que ya venía desde antes, pero ahora resultó considerablemente compactada e integrada, especialmente a partir de la propia figura del Dictador, como Presidente Honorario del Partido Colorado, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y jefe del ejecutivo (Lambert, 1997). Con esta operación, Stroessner no hacía más que actualizar y perfeccionar el proyecto de gobierno que había mostrado mayor estabilidad y grado de apoyo en la historia de Paraguay, pero además le

incorporaba mayor eficacia política y reducía al mínimo la posibilidad de un putsch interno. De hecho, aunque su régimen sostuvo altos grados de corrupción y represión, durante largo tiempo contó con el apoyo de las élites y de las masas. Stroessner era digno sucesor de Francia, los López, Morínigo y Cháves, y restablecía el orgullo nacional con proyectos de alta rentabilidad política (como Itaipú).

Sin embargo, otro aspecto menos mencionado se agregó al aporte de Stroessner, en este caso, alentado por el contexto de la Guerra Fría en América Latina. A diferencia de anteriores dictadores austeros, misántropos, o con delirios de grandeza, Stroessner se involucró decididamente en la lucha contra la supuesta penetración comunista y asumió a cabalidad las tesis de la guerra interna de baja intensidad, mucho antes que éstas fueran formalizadas en los cursos militares en la Escuela de las Américas en EE.UU. Fue un decidido promotor de la exclusión de Cuba en los foros latinoamericanos y hasta que no se le sumaron otras dictaduras, apareció sosteniendo aisladamente en la región rasgos fascistizantes (aspectos parciales que no llegan a constituir un régimen fascista, siguiendo la idea de H. Arend) irreconocibles –al menos hasta antes de la aparición de Pinochet- en la mayor parte de América Latina. De ahí que no por casualidad Paraguay sea la encrucijada donde se encuentran muchas investigaciones en curso sobre la represión militar del Cono Sur, que fuera en Asunción donde Somoza acabara sus días en un automóvil blindado impactado por un lanza-cohetes, que Paraguay proporcionara pasaportes falsos a agentes de la DINA chilena para asesinar a Orlando Letelier en pleno barrio diplomático de Washington y que se pensara por mucho tiempo que sería la residencia final del propio Pinochet. Fue también a Paraguay donde escaparon algunos militares acusados por procesos criminales en sus respectivos países y donde fueron silenciados con la complicidad de la policía paraguaya, antes y después de la caída de Stroessner.

Pero aparte de estas particulares innovaciones, lo que queda del “stronato” es la actualización y reforzamiento de una fórmula de gobernabilidad autoritaria, sumamente estable, que agregó otro rasgo nuevo, la propia capacidad de Stroessner para cooptar y controlar la maquinaria política del Partido Colorado, lo que evitó que surgieran facciones disidentes que pudieran promover su eventual reemplazo por otros caudillos personalistas. Esto se refleja en que Stroessner precedió un período de gran inestabilidad de 7 años, al interior del propio Partido Colorado -posterior a la última sublevación liberal en 1947-, supo terminar tajantemente con ella al eliminar todas las disputas internas, y luego mantenerse por un período de 35 años, sólo equivalente en la historia de Paraguay a la dictadura del Dr. Francia. Por supuesto, Stroessner consiguió tal paz interna deshaciéndose de sus potenciales rivales internos antes de que se transformaran en un peligro real, ello especialmente cuando la popularidad parecía dirigirse a una nueva personalidad política o militar. De ese modo, Stroessner terminó con la amarga inestabilidad interna colorada anterior a 1954. Por supuesto, el Partido Colorado también se benefició de la dictadura, en tanto el dictador potenció al máximo las redes de clientelización e influencia social del Partido, para llegar a las masas. De tal modo, cuando cayó Stroessner el Partido Colorado era lo suficientemente poderoso como para no caer con él, y no le costó demasiado recuperar las anteriores fórmulas de sucesión interna, que habían sido instaladas previamente a la aparición del Stroessner. Así partió la transición, dictada por el renacimiento de la hegemonía del Partido y de los militares, por sobre el caudillo autoritario.

Por tanto, del “stronato” surgió un partido Colorado más fuerte en el sentido de la recuperación de la libertad de movimiento de sus facciones, y no cabe duda, que la transición pudo ser conducida por él, en tanto su capacidad de maniobra era mucho mayor a la de la oposición que recién resurgía. El problema es que, desde el punto de vista histórico, el Partido Colorado que reaparece como fuerza autónoma vuelve a ser mucho más dependiente a las luchas entre facciones internas, tal como había sido antes de Stroessner (prueba de ello es que hacia diciembre de 1999 habían 27 de 48 diputados colorados, de clara afiliación oviedista; mientras que el gabinete y las principales instituciones de gobierno mantienen a un considerable número de reconocidos colaboradores de Stroessner). De la misma manera, la oposición que resurgió, también se ve impulsada a retomar su impulso

histórico de fraccionalismo interno y recuperación de formas semi-conspirativas, ahora suavizadas por el cambio histórico y la presión externa, en los que no encaja y que la retiene. Por su parte, los militares -que primero fueron supeditados a la fuerza por el Partido Colorado, y luego con Stroessner, mantuvieron permanentemente un perfil de complemento, desde los orígenes de la transición- han recuperado una doble autonomía, tanto respecto al Partido Colorado (más preocupado por el resurgimiento de los fraccionalismos internos) como hacia un eventual "hombre fuerte" incluso surgido de sus propias filas. Por supuesto, la presión externa ha enmascarado la recuperación de su potencial interventor en la política, pero lo cierto es que han vuelto a constituirse como un actor relativamente independiente, tal como lo expresa el hecho de que la transición fuera iniciada por el general Rodríguez, mano derecha de Stroessner, y luego se viera gravemente amenazada por la fuerza y popularidad de la figura de Lino César Oviedo, cuyo rol está perfectamente legitimado entre los militares, listo para ser reasumido por otro en el caso que al caudillo del momento le esté impedido hacerlo. Tampoco los militares -a diferencia de otros países del Cono Sur- han sido mínimamente reprochados por el rol que les cupo durante su propia guerra sucia, ni por la participación que tuvieron en el terrorismo de estado aplicado a la región. De tal modo, la legitimidad de su actuación histórica está intacta a pesar que se han resignado a no actuar como factores de poder y no apoyaron a Oviedo en su rebelión contra Wasmosy.

Otros aspectos que pueden confundir y complicar en demasía a las élites y a las masas son los numerosos bloqueos que han surgido últimamente en las relaciones entre los poderes. El mismo hecho de que el actual Ejecutivo esté siendo ejercido sin mandato popular es un elemento deslegitimador que en el caso de Paraguay puede promover más que una mera impugnación formal. Por otro lado, la inusual presencia de un liberal en la vicepresidencia, puede promover situaciones que debilitan la opción democrática al interior del Partido Colorado, y eventualmente puede empujar a facciones más tradicionales a dar golpes internos para simplificar las cosas y evitar los costos de la negociación. El frágil equilibrio que sustenta los aspectos democráticos parciales del actual régimen, es sumamente dependiente del apoyo externo de los socios del MERCOSUR, que puede desvanecerse o desperfilarse perfectamente si los problemas internos de los socios poderosos obligan a sus gobernantes a preocuparse más por ellos. La cercana elección presidencial en Brasil, agobiada por varios problemas internos, y la prolongada crisis económica, política y social en Argentina lo hacen eventualmente posible. En consecuencia, tanto en su apoyo interno como externo, la correlación de fuerzas por la democracia es débil, y puede ser rápidamente reemplazada por una opción que encarne mejor las continuidades históricas que he descrito, que a diferencia de los breves interludios de democracia competitiva en Paraguay, si han demostrado eficacia política a la hora de generar estabilidad, a pesar de todo lo negativo que ello representa. Una evidencia del apoyo relativamente estable a la alternativa autoritaria es el resultado reciente del Latinobarómetro 2000-2001, que a la alternativa "en ciertas circunstancias es preferible un gobierno autoritario a uno democrático" -dentro de la afirmación general: con cuál de las siguientes afirmaciones usted está más de acuerdo- en el caso de Paraguay, ha tenido los siguientes resultados: 20% (1995), 26% (1996), 42% (1997), 36% (1998), 39% (2000) y 43% (2001). (Latinobarómetro, 2000-2001). Presumiblemente esta percepción ha sido muy influida por la permanente crisis económica, política y social que aqueja al país desde hace varios años.

7. Una acumulación obstruida

Tanto en la tradición económica marxista como en la liberal el concepto de acumulación de capital –crecimiento autopropulsado y elevado, en la tradición neoclásica- es clave para entender la transformación estructural de una sociedad. A pesar de que los énfasis y las valoraciones asociadas son distintas, ambas tradiciones coinciden en que es la fuerza esencial que estimula la transformación tecnológica, eleva la productividad del trabajo -al introducir el uso de nuevos métodos de producción, una nueva organización del trabajo y procedimientos que reducen los costes unitarios de los productos finales- produce y multiplica la riqueza de un país, y genera

cambios transversales en sus estructuras sociales y políticas. En este caso, el *path dependence* consiste en la imposibilidad de un país para acceder a este proceso. Actualmente, el problema clásico que motivó la reflexión de Adam Smith vuelve a estar en plena vigencia. ¿Qué es lo que explica que hayan naciones pobres y ricas? Y en esto, no son pocos los que se han inclinado por el rol que cumple el proceso de formación y reproducción ampliada del capital[12].

A partir de aquí se desprenden otras consideraciones. ¿Cuáles son las condiciones que deben ser cumplidas para que se pueda hablar de un proceso de crecimiento autopropulsado y sostenido –en la concepción liberal- o reproducción ampliada del capital a partir de una acumulación inicial –en la concepción marxista? ¿Qué tipo de obstáculos son los más frecuentes para el lanzamiento y maduración de este proceso?¿Cuál es la naturaleza de los agentes que se derivan de esos obstáculos, y cómo aquellos afectan su proyecto económico? ¿De qué modo la ausencia o precariedad de este proceso puede haber afectado otras dimensiones de la vida social?

A grandes rasgos, se puede señalar que para que un proceso de formación y reproducción ampliada de capital sea exitoso debe: 1) reflejarse en cifras elevadas de crecimiento del producto y 2) ser constante. Esto significa que la interrupción, inconstancia, ralentización, o simplemente reversión afectan gravemente un resultado a largo plazo. Además, el hecho de que existan breves períodos de crecimiento económico, insertos entre fases periódicas de estancamiento y caída, le resta fuerza a la tendencia y evidencia un proceso débil y obstruido. Este parece ser el caso de Paraguay a lo largo de toda su historia y hasta la actualidad, pero ¿en que grado específico?

En segundo lugar, a los obstáculos para el crecimiento de los *stocks* de capital señalados tradicionalmente por la literatura económica neo-clásica y marxista –ausencia de ahorro e inversión en grado importante en el primer caso; ausencia de una clase o agente capitalista, en el segundo- la literatura institucionalista ha agregado los intrincados obstáculos que corresponden con las reglas del entorno institucional y aquellas que se pueden identificar con los comportamientos y hábitos económicos consagrados por la tradición y la práctica social, y el modo en que ambos constituyen estructuras de incentivos y escenarios de incertidumbre tolerable para el desarrollo de actividades tradicionales y el surgimiento de otras nuevas y más innovadoras en materia de valor añadido. Nuevamente, Paraguay aparece compartiendo con América Latina muchos rasgos de una institucionalidad económica negativa para el emprendimiento y el desarrollo de actividades con altos costes de oportunidad. ¿Pero, cuál es el grado preciso en que Paraguay se sitúa ante este problema?, ¿está igual, mejor o peor que una media estimada de países de América Latina?.

En tercer lugar, la sostenibilidad e incremento del proceso de crecimiento se encuentran estrechamente vinculadas a la naturaleza de los actores que encabezan y dinamizan el proceso, y que a su vez, dependen en gran medida de las condiciones institucionales. En esto, la literatura económica también consensua en que es el sector privado, empresariado o burguesía, el que da lugar tanto a la formación originaria de Capital –el ahorro básico- como al proceso de inversión de los beneficios en nuevas actividades –reproducción ampliada del capital. Salvo fechas muy recientes y en muy pocos países, América Latina en general ha carecido de agentes que en lo fundamental hayan podido darle sostenibilidad y progresión al proceso de crecimiento sostenido. ¿Cómo se inserta Paraguay en esa constatación?.

Por último, se puede afirmar razonablemente que la ausencia de un proceso de crecimiento económico sostenido -al menos moderado- y más bien el predominio de tendencias de estancamiento y caída, se constituyen en presiones poderosas sobre la conflictividad política. La experiencia de 1929 y de la Crisis de la Deuda en 1982, provocó la crisis de los modelos primario-exportadores y el agotamiento de los modelos sustitutivos, respectivamente, y tanto en una como en otra ocasión condujeron al reemplazo de los gobiernos en la gran mayoría de los países de América Latina. Pero más allá

[12] El trabajo más reciente es el de Hernando De Soto (2000). The Mistery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. Basic Books.

de esa constatación general, ¿cómo ha afectado a la política paraguaya la permanente obstrucción a la formación y reproducción del capital?, ¿Cómo desde la política, las presiones han regresado al diseño de las políticas económicas?.

Las reflexiones que vienen a continuación explorarán en clave histórica de Paraguay cada uno de estos cuatro asuntos centrales.

Un crecimiento elevado y constante es lo contrario a lo que muestran las tendencias predominantes en la historia económica de Paraguay. Como la mayor parte de los países de América Latina, Paraguay sufrió la implantación de instituciones económicas heredadas de la tradición castellana -y como otras zonas periféricas a los grandes centros mineros- le fue asignado un rol muy marginal dentro del sistema mercantilista que imperaba sobre los territorios americanos. Ambos factores formaron las condiciones de entrada para actividades económicas modestas, y en gran medida explican que dentro de un bajo desempeño económico común a toda la región, Paraguay haya vivido uno aún más parco. Aunque no existen estimaciones del producto para esta época, es razonable que el crecimiento de la economía durante los siglos coloniales haya sido muy moderado, dada la escasa entidad de los intercambios con otras regiones y la escasa integración de los mercados locales. Más tarde, el despertar republicano no generó condiciones de apertura comercial ni aprovechó las oportunidades que aquellas generaban para la exportación de productos demandados en mercados lejanos. A pesar que durante los López, y hasta la Guerra de la Triple Alianza hubo una notable expansión productiva en relación con la autarquía implantada por el Dr. Francia, Paraguay no contó con ciclos exportadores exitosos como los de otros países de la región, que se expresaran en un valor elevado y constante de sus exportaciones, eso a pesar que su actividad interna se había dinamizado por la significativa inversión pública. Tampoco existen datos de PIB para el caso paraguayo durante la era que se cierra con los López, pero no es probable que las cifras de crecimiento hayan sido elevadas.

Con posterioridad a 1870, y a pesar de los matices que puedan hacerse[13], el desastre producido por la Guerra –expresado en forma escalofriante en una tremenda caída demográfica- y sus efectos posteriores sobre la destrucción de capital fijo e instalaciones productivas, y la era subsiguiente de notable inestabilidad política, es muy improbable que las cifras de crecimiento hayan sido mejores. La Guerra del Chaco (1932) y la Guerra Civil de 1947 no pueden haber tenido efectos mejores sobre la pauta de crecimiento, de modo que salvo algunos interregnos que destacan por lo excepcional, y en que la estabilidad política coincidió con la demanda de antiguos y nuevos productos de exportación –como entre 1912 y 1919 con Schaerer y Franco y entre 1923 y 1928 con Eligio Ayala- el país no revirtió su propensión al estancamiento o crecimiento muy modesto. De tal modo, si hubiera que sintetizar, se podría decir que el único período donde el crecimiento económico ha reunido los requisitos de significación y constancia ha sido durante una fase de la dictadura de Stroessner, desde 1970 a 1981 (World Bank, 2000), que coincide a grandes trazos con los años de prosperidad y de elevada inversión externa y pública que rodean el proyecto de Itaipú. En cualquier caso, la misma fuente muestra una seria caída entre 1982 y 1983 –seguramente debido a la crisis de la deuda- un posterior incremento moderado entre 1984-85, un año de estancamiento absoluto en 1986 y un creciente repunte hacia cifras por sobre 5% entre 1987 y 1989.

A lo largo de los años 90 las cifras mostraron un incremento moderado un poco por encima del 3%, pero a partir de 1996 hubo una caída que se convirtió en virtual estancamiento. Una visión que sintetice el período que va desde 1870 a la actualidad tendría que señalar que Paraguay no logró disfrutar ni de los altos rendimientos que otras economías de la región lograron durante el ciclo primario-exportador comprendido entre el último cuarto del siglo XIX y la crisis de 1929, como tampoco logró participar de los escasos pero significativos logros obtenidos por otras economías durante el llamado ciclo sustitutivo de las importaciones y de industrialización inducida

[13] Como los que hace Scharvtzman, ya citado.

por el Estado, entre 1929 y 1970-80 –según los países. El significativo crecimiento logrado entre 1970 y 1981 oculta esta ausencia en dos procesos clave para el crecimiento económico de otros países latinoamericanos. Con posterioridad a la caída de Stroessner, las cifras modestas y fluctuantes de los años 90 deben interpretarse como una débil y poco exitosa reinserción en un modelo de crecimiento donde la apertura comercial y la diversificación de los intercambios han sido lo esencial.

Estas observaciones señalan que el proceso de crecimiento de los *stocks* de capital ha tenido en Paraguay modesta significación, y es el punto inicial de nuestro análisis.

En segundo lugar, y a pesar de que hay muy poca literatura al respecto, se puede aventurar ciertas líneas generales sobre las condiciones del entorno institucional y las reglas informales que regularon los comportamientos económicos. Por un lado, desde la época colonial existieron serias restricciones sobre la constitución y respeto del derecho de propiedad, sobre la formación de mercados, y sobre la libre movilidad del trabajo. Hay que recordar la carga de obligaciones respecto al Estado, existencia de la encomienda, la organización de pueblos de nativos y la constitución de las familias como unidades económicas principales, y los efectos que pudieron haber provocado sobre la movilidad de la tierra, el trabajo y los escasos capitales[14]. A eso debemos agregar el universo de valores señoriales, en los que el ascenso social estaba determinado más por los vínculos de sangre, la rigidez estamental y la promoción ajena al mérito, que por el esfuerzo y el mérito. Sin duda, España no era el mejor paradigma para levantar una ética del trabajo, del ahorro y de los resultados vía el esfuerzo comprometido[15] y es improbable que Paraguay haya diferido de los otros países de la región en relación con el predominio de estas reglas informales. Esto implica que el país compartió con la región la negativa estructura de incentivos sobre el emprendimiento. Este panorama más bien pasivo no fue conmovido notoriamente por la acción de las Misiones Jesuitas, ya que si bien éstas constituyeron unidades productivas muy eficientes operaron como economías de enclave, con escasas conexiones respecto al resto de la economía del país. Su escasa influencia sobre el conjunto se hizo notar cuando fueron abandonadas o disueltas, sin que ello generara grandes cambios en las otras actividades productivas. En general, el cuadro institucional legado por la colonia estuvo marcado por el virtual estado de abandono y marginalidad del país y los intentos de un débil pero omnipotente Estado por administrar completamente las actividades económicas, y apoyar las tareas defensivas de Paraguay, que en una posición militar y geo-estratégica difícil ocupaba el lugar de un Estado tapón. Tanto las obligaciones militares, la incertidumbre fronteriza, los continuos desplazamientos de población y la constitución de asentamientos donde se separaba a los indígenas del resto de la población pudieron haber inhibido la potencialidad productiva del país. Como señala Schvartzman:

"...la regimentación formal de la vida social, los efectos del absolutismo estatal, se expresaban en una serie de deformaciones productivas y relacionales: esclavitud, servicios personales, reclutamiento militar, es decir, en formas que no eran propias del mercantilismo y post-mercantilismo de la época, retardando el desarrollo productivo no en la fase de agotamiento del sistema sino, lo que es muy importante, en su origen mismo. Esto creó deformaciones sistémicas que fueron acumulándose y arraigándose profundamente". (Schvartzman, 1988:58).

Posteriormente, la Independencia no reemplazó esta estructura de incentivos por otra más estimulante para el emprendimiento. Ello queda patente al analizar el excesivo control que asumió el Estado en todas las funciones económicas durante la Dictadura del Dr. Francia. Entre lo más destacado estuvo la renuencia a reconocer la propiedad privada de la tierra en manos de los productores directos, y menos todavía una acumulación que pudiera contradecir los intereses del Estado. De tal modo, se pospuso la aparición de

[14] La mayoría de los análisis de esta sección han sido extraídos de Schvartzman, ya citado.

[15] Aspectos detallados de éstas instituciones económicas defectuosas pueden encontrarse en el excelente libro de David Landes (1999). La riqueza y la pobreza de las naciones. Por qué algunas son tan ricas y otras son tan pobres. Crítica. Barcelona. Ver especialmente el capítulo XX, "El Estilo Sudamericano" y el apartado: "Muero por mi Patria" (el caso paraguayo).

un mercado de tierras y de un campesinado de propietarios libres, y a la inversa, se instauró un sistema de arrendamientos de tierras, que al no ser de corte enfitéutico (perpetuo o a largo plazo), no favoreció el ahorro y la inversión a largo plazo en las explotaciones. Dado que no pudieron darse progresivas diferenciaciones a partir de la posición ocupada dentro del proceso de producción, fue imposible que se constituyeran clases sociales propiamente tales. Al mismo tiempo, el hecho de que los asentamientos de indígenas fueran instalados lejos de las ciudades, fue un notable impedimento para la aparición de grandes núcleos urbanos y contribuyó a prolongar la ruralidad del país y formas de autoconsumo. Sin agentes que pudieran acumular e invertir hubo un escasísimo desarrollo tecnológico.

El Estado se apropió de los excedentes productivos a través del monopolio del comercio exterior, pero eso fue sólo atesoramiento y no ahorro, ya que la burguesía comercial –que había estado en manos de los españoles- y que hubiera podido convertir el ahorro en capital había sido prácticamente disuelta y lo que quedaba de ella se refugió en Argentina. Los militares y la Iglesia, que hubieran podido compensar en parte la ausencia de agentes dinamizadores de la economía –como en otros países de la región, a través del crédito y de mercados de aprovisionamiento militar-fronterizo- fueron completamente neutralizados. El Estado terminó llenando completamente el lugar que le debería haber correspondido a segmentos empresariales heterogéneos de la élite dominante. Con ello, la aparición de una eventual burguesía quedó bloqueada por largo tiempo.

Más adelante, según Schvartzman, el gobierno de Carlos Antonio López habría significado una ruptura con esta tendencia. Para probarla, entrega muchos ejemplos que no pueden despreciarse fácilmente, y que se conjugan bajo una fuerte inversión pública en transportes, comunicaciones, infraestructura, educación e industria, además de estímulos para la constitución de propietarios plenos de la tierra -cuyo rol sería precisamente activar y dinamizar la modernización del agro. Todo ello es cierto y nos remite al viejo y valioso debate acerca del rol que le corresponde al Estado, cuando en vez de aprisionar el desarrollo de las fuerzas productivas, se propone apoyarlas y cimentarlas para después liberarlas. No está del todo claro si ese proceso fue tan rupturista como este autor señala y terminó siendo abortado o reimpulsado por la Guerra de la Triple Alianza, o si más bien la transformación fue circunstancial y limitada. Lo que está claro es que el país quedó arrasado y su población muy mermada al final del conflicto, y en esas condiciones necesariamente se debió volver a foja cero. Puede que los López triunfaran en el sentido de brindar entornos institucionales más propicios para la realización de actividades emprendedoras, pero al iniciar una espiral de conflicto con las potencias vecinas fracasaron en una demanda institucional esencial, como es reducir la incertidumbre al mínimo y brindar seguridad a los agentes económicos.

No parece que la época que transcurre entre 1870 y la Guerra del Chaco haya visto un mejoramiento notable de los entornos y las reglas informales que regulan los comportamientos económicos. Es cierto que hubo remansos de prosperidad que ya hemos mencionado, especialmente entre 1912 y 1928, pero son importantes precisamente por su excepcionalidad y por la incapacidad de transmitir a las décadas siguientes algunas de sus adquisiciones básicas en cuanto a estabilidad política y aprendizaje empresarial. La Guerra del Chaco y la Guerra Civil mermaron el trasfondo positivo del stock de experiencias forjado en los años anteriores. Por último, entre 1947 y 1954, casi nada importante se puede agregar, y lo que viene desde 1954 a 1989 en gran medida es la peor expresión de una deformación integral de todos los entornos e instituciones económicas formales, junto con una caída en picada, respecto a algunos hábitos y conductas que se habían adquirido penosamente hasta ahí. La red de mecanismos perversos que pasaron a regular las relaciones entre los agentes económicos a partir de 1954 se fue convirtiendo en una maraña de prácticas viciosas en las que la corrupción, el tráfico de influencias, la venta de prebendas, el hurto flagrante, el contrabando encubierto bajo el sistema de triangulación comercial y cualquier tráfico de tipo ilícito se instituyeron como conductas habituales.

Bajo ese caos institucional, las cargas informales que debieron soportar los agentes y las transferencias ilícitas desde el poder político a algunos grupos,

hicieron completamente irrelevante el cuadro de estímulos formales a la actividad emprendedora, que se rindió ante los elevados costes de oportunidad brindados por la participación en cualquier tipo de saqueo. El régimen de Stroessner pudo prolongarse en el tiempo sólo en tanto mostró claramente una relación positiva de costo/beneficio a los agentes económicos y actores sociales y políticos, en los que los castigos eran muy grandes y las recompensas muy provechosas. La dificultad para mantener la financiación del sistema de distribución de recompensas estuvo en la base del deterioro de la base de apoyo del régimen y su conversión a un nuevo proyecto donde antiguas y nuevas ganancias estuvieran aseguradas. Salvo un grueso error de apreciación, el actual proceso de transición no ha modificado este reacomodo de instituciones y reglas informales defectuosas sobre la economía. En sintonía con ello, el dinero negro obtenido por las vías ilegales o informales, y que difícilmente se ha mostrado de modo transparente en el mercado, no ha contribuido a la reproducción ampliada del capital.

En tercer lugar y respecto a la presencia y calidad del empresariado nacional, no es necesario repetir todo lo que se ha venido diciendo aquí y sólo se sintetizará lo esencial. La independencia sorprendió a Paraguay con un débil tejido empresarial, tanto porque ya era endeble antes de la ruptura política, como debido a su posterior pulverización a manos de Francia. Es improbable que los grupos empresariales que pudieron nacer a partir de los estímulos de Carlos Antonio López, pudieran resistir a las contingencias del conflicto y pudieran reconstituirse fácilmente después de ella, especialmente porque el largo período de anarquía -interrumpido ocasionalmente por algunas situaciones de estabilidad- acabó con otras dos grandes situaciones desestabilizadoras para la inversión a largo plazo, en este caso la Guerra del Chaco y la Guerra Civil, a las que podría agregarse la caída en la demanda de productos agropecuarios durante la crisis de 1929. Durante la etapa de Stroessner los segmentos empresariales se reconstituyeron, pero esta vez, bajo reglas del juego tan claras como perniciosas a largo plazo. Como efecto de ello, al desaparecer los rasgos de padrinazgo empresarial a cargo de políticos o militares, a los empresarios les ha sido sumamente difícil acostumbrarse a competir en situación de libre concurrencia, por ello el Estado ha debido seguir jugando el rol de cliente principal y prestamista en última instancia, condenando al Banco Central a una situación de independencia sólo nominal.

De todos los ejemplos posibles de las instituciones económicas claramente defectuosas creadas durante Stroessner, no puede omitirse lo ocurrido con el proyecto de la represa de Itaipú, máximo emblema de una prosperidad no basada en un aprendizaje de instituciones y reglas virtuosas. En este caso, las condiciones iniciales en que la dictadura de Stroessner negoció el acuerdo con Brasil y las escasas capacidades productivas del país para proveer su parte de los materiales de construcción para la gran represa son menos importantes que el sistema de distribución patrimonial a que dio lugar el proyecto entre los altos miembros del Partido Colorado, el ejército y altos funcionarios civiles. Quizás en ningún otro megaproyecto de esta categoría se pueda observar como los costes de transacción elevaron sideralmente los presupuestos de las entidades oficiales y semioficiales a través de lo que el profesor Flecha denominó “la ecuación del diablo”. Esta expresión señala que dentro de la estructura de los costes totales del proyecto, la suma de todos los *ítems* de costes no reales (sobreprecios de trabajos y elementos adquiridos, costes simulados, y costes de trabajos deficientes o demorados con el fin de acrecentar los grados de retención del capital) fue mayor que los costes reales (costes de trabajo y materiales de la obra, más los costes de intermediación financiera)[16]. Esta forma muy poco elegante de malversación expresa fielmente el carácter de buena parte del destino de la inversión pública, convenientemente financiada desde el exterior por préstamos directos al gobierno y jamás contrapesados por una inversión extranjera directa -que no encaja con estas formas de desviación de los fondos hacia los gestores-administradores de los proyectos.

Este tipo de relaciones patrimonialistas y corruptas sólo da dos alternativas al empresariado. O se clienteliza bajo la tutela de algún clan, familia, alto

[16] Estos datos fueron extraídos de la obra de Schvartzman.

funcionario o militar, y renueva y renegocia constantemente y con distintas personas su acceso al crédito, a los proyectos estatales y a las concesiones privadas, o simplemente, se margina de todo y, si quiere, paga sus impuestos y se vuelca a un pequeño mercado local. Bajo estas condiciones de extrema dependencia a una política distorsionada hasta lo indecible, es imposible que se puedan dar supuestos microeconómicos favorables a las empresas que desean trabajar bajo un sistema estable y relativamente legítimo de estímulos y regulaciones. Esto es difícilmente asimilable al mínimo grado de autonomía y reducción de la discrecionalidad que requiere un empresariado para jugar el rol de promotor de un proceso ampliado de reproducción de capital.

Finalmente, es conveniente reflexionar sobre el modo en que estas débiles estructuras económicas impactan en la política. Es muy razonable suponer que si las condiciones de acumulación –aglutinadas bajo el incremento del ingreso nacional- son precarias, la urgencia y el grado de desesperación por disputarse y apropiarse de un volumen que se percibe en declive de año en año, producirá tensiones máximas sobre el sistema político, en tanto éste deberá ser notoriamente más distributivo desde la cima, por tanto, los poderes deberán guardar estrecha referencia con las infinitas y no equivalentes porciones en que debe distribuirse la renta total del país. Mientras haya una clara jerarquía y verticalidad en el poder y sus ramificaciones inferiores, la reducción de lo que le toca a cada uno aún no es tan preocupante, en cuanto la necesidad de transparencia en las distribuciones es reemplazada fácilmente por una represión ejercida desproporcionadamente sobre los eventuales descontentos con su parte. Pero cuando la verticalidad del poder se esfuma, los ojos son puestos sobre una multitud de poderes de calidad inferior para esta función, y brota la preocupación, que posteriormente da pie a maniobras conspirativas no sólo para acceder al poder político, sino para adelantar o variar la porción que le correspondería originalmente a cada beneficiario.

La incertidumbre política se traslada a deficientes desempeños macroeconómicos, en que las magnitudes más importantes, como la inflación y el precio del dinero, contribuyen a complicar el cálculo proporcional de lo que debiera ser el equivalente de una apropiación presente. De tal modo, si en un primer momento las urgencias que brotan de una economía en declive se trasladan al campo político, desde ahí son rebotadas hacia la desorganización económica, en tanto es más seguro llevarse al bolsillo lo más tangible, y eso no incluye la inversión productiva ni planes de ajuste estructural o políticas de desarrollo a largo plazo.

No es difícil identificar los principales momentos en que la historia paraguaya ha pendulado hacia una u otra dirección en lo que se refiere a este asunto. Las condiciones de inicio son claves: mal o buen momento económico por influencia de factores externos, desgobierno extremo o control social por vía autoritaria, y finalmente, abandono de toda actitud que vaya más allá que el estrecho cálculo oportunista y recurso a la acción predatoria universalizada cuando las peores alternativas de las dos condiciones anteriores se combinan. Paraguay parece haber vivido cada uno de estos momentos, y actualmente estar viviendo el peor de todos. Es nuestro último *path dependence.*

Todas las constricciones históricas examinadas hasta aquí, nos remiten continuamente a la debilidad endémica del Estado como articulador de un proyecto nacional, totalmente desvinculada de su desproporcionada presencia e ineficacia en muchos ámbitos. Sin duda, la ausencia de un Estado fuerte, tan común en América Latina, tiene mucho que ver con la pervivencia de muchas falencias y carencias institucionales. Es otro factor que sólo dejaremos enunciado.

III. Posibles vías para el cambio

A lo largo de este trabajo hemos propuesto y analizado 7 constantes en la Historia de Paraguay, que parecen corresponder a lo que los historiadores neoinstitucionalistas denominan *path dependence*, es decir, huellas que a

pesar de proceder de un pasado más o menos remoto o inmediato, han tenido la capacidad de arraigarse en un sistema de comportamientos colectivos a través de mecanismos que las legitiman y las refuerzan, y que además se caracterizan por arrastrar valores y conductas que se oponen al bienestar material y espiritual de las sociedades. Es posible que algunas de ellas sean mejor entendidas si se las examina aisladamente y desde un orden de precedencia, tal como se las ha presentado aquí, o quizás sea conveniente reagruparlas en agregados mayores o aún subdividirlas. Más allá de eso, estas constantes tienen utilidad para entender el devenir de la realidad de Paraguay, y de algún modo, favorecen la identificación de las vías que podrían ser utilizados para corregirlas o redireccionarlas.

La disciplina historiográfica no puede cumplir el rol de proponer cuáles podrían ser algunas de aquellas correcciones e intervenciones. Aquellas indicaciones deben brotar más bien de disciplinas de aplicación social, mejor dotadas para identificar las potencialidades latentes, proponer los agentes de cambio y sintetizarlo todo en proyectos de transformación.

Las ideas que vienen a continuación sólo pretenden sugerir algunas líneas de acción posible y deben ser examinadas a través de una óptica propositiva de aproximación. Esperamos que sirvan de insumo a otras contribuciones cuyos campos de aplicación estén mejor definidos.

1. Acuerdos básicos y estabilidad política

Sin temor a equivocarse, se puede afirmar que entre todos los *path dependence* que aquejan a Paraguay –muchos de los cuales son compartidos en diversos grados por el grueso de los países de América Latina- el desafío central a resolver es la existencia de programas de gobierno enmarcados en un contexto de estabilidad a mediano y a largo plazo. De ello depende la viabilidad de cualquier otra innovación o reforma, en la dirección que sea. Esto impone el establecimiento de un acuerdo primigenio y fundamental al menos al interior de las élites, algo que si bien es cierto, aún no cuenta con las condiciones requeridas, podría generarse medianamente a partir del 2003, siempre que se adquieran las confianzas básicas señaladas más abajo y una vez que los partidos salgan de la etapa transicional en que se encuentran y puedan negociar con más claridad. Por cierto, a este proceso no colabora la realización de pactos espúreos con fines meramente oportunistas.

Pero previo a un pacto de gobernabilidad de esta naturaleza, y dada la fuerza de las permanencias históricas en el caso de la política paraguaya y las ostensibles debilidades y desafíos de las fuerzas democratizadoras –que conjuntamente conforman un escenario de escasa maniobrabilidad para encontrar fórmulas que conjuguen la estabilidad política con los universales democráticos- es vital en un primer momento, generar un piso básico de gobernabilidad que se constituya como etapa avanzada del proceso de transición e incentive la posterior gestación de acuerdos programáticos de largo aliento. De tal modo, las acciones y las vías implicadas se inclinan claramente por conseguir a como de lugar que el actual mandato logre finalizar en el plazo establecido para ello, en que la próxima alternancia del poder –por primera vez- sea por la vía electoral, en conseguir un piso mínimo de legitimación de las instituciones de gobierno a través de su gestión y en lograr que cuando lleguen las nuevas elecciones esté predefinida una fórmula de sucesión presidencial que asegure la estabilidad de un nuevo mandato a partir de un pacto político sujeto a la elección subsiguiente. El establecimiento de tales e inmediatas reglas del juego debe quedar legitimado en todas las facciones del Partido Colorado y debe seguir estimulando a la oposición a participar. Un eventual retiro de la oposición sería premonitorio de catástrofe. Otro objetivo fundamental en el mediano plazo es mantener integrada (no alejada) pero controlada a la cúpula militar, para lo cual también es importante mostrar eficacia en el diálogo político con la oposición y reprofesionalizar a los militares para que continúen apoyando la continuidad como hasta ahora y no recaigan en actitudes deliberativas. Un aspecto vinculado a esta acción es el replanteamiento de los volúmenes y de la distribución de los presupuestos de defensa, que actualmente se dedican casi en exclusivo a sueldos y pensiones.

En esa línea de análisis, y considerando que los principales problemas políticos de Paraguay son el excesivo fraccionalismo, una fuerte tendencia al autoritarismo, una propensión innata a la inestabilidad, y una escasa presencia de comportamientos democráticos, la alternativa más sensata es tratar de hacer funcionar un modelo de gobernabilidad que ponga su acento sólo en algunos objetivos básicos y que se plantee logros por etapas, más que simultáneos. Los loables objetivos de conseguir simultáneamente estabilidad política e instauración de formas democráticas plenas probablemente no cuenta con apoyos internos y externos lo suficientemente sólidos y compactos como para pensar en conseguirlos a la vez. Parece menos realista aún el subordinar la consecución de una estabilidad -al menos- a mediano plazo a la construcción de un sistema político claramente democrático.

Por otra parte, si se plantea sólo avanzar por etapas en una parcial construcción democrática, una segunda cuestión a resolver es que, ¿cómo hacerlo? ¿Se debe apelar más a la fuerza de la tradición o priorizar por transformaciones que rompan con ella?

Examinemos sucintamente ambas posibilidades, midiendo el peso específico de los apoyos que cada estrategia podría concitar. Si hemos seguido el análisis histórico de los principales obstáculos políticos, se puede sostener que el problema principal del que surge la inestabilidad y la dificultad para introducir la modernización (en este caso, democrática) es la dificultad para instalar como práctica un relevo pacífico y automático del poder, que se legitime *in profundis* en el inconsciente del imaginario político colectivo. Esto es lo primordial, más que ninguna otra cosa -incluyendo una mayor ansia de estabilidad o la búsqueda de una modernización democrática de todas las instituciones- porque sin ello lo demás simplemente no es posible. De tal modo, cuando nos planteamos la combinación adecuada de rasgos de la tradición y de la modernización, naturalmente surge el apoyo concreto y ponderado a privilegiar la continuidad, con el objetivo de transformarla en el centro del proceso e introducirle transformaciones que la reorienten.

Más allá de eso, y del necesario inicio de una reinstalación de la política, es poco lo que la Historia puede sugerir. Algunos objetivos centrales podrían dirigirse hacia: 1) la democratización de las formas de hacer política, en la idea de avanzar en mostrar los beneficios de la competencia y la cooperación -al menos en un sector acotado del sistema de partidos- al construir nuevas alianzas entre facciones y partidos, 2) el fortalecimiento de la base social por medio de una fuerte inversión en capital social, 3) la articulación de una sociedad civil emergente, que pueda ejercer una fiscalización hacia al Estado y al Sistema de Partidos. Esta alternativas favorecen a futuro el reemplazo del actual sistema de partidos por otro más flexible, donde los cruces y las formas de colaboración sean más frecuentes.

Por supuesto, esta vía implica la búsqueda y el reconocimiento de actores políticos potenciales, tanto al interior de los actuales partidos, que deben ser modernizados y fortalecidos para adecuarse a los fines de la gobernabilidad democrática, como respecto a organizaciones y nuevos partidos potencialmente enriquecedores del espacio político. Quizás esto podría constituir una fase intermedia de una nueva articulación de fuerzas con objetivos más exigentes.

En cualquier caso, esta alternativa requeriría una considerable inversión en tiempo y en recursos, con un incierto horizonte de logros, y con enormes costos de oportunidad, ya que los éxitos parciales que pudieran alcanzarse podrían ser minimizados y devorados por la fuerza –superestructural- de los conflictos cupulares aún no resueltos. De tal modo, de no conseguirse una pacificación mínima en la cumbre, y de no existir paciencia en los paraguayos para esperar el impacto positivo -pero a largo plazo, de la entrada de estas nuevas fuerzas modernizantes en la política- triunfos valiosos en el cambio de los comportamientos podrían quedar completamente inutilizados, como ya lo demuestra el escaso arraigo histórico de propuestas aperturistas y participativas desarrolladas en algunas escasas ocasiones anteriores.

Otra alternativa, más pragmática, es reconocer la fuerza y profundidad de las continuidades históricas en el inconsciente colectivo de las élites políticas

paraguayas (que se extiende tal cual hacia las masas), para desde arriba y desde lo existente, introducir reorientaciones que generen un proceso gradual de modernizaciones, que proporcionen un entorno básico de fundamental estabilidad (que incluye un moderado crecimiento y leve desarrollo económico), y al mismo tiempo, caminen hacia la deseada gobernabilidad democrática.

Las experiencias históricas de modernización política exitosa en América Latina sugieren que esta también es una opción viable, especialmente si se examinan los avances de sociedades rurales y autodefensivas que compartieron en su momento algunos de los rasgos fundamentales de la sociedad paraguaya. Concretamente, ¿Qué acciones y que esfuerzos implicarían esta opción? ¿Quiénes serían sus actores estratégicos disponibles? y ¿Cuáles serían los pasos más inmediatos en la construcción de una primera fase?.

En ese caso, una opción a largo plazo no despreciable es privilegiar la modernización y tecnocratización del Partido Colorado y los grupos afines del partido Liberal. Una etapa posible y preparatoria a la sustitución completa del sistema de partidos es hacer confluir en un nuevo partido, basado especialmente en un moderno partido colorado -al que podrían concurrir los liberales más próximos- algo parecido a lo que fue el PRI mexicano. Un nuevo partido que prescinde de los caudillismos y de los militares, menos corrupto, que se convierte en un partido de tecnócratas y funcionarios bien preparados, asume su nacionalismo de un modo más moderado, mantiene la red clientelar y los contactos externos, y favorece reformas estructurales conducentes a la modernización. Eso ya sería un enorme avance. Dado que esta dirección no reporta beneficios inmediatos a los liberales como cuerpo político, esta alternativa se tendría que asentar sobre un rápido y sostenido proceso de calificación de las altas esferas del funcionariado y de las facciones modernizantes externas al actual Partido Colorado. Lo mismo es aplicable a los militares, que podrían ser llamados a participar en esta nueva construcción política, de la que serían parte más bien como masa de técnicos bien preparados, que actores políticos directos.

2. Éxito económico y apertura

El éxito de un proceso de transición política y la consolidación de nuevas bases para la gobernabilidad, descansa en gran medida en los rendimientos que se tengan en el campo económico. Ya hemos señalado cómo el fracaso económico puede haber agudizado los actuales problemas más allá de lo señalado estrictamente por las dificultades de orden y estabilidad política.
Por su parte, los buenos desempeños económicos no son garantizados por el mero cumplimiento de una buena administración macroeconómica, aunque ella es la pieza clave para cualquier política de transformación. De tal modo, a los sanos y mínimos resguardos que deben tener las políticas fiscales y monetarias se debe agregar el rol proactivo del Estado para impulsar entornos microeconómicos estimulantes a la inversión nacional y extranjera. Es posible desbloquear el proceso de acumulación y reproducción ampliada del capital, pero para ello se requiere forjar una política a largo plazo que claramente favorezca el emprendimiento y las buenas ideas.

Por otro lado, la transición desde instituciones económicas informales -e incluso ilegales- a reglas del juego claras y estimulantes, puede transformar completamente el carácter de la inserción comercial del país y crear una percepción muy distinta de la apertura económica. En ese camino, y a pesar de las imperfecciones y vacilaciones del MERCOSUR, la participación del país en proyectos cooperativos y de intercambios fructíferos con otras naciones contribuye a redibujar las reglas que gobiernan internamente la economía del país.

El tema central es evitar que Paraguay vuelva al aislamiento que tanto daño le ha hecho en su historia. Para ello, debe conseguirse que la gente perciba con claridad las ganancias que debe traer la integración comercial, y en esa medida, comprender las exigencias democratizadoras que impone la participación en ella. Tanto en el abandono del aislacionismo, como en la integración económica y en la consolidación de los universales

democráticos, el rol que pueden jugar los grupos más propensos a la globalización puede ser clave. Entre los actores no políticos que hasta ahora no han logrado beneficiarse –pero que desean- una mayor apertura al mundo, se encuentran los centros educativos superiores, que pueden recuperar su calidad en tanto se les ofrezcan conexiones fáciles y baratas con el mundo, los jóvenes, siempre más prestos a las últimas modas universales que a las rigideces de la tradición local y movimientos reivindicativos de mujeres, que buscan la equiparación con los instrumentos del derecho internacional. Sin duda, todos estos actores conforman un capital político al que seguramente poco se ha apelado para conformar nuevas mayorías. El peligro del eventual desmantelamiento del MERCOSUR o pérdida de beneficios por pertenecer a él, reimpulsa una situación de nuevo aislamiento, agravada por la posibilidad de regreso directo de los militares a la política, y en ese caso, las posibilidades son nuevamente inciertas. Mientras el proceso de integración no dé claros frutos positivos para la mayoría de los paraguayos, y mientras no se borre de la memoria colectiva la pesadilla de la agresión externa, nunca estará alcanzado del todo un proceso de salida y redescubrimiento del mundo y las posibilidades que ofrece al desarrollo. En tales circunstancias, se impone como prioritaria una política de legitimación y consolidación a largo plazo del proceso de apertura e internacionalización de Paraguay. Ello supone la existencia de un debate nacional sobre el proceso de integración, una participación que trascienda el despacho del poder ejecutivo y se deposite en el interés general. La búsqueda de una posición común ante este proceso podría llegar a ser un instrumento muy importante de unidad entre los paraguayos.

3. Modernización e identidad en movimiento

Por último, la Historia de Paraguay exhibe la tendencia a construir en los imaginarios colectivos historias oficiales vs. contra-historias, culturas de élites vs. contraculturas (o culturas populares), que si bien representan tanto a poderosos como a débiles respectivamente, se elevan como obstáculos formidables para la constitución de entornos cooperativos y de confianza, y de ese modo, impiden percibir las modernizaciones y reformas de otro modo que no sean de suma cero, es decir, donde ninguno puede mejorar si no es a costa de los otros. La percepción de una identidad cultural rígida y de un ethos nacional estático colabora impidiendo captar que si los cambios son realizados en entornos institucionales adecuados, todos pueden ganar. Por ello, es recomendable sustituir estas lecturas sesgadas que propician la desconfianza por otras que alienten el entusiasmo del emprendimiento, la participación, y la cooperación. Una vía para dejar atrás tanto el cultivo de imágenes idílicas sobre un pasado que nunca fue como la ilusión de que el cambio acelerado en nuestra época traerá por sí mismo una mejora sustancial en el bienestar de los paraguayos. La modernización que requiere Paraguay –y América Latina- precisa ser armonizada con la búsqueda de una identidad en movimiento, asentada sobre estructuras económicas eficientes, estructuras de poder participativas y estables y una escala de valores humanista.

REFERENCIAS

Fuentes y lecturas

ALFONSO, L. “La educación en la determinación de los ingresos laborales en el Paraguay”. IV Encuentro sobre Economía Social en Latinoamérica. Panamá 2000. [en línea]. Disponible en: <http://decon.edu.uy/network/panama/alfonzo.pdf> [Consultado: Octubre 2001]

BID. “Desarrollo más allá de la Economía. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2000”. 2000. Washington, D.C. [en línea]. <Disponible en: http://www.iadb.org/> [Consultado: Octubre 2001]

BORDA, D. “Situación del empleo y competitividad en Paraguay”. CADEP. Asunción, 12 y 13 de Noviembre 1999. [en línea]. Disponible en: <http://decon.edu.uy/network/P/borda.pdf> [Consultado: Octubre 2001]

CALLONI, S. (1998). “Los Archivos del Horror del Operativo Cóndor”. Equipo NIZKOR. 1998. [en línea]. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/doc/condor/callón.html> [Consultado: Octubre 2001]

CELADE – División de Población. “Resumen y aspectos destacados del Simposio sobre Migración Internacional en las Américas”. Santiago de Chile. 2001. [en línea]. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/Poblacion/9/LCL1529/lcl1529.pdf> [Consultado: Octubre 2001]

CEPAL. “Segunda conferencia regional de seguimiento de la cumbre mundial sobre desarrollo social”. Santiago de Chile, mayo 2000. [en línea]. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/6/lcg2096/lcg2096e.pdf> [Consultado: Octubre 2001]

GARCÍA, S. PALAU, T. “Migrantes”. Informe de DDHH en Paraguay 1997. [en línea]. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/1997/12.html> [Consultado: Octubre 2001]

GIBSON, B. “Liberalización del Sector Externo en Paraguay: Efectos sobre el crecimiento, la distribución del ingreso y la pobreza”. 2000. [en línea]. Disponible en: <http://www.uvm.edu/~gibson/pgu.pdf> [Consultado: Octubre 2001]

INDART. G. “Política económica, Distribución del Ingreso y Pobreza en Paraguay”. Seminario de Economía SOCAL. Montevideo 2000 [en línea]. Disponible en: <http://decon.edu.uy/network/MOO/indart.pdf> [Consultado: Octubre 2001]

MARTÍNEZ PIZARRO, J. “Migración internacional de jóvenes Latinoamericanos y caribeños: protagonismo y vulnerabilidad”. Proyecto Regional de Población CELADE-FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas). CELADE. Santiago de Chile. 2000. [en línea]. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/Poblacion/7/LCL1407/lcl1407e.pdf> [Consultado: Octubre 2001]

MELIÁ, B. “El Paraguay inventado”. Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch (CEPAG). Disponibles capítulos 3-11. Asunción. 1997. [en línea]. Disponible en: <http://www.paraguaysemanal.com/0138/html/cul00.html> [Consultado: Octubre 2001]

MELIÁ, B. “Y al final, ¿qué es un campesino paraguayo?”. Acción. (2000), 202. [en línea]. Disponible en: <http://www.uninet.com.py/acion/202/yalfinal.html> [Consultado: Octubre 2001]

MOLINA, J. “El mercado de tierras rurales en Paraguay”. CEPAL. Serie Desarrollo Productivo. Santiago de Chile, Diciembre de 2000. [en línea]. Disponible en: <http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/7/6117/LCL1367p.pdf> [Consultado: Octubre 2001]

MOLINA, M. “Violencia doméstica contra la mujer. La noticia nuestra de cada día”. Acción. (s/f), 188. [en línea]. Disponible en: <http://www.uninet.com.py/accion/188/violencia.html> [Consultado: Octubre 2001]

MORLEY, S; VOS, R. “Pobreza y crecimiento dual en Paraguay”. En: Ganuza, L. Taylor y S. Morley: Política Macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe. PNUD. 1998. [en línea]. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/723spa.pdf> [Consultado: Octubre 2001]

RIVAROLA. D. “La reforma educativa en el Paraguay”. CEPAL. Serie Políticas Sociales. Santiago de Chile, septiembre de 2000. [en línea]. Disponible en:
<http://www.eclac.cl/publicaciones/DesarrolloSocial/3/LCL1423/lcl1423r.pdf>
[Consultado: Octubre 2001]

RIVAROLA, M. “La mujer rural. Aspectos relevantes de su situación”. Acción. (s/f), 188. [en línea]. Disponible en:
<http://www.uninet.com.py/accion/188/rurales.html> [Consultado: Octubre 2001]

RODRÍGUEZ, J.C “Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur”. Los Rostros del MERCOSUR. *El difícil camino de los comercial a lo societal*. Jerónimo de Sierra (compilador). (s/f). [en línea]. Disponible en: <http://www.clacso.edu.ar/~libros/sierra/rodriguez.pdf> [Consultado: Octubre 2001]

SOTO, C. “Marcas culturales para las mujeres en la sociedad paraguaya. Acción”, (s/f), 188. [en línea]. Disponible en:
<http://www.uninet.com.py/accion/188/mujeres.html> [Consultado: Octubre 2001]

Indicadores

CELADE. “Migración Internacional en América Latina: IMILA. 2000”. 2000. [en línea]. Disponible en:
<http://www.eclac.cl/publicaciones/Poblacion/5/LCG2065/BD65.html>
[Consultado: Octubre 2001]

INDEC. Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina. “Radicación definitiva de extranjeros por año de obtención del beneficio, según grupos de nacionalidades, años 1995-1999. 2001”. [en línea]. Disponible en:
<http://www.indec.mecon.ar/Anuario/inf_nac/castella/v020117.xls>
[Consultado: Octubre 2001]

INTERNATIONAL DISASTER DATABASE 1997-2000 (2000). [en línea]. Disponible en: http://www.md.ucl.ac.be/cred/welcome.html

Referencias bibliográficas y fuentes de prensa

ANDERSON, J. “Fertility Differences and the need for Family Planning Services in Five Latin American Countries”. International Family Planning Perspectives, Volume 7, Issue 1 (Mar, 1981), pp. 16-21.

BOSERUP, E. *Las condiciones del Desarrollo en la Agricultura. La economía del cambio agrario bajo la presión demográfica*. Madrid, 1967.

BOSERUP, E. *Población y cambio tecnológico*. Crítica, Barcelona, 1984.

CENTENO, M. “Blood and Debt: War and Taxation in Nineteenth Century Latin America”. *American Journal of Sociology*, Vol. 102, (May, 1997) issue 6, pp. 1565-1605.

CHAYANOV. A. *La organización de la unidad económica campesina*. Nueva Visión, Buenos Aires, 1974.

CHIDAMBARAN, J. ET AL. “Infant and Child Mortality in the Developing World: Information from the World Fertility Survey”. *International Family Planning Perspectives*, Vol. 11, (Mar. 1985), Issue 11, pp. 17-25.

DE SOTO, H. *The Mistery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Basic Books, 2000.

EL ESTADO DEL MUNDO. *Anuario económico y geopolítico mundial*. AKAL. Madrid, 2000.

FERRO, M. *Cómo se cuenta la historia a los niños en el mundo entero*. Fondo de Cultura Económica. México, 1990.

FISCHER, PALAU Y PÉREZ. *Inmigración y emigración en el Paraguay, 1870-1960*. Base Investigaciones Sociales e Instituto Panamericano de Geografía e Historia IPGH. Mimeo. 1997.

FUKUYAMA, F. *La confianza*. Ediciones B. Barcelona, 1999.

GRIGG, D.B. *Population Growth and agrarian change. An historical perspective.* Cambridge, 1980.

HAWTREY, S. "The Lengua Indians of the Paraguayan Chaco". *Journal of the Anthropological Institute of Great Britain and Ireland*. Vol. 31 (Jan-Jun 1901), pp. 280-299.

HEALY, G. "The French Jesuits and the Idea of the Noble Savage". William and Mary Quarterly, Third Series, Vol. 15, (Apr., 1958), Issue 2, pp. 143-167.

HEYNEMAN, S. "The Effect of Primary-School Quality on Academic Acheivement Across Twenty-Nine High and Low-Income Countries". (1983).

HOYT WILLIAMS, J. "Black Labor and State Ranches: The Tabapi experience in Paraguay". *Journal of Negro History*, Vol.62, (oct. 1977), issue 4, pp. 378-389.

KOHN, E. *Historia del nacionalismo*. Fondo de Cultura Económica. México, 1949.

LAMBERT, P; NICKSON, A. (1997). *The Transition to Democracy in Paraguay.* MacMillan Press Ltd. Great Britain, 1997.

LANDES, D. *La riqueza y la pobreza de las naciones. Por qué algunas son tan ricas y otras son tan pobres*. Crítica. Barcelona, (1999).

LEWIS, P. H. (1986). *Paraguay bajo Stroessner*. F.C.E. México.

LEWIS, P.H. (2000). *Paraguay, de la Guerra de la Triple Alianza a la Guerra del Chaco, 1870-1932*. *Historia de América Latina*. Leslie Bethell (ed.). Vol 10. América del Sur, 1870-1930. Crítica, Barcelona, 2000.

LIVI-BACCI, M. (1990). *Historia mínima de la población mundial*. Ariel, Barcelona, 1990.

LYNCH, J. (2000). *Las repúblicas del Río de La Plata. Historia de América Latina*. Leslie Bethell (ed.). Vol 6. América Latina Independiente, 1820-1870. Crítica, Barcelona, 2000.

MALINOWSKI, B. (1991). *Crimen y costumbre en la sociedad salvaje*. Ariel. Barcelona.

MONTEITH, R (1988). *Contraceptive Use and Fertility in Paraguay, 1987.* Studies in Family Planning, Vol. 19, (Sept-Oct., 1988), Issue 5, pp. 284-291.

MULLER, E. et.al.(1989). "Land Inequality and Political Violence". *The American Political Science Review*, Vol. 83, (June., 1989), Issue 2, pp. 577-596.
"Paraguay: Few changes found in FP Practice or Fertility in Past 10 Years". *International Family Planning Perspectives*, Volume 15, Issue 1 (Mar., 1989), pp. 42-43.

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del Desarrollo Humano*. 2001. [en línea]. Disponible en: http://www.undp.org/hdr2001/spanish/spidhtod.pdf

PNUD. *Informe sobre Desarrollo Humano 1997. Desarrollo Humano para erradicar la pobreza*. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 1997.

POLANYI, K. *Comercio y mercado en los imperios antiguos.* Labor. Barcelona, 1976.

REUSHAW, J. “Property, Resources and Equality among the Indians of the Paraguayan Chaco”. *Man, New Series*, Vol. 23, (Jun 1988), Issue 2 pp. 334-352.

SCHAVRTZMAN, M. *Contribuciones al estudio de la sociedad paraguaya.* Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política. Universidad Católica de Asunción, 1988.

STEWART. “On the Inhabitants of Paraguay”. *Journal of Great Britain and Ireland*, Vol. 18 (1889), pp. 174-176.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT (13/07/2001). www.viewswire.com/

TOURAINE, A. *América Latina, política y sociedad*. Espasa, Madrid, 1989.
Última Hora, Correo Semanal, 25-26 agosto 2001.

VÉLIZ, C. *La Tradición centralista en América Latina*. Ariel, Barcelona, 1984.

VRIES, J. *The Dutch Rural Economy in the Golden Age*, 1500-1700. Yale U.P. New Haven and London, 1974.

WESTLEY, G. “Electricity Demand in a Developing Country”. *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 66, (Aug., 1984), Issue 3, pp. 459-467.

WOOLSEY, J. “The Bolivia-Paraguay Dispute”. *American Journal of International Law*, Vol. 24, (Julio 1930), issue 3, pp. 573-577.

WRIGLEY, E.A. *Historia y población. Crítica*, Barcelona, 1985.

WRIGLEY, E.A. *Dos tipos de Capitalismo, dos tipos de Crecimiento*. Estudis d’ Historia Económica, 1. 1989.

WORLDBANK. *World Development Indicators 2000*. Washington D.C. p. 63. 2000.

LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y EL SISTEMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL

De acuerdo con el planteamiento general de nuestro estudio, este capítulo pretende satisfacer dos objetivos. Por un lado, elaborar un diagnóstico analítico del sistema político-institucional paraguayo, desde una doble perspectiva: la democrática y la de gobernabilidad. Por otro, plantear, después de haber examinado las principales debilidades institucionales del sistema, algunas propuestas y líneas básicas de reforma.

Para ello, se ha estructurado el capítulo en tres secciones. La primera se ocupa de explicar el proceso de cambio político experimentado en Paraguay en la última década, examinando concretamente las características principales del régimen de Stroessner, las causas de su quiebra y la dinámica de la transición a la democracia. La segunda sección aborda el análisis del sistema político-institucional paraguayo resultante de la transición política, desde dos enfoques diferentes: el democrático y el de gobernabilidad. Es decir, se examinarán los contenidos democráticos del nuevo sistema político así como las garantías que ofrece de gobernabilidad. En ambos casos, el análisis no se limitará a contenidos formales, sino también a su funcionamiento en la práctica. La última sección realiza una valoración global del sistema político-institucional y ofrece algunas propuestas y líneas de reforma.

1. El régimen de Stroessner, su quiebra y la transición democrática

El golpe de Estado de 1989 puso fin a la dictadura de Stroessner, la más longeva de la historia paraguaya. Su mantenimiento durante más de tres décadas fue el resultado de la represión ejercida, pero especialmente de la habilidad del dictador para establecer alianzas con la elite económica, militar y política del país, junto con mecanismos de control y cooptación social. La caída de Stroessner dio paso a un proceso de transición en el que se celebraron elecciones competitivas de ámbito nacional y subnacional, y se adoptaron unas nuevas reglas de juego político. La transición no ha sido, empero, un proceso fácil y exitoso, debido en buena medida a que sigue ocupando el poder la elite política y militar que había apoyado a Stroessner.

En esta sección se ofrecerá una caracterización general de este proceso de cambio político, comenzando, en primer lugar, por plantear una caracterización general del régimen stronista, de las claves de su caída y de su legado, para pasar, después, a analizar la dinámica de la transición a la democracia.

1.1. Breve caracterización del régimen stronista

El golpe de Estado del general Stroessner en 1954 no es un mero hecho aislado dentro de la historia paraguaya. Responde a una forma de hacer política que ha estado presente, con distintas formulaciones, desde finales del siglo XIX. Ciertamente, tras la derrota de Paraguay en la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) se instauró un sistema político cuyas señas de identidad han sido el faccionalismo, la violencia política y las continuas variaciones en el Poder Ejecutivo (Lambert, 1997a: 4). Dos datos son muy ilustrativos de esta situación: por un lado, las guerras civiles que enfrentaron a sectores internos de las Fuerzas Armadas y a los dos principales partidos, Liberal y Colorado (guerras civiles de 1922-23 y de 1947); y, por otro lado,

los continuos cambios en la Presidencia de la República: en los periodos 1870-1912 y 1936-1954 hubo, en cada caso, doce presidentes (Brítez, 1998: 19).

Los antecedentes más inmediatos del régimen stronista se sitúan en la guerra civil de 1947, producto de una revuelta liberal contra el gobierno del general Higinio Morínigo, apoyado por el Partido Colorado. La derrota de los liberales consolidó a dos fuerzas dentro de la vida política paraguaya. En primer lugar, el Partido Colorado se situó en una posición central, indiscutida dentro del sistema político, que extiende progresivamente su control sobre los sectores sociales. En segundo lugar, la posición de los militares quedó muy reforzada, pasando a ocupar un lugar privilegiado en la arena política.

A esta coalición de militares y colorados, hay que añadir otros dos rasgos básicos que caracterizan el sistema político paraguayo anterior al stronismo; a saber: la centralización del Estado y el discurso populista y nacionalista del Partido Colorado. Cuando el general Stroessner da un golpe de Estado en 1954 hace suyas estas pautas políticas, pero incorporándolas, como dice Lambert (1997a: 5), dentro de "un nuevo orden que institucionaliza un nuevo bloque de poder, nuevas reglas de juego y una nueva institucionalidad político-judicial". En concreto, algunas de las características más importantes del orden institucional del régimen de Stroessner son las siguientes:

· una estructura tripartita de poder, compuesta por las Fuerzas Armadas, el Gobierno y el Partido Colorado, articulada en torno a la figura de Stroessner.

· una organización prebendaria del Estado;

· una fachada democrática

Seguidamente, se analizarán estos tres componentes de la institucionalidad stronista, comenzando por la estructura tripartita de poder.

1.1.1. La estructura tripartita de poder

Uno de los elementos institucionales más distintivos del stronismo es la existencia de una estructura de poder formada por el Partido Colorado, las Fuerzas Armadas y el Gobierno, y con Stroessner como máximo dirigente. No en vano Stroessner era el Presidente del Gobierno, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y Presidente Honorífico del Partido Colorado. Aunque era el Presidente Honorífico, tanto la presidencia efectiva como los demás puestos de dirección del Partido Colorado estuvieron en manos de personas leales y subordinadas a Stroessner. Esta enorme concentración de poder personal le permitió unificar, disciplinar a las familias del régimen y actuar como el "legítimo" árbitro ante los posibles conflictos que se planteasen entre ellas, así como tener bajo control al conjunto de la sociedad paraguaya.

El Partido Colorado es, pues, uno de los pilares fundamentales de apoyo y organización del régimen stronista. Fue creado en 1887, el mismo año que el otro partido histórico paraguayo, el Liberal (entonces llamado Centro Democrático), con un ideario básicamente conservador, republicano y nacionalista, no muy diferente del de su adversario político (Rivarola, 2001). Desde su aparición, ha desempeñado un papel decisivo en la vida política paraguaya, ocupando preferentemente posiciones de gobierno.

El general Stroessner aprovechó el capital político de este partido en beneficio propio, convirtiéndolo en el principal instrumento de dominio de la sociedad paraguaya. En efecto, lo utilizó como fuente de legitimación política, como partido de masas para buscar la movilización a favor del régimen y como instrumento para controlar y reprimir cualquier indicio de oposición. Para que el Partido Colorado desarrollase eficazmente estas funciones,

Stroessner llevó a cabo una importante reestructuración del partido, que puede concretarse fundamentalmente en cuatro aspectos; a saber:

· Stroessner hizo frente a la conflictiva convivencia de las distintas facciones del partido a través de diversas maniobras de control y represión, tales como expulsiones del partido, disoluciones del Congreso o exilio de miembros del partido. El resultado de estas maniobras fue el logro de un partido altamente cohesionado y leal al régimen, hasta el punto de ser considerado uno de los movimientos políticos mejor organizados y más poderosos de América Latina.

· Se dotó al partido de una estructura organizativa muy jerárquica y centralizada, con una Junta de Gobierno a la cabeza, que dirigía toda la red de "seccionales" que controlaban la esfera política, social y económica en el ámbito local. Además de las representaciones territoriales, las seccionales, el partido contaba con órganos auxiliares para mujeres, militares veteranos, estudiantes, trabajadores y grupos profesionales.

· Stroessner estableció la obligación de afiliarse al Partido Colorado a todos los empleados públicos (militares incluidos) y a los empleados de empresas que perteneciesen a miembros del régimen.

· Por último, instauró un sistema prebendario por el que se permitía un acceso privilegiado a los miembros del partido a los bienes y recursos del sector público. Más adelante nos ocuparemos con más detalle del modo en que funcionaba tal sistema

En cuanto a las Fuerzas Armadas, la particularidad más relevante con respecto a otros regímenes autoritarios de América Latina es que no gobernaban en solitario, sino en coalición con un partido político, el Colorado. Esta coalición no fue creada por Stroessner –de hecho, muchos militares eran miembros del partido- sino que lo que hizo fue formalizarla a través del establecimiento de la pertenencia obligatoria al Partido Colorado (Lambert, 2000). Al mismo tiempo, Stroessner puso en práctica diversas estrategias para tener a las Fuerzas Armadas bajo su control y lealtad, que van desde la fijación de recompensas, en términos de ascensos militares o de autorizaciones para la realización de actividades lícitas (por ejemplo, en compañías públicas) e ilícitas (por ejemplo, drogas o contrabando), hasta la fijación de severos castigos (por ejemplo, imposición de retiros). De manera que como en el caso anterior, se institucionalizó un sistema prebendario destinado, en este caso, a comprar la lealtad de las Fuerzas Armadas al régimen stronista.

El férreo control de estas dos instancias, partido y Fuerzas Armadas, permitió a Stroessner tener prácticamente bajo control cualquier iniciativa política o civil que desarrollase la sociedad paraguaya. Ello no se consiguió únicamente a través de la coerción y represión –como es propio de una dictadura- sino también de la cooptación. El clientelismo comentado anteriormente o la cooptación político-electoral, que luego veremos, son algunos ejemplos de esto último. La dura represión practicada por el régimen afectó negativamente a las capacidades organizativas de la sociedad civil y, lo que es más grave, a su capacidad de análisis y crítica. En otras palabras, la represión condujo a una desmovilización de la sociedad civil.

1.1.2. La organización prebendaria del Estado

Se apuntaba anteriormente que una de las señas de identidad del stronismo es la organización de un sistema de prebendas y privilegios para los diferentes actores políticos, sociales y económicos a cambio de una lealtad al régimen. Este sistema prebendario ha sido definido como "un conjunto de prácticas fincado sobre la repartición de puestos públicos, oportunidades de vida y de sustentación económica, de bienes y servicios y de derechos

excepcionales. Su finalidad es la de cooptar adherentes al proyecto del bloque en el poder mediante un intrincado mecanismo de intercambios en donde el individuo o los grupos sociales le dan su apoyo al régimen, a cambio de un lugar en la repartición" (Martini y Yore, 1998: 59-60).

Este sistema prebendario no fue creado *ad hoc* por el régimen stronista, sino que cuenta con un fuerte arraigo histórico. Basta fijarse en algunos de los factores explicativos del surgimiento y el mantenimiento de este sistema, como es la existencia de una concepción patrimonialista del Estado o la ausencia de auténticos mecanismos de control entre poderes, para constatar que su origen transciende al stronismo. En efecto, la concepción de que el Estado es propiedad, patrimonio del gobernante ya está presente en gobiernos del siglo XIX (Martini y Yore, 1998: 56). Y en cuanto a los mecanismos de control entre poderes (*checks and balances*) han constituido una debilidad constante en la historia política paraguaya; debilidad reforzada durante el régimen stronista, por ejemplo, al no permitir la existencia de un Poder Legislativo independiente o un poder de control auténtico por parte de la prensa. No obstante este arraigo histórico fue durante el régimen stronista cuando más amplia y profundamente se tejió el prebendarismo estatal, sobre todo, desde los años setenta, con motivo de la construcción de las presa de Itaipú y, más tarde, de Yacyreta[1].

De la organización prebendaria que institucionalizó el régimen stronista conviene hacer hincapié en tres elementos. En primer lugar la posición central que ocupaba dentro de esa organización el Partido Colorado. Esta centralidad era resultado de dos circunstancias: por un lado, la afiliación al partido constituía un requisito prácticamente imprescindible para el acceso a los diferentes privilegios que concedía el Estado; y por otro, era el principal encargado de administrar tales privilegios, a través de los distintos órganos del partido (centrales y locales).

El segundo elemento que cabe resaltar es que el sistema prebendario afectó tanto a las elites políticas, sociales y económicas (altos cargos de la administración pública, militares, grandes empresarios y terratenientes, etc.) como a importantes segmentos de clases medias y bajas (campesinos, obreros, etc.). Pero obviamente el tipo de privilegios no fue el mismo en ambos casos: mientras que la elite política, social y económica tenía acceso a los privilegios más sustanciosos en términos económicos y de poder, las capas más modestas veían limitado su acceso a privilegios de mera economía de subsistencia, tales como puestos de trabajo, pago de medicamentos, de matrículas de enseñanza o de gastos funerarios. De manera que el Partido Colorado desempeñaba una función asistencialista, que no se corresponde con la acción propia de un partido político moderno.
Uno de los sectores que más se benefició del sistema prebendario fue el empresarial. La ausencia de una burguesía homogénea y poderosa en Paraguay llevó a que el empresariado tuviera que basar el proceso de acumulación de capital en la protección del Estado. La protección abarcaba desde la concesión de ventajas financieras y fiscales a todo tipo de prebendas (acceso a contratos públicos, cobro de comisiones, etc.). Los mayores beneficiados de estos privilegios fueron los empresarios que aprovecharon las oportunidades económicas que ofreció la construcción de la presa de Itaipú -y más tarde Yacyreta- en la década de los setenta. De aquí nacieron precisamente los principales empresarios del país, conocidos como "barones de Itaipú", cuyos intereses estuvieron posteriormente representados en el gobierno de Wasmosy, y sobre quienes pesan actualmente acusaciones de haber participado en la trama de corrupción en torno a Itaipú, en la que se vieron involucrados altos directivos de los

[1] Como comentaba uno de los expertos entrevistados, "con Itaipú se inicia la corrupción a gran escala y las grandes fortunas. Anteriormente, nuestra sociedad era más austera y las costumbres más sencillas. No era común la existencia de grandes fortunas y en todos los casos no había tanta ostentación. Las empresas y personas que se enriquecieron con contratos privilegiados con Itaipú y luego Yacyreta siguen estando entre las principales contratistas del Estado".

gobiernos y administraciones implicadas (paraguaya, brasileña y argentina) así como empresas contratistas.

Esto último conduce al tercer elemento del sistema prebendario que conviene remarcar: el sistema incluía prebendas de carácter lícito e ilícito. Martini y Yore (1998: 77 y ss.) ofrecen algunos ejemplos ilustrativos de prebendas lícitas e ilícitas que se otorgaban a los militares. Así, dentro de las prebendas lícitas, se permitía el acceso de los militares de alto rango a la dirección de empresas públicas o el que desarrollasen actividades privadas –incompatibles formalmente con su actividad militar- en el sector financiero, bancario, de importación de mercancías –libres de gravámenes aduaneros-, etc. Las actividades ilícitas, por su parte, estaban vinculadas a mafias delictivas, dedicadas básicamente al contrabando de todo tipo de productos (desde armas, drogas a productos de consumo)[2].

Stroessner no persiguió este tipo de actividades ilegales, sino que las toleró, en tanto que constituían "el precio de la paz" como se decía entonces, es decir, el precio que se debía estar dispuesto a pagar a cambio de tener satisfechas a las diferentes familias del régimen y asegurar su lealtad.

1.1.3. Una fachada democrática

Aunque con anterioridad al stronismo no hubo un sistema propiamente democrático, Stroessner quiso revestir a su sistema político de cierta apariencia democrática, permitiendo la celebración de elecciones[3]. Hasta 1962 las elecciones tenían un único protagonista: el Partido Colorado. No eran elecciones en absoluto competitivas. A partir de ese año y hasta el final del stronismo, se permitió la participación en las elecciones a ciertos partidos de la oposición -como el Partido Liberal Radical- mientras que no a otros partidos, bien porque no eran reconocidos por el régimen, aunque sí tolerados –por ejemplo, el Partido Demócrata Cristiano- o bien porque eran ilegales -por ejemplo, el Partido Comunista- (Lambert, 1997a: 12). De todas formas, el criterio establecido por el cual al partido que había obtenido más votos se le asignaban automáticamente dos tercios de los escaños parlamentarios, garantizaba siempre el dominio del Partido Colorado. Este criterio era claramente inconstitucional, ya que la Constitución de 1967 consagraba en su artículo 111 el sistema de representación proporcional.

De manera que estas elecciones pseudodemocráticas al fomentar la división entre los sectores de la oposición, en términos de su legalidad o ilegalidad y de participación o abstención en las elecciones, revertían positivamente en la estabilidad del régimen stronista. En definitiva, el planteamiento de estas elecciones respondía al viejo lema de "divide y vencerás".

El reconocimiento de la oposición política no era más que un elemento decorativo, que trataba de maquillar la naturaleza realmente autoritaria y antidemocrática del régimen stronista.

1.2. La quiebra del régimen stronista

La caída de Strossner en 1989 no viene explicada por una única causa sino por un conjunto de factores externos e internos que, a lo largo de los años ochenta, fueron erosionando la legitimidad y la estabilidad del régimen stronista. Comenzando por los factores externos, hay que destacar dos cuestiones. En primer lugar, el cambio de orientación de la política exterior

[2] Como dicen Martini y Yore (1998: 79): "las vinculaciones del entorno castrense del dictador con el narcotráfico internacional y con el contrabando de armas, pusieron en evidencia ya en aquella época la complicidad del régimen paraguayo al más alto nivel de sus Fuerzas Armadas en estos tráficos". Un análisis más detallado acerca de la vinculación de los militares con estos tráficos ilegales aparece en Simón (1994: 177-179) y Nickson (1997: 25-28).

[3] Con anterioridad al régimen stronista hubo gobiernos civiles que reconocían importantes instituciones y derechos liberales, pero sin llegar a incorporar instituciones y derechos propiamente democráticos (sufragio universal, elecciones libres y competitivas, etc.).

norteamericana respecto al régimen stronista. Durante la época de la Guerra Fría, Paraguay había sido un aliado estratégico de los EE.UU. en contra del comunismo. Sin embargo, a medida que avanzó una ola democratizadora en América Latina y que se fueron distendiendo las relaciones con los países del Este, EE.UU. –especialmente bajo la presidencia de Jimmy Carter- pasó a adoptar una posición diferente respecto a Paraguay y comenzó a presionar para que emprendiese una apertura democrática.

El segundo factor externo que cabe resaltar es la progresiva integración económica de tres países vecinos, Brasil, Argentina y Uruguay, que habían experimentado transiciones democráticas recientes. La no participación de Paraguay en este proceso –por la inexistencia de un sistema democrático- representaba un importante coste económico para el país.

Pero, sin duda, los factores internos desempeñaron un papel mucho más decisivo en la quiebra del régimen stronista. En especial, cabe destacar dos factores: la división y enfrentamiento entre las familias políticas stronistas, y la cuestión sucesoria.

En relación con lo primero, la crisis económica de los años ochenta incentivó una lucha entre facciones del Partido Colorado por el control del partido y el sistema de captación y distribución de prebendas. Se puso fin a un largo periodo en que el Partido Colorado constituía una entidad monolítica, y se pasó a otro en el que la división y conflictividad interna eran las pautas dominantes. Concretamente, las corrientes enfrentadas eran las de los "militantes" y los "tradicionalistas". La facción de los "militantes", integrada por los más leales colaboradores de Stroessner logró desplazar en 1987 a la de los "tradicionalistas" del control del partido e intentó hacer lo mismo en las Fuerzas Armadas, aunque sin éxito, ya que las primeras medidas que adoptaron en términos de ascensos y retiros de oficiales provocaron un gran descontento entre las Fuerzas Armadas. Como plantea Lambert (1997a: 18), "el aumento del poder de los militantes fue percibido no sólo como una amenaza para el acceso al poder de algunos generales sino también para la independencia, poder y unidad del conjunto de las Fuerzas Armadas".

A este panorama de división entre las familias políticas del régimen se añadía la cuestión sucesoria. La edad avanzada del dictador y el deterioro de su salud abrieron las puertas a un conflicto acerca de su sucesión. Precisamente, el temor a que fuese el grupo de los militantes el que lograse controlar el proceso sucesorio, llevó a diversos grupos sociales, políticos y económicos a apoyar el golpe de Estado dado por el general Rodríguez.
Si bien fueron los factores indicados los detonantes de la caída de la dictadura, no se puede obviar la presión realizada desde los partidos y las organizaciones sociales de la oposición. Esta presión, aunque no fue en absoluto condición suficiente para derribar la dictadura, resultó fundamental para dejar patente el descontento ciudadano y legitimar el derrocamiento del régimen stronista.

1.3. El legado del stronismo

La pervivencia del régimen stronista durante treinta y cinco años ha dejado, sin duda, una profunda huella en la vida política y social paraguaya. Muchas de las pautas culturales y formas de acción y relación entre actores socio-políticos que existen en Paraguay son resultado en buena medida de las experiencias vividas durante el stronismo. En concreto y teniendo en cuenta lo examinado en los apartados anteriores, conviene subrayar al menos cinco aspectos de la vida política paraguaya en los que se evidencia una herencia del stronismo; a saber:

a) preeminencia del Partido Colorado
b) politización de las Fuerzas Armadas
c) desarticulación y desmovilización de la sociedad civil

d) prebendarismo y corrupción
e) cultura no democrática

Veamos con más detalle cada uno de estos aspectos, comenzando por la preeminencia del Partido Colorado.

a) Preeminencia del Partido Colorado

La larga tradición de este partido, unido a la fuerte implantación social y al peso político que alcanza durante el stronismo, le dota, en el momento en que se inicia la transición, de una posición aventajada con respecto a sus competidores políticos. El Partido Colorado no sólo no desaparece tras la caída de Stroessner, sino que sigue ocupando una posición clave e indiscutida dentro de la política paraguaya, hasta el punto de que, como decía uno de los entrevistados, "todo cambio en la política paraguaya pasa por un cambio en el Partido Colorado".

b) Politización de las Fuerzas Armadas

El elevado nivel de politización que experimentan las Fuerzas Armadas durante el stronismo –con el establecimiento de la afiliación obligatoria al partido[4] y la concesión de un lugar clave en el establishment stronista- hace que éstas sigan cumpliendo un papel importante en la arena política durante la transición democrática, sobre todo, en sus primeros años. A pesar de los cambios legales introducidos, al inicio de la transición, con objeto de prohibir una intervención activa de las Fuerzas Armadas en la vida política, éstas siguieron desempeñando un papel político decisivo, bien a través de una intervención activa (por ejemplo, colaboración en las primeras campañas electorales del Partido Colorado durante la transición) o bien de una amenaza de intervención. De todas formas, hay que destacar la progresiva institucionalización democrática que han realizado las Fuerzas Armadas y su subordinación al poder civil.

c) Desarticulación y desmovilización de la sociedad civil

Otro de los efectos del predominio de la acción política y social por parte del Partido Colorado durante tres décadas es la existencia de una sociedad civil desarticulada y desmovilizada. En términos de un político al que entrevistamos, en Paraguay la sociedad política es "elefantíaca", mientras que la sociedad civil es "minúscula".

d) Prebendarismo y corrupción

Como se apuntó más arriba, el prebendarismo y la corrupción constituyeron elementos básicos del régimen stronista. La transición política heredó este problema y a pesar de las medidas adoptadas, tanto legislativas como institucionales, no se consiguió erradicarlo. Al contrario, el nivel de corrupción actual es superior al del periodo stronista, según indicaban varios de los entrevistados. En palabras de uno de ellos: "en la transición se democratiza la corrupción; antes Stroeesner tenía un cierto monopolio de la corrupción, luego se democratiza". De hecho, no hay más que echar un vistazo a la prensa paraguaya del año 2001 para constatar cómo los episodios de corrupción son prácticamente noticia diaria.

e) Cultura no democrática

Algunas pautas de la cultura política actual de los paraguayos pueden ser explicadas por la experiencia del stronismo y la socialización política desarrollada por éste. Se trata, concretamente, de aquellas pautas que evidencian una cultura política no democrática y que corresponden a un

[4] Uno de los entrevistados comenta que Stroessner "partidizó" o "coloradizó" a las Fuerzas Armadas.

sistema autoritario como el stronista; por ejemplo, la valoración positiva de líderes políticos "personalistas" y con capacidad de mando, o el no apoyo a la democracia y a sus instituciones políticas, actitudes que, si bien no son mayoritarias, tienen relevancia en algunos sectores sociales .

1.4. La transición política

Como se apuntó más arriba, el golpe de Estado de 1989 del general Rodríguez al régimen de Stroessner contó con un amplio apoyo. La facción tradicionalista del Partido Colorado, los militares, el empresariado, la Iglesia, los grupos de la oposición al régimen y EE.UU. fueron los principales valedores del golpe. Sin embargo, más allá de esta unidad, existían grandes discrepancias en cuanto a los motivos del apoyo. Mientras que los sectores de la oposición veían en el golpe una excelente oportunidad para emprender un proceso democrático que les permitiría intervenir en la arena política, la facción tradicionalista, los militares y el propio general Rodríguez se implicaron en él con el propósito de asegurar, en palabras de Rodríguez, la "dignidad de las Fuerzas Armadas y la plena y total reunificación del Partido Colorado" (Lambert, 1997b: 201).

De manera que esta heterogeneidad en las razones del apoyo al golpe de Estado conducía a posiciones diferentes con respecto a su desenlace. Lo único que estaba claro en ese momento era que se había iniciado un cambio político, pero había una gran incertidumbre en cuanto a su alcance. Las alternativas posibles eran diversas: continuismo del régimen autoritario con una reestructuración interna, tránsito a un régimen democrático o a un régimen liberalizado pero no democrático, etc. La que finalmente se impuso fue, como es bien sabido, la de la transición a una democracia.

Esta sección se ocupará de mostrar los principales ejes explicativos de la transición democrática, centrando la atención en tres cuestiones. En primer lugar, se hará referencia a la modalidad de transición que fue implantada (transición "desde arriba"). En segundo lugar, se analizará cómo se gestó y desarrolló el proceso de la transición (1989-1998). Y en tercer lugar, se examinará el periodo posterior a la transición, poniendo el acento en los principales acontecimientos políticos de este periodo, dado que su consideración resulta necesaria para contextualizar el análisis del sistema político-institucional vigente, que será abordado en la siguiente sección.

1.4.1. Una transición "desde arriba"

El derrocamiento de Stroessner mediante un golpe de Estado apoyado, como hemos visto, por la mayor parte de la elite política, económica y militar de la dictadura stronista, es un ejemplo ilustrativo de una transición promovida "desde arriba", utilizando la célebre expresión de O'Donnell y Schmitter (1994). Fue esta elite la que marcó la agenda de la transición y la que diseñó las nuevas reglas del juego político. Ello no quiere decir que la participación de los grupos de la oposición haya sido inexistente, aunque realmente estuvo muy diluida por el protagonismo de la elite stronista en todo el proceso de la transición. Su afán por controlar el proceso de cambio político respondía a un interés por asegurar y mantener la posición estratégica y los privilegios de todo tipo de que había disfrutado durante el régimen de Stroessner.

Este interés de la elite stronista por controlar el proceso de cambio político se hace especialmente evidente entre los militares, quienes no estaban dispuestos a retirarse de la escena política. Ni siquiera las medidas legales que se adoptaron para convertir las Fuerzas Armadas en unas Fuerzas profesionales no politizadas tuvieron los efectos buscados. Así, aunque la ley electoral de 1990 y la Constitución de 1992 prohibían la intervención de las

5 Entre las encuestas de opinión que muestran este tipo de pautas político-culturales se encuentra la realizada por CIRD y publicada en el diario ABC Color (10 septiembre 2001), y Latinobarómetro (2001).

Fuerzas Armadas en política, en las elecciones presidenciales de 1993 sí lo hicieron, colaborando, como se ha mencionado, en la campaña del Partido Colorado (Lambert, 2000).

Por tanto, en la transición paraguaya, a diferencia de otros casos como el español, no estuvieron presentes dos importantes elementos que ayudan a un logro exitoso de la transición; a saber: la negociación política entre elites del régimen autoritario y sectores de la oposición, y la retirada de los militares de la vida política. Como veremos más adelante, esta situación ha puesto en peligro en varias ocasiones el rumbo de la transición y ha impedido el logro de la consolidación democrática.

1.4.2. El periodo de la transición

En la literatura sobre transiciones democráticas se suele delimitar el periodo de la transición entre el momento en que se produce la caída del régimen autoritario y cuando se establece un gobierno resultante de unas elecciones libres y competitivas.

De acuerdo con este criterio, puede situarse la transición paraguaya en el periodo que transcurre entre febrero de 1989 y mayo de 1998, esto es, desde el golpe de Estado encabezado por el general Rodríguez a las elecciones presidenciales y legislativas de mayo de 1998. Éstas fueron las primeras elecciones presidenciales y legislativas que cumplieron los requisitos de libertad, imparcialidad y competitividad, exigibles a cualquier elección democrática. Las elecciones anteriores, las de 1989 y 1993, arrastraron graves irregularidades, como comentaremos más adelante [6].

Tres meses después del golpe de Estado, el general Rodríguez convocó elecciones generales, con el principal objetivo de lograr reconocimiento internacional. Las elecciones, que fueron calificadas por la prensa nacional e internacional como “libres pero no justas”, otorgaron una clara victoria a Rodríguez (74,2% de los votos), quedando en segunda posición el candidato del PLRA, Domingo Laíno (20,3%)[7]. Al mismo tiempo el Partido Colorado se aseguraba una mayoría clara en el Congreso (dos tercios de los escaños), aunque la reemergencia de las divisiones internas mostraba la imposibilidad de contar con un partido unido que apoyase al gobierno.

Después de las elecciones, el gobierno de Rodríguez realizó algunos avances democráticos significativos, tales como el reconocimiento de la libertad de expresión y asociación, y de los derechos civiles y políticos individuales. Estos avances se garantizaron a través de un nuevo marco legal, del que conviene destacar la Ley Electoral de 1990. Esta ley introdujo cambios tan sustantivos en el proceso electoral como la elaboración de un nuevo censo electoral, la elección directa de los candidatos de los partidos, la autorización de candidaturas independientes o la ya mencionada prohibición a las Fuerzas Armadas de participar activamente en política. En todos los casos, el Partido Colorado aprovechó su mayoría parlamentaria para mantener el control sobre el proceso electoral[8].

La reaparición de divisiones internas en el Partido Colorado le perjudicó notablemente en las elecciones municipales que se celebraron en 1991. En efecto, aunque se aseguró la alcaldía de 155 de las 200 municipalidades y

un 43% del total de votos, el principal partido de la oposición, el PLRA, aumentó su representación, alcanzando un 33% del conjunto de votos, y un movimiento político independiente, Asunción Para Todos, venció en la capital. El triunfo de este movimiento independiente era indicativo de que se estaba avanzando hacia un nuevo sistema político. Pero, sin duda, la señal más evidente de esto fue la decisión del gobierno de convocar elecciones para formar una Asamblea Constituyente, en diciembre de 1991.

Las elecciones para la Asamblea Constituyente las ganó el Partido Colorado por mayoría absoluta (55% de los votos) seguido por el PLRA (27%), el movimiento independiente Constitución Para Todos (11%), el Partido Febrerista (1,2%) y el Partido Demócrata Cristiano (0,8%). Había, pues, una composición muy heterogénea de la Asamblea, lo que le dio un matiz francamente democrático. Aunque el Partido Colorado contaba con una mayoría suficiente de delegados para conseguir imponer sus propias posiciones, la división entre los delegados de las diferentes facciones del partido, y la presencia de un bloque de constituyentes colorados del interior del país –la denominada "Bancada Campesina"- interesado en impulsar la descentralización, dificultaba que se consiguiesen mayorías efectivas.

La aprobación del texto constitucional en junio de 1992 significaba la proclamación del "Estado social de Derecho" como forma de Estado y la "democracia representativa, pluralista y participativa" como forma de gobierno (art. 1), y la adopción de unas nuevas reglas de juego político, que regulaban, entre otras cuestiones, el proceso electoral[9]. Las primeras elecciones tras la aprobación de la constitución tuvieron lugar en mayo de 1993 y en ellas se eligieron simultáneamente al presidente, a los parlamentarios nacionales, gobernadores y juntas departamentales.

Con anterioridad a las elecciones, se había desatado una fuerte batalla política dentro del Partido Colorado para elegir al candidato presidencial, ya que la Constitución no permitía la reelección de Rodríguez. Los candidatos que competían en las elecciones primarias eran Luis María Argaña, que lideraba la facción más vinculada a las tradiciones y valores del stronismo, y Juan Carlos Wasmosy, representante de un sector del partido que aglutinaba a un grupo de militares y a otro integrado por hombres de negocios que se había enriquecido gracias a los contratos públicos durante la construcción de Itaipú –liderados por el propio Wasmosy. En las elecciones primarias resultó ganador el primero por un margen del 6% de votos (Riquelme y Riquelme, 1997: 58). Sin embargo, Wasmosy no aceptó este resultado y emprendió diversas maniobras hasta conseguir constituir un nuevo tribunal electoral del partido –en el que no estaba representando ningún argañista- que invalidó tal resultado y declaró a Wasmosy como candidato electo del partido.

Finalmente, Wasmosy ganó las elecciones presidenciales con un 39,9% de los votos, seguido del candidato del PLRA, Domingo Laíno (32,1%) y Guillermo Caballero Vargas, candidato del movimiento político Encuentro Nacional (23,1%). En las elecciones del Congreso, el Partido Colorado obtuvo el 42,1% de los votos para el Senado y el 41,7% para la Cámara Baja. Una proporción similar de votos alcanzó en las elecciones a gobernadores y a juntas departamentales (43 y 42,9%, respectivamente). Estos resultados, en comparación con los de las elecciones anteriores (véase tabla 1), muestran una pérdida de hegemonía del Partido Colorado dentro del sistema de partidos paraguayo y la consolidación de las otras dos formaciones políticas.

[9] Se realizará un análisis más detallado de estas nuevas reglas de juego en la sección 2 de este capítulo.

Tabla 1. Síntesis de resultados electorales en Paraguay, 1989-1993
(en % de voto y participación)

Año y tipo De elección	Participación	Partido Colorado	PLRA	Independien-tes
1989 (presidencial)	53,4	74,2	20,3	---
1991 (municipal)	71,5	41,7	32	18,5
1991 (constituyente)	51,7	55,1	27	11
1993 (presidencial)	69	39,9	32,1	23,1

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Riquelme y Riquelme (1997: 61)

El nuevo gobierno se encontraba en una posición débil, ya que no disponía de una mayoría suficiente en el Congreso (contaba, por ejemplo, con el 41,7% de los escaños de la Cámara de Diputados). Debilidad que se vio incrementada en el momento en que la facción de los argañistas abandonó el grupo parlamentario colorado y pasó a la oposición.

Ante esta situación de debilidad, el gobierno estableció una modalidad de entendimiento con sectores de la oposición, encabezados por Domingo Laíno, que fue denominado “pacto de gobernabilidad”. Ello permitía hacer frente a la oposición que pudiese resultar de una alianza entre la facción argañista y el PEN. De todas formas, salvo en casos contados –como la reforma judicial- el “pacto de gobernabilidad” no aseguró la adopción de todas las políticas que el gobierno de Wasmosy pretendía desarrollar. Además, el entendimiento del sector “oficialista” del Partido Colorado con el competidor tradicional de este partido supuso un alto coste político para el sector “oficialista”. Una prueba de ello es que la candidatura del sector “oficialista” resultó derrotada en la elección del presidente del partido (en la que resultó ganador Argaña).

El progresivo enfrentamiento de las relaciones entre las dos principales facciones coloradas que apoyaban el gobierno de Wasmosy contribuyó aún más a fragmentar y deteriorar el funcionamiento del partido. El origen de este enfrentamiento se sitúa en la decisión del presidente Wasmosy de relevar al general Oviedo del cargo de Comandante de la Caballería. Oviedo se negó a aceptar esta decisión e intentó dar un golpe de Estado, pero cuando se dio cuenta del apoyo que recibía Wasmosy de la comunidad internacional y de importantes sectores de las Fuerzas Armadas, terminó por aceptar la propuesta de Wasmosy de pasar a ocupar el cargo de ministro de defensa y retirarse del Ejército. Sin embargo, esta propuesta no se materializó, con lo que quedó fuera del gobierno y del Ejército. Ello, lejos de perjudicarle, le ayudó a aumentar su cada vez mayor popularidad, que aprovechó para la campaña de las elecciones primarias en septiembre de 1997. El triunfo en estas elecciones, frente a Argaña, le convirtió en el candidato colorado a las elecciones presidenciales de 1998.

Pero Oviedo no llegó a presentarse a las elecciones presidenciales –en las que todos los sondeos apuntaban su victoria- ya que fue arrestado y posteriormente sentenciado por un tribunal militar bajo la acusación de amotinamiento (por su intentona golpista). Su candidatura fue retomada por el que entonces era el candidato a vicepresidente y seguidor de Oviedo, Raúl Cubas, y el lugar de este último pasó a ser ocupado por Argaña, con lo que se conseguía un cierto reparto de poder entre las facciones del partido. Las elecciones de mayo de 1998 dieron finalmente el triunfo a Raúl Cubas, que alcanzó casi el 54% de los votos. En las elecciones legislativas el Partido Colorado consiguió mayoría absoluta tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados (véase tabla 2), y logró el gobierno de 13 de los 17 departamentos.

Tabla 2. Resultado de elecciones presidenciales y legislativas de 1998 (en %)

	Partido Colorado	Alianza Democrática (*)
Presidenciales	53,7	42,6
Legislativas (**)		
Cámara de Diputados	58,8	41,2
Cámara de Senadores	53,3	46,7

(*) Integrada por el PLRA y el PEN
(**) % sobre el número de escaños.
Fuente: elaboración propia a partir de datos de IFES.

1.4.3. De la transición a la coyuntura actual

Tal como se indicaba antes, la formación de un gobierno resultante de las primeras elecciones libres y competitivas marca el fin del periodo de la transición política. Y esto tuvo lugar en Paraguay en las elecciones de 1998. A partir de ese momento, el proceso de democratización se enfrentaba a un nuevo desafío: el de la consolidación de la democracia. Siguiendo a Linz y Stepan (1996), entendemos que una democracia se encuentra consolidada cuando todos los jugadores políticos reconocen que, como en la "expresión del viejo Oeste", el régimen democrático es el "único casino en la ciudad" y que cualquier otro régimen político alternativo carece de posibilidades de éxito[10]. Consolidación que, como veremos, aún no ha sido lograda en Paraguay.

Una de las primeras medidas que adoptó el recién elegido presidente, Raúl Cubas, fue conmutar la sentencia de Oviedo y ponerle en libertad. La Corte Suprema declaró esta medida inconstitucional y solicitó el reencarcelamiento de Oviedo. La negativa del presidente provocó una grave crisis inter e intra poderes: por un lado, generó un grave conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial; y por otro, provocó una crisis interna dentro del Poder Ejecutivo ya que acrecentó el conflicto entre oviedistas y argañistas (estos últimos partidarios del encarcelamiento de Oviedo). Ante esta situación, se iba extendiendo la opinión de que era necesario recurrir al procedimiento que contempla la Constitución de juicio político al presidente.

La crisis política se exacerbó con el asesinato del vicepresidente Argaña en marzo de 1999, dando paso a un periodo de crisis conocido como "marzo paraguayo"[11]. Inmediatamente, la prensa, el Congreso y muchos paraguayos acusaron al presidente Cubas y a Oviedo de tener responsabilidad en la autoría intelectual del crimen. Al día siguiente la Cámara de Diputados votó a favor de iniciar el procedimiento de *impeachment* y centenares de ciudadanos se concentraron enfrente del edificio del Congreso para solicitar la dimisión de Cubas y el encarcelamiento de Oviedo. Durante los días siguientes los manifestantes tuvieron que soportar la dura represión de la policía y los ataques de grupos armados pro-oviedistas que ocasionaron ocho muertes y más de un centenar de heridos.

[10] La noción de consolidación democrática de Linz y Stepan (1996: 31) combina dimensiones de comportamiento, actitudinales y constitucionales: "en lo que se refiere a los *comportamientos*, un régimen democrático se consolida en un territorio cuando ningún actor nacional, social, económico, político o institucional destina recursos importantes al intento de alcanzar sus objetivos creando un régimen no democrático o separándose del Estado. En lo que hace a las *actitudes*, un régimen democrático está consolidado cuando una gran mayoría de la opinión pública (...) mantiene la creencia de que los procedimientos e instituciones democráticos constituyen el modo más apropiado de gobernar la vida colectiva y cuando el apoyo a las alternativas antisistema es pequeño (...). En términos constitucionales, un régimen democrático está consolidado cuando las fuerzas gubernamentales y no gubernamentales se sujetan y habitúan a la resolución del conflicto dentro de los límites de las leyes, los procedimientos y las instituciones específicas sancionadas por el nuevo proceso democrático".
[11] Para una explicación más detallada del "marzo paraguayo" consúltese Abente-Brun (1999) y Rivarola et al. (2001).

Ante la imposibilidad de controlar esta situación de crisis y con la presión ejercida por las embajadas norteamericana y brasileña, Cubas finalmente dimitió y se exilió en Brasil. Oviedo, por su parte, viajó a Argentina, donde solicitó el asilo político. Con el presidente en el exilio y el vicepresidente asesinado se creaba un profundo vacío de poder, que fue resuelto con la designación de Luis González Macchi, presidente del Senado –en ese momento, primero en la línea de sucesión- como presidente de la República. Se estableció un gobierno de coalición con el PLRA y el PEN, que al poco tiempo quedó limitado a un gobierno entre el PC y el PEN. En los meses siguientes, la Corte Suprema se pronunció favorablemente acerca del derecho de Macchi a ocupar la presidencia hasta el final de la legislatura, sin necesidad de convocar elecciones anticipadas. Sí se convocaron, en cambio, elecciones vicepresidenciales, en las que venció el candidato del PLRA, Julio César Franco, por un ajustado margen respecto al colorado Félix Argaña (49,6% y 48,8%, respectivamente) y gracias en buena medida al apoyo que había recibido de los oviedistas.

La crisis de gobierno vivida desde comienzos de la legislatura ha proseguido con el nuevo gobierno, hasta el punto de haber generado un amplio descontento social y haber extendido la opinión de que el presidente Macchi debe dimitir. Las movilizaciones sociales contra el presidente que se vienen desarrollando en los últimos meses –de campesinos, empresarios del transporte, etc.-, la presión realizada por la prensa y, sobre todo, la dura presión de la clase política –que incluye varias solicitudes de juicio político-, en la que han intervenido facciones de su propio partido y su "socio" en el Ejecutivo, son señales claras de la situación crítica en que se encuentra el gobierno. Las críticas más frecuentes que se dirigen al presidente conciernen a tres cuestiones: 1) la forma en que accedió al cargo (sin una convocatoria previa de elecciones) anula, para muchos, la legitimidad de su autoridad; 2) su gestión al frente del gobierno; y, sobre todo, 3) su supuesta responsabilidad en diversos casos de corrupción (los dos que han creado más escándalo han sido el desvío de 16 millones de dólares de bancos paraguayos y la compra de un vehículo robado)[12].

De los acontecimientos políticos que se acaban de comentar pueden extraerse dos conclusiones que atañen al proceso de democratización; a saber:

· A pesar de tratarse de una transición "desde arriba", en un momento determinado en que peligraba la estabilidad del sistema político-institucional, la presión "desde abajo" resultó decisiva para el mantenimiento de este sistema. Nos referimos a la presión realizada por los ciudadanos y asociaciones civiles que se manifestaron en contra de Cubas durante la crisis del "marzo paraguayo".

· Si atendemos a las actitudes y comportamientos de algunos actores estratégicos paraguayos (partidos políticos, militares, etc.) a lo largo del proceso democratizador, observamos que se han producido avances notables en términos de institucionalización democrática, pero sin que sea posible hablar todavía de una consolidación de la democracia. Ciertamente, las amenazas e intentos de golpe de Estado desarrollados en los últimos años, las irregularidades y prácticas fraudulentas en los procesos electorales o la extensión de prácticas clientelares y de corrupción o las dudas que planean sobre la disposición a aceptar las reglas de juego democrático por parte de algunos actores políticos son indicadores claros de que la democracia dista de estar rutinizada e internalizada en la vida social, institucional y política de Paraguay[13].

[12] En las seis solicitudes de juicio político a González Macchi que se presentaron en el verano del 2001 en la Cámara de Diputados se explicitan los dos motivos mencionados (mala gestión e implicación en actos delictivos); solicitudes que finalmente no prosperaron (ABC Color, 6-9-01).
[13] La opinión sobre que la democracia paraguaya no está consolidada es compartida por varios de los entrevistados.

El propósito de este apartado es analizar el sistema político-institucional que configura la Constitución y las leyes políticas aprobadas en la década de los noventa –en especial, el Código Electoral- desde una doble lógica: democrática y de gobernabilidad. Es decir, se examinarán los contenidos democráticos del nuevo sistema político así como las garantías de gobernabilidad que ofrece dicho sistema. En ambos casos, el análisis no se circunscribirá únicamente a contenidos formales, reconocidos en los textos legales, sino también a su funcionamiento en la práctica.

De acuerdo con el objetivo mencionado, hemos estructurado esta sección en tres grandes apartados. Los dos primeros tratan de responder, respectivamente, a las preguntas de si el sistema político-institucional vigente es democrático, y si es un sistema gobernable. El tercer apartado profundiza en el último tema y se ocupa de examinar las crisis de gobernabilidad que se han producido en los últimos años.

2.1. El nuevo sistema político-institucional: ¿un sistema democrático?

El texto constitucional atribuye, en su primer artículo, un régimen democrático al Estado paraguayo y declara ilegal la dictadura, en el tercero. Más allá de esta declaración formal, lo importante es saber si Paraguay cuenta con unas garantías democráticas mínimas que permitan decir que es un país democrático. Pero, ¿cuáles son esos requisitos o garantías mínimas de una democracia? Siguiendo a Robert Dahl (1999: 99), podemos identificar seis instituciones políticas que constituyen los requerimientos mínimos de una democracia representativa; a saber:

· Cargos públicos electos
· Elecciones libres, imparciales y frecuentes
· Libertad de expresión
· Fuentes alternativas de información
· Autonomía de las asociaciones
· Ciudadanía inclusiva

Tomando como referencia estos seis criterios institucionales que plantea Dahl, vamos a examinar, a continuación, cuál es el nivel de institucionalidad democrática que se ha alcanzado en Paraguay.

2.1.1. El cumplimiento de unos requisitos institucionales mínimos

En el análisis de los seis requisitos institucionales mínimos mencionados se dirigirá la atención tanto al reconocimiento formal de tales requisitos en la Constitución y/o leyes políticas paraguayas como a la aplicación de dichos requisitos en la práctica. Comenzaremos por el relativo a la elección de cargos públicos.

2.1.1.1. Elección de cargos públicos

Una de las condiciones imprescindibles para que exista una democracia representativa es que haya una elección democrática de los cargos públicos. La Constitución Paraguaya (en adelante, C.P.) y el Código Electoral (C.E.) ofrecen suficientes garantías formales de este requisito. En concreto se reconoce:

· El derecho al sufragio universal, libre, directo, igual y secreto (art. 118 C.P.) y el derecho al sufragio pasivo (art. 120 C.P.). El ejercicio de ambos derechos requiere la mayoría de edad y la nacionalidad paraguaya, aunque en el caso de las elecciones municipales se reconoce a los ciudadanos extranjeros los mismos derechos que a los nacionales.

· El sufragio además de un derecho es también una obligación (art. 4 C.E.) y su incumplimiento es susceptible de una sanción económica (art. 332 C.E.).

· El derecho al sufragio no se limita únicamente a las elecciones para cargos públicos de ámbito nacional y subnacional, sino que afecta también a las elecciones internas de las organizaciones intermedias, políticas, sindicales y sociales y rigiéndose por las mismas condiciones –voto universal, libre, directo, igual y secreto- (art. 119 C.P.).

· La formación y asociación a partidos y movimientos políticos, a través de los cuales se pueda concurrir a la elección de cargos públicos (art. 124 y 125 C.P).

Sirva, de momento, esta caracterización general de la elección de cargos públicos. Más adelante, al ocuparnos del sistema electoral, abordaremos cuestiones más concretas sobre los procedimientos y condiciones de elección.

2.1.1.2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes

Obviamente el mero reconocimiento formal de elecciones democráticas de los cargos públicos no basta; es preciso que se celebren elecciones frecuentes conducidas con imparcialidad. En el caso de Paraguay, la información de que disponemos apunta la existencia de numerosas irregularidades en las elecciones realizadas desde 1989, de las que destacan por su gravedad las elecciones presidenciales de 1989 y 1993, y las primarias del Partido Colorado para las elecciones presidenciales de este año.

Las primeras elecciones presidenciales tras la caída de Stroessner no contaban con unas condiciones institucionales elementales que controlasen la validez del proceso electoral como la existencia de un censo electoral fiable o de un tribunal de justicia electoral. Es por ello que la prensa nacional e internacional calificó tales elecciones como “libres pero no justas” (Riquelme y Riquelme, 1997: 53).

En las siguientes elecciones presidenciales, las de 1993, se detectaron de nuevo graves irregularidades. En efecto, durante la campaña el Partido Colorado recurrió a medidas ilícitas de presión y coerción con vistas a alcanzar el máximo apoyo electoral posible; por ejemplo, el general Rodríguez y los militares presionaron a los empleados del sector público para que votasen al Partido Colorado con la amenaza del despido o se les pidió una “contribución voluntaria” del 1% de sus salarios para financiar la campaña del partido (Riquelme y Riquelme, 1997: 58-59; Lambert, 2000: 5). Las irregularidades estuvieron presentes también en las elecciones primarias del Partido Colorado. Anteriormente se comentó que el tribunal electoral del partido declaró, en un principio, a Argaña el vencedor de las primarias, pero que el otro candidato, Wasmosy, logró, a través de diversas maniobras, invalidar este resultado y dar por buena su candidatura. Varios de los entrevistados han denunciado la ilegalidad de tales maniobras y el “robo” de las elecciones internas a Argaña[14].

Por tanto, hay suficientes indicios para dudar de la limpieza de estas elecciones y, lo que es más grave, en las elecciones primarias del Partido Colorado de 1992 no parece haberse cumplido el requisito más elemental de una elección democrática: que se proclame como vencedor de unas elecciones a la candidatura que realmente ha recibido el mayor número de votos. Un dato ilustrativo de la poca credibilidad de las elecciones paraguayas de estos años es el aportado por una encuesta del

[14] Uno de los entrevistados apunta que además de la compra de votos y la alteración del tribunal partidario, las actas de la votación fueron desviadas y llevadas a una dependencia militar donde fueron alteradas en cantidad suficiente para revertir los resultados.

Latinobarómetro: un 76% de los paraguayos entrevistados manifestaba en 1995 que había elecciones fraudulentas en su país (Molina y Hernández, 2002).

En las elecciones siguientes no se han producido, tal como apuntaron diversos analistas políticos que entrevistamos, irregularidades tan graves –sobre todo, con respecto al recuento de votos- aunque sí otro tipo de irregularidades. Las más frecuentes son tres: compra-venta de votos, incumplimiento de los tiempos electorales y comportamientos ilícitos en la Administración Pública. La primera de ellas, la compra-venta de votos afecta, según diversos analistas políticos entrevistados, a todos los partidos políticos. Esta práctica irregular es sin duda resultado del sistema prebendario y clientelar institucionalizado en la sociedad paraguaya. Los sectores más depauperados y los partidos políticos establecen a través de la compra-venta de votos una relación de mutuo beneficio (como decía un entrevistado, el voto equivale a asegurarse la subsistencia por un día). Disponemos de dos datos sobre el alcance de la compra de votos en las elecciones: uno, facilitado por uno de los analistas entrevistados, indica que, en una encuesta realizada por el Banco Mundial, el 27% del electorado declaraba haber vendido su voto; el otro dato es de una encuesta reciente y señala que un 87,4% del electorado cree que se compran votos[15]. La segunda irregularidad que a menudo aparece en las elecciones paraguayas es el incumplimiento de los tiempos electorales: con frecuencia los partidos inician la campaña electoral antes del periodo que fija el Código Electoral. Por último, otra irregularidad habitual consiste en utilizar la administración pública para realizar propaganda electoral. En concreto, es corriente observar –según indicaba un entrevistado- las oficinas públicas repletas de afiches y que los empleados públicos cesen de trabajar para acudir a un mitin.

La superación de este tipo de irregularidades electorales resulta actualmente difícil, debido, sobre todo a dos circunstancias. En primer lugar, hay una falta de sensibilidad social sobre la importancia que tiene eliminar este tipo de irregularidades. No sólo la mayoría de los ciudadanos no las percibe como faltas relevantes, sino que tampoco el Poder Judicial –según comentaba un entrevistado- les reconoce la importancia que se merecen. De hecho, un entrevistado nos indicaba que no existe ninguna sanción por delitos electorales. Esto último nos introduce en la segunda circunstancia que dificulta la solución de estas irregularidades electorales; a saber: la debilidad del control jurisdiccional. El órgano encargado de fiscalizar los recursos y quejas que puedan formularse en los procesos electorales es el Tribunal Superior de Justicia Electoral, pero no cuenta con competencias jurisdiccionales. Tales competencias recaen en la Justicia Ordinaria, pero, dada la saturación en que se halla ésta, las irregularidades electorales pasan a ocupar un lugar secundario en la agenda Judicial.

Otro aspecto que debe tenerse en cuenta al valorar las elecciones realizadas es su frecuencia. Paraguay satisface con creces este requisito. La Constitución regula, como hemos comentado, la celebración de elecciones a cargos públicos de ámbito nacional y subnacional, así como elecciones a los cargos internos de los partidos y las organizaciones intermedias. Esto ha configurado un intenso y ajustado calendario electoral. Según las estimaciones de algunos entrevistados, aproximadamente cada ocho meses tiene lugar una convocatoria electoral, lo que resulta, desde luego, excesivo y con efectos perniciosos. Tal abundancia de elecciones no sólo representa un coste económico considerable, sino que incentiva una batalla inter e intrapartidista que incrementa el nivel de crispación y confrontación en la vida política, y crea una cierta sensación de hastío entre la ciudadanía. Todo ello ha propiciado la génesis de un debate sobre la reforma del calendario

[15] Encuesta realizada por CIRD y publicada en el diario ABC Color (10 septiembre 2001).

electoral, que finalmente se ha materializado en la Ley 1830, de 16 de noviembre de 2001, que pretende disminuir el excesivo electoralismo que ha habido en los últimos años[16].

2.1.1.3. Libertad de expresión

La Constitución paraguaya reconoce la libertad de expresión (art. 26), la libertad de reunión y manifestación (art. 32), y la libertad de prensa (art. 26). En el caso de la libertad de prensa se establece un condicionamiento que puede llegar a restringir, en la práctica, el ejercicio de este derecho. Se trata de la condición de responsabilidad para la dirección de los medios de comunicación (art. 27) y para la información que proporcionan estos medios (art. 28). De todas formas, este condicionamiento no supone, en la práctica, una limitación importante de la actividad periodística. No hay más que fijarse en la dureza de las acusaciones que dirige la prensa a la clase política y, en especial, al presidente de la República o en la continua denuncia de casos de corrupción.

Ha sido la legislación posterior la que ha introducido restricciones significativas a la libertad de prensa, especialmente la ley de Transparencia Administrativa (Ley 1728, de 28 de junio del 2001). El nombre con que popularmente es conocida esta ley, Ley Mordaza, ya evidencia cómo algunos de sus diversos artículos constriñen la libertad de prensa y el derecho a recibir información pública[17]. Inicialmente, esta ley perseguía el objetivo de hacer efectivo el acceso a la información pública. Sin embargo, el texto final incorporó una serie de normas restrictivas de ese derecho. En los últimos meses varios periódicos han interpuesto recursos de inconstitucionalidad al respecto, lo que ha llevado a que, primero, la Corte Suprema suspendiese los efectos de varios artículos de la ley y a que, finalmente, el presidente de la República derogase la Ley Mordaza a través de la Ley 1779 de 2001[18]. Si bien esta ley ha sido derogada, persiste el motivo por el cual se inició su discusión en el Congreso, a saber, la ausencia de mecanismos legales, plazos y procedimientos que obliguen a los funcionarios públicos a transparentar la documentación del Estado y que permitan a los ciudadanos ejercer el derecho al acceso a información pública.

2.1.1.4. Acceso a fuentes alternativas de información

Otro requerimiento institucional es que los ciudadanos tengan la posibilidad de acceder a fuentes de información alternativas e independientes de otros ciudadanos, expertos, periódicos, libros, etc. En relación con esto, la Constitución paraguaya garantiza el pluralismo informativo y prohíbe cualquier práctica que obstruya la libre circulación, distribución y venta de publicaciones de todo tipo (art. 27).

Además del reconocimiento del pluralismo informativo, una cuestión importante que cabe examinar es el grado de independencia de que gozan los distintos medios de comunicación. La información proporcionada por algunos de los entrevistados confirma la conclusión del informe *Press Feedom Survey 2001* (Freedom House, 2001) de que no existe una independencia real de los medios de comunicación paraguayos; éstos se hallan estrechamente vinculados a partidos, facciones y mundo de los negocios. Uno de los entrevistados más críticos sobre este asunto apuntaba que “los medios –paraguayos- se comportan de forma irresponsable, están

16 En el apartado dedicado al sistema electoral se analizará con más detalle la problemática del calendario electoral y el debate sobre su reforma.
17 En concreto, el artículo 6 de esta ley expresa que no será proporcionada información “de la situación patrimonial de las personas fuera de los límites establecidos por la Ley 1.682 del 16 de enero del 2001 y de los estados financieros de los contribuyentes”. Tampoco será suministrada información “que se refiera a la investigación de delitos, cuando pueda poner en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las investigaciones en curso, hasta tanto concluyan”. La prohibición afecta también a las “informaciones preliminares sobre conductas de funcionarios o sobre hechos de corrupción hasta que concluya la investigación correspondiente”.
18 Véase Diario ABC Color, ediciones correspondientes a los días 18 de julio, 4 de septiembre y 24 de septiembre de 2001.

quebrados y en situación de ser comprados por cualquier sector o grupo de interés".

Sería necesario disponer de información más precisa sobre las vinculaciones de los medios de comunicación con intereses sociales, económicos y políticos, sobre todo, con estos últimos; por ejemplo, de cómo se conceden las licencias para establecer medios de comunicación. La única información con la que contamos procede, de nuevo, del informe *Press Freedom Survey 2001* e indica la alta politización que preside la concesión de frecuencias radiofónicas. En el mencionado informe se denuncian también los ataques e intimidaciones que, con frecuencia, reciben los periodistas que investigan casos de corrupción y los que cubren eventos como huelgas y protestas por parte de las fuerzas de seguridad.

2.1.1.5. Autonomía de las asociaciones

El derecho a formar y participar en asociaciones de todo tipo –incluidos los partidos- es otro elemento imprescindible en una democracia. La Constitución paraguaya ofrece garantías suficientes de este derecho. Así, reconoce la libertad de asociación, prohibiendo únicamente las asociaciones de carácter secreto y paramilitar (art. 42). De una manera más concreta, se hace referencia a la libertad para asociarse a partidos políticos o movimientos políticos (art. 125 C.P., también art. 8 C.E.) y a sindicatos (art. 96), quedando prohibida en ambos casos la afiliación de los miembros de las Fuerzas Armadas y policiales (art. 55 C.E. y art. 96 C.E.). Asimismo, se introducen ciertos requerimientos democráticos en cuanto al funcionamiento interno de partidos y sindicatos. Entre otros, cabe recordar el establecimiento obligatorio del sufragio universal, libre, directo, igual y secreto para la elección de representantes y cargos internos de ambas organizaciones.

El reconocimiento del derecho a formar y participar en asociaciones ha fomentado la creación de un gran número de asociaciones de todo tipo en la década de los noventa. Por lo que respecta a las debilidades en la garantía práctica de este derecho, los problemas más importantes afectan al funcionamiento y a la organización interna de los partidos políticos. Antes nos hemos referido a graves irregularidades cometidas en las elecciones internas de un partido, el Colorado. A ello habría que añadir la existencia, según han comentado varios entrevistados, de grandes lagunas de transparencia y democracia interna en los partidos. Pero más allá de esta consideración general, no hemos podido disponer de información más precisa. Sería, por ello, necesario fomentar investigaciones que se ocupasen de analizar el funcionamiento y la organización interna de los partidos desde una lógica democrática.

2.1.1.6. Ciudadanía inclusiva

El último requisito imprescindible de toda democracia consiste en garantizar a todos los ciudadanos del país el reconocimiento de todos los derechos necesarios para las cinco instituciones políticas que se acaban de presentar. La Constitución y el Código Electoral, como hemos visto, introducen únicamente criterios de edad y nacionalidad para el disfrute de estos derechos (sufragio, libertad de expresión, de asociación, etc.).

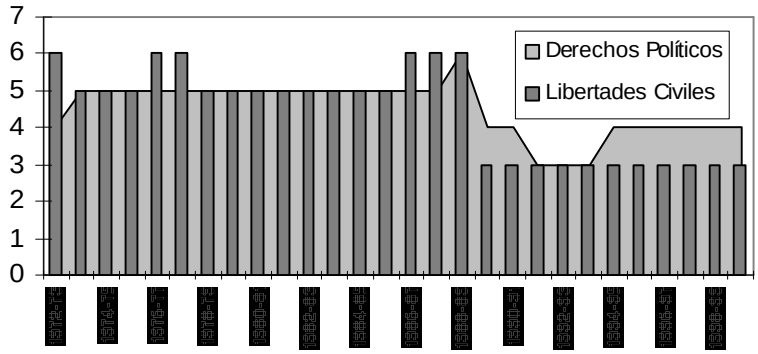
Además del acceso universal a los derechos democráticos mencionados, se protegen particularmente los derechos de dos colectivos: el de los indígenas y el de las mujeres. En el primer caso, la Constitución reconoce ciertos derechos específicos a la población indígena, tales como el derecho a participar en la vida económica, social, política y cultural de acuerdo con sus usos consuetudinarios (art. 65) o el derecho a la propiedad comunitaria de la tierra (art. 66). En el segundo caso, la Constitución establece que se "promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas" y el Código Electoral se ocupa de concretar este acceso, a través del establecimiento de

cuotas de representación femenina (art. 32 C.E.). De los dos casos, dejaremos el primero para un análisis ulterior más detallado (cfr. capítulo de Estado de Derecho) y nos centraremos en el segundo.

El Código Electoral fija una cuota de representación del 20% de mujeres en los cuerpos colegiados que vayan a ser elegidos, pero no precisa el lugar que deben ocupar dentro de las listas. Ello ha significado, en la práctica, que los partidos colocan a las mujeres en los últimos lugares de las listas, con lo que no se ha conseguido favorecer la pretendida representación femenina. Como planteaba un entrevistado, la cuota de representación femenina se ha convertido realmente en "un techo y no en un mínimo". Una prueba evidente de ello es que actualmente sólo hay dos diputadas en la Cámara de los Diputados (sobre un total de 80).

Además de la información comentada sobre los requisitos democráticos, vale la pena mencionar los datos sobre la situación en que se encuentran los derechos democráticos que proporciona la organización Freedom House. En concreto, se trata de las puntuaciones en dos escalas sobre derechos políticos y libertades civiles, que cubren un amplio periodo (desde 1972 a 1999). Como puede apreciarse en el gráfico 1, tras la caída del régimen de Stroessner mejoran significativamente la situación de los derechos políticos y las libertades civiles. Estas últimas se han mantenido, desde entonces, estables y en una posición mejor que los derechos, excepto durante el periodo 1991-93, en el que ambos están al mismo nivel. En el año 1999, el valor en la escala de libertades civiles era de 3 y el de derechos políticos 4, lo que, de acuerdo con los criterios de la Freedom House permite decir que Paraguay es un país "parcialmente libre" .

Gráfico 1. Evolución de la valoración de las libertades civiles y derechos políticos en Paraguay entre 1972 y 1999



Nota: La escala va del 1 al 7. El valor 1 corresponde al grado más alto de libertades, mientras que el valor 7 indica el grado mas bajo de libertades.
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Freedom House.

2.1.2. Un balance de lo conseguido y lo pendiente en términos de institucionalización democrática

El análisis que acabamos de realizar del reconocimiento formal y la garantía en la práctica de los seis requisitos institucionales básicos –de acuerdo con Dahl- de una democracia, permite hacer un balance de lo conseguido y de lo que queda pendiente, en términos de institucionalización democrática. Comenzando por lo primero, hay que destacar dos importantes avances democráticos, si comparamos la situación actual con la del régimen de Stroessner. Nos referimos concretamente a:

[19] Concretamente, esta entidad considera como "parcialmente libre" a aquellos países cuyas puntuaciones en la escala se sitúen entre los valores 3 y 5,5; "libres" a los que se sitúen entre 1 y 2,5; y "no libres" a los situados entre 5,5 y 7.

· Reconocimiento de libertades y derechos democráticos fundamentales, tales como la libertad de expresión, asociación o el derecho de voto, que implica una notable ruptura con el régimen autoritario precedente.

· Introducción de reformas en la administración del proceso electoral, que han significado –a pesar de sus debilidades- un importante avance hacia la democratización del país. Las reformas más relevantes han sido la elaboración de un censo electoral fiable y la creación de una justicia electoral, encargada de organizar, supervisar y juzgar los actos derivados de la celebración de elecciones.

A pesar de estos notables avances, todavía persisten importantes lagunas democráticas, que deben ser solucionadas cuanto antes. Las más relevantes son las dos siguientes:

· Aunque las irregularidades más graves cometidas en los procesos electorales (especialmente, las referidas al recuento de votos) se han superado recientemente (las primeras elecciones presidenciales y legislativas "limpias" son las de 1998), aún persisten destacadas irregularidades, tales como la compra-venta de votos o la utilización partidista de la Administración Pública. El lograr procesos electorales limpios y justos es, a nuestro modo de ver, uno de los objetivos prioritarios para la sociedad paraguaya. Para ello se requiere introducir y mejorar diversos mecanismos institucionales (control de la justicia electoral, de la financiación de los partidos, etc.), sobre los que hemos elaborado algunas propuestas, que serán planteadas en el apartado final de este capítulo.

· Escasa representación de las mujeres en los cargos públicos. La cuota de representación femenina en las listas de los partidos formulada en el Código Electoral ha resultado absolutamente insuficiente para mejorar el acceso de las mujeres a cargos políticos.

La conclusión general que se desprende de todo el análisis de los requerimientos institucionales democráticos es que estos requerimientos están formalmente reconocidos en la Constitución y/o el Código Electoral paraguayos, pero que en la práctica se presentan importantes deficiencias. Por ello, puede hablarse de un nivel de institucionalización democrática débil en Paraguay. Téngase en cuenta que los parámetros de análisis que hemos utilizado proceden de una concepción elemental de democracia, como es la de Dahl. Si en lugar de ello, hubiésemos partido de una concepción más exigente de democracia, la valoración sobre el nivel de su institucionalización sería mucho más negativa.

2.2. El nuevo sistema político-institucional: ¿un sistema gobernable?

En este apartado se pretende analizar el diseño institucional resultante del proceso constituyente que concluye con la publicación del texto constitucional de 1992. El diagnóstico del marco institucional girará en torno al criterio de cuán gobernable resulta el sistema atendiendo principalmente a las características institucionales, aunque sin dejar de considerar el sistema de partidos y las prácticas políticas, como factores explicativos que interactúan con las instituciones en la configuración del sistema político paraguayo.

Para ello dividimos nuestro análisis en cuatro grandes áreas: la primera está referida a las características propias del régimen político; el segundo apartado profundiza en los mecanismos de control político y rendición de cuentas horizontal y vertical con los que cuenta el entramado institucional; la tercera parte se concentra en el estudio del sistema, la administración y el proceso electoral; y finalmente el último apartado recoge las principales características del sistema de partidos que pueden ser significativas en términos de gobernabilidad democrática.

2.2.1. El régimen político

Más allá de los elementos comunes que comparten los distintos regímenes presidenciales de la región, en este apartado pretendemos identificar de qué manera y en qué medida pueden afectar a los niveles de gobernabilidad democrática del sistema. De ahí que primero contextualicemos la realidad paraguaya en las coordenadas propias de los regímenes presidenciales para, posteriormente, ir desgajando las distintas esferas de gobernabilidad que se derivan de este entramado institucional. Así, revisaremos la dimensión de gobernabilidad de la esfera ejecutiva y, después, el espacio de interacción Ejecutivo-Legislativo.

2.2.1.1. Características inherentes al presidencialismo aplicadas al caso paraguayo

El régimen político paraguayo adopta la forma de una República Presidencialista. Como definen Mainwaring y Shugart (1997), un régimen presidencialista se caracteriza fundamentalmente por el cumplimiento de dos criterios. El primero alude a la elección popular y directa del Presidente. El segundo se refiere a que el periodo de mandato presidencial y el del congreso quedan fijados institucionalmente.

Dadas ambas características fundamentales, de ellas se deriva que los poderes del Estado que configuran el régimen político tienen no sólo un origen separado, sino que su supervivencia es también independiente. El mantenimiento de uno de los poderes no depende del otro. De hecho, no existen democracias presidencialistas en América Latina donde el presidente tenga la autoridad de disolver el Congreso.

Tomando en consideración el tipo de régimen político como una variable más a considerar en términos de favorecer u obstaculizar los niveles de gobernabilidad democrática, pueden esgrimirse algunos argumentos que Linz (1990) formuló en su día y que pueden ser aplicables a la realidad paraguaya; a saber:

1) Dado que los presidentes son electos de forma independiente a la elección del Congreso, puede producirse la situación en que un candidato llegue a la presidencia con un mínimo apoyo en el Congreso, lo que puede desembocar en bloqueos y pugnas importantes entre el Legislativo y el Ejecutivo. En estas situaciones, el jefe del Ejecutivo no puede sino esperar a la finalización de su mandato, que va a caracterizarse por una incapacidad de implantar paquetes coherentes de políticas debido a la falta de apoyo. Estas situaciones de parálisis pueden provocar una sensación de falta de eficacia por parte de los poderes constituidos.

En la coyuntura actual, el gobierno de González Macchi, aunque aparentemente surgiera de un intento de formar una coalición de consenso entre las distintas fuerzas con representación política, ha acabado perdiendo el apoyo en el Legislativo. En primer lugar por la salida de los liberales de la coalición de gobierno y, en segundo término, debido a la oposición interna que presiona desde el interior del mismo partido. Aunque desde un análisis formal pareciera que el partido del presidente cuenta con una representación mayoritaria en ambas cámaras –45 diputados y 25 Senadores-, el nivel de fragmentación interna del mismo altera notablemente el equilibrio de fuerzas.

2) El sistema presidencialista tiene una lógica winner-takes-all que tampoco juega a favor de los niveles de gobernabilidad democrática. En los sistemas presidenciales, la elección popular directa incentiva a que los presidentes perciban que no necesitan esforzarse en articular procesos de construcción de coaliciones o hacer concesiones a la oposición. Para el caso paraguayo esta característica de régimen queda agravada por el hecho de que los distintos presidentes de la época democrática pertenecen al partido

dominante que lleva más de 45 años en el poder. No obstante, el alto nivel de faccionalismo interno imperante en los partidos políticos paraguayos contribuye a generar una dinámica que puede llegar a neutralizar los efectos de la lógica *winner-takes-all* del presidencialismo. En efecto, aunque un partido o coalición obtenga la mayoría suficiente para ocupar el Ejecutivo, este apoyo no acostumbra a ser lo suficientemente sólido como para garantizar un buen margen de maniobra para la conducción política del Ejecutivo, de manera que la sensación de "monopolio" del poder queda debilitada.

2.2.1.2. Gobernabilidad ejecutiva

Un sistema social es gobernable cuando está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan (en redes) para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.

M. Coppedge (1996) divide las redes de gobernabilidad en tres esferas: la esfera de la gobernabilidad ejecutiva, la legislativa y la social. Desde estas líneas nos vamos a referir exclusivamente a las dimensiones ejecutiva y legislativa.

Empezando con la primera, según este autor, si existe la gobernabilidad ejecutiva, un gobierno adopta medidas oportunas y coherentes; estas medidas se aplican con eficiencia y consistencia; no se abandonan intempestivamente y producen los resultados esperados. Por otro lado, algunos síntomas posibles de la ingobernabilidad ejecutiva son unas políticas incoherentes o cambiantes, un gabinete indeciso, la corrupción, las riñas interministeriales, una falta de capacidad técnica, etc., y en el caso más extremo, un golpe de Estado. Desgraciadamente, el Ejecutivo paraguayo aqueja bastantes de los "tics" de ingobernabilidad descritos por Coppedge.
En general es raro encontrar un gabinete donde exista consenso total sobre el rumbo que debe seguir el gobierno en cada momento. Habitualmente, esta falta de solidez puede producirse por conflictos entre actores. En el caso del Paraguay actual, los conflictos dentro del Ejecutivo, fruto de una coalición inicialmente entre tres partidos, actualmente dos, pueden producirse entre ministerios ocupados por colores distintos o incluso por facciones distintas, aunque del mismo color político –haciendo uso del imaginario colectivo que distingue entre rojos (colorados) y azules (liberales).

En el terreno de lo que se refiere estrictamente al diseño institucional, no obstante, la peculiaridad más notable que contribuye a que según la coyuntura política se incrementen los niveles de ingobernabilidad democrática en la esfera ejecutiva, se deriva de la posibilidad que se abre mediante el mecanismo de sustitución presidencial y vicepresidencial y, en particular, de la posibilidad de que el vicepresidente pueda pertenecer a un partido distinto al del presidente. En términos de estrategia política, delimita un marco de incentivos poco propiciador al apoyo mutuo.

La Constitución prevé un doble mecanismo de sustitución del vicepresidente, en caso de que, como prevé el artículo 234, éste deba sustituir al presidente como resultado de su renuncia, destitución o ausencia; o bien en caso de que el mismo vicepresidente renuncie, sea destituido o se ausente. La vacancia vicepresidencial será cubierta de dos formas distintas según se trate de los tres primeros años o los dos últimos del periodo constitucional.

En el primer caso, se prevé la convocatoria de elecciones generales a vicepresidente. De materializarse esta posible situación –tal y como está ocurriendo actualmente- la gobernabilidad en el seno del Poder Ejecutivo puede verse amenazada. El Ejecutivo puede convertirse en gobierno y

oposición a la vez. Por otro lado, el rol de canal de comunicación entre Legislativo y Ejecutivo que establece la Constitución para la figura del vicepresidente queda perversamente adulterado.

En el segundo caso, cuando se trata de los dos últimos años del periodo constitucional, el artículo 234 establece que el Congreso designará, por mayoría absoluta, "a quien debe desempeñar el cargo por el resto del periodo". Este mecanismo refuerza el carácter parlamentarista del sistema presidencial paraguayo, a la vez que incrementa el sentimiento de desconcierto entre la clase política y la percepción de inestabilidad gubernamental. Asimismo, restringe la legitimidad democrática del vicepresidente en la medida en que no es elegido directamente por la ciudadanía, como es característico de un régimen presidencial.

En cuanto a los mecanismos previstos constitucionalmente de relevo presidencial, el mismo artículo 234 establece la cadena sucesoria en caso de que la silla del presidente quede vacante. El primero en la línea de sucesión es el vicepresidente electo, quien deberá asumir la presidencia de la República y ejercerla hasta la finalización del periodo constitucional. Una situación que se enmarque en este escenario no genera, a priori, elementos controvertidos en términos de gobernabilidad democrática: el Ejecutivo pasa a ser presidido por un cargo Ejecutivo electo en los plazos fijados constitucionalmente. Ahora bien, el corolario de efectos perniciosos en términos de gobernabilidad pueden darse en caso de que se produzca –como ocurrió a raíz de los sucesos del "Marzo paraguayo"- una situación de doble acefalía en el Ejecutivo. En este caso, la Constitución establece el reemplazo presidencial en este orden: el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados y el de la Corte Suprema de Justicia. La resolución institucional de este escenario genera una serie de controversias, que se desarrollan a continuación.

Aunque queda establecido constitucionalmente el mecanismo de reemplazo, el texto constitucional no se pronuncia sobre el periodo previsto para que el sustituto ejerza las funciones presidenciales. De ahí que tras la renuncia del presidente Cubas, siete meses después de ser elegido, y ante la ausencia del vicepresidente Argaña asesinado, Luis González Macchi asumiera el cargo en marzo de 1999 al ocupar la segunda posición en la línea de sucesión. Ante la ausencia de una definición constitucional de la duración del mandato, fue una sentencia de la Corte Suprema de Justicia la que confirmó en el cargo a Macchi hasta 2003, convocando únicamente elecciones a la vicepresidencia. Emergen entonces argumentos no sólo contrarios al gobierno de Macchi, sino en contra también de la judicialización en la resolución de los conflictos políticos[20]. La población en general expresa la falta de legitimidad del mismo, al no emerger de la soberanía popular directa. Si a ello se suma la posibilidad de que el recambio vicepresidencial deba hacerse mediante el mencionado mecanismo de designación parlamentaria, la percepción de que los que gobiernan el país no son elegidos por el pueblo, se intensifica.

2.2.1.3. Gobernabilidad legislativa o grado de cooperación Ejecutivo-Legislativo

Las relaciones entre los actores representados en el gobierno y los partidos políticos con representación parlamentaria determinan el grado de fracaso o éxito de las negociaciones sobre política nacional (Coppedge, 1996). Entre

[20] En palabras de uno de los expertos entrevistados, la judicialización del problema de la sucesión como consecuencia de la vacancia simultánea en la presidencia y la vicepresidencia, abrió las puertas para que el Poder Judicial avance sobre cuestiones cuya resolución debería pasar por consensos que involucren de una manera amplia a los sectores políticos, académicos y a la opinión pública. Un claro ejemplo es la decisión de resolver por la vía de la interpretación constitucional el vitaliciado en el ejercicio de sus propios cargos. Ante una interpretación de la Cámara de Senadores contraria, y el intento por parte de la misma de sustituir a algunos ministros de la Corte, la Corte presentó la acción de referencia que tiene como consecuencia el vitaliciado de los actuales miembros, sin que esto se haya consensuado con el resto de actores estratégicos.

los síntomas de ingobernabilidad en esta esfera se cuentan abusos de poderes de decreto, inmovilismo, conflictos constitucionales, manipulación de los jueces. Muchos de estos síntomas pueden categorizarse como aspectos de la "pugna de poderes".

En la clasificación de poderes presidenciales que establecen Mainwaring y Shugart (1997), los poderes legislativos del presidente y el apoyo con el que cuenta por parte del partido destacan como ejes fundamentales para calibrar la capacidad del Ejecutivo para implementar planes de gobierno y acciones públicas. Ambos ejes pueden complementarse o neutralizarse entre ellos, de manera que un Ejecutivo con poderes constitucionales débiles puede tener una capacidad de agenda política muy fuerte si cuenta con un apoyo mayoritario en la cámara o cámaras legislativas. Del mismo modo, pero a la inversa, un presidente que no cuenta con el apoyo del partido mayoritario en el Congreso puede obtener un buen margen para gobernar si la constitución le atribuye una serie de poderes Legislativos que le facultan para introducir los cambios que él considere pertinentes.

El tipo de poderes presidenciales que más nos interesan en aras de evaluar la capacidad de acción política del Ejecutivo frente al Legislativo son los que se refieren a los poderes Legislativos del presidente. Al respecto, Mainwaring y Shugart (1997) distinguen entre poderes *reactivos* y poderes *proactivos*. Los poderes *proactivos* son los que habilitan al presidente para que pueda modificar el *status quo*, y se concentran fundamentalmente en su capacidad de decreto. Por su parte, los poderes de carácter *reactivo* son aquellos que capacitan al jefe del Ejecutivo para impedir la implantación de determinadas iniciativas, y se derivan del poder de veto total o parcial del presidente.

A continuación detallamos el tipo de poderes *reactivos* de que dispone el presidente según lo definido por la Constitución:

Respecto a la capacidad de veto: la Constitución prevé el veto total y parcial del Ejecutivo a las iniciativas del Legislativo. El veto total del Ejecutivo es débil –siguiendo los términos de Mainwaring y Shugart- , puesto que puede ser superado por la mayoría absoluta de las cámaras[21].

El veto parcial establece que el presidente pueda objetar parte de la propuesta enviada por el Congreso. El veto parcial también puede ser superado por el voto de la mayoría absoluta de ambas cámaras (la iniciadora y la revisora). Si las objeciones fueran total o parcialmente aceptadas, ambas cámaras podrán decidir, por mayoría absoluta, la sanción de la parte no objetada del proyecto de ley, pasando éste a promulgarse y publicarse.

Atendiendo únicamente al reparto de escaños en las cámaras –como ilustra la tabla 3- no pueden intuirse el tipo de coaliciones capaces de apoyar o vetar la acción del Ejecutivo si atendemos a la fuerte fragmentación interna que existe en los partidos.

Aunque aparentemente el Partido Colorado tiene mayoría absoluta en ambas cámaras –debe recordarse que la mayoría absoluta se conseguiría con el voto de 41 miembros en la Cámara de Diputados y 23 en el Senado-, su nivel de división interna es tan crítico que no puede esperarse un comportamiento cohesionado que responda a una lógica de partido por parte de los distintos grupos parlamentarios[22].

[21] La capacidad de superar el veto del Ejecutivo por el voto de la mayoría absoluta del Congreso se categoriza como veto débil. Cuando se trata de una mayoría calificada de las 2/3 partes, se considera veto fuerte.
[22] En el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados se prevé la posibilidad de que los distintos bloques parlamentarios puedan constituirse en más de una bancada siempre que ésta no esté compuesta por menos de siete miembros (art. 34)

Tabla nº3: Configuración partidaria del Congreso tras las elecciones de 1998

Partido	Escaños en la Cámara de Diputados	Escaños en el Senado
ANR	45	25
PRLA	26	13
PEN	9	7

Fuente: Elaboración propia a partir de los sitios web de la Cámara de Diputados y del Senado

Disponemos de información sobre las leyes vetadas por el Ejecutivo durante el periodo 1993-1998, lo que puede darnos una idea de la relación de cooperación o bloqueo entre el Ejecutivo y el Legislativo (Vicepresidencia de la República – Secretaría General, 2000). Durante ese periodo, 63 leyes fueron vetadas por el Poder Ejecutivo, de las cuales, se acabaron ratificando en su sanción inicial 15, 17 acabaron aceptando el veto Ejecutivo (en su versión total o parcial) y 18 quedaron bloqueadas en el Legislativo, sin conseguir un acuerdo entre las cámaras. Las trece leyes restantes tienen pendientes las resoluciones de las cámaras.

La interpretación que puede derivarse de este recuento no es unívoca. Por un lado se evidencia la capacidad que efectivamente tiene el Congreso para imponer sus decisiones. Para compensar la relativa facilidad con que el Congreso puede levantar un veto presidencial –y una vez levantado, esa ley no podrá ser vetada por el presidente de nuevo durante las sesiones del mismo año- uno de nuestros entrevistados sugería una de las prácticas habituales utilizadas por el jefe del Ejecutivo: “a veces, los presidentes cuando no consiguen imponer el veto a una determinada ley, la llevan a la Corte Suprema, con lo que logran, al menos, congelarla”. No obstante, las 17 leyes promulgadas en la versión que incorpora el veto del Ejecutivo también dan cuenta de la efectiva utilización de este mecanismo de poder *reactivo*. Finalmente, quizá lo que resulta más significativo es el número de leyes que quedan paralizadas en las cámaras como resultado de la incapacidad de generar mayorías favorables o desfavorables a la decisión del Ejecutivo.

Respecto a los poderes *proactivos,* a continuación detallamos lo definido por la Constitución:

· La Constitución prevé la capacidad ejecutiva de solicitar el tratamiento urgente de determinado proyecto, restringiéndolo, no obstante, a la solicitud de tres proyectos en un periodo Legislativo ordinario, salvo que la Cámara de origen acepte dar dicho tratamiento a otros proyectos, por mayoría de 2/3 (art. 210 de la CE). En contraprestación cada cámara, por mayoría de dos tercios, puede dejar sin efecto, en cualquier momento, el trámite de urgencia.

· También atribuye como competencia exclusiva del Ejecutivo la presentación anual del proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación, que debe ser también considerado por el Congreso con carácter de prioridad absoluta (art. 216).

· Aunque la Constitución establezca que el Presidente puede dictar decretos (art. 238), estos decretos no permiten al presidente establecer modificaciones en el status quo Legislativo –por ejemplo, fijar nuevos impuestos o un sistema de pensiones distinto. Se trata más bien de desarrollos normativos de una ley.

Por tanto, constitucionalmente no está prevista ni la delegación de poderes Legislativos al Ejecutivo por parte del Congreso, ni la exclusividad de iniciativa legislativa en ciertas áreas del Poder Ejecutivo excepto en el caso de debate parlamentario en materia presupuestaria, que se inicia a instancia exclusiva del proyecto del Ejecutivo. La nueva Constitución priva al Poder Ejecutivo de ciertos mecanismos de intervención de los que disponía desde

1940. El texto constitucional de 1992 restringe los poderes del Poder Ejecutivo en distintos flancos[23], que a continuación se desarrollan con más detalle.

Por su parte, el Poder Legislativo no sólo ha incrementado sus competencias legislativas como la concesión de franquicias para la explotación de recursos naturales, o la concesión de los servicios públicos, en detrimento de las que tenía el Ejecutivo en la época stronista; sino que, a la vez, la Constitución de 1992 le atribuye facultades y funciones que le proporcionan una mayor capacidad decisoria, al obtener competencias que generalmente desempeñan los Ejecutivos. A título de ejemplo pueden citarse la capacidad de ampliar el presupuesto o la competencia de decidir sobre los accesos y cuestiones organizativas de la administración militar. La facultad de ampliación de las partidas presupuestarias por parte del Congreso puede entenderse como una intromisión del Congreso en la elaboración del presupuesto. Este hecho puede llegar a dificultar la ejecución del mismo si el proceso de ampliación presupuestaria en el Parlamento no obedece a un ejercicio de racionalización. Poner límites a esta situación está previsto en la nueva Ley de Administración Financiera.

De todo lo anterior se deduce que el sistema presidencialista paraguayo está institucionalmente dotado de un Congreso con fuertes atribuciones legislativas y con una gran capacidad para entrometerse en la acción de gobierno. Si, además, tenemos en cuenta que se trata de un Poder Legislativo muy fragmentado, que no funciona con una lógica de bancadas partidistas sometidas a la disciplina de partido, las combinatorias posibles a la hora de bloquear o apoyar la acción de gobierno no sólo son imprevisibles sino también infinitas. En palabras de uno de nuestros entrevistados,

"Con relación a la gobernabilidad, existe una situación de equilibrio perverso en términos de Gramsci, puesto que existen los bloqueos suficientes pero no las mayorías necesarias para tirar adelante iniciativas constructivas".

2.2.2. Mecanismos de control al poder político: accountability

Algunas de las ventajas que los regímenes presidenciales presentan en términos de *accountability* democrática –esto es, el ejercicio de responsabilidad política que resulta de la delegación de la soberanía popular- se derivan del vínculo electoral directo que existe entre los representantes y los representados tanto en el Poder Ejecutivo como el Legislativo, hecho que refuerza la responsabilidad electoral entre representante y representado. Además, la independencia de mandato entre poderes apuesta por el no sometimiento de uno frente al otro. El presidencialismo, de hecho, responde precisamente a una lógica de frenos y contrapesos, que es la que subyacía en la adopción de este modelo en el sistema estadounidense.

En nuestro análisis, distinguimos entre la rendición de cuentas vertical –que se refiere al ejercicio de responsabilidad política que se establece entre representantes y representados- de la rendición de cuentas horizontal– referida al control existente entre los distintos poderes[24]. Con la Constitución de 1992, fueron muchas e importantes las modificaciones e innovaciones que se incorporaron en términos de rendición de cuentas horizontal y vertical. Por lo general, la nueva Constitución redujo sustancialmente la fuerza del Poder Ejecutivo y aumentó considerablemente la del Poder Legislativo, posiblemente como consecuencia de la larga experiencia autoritaria de la cual se quería salir. La articulación de un marco constitucional en base a los principios democráticos de separación e independencia de los poderes supuso retirar la facultad del presidente de disolver el Congreso, reducir la

[23] Esta observación y las que siguen quedan avaladas por un informe del PNUD dedicado a la calidad de la democracia y la gobernabilidad (PNUD, 1996).
[24] Nos basamos en la definición acuñada por Guillermo O'Donnell (1996).

discrecionalidad presidencial en cuanto a la declaración del Estado de Sitio (llamado “de excepción” en el nuevo texto) y abrir la posibilidad de que sea sometido a juicio político para su destitución. (Mendonca, 2000).

En lo que sigue, vamos a analizar los mecanismos institucionales previstos para ejercer controles políticos.

2.2.2.1.Rendición de cuentas horizontal

A continuación examinamos los mecanismos de control político de que disponen los distintos poderes del Estado así como las debilidades a que se enfrentan en su efectiva utilización.

El Congreso

La Constitución de 1992 otorga al Poder Legislativo fuertes mecanismos de control sobre los demás poderes del Estado. Así, el Congreso tiene facultades para solicitar informes, citar e interpelar a ministros, y emitir votos de censura para los mismos con la posibilidad de recomendar su exclusión de los puestos de decisión.

Así, queda constitucionalmente previsto:

1) Las cámaras pueden solicitar informes a los poderes del Estado, a los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, y a los funcionarios públicos (art.192). Debe señalarse, no obstante, que no existen sanciones para el incumplimiento, y si a esto se añade el hecho de que muchas veces los requeridos son funcionarios protegidos por fueros, o cuya remoción sólo puede efectuarse vía juicio político, se genera una situación en la que la contestación no se acaba efectuando en muchos de los casos[25].

2) También pueden interpelar a determinados altos funcionarios del Estado. Según establece el artículo 193 de la Constitución, cada cámara, por mayoría absoluta puede citar e interpelar a los ministros y a otros funcionarios de la Administración Pública.

No obstante, este mismo artículo limita la acción del Legislativo en el sentido de que no se puede citar ni interpelar al presidente de la República, al vicepresidente ni a los miembros del Poder Judicial en materia jurisdiccional. En la práctica, el mecanismo previsto de interpelación pierde potencia debido a que en caso de que la misma no satisfaga al Congreso, la mayoría requerida para proceder al consiguiente mecanismo de censura es significativamente alta (2/3).

3) Podrán realizar mociones de censura ministeriales cuando los citados no concurran a la cámara respectiva o se consideren insatisfactorias sus declaraciones, aunque con el matiz de que éstas serán de carácter recomendatorio y aprobadas por mayoría de dos tercios (art. 194). De manera que esta medida no obliga a la destitución efectiva del cargo.

4) La Constitución también prevé la articulación de comisiones de investigación que pueden iniciar un proceso contra cualquier alto funcionario público, quedando excluidos de este procedimiento el presidente, el vicepresidente, los ministros y los magistrados Judiciales (art.195). En la práctica, estas comisiones han contribuido a la producción de informes que han denunciado actos de corrupción. Sin embargo, la investigación no se ha visto acompañada de sanciones Judiciales efectivas, que dotarían de mayor sentido a la labor de las comisiones de investigación.

[25] Para ilustrar la debilidad de este mecanismo de control se puede mencionar cómo en el momento de redacción del informe se generó una controversia con el Ministerio de Defensa después de que se negara a remitir informes sobre temas presupuestarios amparándose en el secreto de Estado.

5) Finalmente, el artículo 225 de la Constitución prevé la utilización del mecanismo de juicio político en estos términos:

"El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte suprema de Justicia, el Fiscal General del estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos. En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria".

A continuación detallamos tres elementos que, o bien por omisión o bien por definición, convierten el recurso a juicio político en un mecanismo susceptible de ser utilizado para desestabilizar o boicotear la acción de gobierno, más allá del uso legítimo y necesario que se le atribuye en tanto que mecanismo de control político.

Los dos primeros elementos se relacionan con cómo vienen definidos los tiempos del proceso de enjuiciamiento político en la Constitución, puesto que no quedan establecidos institucionalmente ni los plazos ni el número de juicios políticos a los que puede someterse un presidente durante su mandato[26]. Estas dos características añaden más potencia al mecanismo de juicio político en la medida en que el jefe del Ejecutivo puede estar en la cuerda floja durante un largo periodo de tiempo. La inestabilidad y la ingobernabilidad están garantizadas si se produce esta situación. El ejemplo más ilustrativo de esto se ha estado produciendo con el proceso de juicio político iniciado al actual presidente, L. G. Macchi[27].

La tercera característica se refiere a los motivos por los cuales el jefe del Ejecutivo puede ser sometido a juicio político. Así, si generalmente la utilización de este mecanismo queda circunscrita a la acusación por delitos cometidos ya sea en el ejercicio del cargo presidencial o por delitos comunes, el artículo en cuestión prevé la acusación por mal desempeño de sus funciones. Este elemento incrementa en gran medida, a nuestro juicio, la capacidad y, en el peor de los casos, la discrecionalidad en la fiscalización legislativa[28].

Por tanto, el mecanismo de *accountability* horizontal con efectos sobre el presidente y el vicepresidente es únicamente el juicio político, bastante exigente en términos de mayorías requeridas. Las altas mayorías requeridas tanto para la acusación en la Cámara de Diputados (2/3) como para la destitución (2/3) hace muy difícil que en la práctica sirva para remover del cargo al presidente o a otros cargos del Ejecutivo. De hecho, la destitución presidencial por juicio político, no se ha dado nunca en la historia política paraguaya. En la práctica, aunque nunca se haya aplicado hasta llegar a la destitución presidencial, sí ha sido utilizado y ha contribuido a generar presión sobre la acción del Presidente, hasta llegar a provocar su renuncia en el caso de Cubas.

[26] Algunos entrevistados, incluso, proponían que en caso de que el juicio político se acabara desestimando, el presidente pudiera tener la posibilidad de disolver el Congreso, si atendemos a la compleja situación que se genera para el jefe del Ejecutivo para gobernar con un Congreso que le ha retirado la confianza.

[27] El proceso de juicio político fue iniciado a petición del PLRA por mal desempeño de funciones y delito común. Otros cinco pedidos fueron solicitados por la Organización Nacional de Aborígenes, por Abogados Anticorrupción, por Hermes Saguier, Nemesio Barreto y el Frente Democrático de Salvación Nacional. Finalmente, la Cámara de Diputados rechazó los seis pedidos de juicio político al Presidente. (ABC Color, 5/9/2001).

[28] En palabras de Pérez-Liñán: "Cuando el Poder Legislativo destituye a un presidente en forma intempestiva, o incorpora pruebas contra el presidente que difícilmente podrían ser aceptadas en un proceso judicial, puede estar –mas allá de que la acción parezca legítima en el momento- comprometiendo la credibilidad institucional del juicio político en el futuro" (Pérez-Liñán, 2000).

Las capacidades que la Constitución atribuye al Congreso en cuanto a la rendición de cuentas horizontal quedan además fortalecidas por la inmunidad de la que gozan los parlamentarios (art. 191).

Si contemplamos estos mecanismos de control político junto con las capacidades de veto Legislativo que tienen las cámaras sobre las propuestas y proyectos del gobierno, podemos concluir, en la línea de lo que nos explicaba uno de nuestros entrevistados[29], que la capacidad de veto y fiscalización del Legislativo frente al Ejecutivo es significativamente mayor. Se trata, por tanto, de un régimen presidencialista con un parlamento muy poderoso. No obstante, estas atribuciones pueden quedar diluidas si tomamos en consideración un conjunto de elementos que merman en algún sentido la capacidad de fiscalización del Legislativo. Éstos se concretan en tres características institucionales formales e informales. En primer lugar nos encontramos con la insuficiencia del régimen de incompatibilidades de los parlamentarios, que indefectiblemente resta independencia y objetividad al ejercicio de control político que debe desempeñar el órgano Legislativo. En segundo lugar, la inexistencia de la disciplina de voto juega en contra de la capacidad de actuación parlamentaria, en este caso, dirigida a la fiscalización del Ejecutivo. Éste último elemento queda complementado con la tercera de las características, propia del sistema de partidos, que alude al nivel de fragmentación de los mismos.

El Poder Ejecutivo

Respecto al ejercicio de control político al que somete y es sometido el Poder Ejecutivo, ya se ha comentado al inicio del apartado que la nueva institucionalidad que establece el texto Constitucional de 1992 resta capacidad decisoria y de intervención al Poder Ejecutivo. En efecto, y no obstante ser una característica extrapolable al conjunto de sistemas presidencialistas, el jefe del Ejecutivo no puede disolver el Congreso en el caso de que en una situación en que se le haya retirado la confianza, éste se vea incapaz de gobernar. Por otro lado, la capacidad de veto total o parcial que le otorga la Constitución queda debilitada por el hecho de que éste puede ser superado por una mayoría absoluta de las cámaras; su veto en el proceso Legislativo es, pues, débil. Junto a lo anterior, con el nuevo texto constitucional el jefe del Ejecutivo puede ser destituido por el Parlamento mediante el uso del *impeachment* o juicio político.

El Poder Judicial

En cuanto al Poder Judicial, la Constitución reconoce su independencia mediante el principio de independencia del Poder Judicial (art.248), el de inamovilidad (art.252), el de inmunidad (art.255) y el régimen de incompatibilidades para jueces y magistrados (art. 254).

No obstante, el nivel real de independencia se puede ver afectado por los criterios de designación utilizados en el nombramiento de magistrados de la Corte Suprema. En opinión de la mayoría de nuestros entrevistados, el procedimiento de propuesta de ternas a cargo del Consejo de la Magistratura para ser designados de acuerdo con la decisión del Senado y del Ejecutivo está muy politizado y responde a una lógica de reparto de poder político entre partidos.

Otro elemento presente en la administración del Poder Judicial que puede mermar su condición de independencia política tiene que ver con la no profesionalización de jueces y magistrados; dicho de otro modo, la no existencia de una carrera Judicial que amerite el acceso a tales cargos[30].

[29] En palabras del entrevistado: “Hay una relación desigual entre Legislativo y Ejecutivo. Éste “no puede tocar” al Parlamento. El error más grave es el haber planteado un régimen presidencialista con una mezcla de parlamentarismo”.
[30] Para profundizar en los temas relativos al Poder Judicial remitimos al lector al capítulo dedicado al Estado de Derecho.

El resto de controles entre poderes del Estado recaen en el Ministerio Público y la Contraloría General de la República.

El Ministerio Público

El Ministerio Público tiene atribuida la función de representar a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, gozando de autonomía funcional y administrativa en el cumplimiento de sus deberes y de sus atribuciones. El fiscal general goza del mismo tratamiento que los jueces y magistrados en cuanto a la inamovilidad, inmunidad y régimen de incompatibilidades. No obstante, la independencia presumida en el artículo 266 de la Constitución queda en tela de juicio en opinión de algunos entrevistados, debido a que el mecanismo de nombramiento del fiscal general del Estado es similar al que se utiliza en el caso de los miembros de la Corte Suprema – aunque a la inversa, ya que es nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura (art. 269). La composición del Ministerio Público responde en gran medida a una lógica partidista, de reparto del poder.

La Contraloría General

Finalmente, la Contraloría General de la República es el órgano con funciones de control sobre las actividades económicas y financieras del Estado en sus distintos niveles de gobierno. El texto constitucional garantiza su independencia y autonomía formal mediante la atribución de autonomía funcional y administrativa, junto con la inamovilidad de los cargos y la duración de sus miembros distinta a la del mandato presidencial. Igualmente la Constitución establece el mismo régimen de inmunidades y de incompatibilidades al que están sujetos los magistrados Judiciales. Del mismo modo, sólo podrán ser removidos vía juicio político. Efectivamente, los convencionales pretendieron otorgarle la estructura de un órgano extra-poder, es decir, no dependiente de ninguno de los poderes del Estado. Se compone de un contralor y un subcontralor designados por la Cámara de Diputados, de ternas propuestas por el Senado.

La figura de la Contraloría tiene un peso relevante en el estudio de los frenos y contrapesos que existen entre los distintos poderes del Estado puesto que la misma Constitución (art.283) le atribuye funciones tan axiales como el control y la fiscalización de los bienes públicos y patrimoniales del Estado, entidades regionales o departamentales, de las municipalidades, de la Banca Central y los otros bancos del Estado o mixtos, entidades autónomas, autárquicas o descentralizadas y de las demás empresas del Estado o mixtas. Es también, el órgano encargado de controlar la ejecución y liquidación del Presupuesto General de la Nación.

No obstante, en opinión de alguno de nuestros entrevistados, las funciones de control que desempeña en la práctica este organismo autónomo no superan el 30% del conjunto de órganos del Estado. Se sugiere, por tanto, una incapacidad real para desarrollar un control efectivo por parte de la Contraloría.

Uno de los principales problemas que, en general, aciertan a diagnosticarse en la falta de eficacia de este órgano del Estado se refiere al solapamiento de competencias con el Tribunal de Cuentas[31].

En opinión de los expertos entrevistados, la Contraloría no ha logrado la optimización de su gestión como órgano de control externo, debido a la

[31] El 8 de julio de 1994 entró en vigencia la ley nº 276/94 Orgánica y Funcional de la Contraloría General de la República, la cual en el art. 19 consagra el sistema de coexistencia de la Contraloría, órgano técnico de control financiero, y el Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, órgano jurisdiccional integrante del Poder Judicial, con competencia para ejercer el control de las cuentas de inversión del Presupuesto General de la Nación, de conformidad con lo establecido por el art. 30 de la Ley nº 879/81 Código de Organización Judicial.

confluencia de estos factores: a) la superposición de sus atribuciones con las del Tribunal de Cuentas, Segunda Sala; b) la imposibilidad de aplicar coercitivamente sus dictámenes y decisiones[32]; c) el debilitamiento en la confianza en la institución a raíz de los graves escándalos de corrupción en los que se han visto involucrados algunos de sus miembros; d) los problemas de partidización de sus funcionarios; finalmente, e) la falta de coordinación entre la Contraloría y el Ministerio Público.

Antes de dar paso al funcionamiento de los mecanismos institucionales de rendición de cuentas vertical, vale la pena advertir que todos los controles estatales hasta ahora revisados aquejan, en el ejercicio de sus labores de fiscalización, de un sesgo común: la corrupción. En efecto, la corrupción se erige como un grave problema que dificulta enormemente la acción de control de todos los órganos del Estado. Sólo a título de ejemplo, pueden reseñarse los casos de corrupción en los que supuestamente está involucrado el mismo presidente de la República – ya hemos comentado anteriormente el escándalo que ha suscitado el desvío de 16 millones de dólares de bancos paraguayos o la compra de un vehículo robado "mau" (ABC Color, 5/9/2001)- o la compra-venta de votos como práctica parlamentaria ampliamente reconocida o los resultados del informe del Banco Mundial que sitúan al Poder Judicial como el órgano más corrupto del Estado (Banco Mundial, 1999).

2.2.2.2.Rendición de cuentas vertical

La Constitución paraguaya introduce tres tipos de mecanismos institucionales a través de los cuales los poderes públicos rinden cuentas de su actividad a la ciudadanía. En primer lugar, figuran los mecanismos de participación y consulta, de los cuales el más importante es la celebración de elecciones. Como se mencionó anteriormente, las primeras elecciones limpias y transparentes son las municipales de 1996 y las presidenciales y legislativas de 1998. Por tanto, sólo a partir de ese momento puede decirse que las elecciones funcionan efectivamente como mecanismo de *accountability* vertical. Además de las elecciones, la Constitución hace referencia a otros dos mecanismos de participación y consulta ciudadana en el proceso político: el referéndum legislativo y la iniciativa legislativa. En ambos casos, la Constitución remite su concreción y desarrollo a una ley posterior[33].

Un segundo grupo de mecanismos institucionales que tienen a su disposición los ciudadanos para exigir responsabilidades a los poderes públicos son el recurso de amparo y la acción de constitucionalidad. Estos dos mecanismos se explican con detalle en el capítulo de Estado de Derecho. El tercer tipo de mecanismo de *accountability* vertical que contempla la Constitución paraguaya es el Defensor del Pueblo, que será abordado también en el capítulo de Estado de Derecho. Baste mencionar únicamente que no ha sido hasta octubre de 2001 cuando se ha elegido por primera vez a una persona para desempeñar este cargo. El retraso en este nombramiento responde, en opinión de varios de los entrevistados, a la dura pugna desarrollada entre los partidos para repartirse cuotas de poder.

2.2.3. Sistema electoral

Con el advenimiento del cambio de régimen en 1989, las reglas de juego de la institucionalidad política marcaron una nueva etapa en lo que se refiere a las distintas dimensiones de la vida política paraguaya. El sistema, la

[32] A pesar de la calidad de varias de sus investigaciones y de la gravedad de las denuncias que han formulado, la gran mayoría de ellas no son posteriormente tomadas en cuenta por el Poder Judicial.
[33] En el caso del referéndum la Constitución especifica un conjunto de materias que no son susceptibles de referéndum; a saber: las que se refieren a las relaciones internacionales, a la defensa nacional, a expropiaciones y limitación de la propiedad inmobiliaria, a cuestiones relativas a los sistemas tributarios y, finalmente, las relativas a las elecciones.

administración y el proceso electoral se vieron modificados en aras de ampliar y garantizar los derechos políticos requeridos en un proceso de apertura democrática. Con el inicio de la década de los noventa la introducción de estos cambios tuvo un reflejo en la producción de normas y el desarrollo de instituciones con el objeto de garantizar derechos como el voto libre e igualitario de carácter universal, la igualdad de oportunidades en el acceso a los cargos de representación pública, la libertad de asociación, etc.

Nada más empezar la transición democrática se estableció un nuevo código electoral, la Ley 1/90, que introdujo importantes cambios sustantivos como: la elaboración de un nuevo censo electoral, la selección directa de los candidatos de los partidos, el permiso para formar candidaturas independientes de los partidos tradicionales o la prohibición de que los miembros de las FFAA participaran en política (Riquelme y Riquelme, 1997).

Sin embargo, estos cambios no fueron suficientes para garantizar un sistema electoral competitivo, ni un proceso limpio y transparente que marcara una ruptura definitiva con las prácticas fraudulentas y las irregularidades del sistema electoral propio del régimen stronista. Esta ruptura comenzó a producirse a mediados de los años noventa, gracias a la creación de la Justicia Electoral, la renovación de los padrones electorales, la creación de un nuevo Código Electoral y la desafiliación política de las Fuerzas Armadas[34].

La adopción de esta nueva institucionalidad y normativa electoral, así como de los nuevos instrumentos de administración y fiscalización del proceso electoral pronto tendrá un reflejo en los informes favorables elaborados por los observadores internacionales. El informe de la OEA (CIDH, 1998), por ejemplo, define las elecciones municipales de 1996 y las generales de 1998 como las elecciones más limpias y transparentes de la historia electoral del Paraguay.

No obstante, desde este capítulo proponemos la revisión de algunas peculiaridades del sistema electoral, que se derivan tanto del recién adoptado diseño institucional, como de elementos de carácter más estructural como es el sistema de partidos. El objetivo es estudiar en qué grado contribuyen o entorpecen el buen funcionamiento de la gobernabilidad democrática.

2.2.3.1. Representatividad política

En este apartado abordamos el impacto que la institucionalidad electoral tiene sobre el nivel de representatividad política, atendiendo fundamentalmente a seis elementos que quedan definidos en la Constitución y el Código Electoral; a saber: el sistema de listas cerradas de partido, la fórmula electoral, las circunscripciones electorales, la concurrencia entre elecciones, los requisitos para presentar candidaturas electorales y finalmente las cuotas de representación femenina.

Si bien es cierto que las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989 fueron consideradas por los observadores internacionales como libres –aunque no justas-, el mapa de actores de la nueva etapa democrática difería en pocos elementos del mapa de actores del régimen stronista. Treinta y cinco años de hegemonía colorada se traducían en las primeras elecciones democráticas en una representación mayoritaria de los colorados tanto en el Ejecutivo como el Legislativo.

[34] La nueva legalidad del sistema electoral va a desarrollarse a partir de 1992, resultado del pacto de gobernabilidad, con la promulgación de la nueva Constitución, a la que le seguirán la renovación de padrones (ley 772/95), la organización de la Justicia Electoral (ley 635/95), el nuevo Constitución (ley 834/96) y la desafiliación de policías y militares (ley 679/95) .

De manera que los resultados electorales manipulados mediante lo que quedaba reglamentado durante el strosnismo a través de la *mayoría de primas* (2/3 partes para el partido mayoritario y el resto de representación para la oposición) se repetían ahora con un reglamento electoral proporcional basado en el sistema D'Hondt. Lo que intentamos resaltar con la afirmación anterior es que una vez establecido un sistema de representación proporcional, la presencia del partido Colorado en las instancias de poder continúa siendo mayoritaria. De manera que si el cambio de las reglas del juego no ha tenido más impacto en los resultados electorales puede deberse a la red tejida durante años por el Partido Colorado que continúa funcionando con la misma eficacia. Esto se explica por el hecho de que la ANR mantiene una red en el ámbito nacional y una capacidad de movilización que los otros partidos no pueden igualar.

Los niveles de representatividad política quedan regulados en el Código Electoral vigente que establece que todos los órganos colegiados del Estado (Senado, Cámara de Diputados, Juntas Departamentales y Juntas Municipales) estarán representados según resulte de traducir los votos obtenidos en cargos representativos mediante la fórmula D'Hondt (art. 258 del Código Electoral).

El artículo 258 del Código Electoral de 1996 define dos características determinantes del sistema electoral paraguayo: por un lado la fórmula de representación proporcional, que analizaremos a continuación y, en segundo lugar, el sistema de listas cerradas de partido. En opinión de algunos de nuestros expertos entrevistados, las listas cerradas determinan una mayor dependencia política de los candidatos frente al partido, en detrimento del vínculo político que debería primar elector-electo.

Éste es un tema polémico, porque si bien es cierto que las listas cerradas incentivan el clientelismo dentro del partido, las listas abiertas pueden promover que la misma lógica clientelar se traslade al espacio de interacción entre candidato-votante. Del mismo modo, la inexistencia de una sólida disciplina partidaria y el gran faccionalismo interno de los partidos políticos, neutralizan el efecto que pudieran tener las listas cerradas sobre el control partidario sobre los candidatos electorales.

En efecto, muchos de nuestros entrevistados alertaban acerca de la falta de cohesión interna en la definición de la estrategia de los partidos, más caracterizados por el personalismo y el caudillismo interno.

La fórmula D'Hondt, aunque responde a un sistema de representación proporcional, puede llegar a tener unos efectos favorables para las opciones mayoritarias . En los sistemas electorales donde esta fórmula se aplica junto con una delimitación de circunscripciones múltiples que, aunque plurinominales, no escogen un número de representantes elevado, la fórmula D'Hondt favorece a las opciones mayoritarias.

Fijémonos en lo que ocurre en la traducción de los votos a escaños en las dos cámaras del Congreso de acuerdo con los resultados de las últimas elecciones legislativas celebradas en 1998. Los 45 Senadores se eligen directamente por el sistema D'Hondt en una circunscripción única en el ámbito nacional. El mismo sistema es utilizado para la elección de los 80 diputados que ocuparán su cargo en la Cámara Baja, aunque en este caso las circunscripciones plurinominales son 18, que corresponden a los 17 departamentos administrativos más la capital, Asunción. Los resultados electorales en las elecciones legislativas de 1998 fueron los que siguen:

35 La fórmula D'Hondt consiste en dividir los resultados electorales entre tantos números como cargos electos deben llenarse, de manera que los cocientes resultantes van definiendo en orden decreciente qué opción política se queda con el cargo.

Tabla 4: Traducción de votos a escaños. Elecciones Generales de 1998

	Cámara de Diputados		Senado	
	Votos	Escaños	Votos	Escaños
Partido Colorado	857.473	45	813.287	24
Alianza Democrática	681.917	35	661.764	20

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por IFES.

La diferencia en votos obtenidos entre los dos partidos mayoritarios, ANR y la AD, no varía mucho según el tipo de elección, a diputados y Senadores. La diferencia en las elecciones a diputados fue de 176.000 votos aproximadamente y 152.000 en las elecciones a Senadores. No obstante, la distancia en términos de escaños se multiplica en el caso de los diputados- 152.000 votos de diferencia se traduce en 4 Senadores más para el Partido Colorado mientras que 176.000 votos de diferencia se traduce en 10 diputados más para el Partido Colorado. En términos relativos, la diferencia en el Senado es del 8,8 % y aumenta hasta el 12,5% en la Cámara de Diputados. La diferencia viene marcada entonces por la magnitud de la circunscripción electoral, que en el caso del Senado es el territorio nacional y en el caso de la Cámara de Diputados es el departamento. La ley electoral establece que cada circunscripción debe escoger como mínimo un representante a la Cámara de Diputados y el resto será establecido por criterios poblacionales. Casi la mitad de los departamentos –8 sobre 17- que eligen en circunscripciones plurinominales no superan los dos representantes. Las opciones mayoritarias se benefician de este mapa electoral puesto que al elegirse uno o dos representantes sólo los partidos mayoritarios acaban obteniendo representación[36].

Otro elemento importante relacionado con la representatividad política es el referido a los criterios de formación de partidos políticos. En ese sentido, el Código Electoral establece que los partidos políticos deben organizarse en el ámbito nacional, no siendo permitida la formación de partidos políticos regionales, más allá de la formación transitoria de movimientos políticos regionales para la presentación de candidaturas a gobernadores, Juntas Departamentales, Intendentes y Juntas Municipales.

Otro artículo del Código Electoral que viene a reforzar el carácter centralista de la vida política paraguaya establece que para poder ser reconocido como partido, el partido político en formación deberá presentar ante el Tribunal Electoral de la capital prueba de que cuenta con organizaciones en la capital de la República y en, al menos, cuatro capitales departamentales del país.

Finalmente no podemos dejar de considerar, atendiendo al criterio de representatividad, el nivel de representación que la mujer tiene en la vida política paraguaya. En cuanto a las medidas adoptadas en el Código Electoral, destaca, como ya hemos comentado anteriormente, la aprobación de una cuota mínima de participación para mujeres del 20%. Tanto para autoridades de la agrupación política como para candidaturas en elecciones nacionales o municipales. Este 20% debe estar distribuido alternadamente en las listas, a razón de al menos una mujer por cada cinco lugares. El porcentaje y la formulación obtenidos distan mucho de la solicitud inicial, que

36 En Departamentos como Caazapá, Misiones, Ñeembucú, Amambay, Canindeyú, Presidente Hayes o Boquerón, los representantes departamentales a elegir no son más que 2 e incluso en el caso del Alto Paraguay sólo se elige a un diputado.

formulaba el artículo como cuota máxima del 60% para cualquiera de ambos sexos.

La valoración sobre los efectos de la incorporación de tales medidas en la legislación electoral, basándonos en la opinión de la mayoría de nuestros entrevistados y en el informe de la Organización Mujeres del Sur, ofrece un panorama contradictorio. Aunque pueda afirmarse que la cuota ha ayudado a registrar avances en el porcentaje de participación femenina en listas plurinominales extensas –como las presentadas para el Senado- no tiene efectos en los cargos electos por circunscripciones pequeñas37.

Además, la cuota ha sido finalmente aplicada como un "techo" y no como un mínimo, tal como pretendía la propuesta inicial. Efectivamente, el articulado del Código Electoral no establece un orden en la configuración de listas de los partidos, de manera que aunque se cumpla el 20% de presencia de mujeres, éstas acaban ocupando las últimas posiciones de la lista. De ahí que pueda argüirse que su efecto haya podido llegar a sus límites en tanto que mecanismo de promoción.

La traducción numérica de tales mecanismos de promoción de la mujer desde un análisis comparado a lo largo de la segunda mitad de la década de los noventa, pone de relieve el débil impacto que han tenido. En el Poder Legislativo, el Congreso Nacional ha experimentado un leve crecimiento porcentual en la presencia femenina: del 5,6% de parlamentarias electas para el periodo 1993/1998 se pasó a un 8% en el actual periodo 1998/2003. Es en la Cámara de Senadores donde se registra un crecimiento significativo: del 11,1 al 17,8%. La Cámara de Diputados se mantiene con apenas el 2,5% de mujeres entre sus 80 integrantes, insensible a esta acción positiva por ser electo a partir de circunscripciones electorales pequeñas (Mujeres del Sur 1999-00). De manera que el problema de la poca eficacia de las cuotas de promoción de la representación femenina es atribuible al tamaño de las circunscripciones. Cuando los representantes son elegidos en una circunscripción más grande la proporcionalidad se acentúa y existen mayores posibilidades para la efectividad de las cuotas.

Más esperanzador es el aumento de la presencia de mujeres en las directivas de los partidos. Tomando como universo los partidos con representación parlamentaria en la etapa democrática, la Asociación Nacional Republicana (ANR), el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), el Partido Encuentro Nacional (PEN), el Partido Revolucionario Febrerista (PRF) y el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el incremento porcentual de la presencia femenina en las directivas partidarias es de 5 puntos desde 1995 a 1999 (Mujeres del Sur, 1999-00).

2.2.3.2. Calendario electoral

La Constitución de 1992 establece la elección popular directa de los distintos cargos de representación política, en el ámbito nacional, departamental y municipal, junto con la obligatoriedad del voto directo en las internas partidarias para la elección de las candidaturas y las autoridades de los partidos.

Este requisito institucional ha desembocado en un contexto político caracterizado por el embotellamiento electoral, hasta el punto de que cada ocho meses los partidos políticos se someten a procesos electorales –obsérvese en la tabla nº 5 que el número de elecciones transcurridas en la década de apertura democrática oscila entre las 15 ó 17 convocatorias electorales.

37 Para ampliar información sobre la situación de la mujer en el ejercicio del poder y la vida pública, consúltese el informe de Seguimiento de Beijing en los países del Cono Sur. (Mujeres del Sur, 1999-00).

Tabla nº 5: Convocatorias electorales en la última década

AÑO	MES	EVENTOS
	Febrero	Golpe
1989		Internas para Elección Presidencial y Parlamentaria
1989	Mayo	Elección Presidencial y Parlamentaria
1989		Internas para Municipales
1990/91	Mayo	Elecciones Municipales
1991		Internas para Constituyente
1991	Noviembre	Elección Constituyente
1992		Internas Presidencial y Parlamentaria
1993	Mayo	Elección Presidencial y Parlamentaria
1996		Internas para Elecciones Municipales
1996	Noviembre	Elecciones Municipales
1997/8		Internas para Presidencial y Parlamentaria
1998	Mayo	Elección Presidencial y Parlamentaria
2000		Internas para Vicepresidente
2000		Elecciones Vicepresidenciales
2001		Internas para Municipales

Nota: Se deberá sumar además, de entre 3 y 5 elecciones internas para autoridades partidarias.
Fuente: Reforma Electoral. Temas para el Debate. Grupo consultor Multipartidario para la Reforma Electoral

Esta calendarización viene definida en el mismo texto constitucional para las elecciones de alcance nacional y departamental, donde se establecen tanto el periodo de convocatoria electoral como el tiempo de mandato del presidente, vicepresidente, diputados, senadores, gobernadores y miembros de las juntas departamentales. Las eventuales modificaciones en lo referido a los periodos electorales van a verse dificultadas por la rigidez que entraña reformar un precepto de rango constitucional. No obstante, en el transcurso del periodo en el que se ha redactado este informe se ha aprobado una ley que modifica varios artículos del Código Electoral y ordena el calendario electoral (Ley 1830, de 16 de noviembre de 2001). Esta ley establece las fechas en que deben realizarse las elecciones internas de los partidos (para seleccionar los candidatos de los partidos a los distintas elecciones –presidenciales, legislativas, etc.- y, si corresponde, las autoridades partidarias) con respecto a la fecha señalada para la elección de que se trate (nacional o subnacional). Asimismo, se establece que estas elecciones internas deben ser simultáneas.

Teniendo en cuenta los distintos debates abiertos en relación con los tiempos electorales, así como haciéndonos eco de las opiniones que registramos entre nuestros entrevistados, podemos afirmar que es ya un lugar común la aceptación de los importantes costes que supone el actual calendario electoral y de la necesidad de su cambio. Ciertamente, no solamente representa un cuantioso coste económico -gran parte del cual tiene su origen en el erario público-, sino que también tiene efectos perniciosos sobre la gobernabilidad democrática, concretamente en tres aspectos; a saber:

· En primer lugar, el acuciante ritmo marcado por las distintas convocatorias electorales determina que la agenda programática de los partidos quede prácticamente monopolizada por la lógica electoral. En palabras del Grupo Consultor Multipartidario para la Reforma Electoral (1999), "los periodos

electorales no permiten que la clase política ni la ciudadanía piensen en función de los problemas nacionales por atender solamente en lo referente a las elecciones". La agenda programática de los partidos y de los cargos electos queda en un segundo plano cuando se está cerca de una convocatoria electoral. En Paraguay, esta situación no es la excepción, sino la norma. Las maquinarias de los partidos están constantemente atendiendo a los requerimientos marcados por los compromisos electorales, en detrimento de la articulación de estrategias programáticas coherentes, a la vez que se ve erosionada la labor de debate de la agenda política nacional.

· Incentiva una batalla inter e intra-partidista que hace aumentar notablemente el nivel de crispación en la vida política.

· Atendiendo a principios democráticos como la igualdad de oportunidades en la competición política, el establecimiento de un número tan elevado de elecciones, con sus correspondientes periodos de campaña electoral, desfavorece a las opciones minoritarias y con menor capacidad para movilizar recursos. "En las competencias largas de alto costo sólo triunfa el que tiene el dinero suficiente como para soportarlo, y este dinero no siempre proviene de fuentes legales" (Grupo Consultor Multipartidario para la Reforma Electoral, 1999). Esto último alerta de otro posible riesgo: la conexión con redes ilegales para buscar financiación para los partidos.

2.2.3.3. Elección directa y gobernabilidad

La nueva institucionalidad electoral incorpora la elección directa tanto para elegir a las autoridades de representación nacional, departamental y municipal, como en las elecciones internas de los partidos. En nuestro análisis vamos a analizar las elecciones internas de los partidos y cuáles pueden ser sus posibles efectos en términos de gobernabilidad democrática. Los impactos que puede tener la elección directa de los distintos cargos en el nivel departamental y municipal pueden ser también significativos para la gobernabilidad democrática, dado que pueden producirse situaciones de bloqueo inter e intra-gubernamental. El desarrollo de este aspecto se realiza en profundidad en el capítulo dedicado a la descentralización y el gobierno local.

Por tanto, nos concentramos en los efectos de la instauración de la elección directa en las internas de los partidos. La Constitución de 1992 establece la elección directa en la elección de las autoridades y las candidaturas electorales de los partidos políticos. Esta medida, aunque efectivamente contribuye a incrementar los niveles de democracia interna de los partidos, tiene efectos perversos sobre la gobernabilidad, como mínimo, en dos sentidos. En primer lugar tiene un efecto negativo puesto que viene a sumar una convocatoria electoral más al apretado calendario existente, lo que incrementa el desgaste político y de recursos económicos de las organizaciones partidarias. En segundo lugar, la obligatoriedad de tener que convocar elecciones cada vez que se aproximan elecciones generales o municipales, junto con el compromiso electoral necesario para elegir a las autoridades del partido, no hace más que acentuar la dinámica de pugna entre facciones que tradicionalmente ha caracterizado a los partidos y movimientos políticos paraguayos.

2.2.3.4. Financiación de los partidos políticos

El sistema de financiación de los partidos, movimientos y alianzas políticas en Paraguay tiene dos características fundamentales.

En primer lugar, el modelo de financiación responde a una fórmula mixta (art. 67 del Código Electoral), que habilita y autoriza tanto la financiación pública como también la privada. Esta fórmula mixta tiene en consideración tanto los argumentos esgrimidos en pro del financiamiento público, como aquellos que

se arguyen en defensa del privado. Los primeros sostienen la necesidad de preservar y amparar la competencia política de la influencia de los intereses creados, a través de la asignación de financiación estatal -en aras de aislar el proceso de búsqueda de fondos de intereses particulares que puedan manipular o distorsionar las estrategias de los partidos. Desde otro punto vista, los que defienden la financiación privada lo hacen en aras de incentivar una mayor permeabilidad de los partidos frente a la ciudadanía y el electorado, y para que estos últimos se conviertan en verdaderos agentes sociales y no en agentes estatales con financiamiento público permanente[38].

En segundo lugar, Paraguay ha instaurado el financiamiento estatal de la actividad política, optando por el modelo conocido como *permanente y electoral*[39], como en Argentina, Colombia, Ecuador, España, Italia y México. De manera que la aportación estatal a los partidos políticos no sólo responde a un subsidio tendente a financiar los gastos de campaña, sino también los gastos estructurales de la organización partidaria.

La financiación pública se realiza mediante tres vías:

· La aportación estatal es anual y apunta a la ayuda para el fortalecimiento funcional de los partidos políticos en los procesos democráticos. Se otorga anualmente a los partidos políticos inscritos y a las Alianzas Electorales. A los partidos políticos se les otorga un 15% del jornal mínimo para actividades diversas no especificadas por cada voto obtenido en las últimas elecciones para el Congreso. Los que se hayan presentado como Alianza reciben un monto en proporción al número de bancas que ocupe en la Cámara de Senadores (art.71 de la Constitución).

· El subsidio electoral: son reembolsos dados por el Estado sobre los gastos de campañas electorales, que se cobran con posterioridad a las elecciones (art. 70 del CE). El Estado subsidia a los partidos, movimientos políticos y alianzas, los gastos que originen las actividades electorales. Los montos otorgados por el Estado se destinan a *actividades diversas no especificadas* para cargos electos[40].

Además se otorga el 15% de un jornal mínimo para actividades diversas no especificadas por voto válido obtenido para el Congreso.

· Por financiación indirecta: La Ley establece exenciones de impuestos nacionales y municipales tanto para los partidos políticos como para los movimientos, específicamente en lo referente a los bienes muebles, inmuebles o semovientes, como también a los inmuebles de terceras personas cedidos en comodato y destinados exclusivamente para actividades de los partidos y movimientos políticos[41].

Con respecto a la financiación pública, entre los entrevistados se visualiza cierto consenso a favor de mantenerla pero introduciendo modificaciones de manera que responda a criterios de equidad. Hasta el momento las aportaciones estatales responden a criterios de proporcionalidad, de manera que los partidos que obtienen más votos, más cargos y más representación en el Congreso y el Senado acaban siendo los mayores receptores de financiación pública. Las propuestas de reforma que se barajan[42] pretenden disminuir las aportaciones según los cargos obtenidos y aumentarlos en un

[38] Si se quiere entrar en detalle en este debate, se recomienda la lectura del trabajo elaborado por el Grupo consultor Multipartidario para la Reforma Electoral. (Grupo Consultor Multipartidario para la Reforma Electoral, 1999)
[39] Descrito en Becker (1996).
[40] Como presidente (50.000 jornales mínimos), vicepresidente (50.000), diputados (2.000), Senadores (2.000), gobernador (5.000), miembro de la junta departamental (500), intendentes (dependiendo del grupo al que pertenezca el municipio va a recibir de entre 750 a 6.000 jornales mínimos), y concejales municipales (dependiendo del municipio oscilará entre 200 y 600).
[41] A parte, la ley electoral otorga el libre acceso a la utilización de espacios en los medios de comunicación de masas, abarcando tanto a los de financiación pública como a los privados.
[42] Nos referimos fundamentalmente a los proyectos de ley impulsados por el Grupo Consultor Multipartidario para la Reforma Electoral (1999).

50% cuando se trate de cargos ocupados por mujeres. Ésta vendría a ser una propuesta de discriminación positiva que podría tener efectos reales sobre la situación actual de discriminación, de la presencia femenina en los puestos de representación pública es irrisoria.

Además de la financiación, conviene prestar atención al control de los fondos públicos a disposición de los partidos. En Paraguay existe una importante deficiencia al respecto. Los esfuerzos de fiscalización de los fondos deberían perseguir un doble objetivo. En primer lugar, evitar el desvío de fondos públicos y, en segundo lugar, pero no menos importante, garantizar el uso apropiado de los mismos. Respecto a esta última observación, deben tenerse en cuenta las labores asistenciales que tradicionalmente vienen prestando los partidos de mayor arraigo social. Debe evitarse, por tanto, que el dinero público destinado a financiar los costes electorales o el gasto de funcionamiento organizativo, sea utilizado para prestar servicios que en un Estado Social de Derecho -como declara la Constitución- deben ser desempeñados, o como mínimo regulados, por el Estado. Los partidos no pueden invadir en este caso, la esfera del Estado. En palabras de uno de nuestros entrevistados, experto en el tema electoral:

"Es necesario corregir la capacidad de control de la Justicia Electoral, sobre todo, en lo que se refiere a los procedimientos internos de los partidos y en el manejo de fondos. Así, ocurre que los partidos no rinden cuentas de sus ingresos ante la Justicia electoral".

Pensando en todo lo anterior, el debate gira en torno a la creación de un organismo de control de financiación de los partidos políticos y de campañas electorales dentro de la Justicia Electoral. La legislación actual establece únicamente, a los efectos de establecer los debidos controles por parte de la Justicia Electoral, que cada partido designe un administrador de la campaña electoral que debe rendir cuentas ante el Tribunal Electoral de todos los gastos e ingresos dentro de los sesenta días siguientes a las elecciones. Este control queda totalmente sesgado políticamente puesto que la figura responsable del control es elegida por el partido, aunque con posterioridad deba rendir cuentas a la Justicia Electoral. Este aspecto resulta muy relevante en términos de gobernabilidad democrática puesto que incide directamente sobre los principios jurídicos de transparencia, control y racionalidad del gasto. También en la mejora del nivel de equidad en las condiciones de competencia electoral, así como en la protección de los partidos y movimientos políticos frente a las presiones corporativas e ilegales, y la provisión de recursos razonables a los partidos políticos en forma transparente y pública.

Respecto a la financiación privada, queda permitida a excepción de lo que establece el Código Electoral para las recaudaciones de fondos destinados a la campaña electoral[43]. Por tanto, existe la posibilidad de recibir aportes de origen privado para el financiamiento de la campaña electoral interna de los partidos, y el Código Electoral no establece ni límites en el monto ni en cuanto a su procedencia. Además, el control de la financiación privada se dificulta en un país donde resulta muy difícil investigar el origen de las donaciones debido a que no existe impuesto a la renta personal, y en consecuencia no hay datos fiables para efectuar cruzamientos.

Atendiendo a lo anterior y pensando en las debilidades del actual sistema de financiación privada, el debate gira en torno a la necesidad de que se establezca un límite a la donación que pueden realizar las personas físicas, así como que se regule mejor la donación de las personas jurídicas.

[43] A saber, recibir aportes de entidades o personas extranjeras; recibir aportes de sindicatos, asociaciones empresarias o entidades representativas de cualquier otro sector económico; y, recibir aportes individuales superiores al equivalente de 5.000 jornales mínimos, ya sea de personas físicas o empresas (art. 282 del C.E.).

2.2.3.5. La Administración y la Justicia Electoral

Desde 1995 el proceso electoral está administrado y juzgado por la Justicia Electoral, compuesta por el Tribunal de Justicia Electoral, Tribunales y Juzgados, la Dirección del Registro Electoral como órgano administrativo de composición pluralista y las 220 oficinas de distrito, lo que ha propiciado el incremento del nivel de confianza del sistema.

En efecto, fue un criterio generalizado, compartido por el propio partido de gobierno, la idea de que era insostenible seguir encomendando la administración de las cuestiones electorales a la Junta Electoral Central, un organismo controlado por un solo partido político, donde las dos terceras partes de sus miembros eran designados por el partido mayoritario. Del mismo modo, el *juzgamiento*[44] de las elecciones era una función que competía al Congreso, que en ambas cámaras tenía la misma proporción de dos tercios del partido mayoritario (Grupo Consultor Multipartidario para la Reforma Electoral, 1999).

Así pues, se acabó optando, ya en la ley nº 01/90, y también en las convencionales constituyentes de 1992, por la creación de un organismo imparcial que se encargara de la convocatoria, organización, dirección, administración, juzgamiento y proclamación de las elecciones y consultas populares; así como de las cuestiones relacionadas con el funcionamiento de los partidos políticos –distribución de los espacios de propaganda electoral gratuita, control y fiscalización del patrimonio de los partidos y la distribución de los subsidios y aportes estatales (art. 273 de la Constitución).

Las elecciones generales y municipales celebradas desde mediados de los noventa han sido poco cuestionadas por los observadores internacionales en cuanto a la administración del proceso. No obstante existen algunas lagunas en el tratamiento integral del proceso electoral que pueden requerir tanto el refuerzo de determinadas competencias de la Justicia Electoral en sus distintos niveles, como la adopción de nuevos instrumentos de control. En este sentido, en función de las aportaciones de las entrevistas y el estudio del proyecto de ley de reforma de la ley nº 635/95, que reglamenta la justicia electoral, identificamos los siguientes elementos para el debate:

1) Frente a la opinión de quienes interpretan que la Justicia Electoral tiene competencia exclusivamente en las cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales o municipales, del articulado de la propia ley se deduce que la Justicia Electoral tiene también competencia en las cuestiones derivadas de las elecciones de las sociedades intermedias (Ley 635/95, art.3).

En la práctica, los procesos electorales internos de los partidos políticos están administrados y sometidos a juicio por los tribunales internos partidarios. Este hecho provoca conflictos frecuentes en los procesos electorales, a la vez que resta credibilidad a los mismos, debido a que tales tribunales están sesgados políticamente en su constitución, afectando y distorsionando el resultado de las elecciones internas.

Todo lo anterior fundamenta la apertura de un debate en torno a la pertinencia de la participación de la Justicia Electoral en los procesos electorales internos, en aras de fiscalizar los gastos de las campañas electorales, arbitrar en el surgimiento de conflictos entre facciones en el proceso electoral y realizar cruces entre los padrones nacionales y los padrones de los partidos. Esta última medida sería muy útil para identificar los casos en los que se producen afiliaciones múltiples .

[44] En este informe utilizamos el concepto que viene definido por la propia Constitución.

2) De acuerdo con el artículo 14 de la Ley 635/95, la jurisdicción territorial de los Tribunales Electorales es la misma que la de los Tribunales Ordinarios. Esto crea dificultades en el seguimiento de los procesos electorales al nivel departamental, ya que algunos departamentos tienen su territorio bajo la jurisdicción de dos tribunales diferentes. En este sentido, parece evidente que las reformas a debatir deben ir encaminadas a crear una jurisdicción territorial departamental para los Tribunales Electorales, en aras de mejorar el arbitraje de las elecciones a gobernadores, juntas departamentales y diputados nacionales (electos en circunscripción departamental).

3) Respecto a la financiación de los partidos políticos, la legislación actual establece únicamente que cada partido designe un administrador de la campaña electoral que debe rendir cuentas ante el Tribunal Electoral de todos los gastos e ingresos dentro de los sesenta días siguientes a las elecciones. Este control queda sesgado políticamente puesto que la figura responsable del control es elegida por el partido, aunque con posterioridad deba rendir cuentas a la justicia electoral.

Se detecta, por tanto, la falta de una correcta aplicación de procedimientos contables que sean uniformes para todos los partidos. Esto repercute negativamente en la capacidad de control por parte de la Justicia Electoral del manejo de fondos electorales realizados por los partidos políticos.

4) El control y la persecución de las faltas electorales queda debilitada por dos motivos básicamente. En primer lugar, no quedan bien detalladas las distintas irregularidades que pueden cometerse en el desarrollo del proceso electoral, de manera que difícilmente podrán ser perseguidas como tales. En segundo lugar, las faltas, cuando son reconocidas como tales, son juzgadas por la justicia ordinaria, de manera que quedan en un plano secundario si consideramos el nivel de saturación de los tribunales de la justicia ordinaria. En este sentido, se abre el debate sobre la necesidad de reforzar la capacidad de la Justicia Electoral en su labor de enjuiciamiento de las faltas electorales.

2.2.4. Sistema de Partidos

Revisando la historia del sistema de partidos, pueden definirse dos periodos diferenciados, uno desde 1870 hasta 1940 y un segundo que va desde 1940 hasta la salida del General Stroessner en 1989. Ambos periodos dieron forma a la evolución del sistema de partidos paraguayo. El primer periodo vio emerger a los dos partidos que dominan el espectro de representación política actual, y el segundo transformó tanto sus estructuras, como la correlación de fuerzas entre ellos, a la vez que alteró su relación con los militares. El sistema de partidos paraguayo es uno de los más longevos de la región, junto con los de países como Uruguay y Colombia. A finales de los años cuarenta, una sangrienta guerra civil inició un proceso que conduciría a la eliminación del sólido equilibrio entre los dos partidos “tradicionales” mayoritarios, los conservadores o colorados y los liberales, para resultar en una situación donde el Partido Colorado se erigiría como partido dominante. En el primer periodo, los dos partidos políticos tradicionales fueron fundados en 1887, el Partido Colorado y el Partido Liberal Radical Auténtico. Su emergencia no fue el resultado de diferencias ideológicas profundas o conflictos políticos. Contrariamente, el Partido Liberal nació como una reacción por parte de los sectores jóvenes y excluidos de la elite, los outs, al fraude oficial acontecido en las elecciones congresuales de Villarrica de junio de 1887, que llevó del mismo modo a la fundación del Partido Republicano Colorado de la mano de los ins, el grupo de la vieja elite política.

En el segundo periodo, a partir de 1947 el sistema de partidos pasó a ser un sistema no competitivo de partido único, para más tarde en el 63 y hasta el advenimiento de la democracia, convertirse en un sistema no competitivo de multipartidos, con el Partido Colorado como partido hegemónico.

Con el advenimiento de la democracia en 1989, se abrió un nuevo periodo en el que las reglas del juego político cambiaron y con ellas la ley electoral que había de regular un tipo de representación política más proporcional. En las elecciones municipales de 1991 se inauguró el nuevo Código Electoral de 1990 y en los resultados electorales se percibió un leve incremento de los independientes. No obstante, un repaso a los resultados electorales de las convocatorias presidenciales, legislativas, departamentales y municipales evidencia la preeminencia de los dos partidos tradicionales, Colorados y Liberales. El periodo post 1989 puede ser caracterizado como un sistema semi-competitivo multipartidista. Es semi-competitivo porque el Partido Colorado continúa teniendo el control absoluto del aparato del Estado.

Las principales características que definen el sistema de partidos actual del Paraguay pueden resumirse en los puntos que siguen:

1.-Los partidos "tradicionales" en Paraguay tienen la base de su capacidad de congregación en una lógica que trasciende la racionalidad, que les permite sobrevivir en los tiempos en que carecen de la posibilidad de distribuir beneficios o prebendas. Esa "virtud" se basa en una cosmovisión político-social y en un imaginario colectivo socialmente instalado, transmitido y mantenido en las pautas de interacción y transmisión oral propias de una sociedad tradicional (Caballero y Livieres, 1993). Esto queda ilustrado en los niveles de volatilidad entre las distintas elecciones, que no son significativos.

Es decir, en elecciones distintas –presidenciales, legislativas, departamentales, municipales- los porcentajes que consiguen los distintos partidos son prácticamente los mismos. Expresado en palabras de uno de los líderes políticos entrevistados:

"El comportamiento político de la ciudadanía por su parte ha respondido a criterios más propios de un sistema de creencias que a un comportamiento político racional. En este sentido, aunque el electorado se muestre decepcionado y disconforme con la acción de los partidos políticos, su fidelidad a determinado color es sólo comparable al sentimiento de pertenencia a un club de fútbol".

Y del mismo modo lo percibe otro de nuestros entrevistados:

"El voto al partido Colorado es casi una cuestión genética".

2.- La ideología no juega un papel preponderante en la conformación de los partidos. No están basados en ciertos intereses como los de clase o en determinados cleavages sociales. Los dos partidos más importantes son partidos catch-all[45], en el sentido de que son partidos pragmáticos, que buscan el apoyo de un amplio espectro de grupos y clases sociales. Un dato significativo respecto del electorado de cada partido consiste en que los partidos tradicionales cruzan las barreras de clase, educación u origen étnico (Caballero y Livieres, 1993: 29).

En palabras de una de nuestras entrevistadas, experta en temas electorales y sistema de partidos:

"Los principales factores que explican el voto de los paraguayos son tres: la lealtad tradicional a un partido, el clientelismo y el populismo".

Del mismo modo el comportamiento del electorado se rige por patrones de lealtad y clientelismo, lejos del ideal de elección racional en función de una propuesta programática o una identificación ideológica. La lógica que opera en el comportamiento del electorado no está tan basada en la identificación

[45] No obstante, en un sentido estricto, los dos partidos no son catch all, puesto que más que dirigirse hacia un electorado no comprometido e indeciso ambos se dirigen a un electorado ya comprometido con el partido (Riquelme y Riquelme, 1997).

ideológica como en la identificación de partido, y más específicamente en la identificación con familias políticas. De ahí que no puedan explicarse los partidos políticos paraguayos como partidos de clase o sectoriales, puesto que sus votantes abarcan los distintos estratos sociales. A parte de la identificación con las familias políticas, algunos expertos destacan el fenómeno del *oviedismo* como un fenómeno que pone de relieve cierta peculiaridad en el comportamiento político paraguayo. Estas voces argumentan que el *oviedismo* trasciende la lógica de las familias para insertarse más bien en una lógica populista propia de una sociedad con bajos niveles de desarrollo humano y con una cultura política cargada de tintes autoritarios, militaristas y patrióticos[46].

De ahí que algunos de los intelectuales paraguayos con los que nos entrevistamos nos sugirieran propuestas como la que sigue:

"La reforma de los partidos podría pasar por la formación de líderes jóvenes. Existe un nivel de ignorancia terrible sobre lo que es ideología".

3.- La fragmentación interna es una característica transversal a todos los partidos. Al conflicto tradicional entre colorados y liberales, con el advenimiento del proceso de democratización, se le une las duras batallas internas que se van a vivir en el seno de los dos grandes partidos políticos, hasta el punto que sus crisis internas dieron lugar a la formación de Encuentro Nacional (PEN), que tras 10 años de vida sufriría también una escisión interna.

Estas divisiones internas de los partidos se reflejan en el parlamento, donde están tan atomizados que no puede pensarse que representen las estrategias de los partidos[47].

4.- Podría decirse que los partidos políticos paraguayos están conformados por individualidades más que de "elites". De ahí que pueda hablarse de un fenómeno de "archipielaguización de la política", caracterizado por la primacía de los liderazgos personalistas por encima de la lógica de elites que responden a distintas corrientes de pensamiento dentro de un partido. Esto último está muy ligado al sistema de caudillaje que tradicionalmente ha prevalecido en los partidos.

Este elemento característico se ve agravado por el comportamiento de la misma clase política que, tradicionalmente, se ha caracterizado por la falta de disciplina y cohesión de partido y por conductas intolerantes y excluyentes. Nuestros entrevistados se referían a este fenómeno en términos de antagonismo entre ganador-perdedor. En palabras de uno de ellos:

"Históricamente el ganador ha arrebatado todo al perdedor, trátese o no de grupos del mismo partido, y éste último ha intentado vengarse políticamente de quien le arrebató todo en su día".

Queda abierta la pregunta de si el sistema de partidos paraguayo va a evolucionar hacia un sistema multipartidista competitivo o se va a consolidar como un sistema bipartidista de corte semi-competitivo. Las posibles transformaciones que se vislumbran en un futuro a medio plazo en el mapa de partidos pueden deberse a dos procesos de cambio que pueden avanzar de forma complementaria. Por un lado, la cristalización de un tercer espacio –que puntualmente ha sido ocupado en espacios electorales como la municipalidad de Asunción- puede llegar a aglutinar el conjunto de fuerzas de la sociedad civil en una propuesta política renovadora. Por otro, la

[46] Otras voces sugieren que el fenómeno del oviedismo no tiene sentido fuera del Partido Colorado.
[47] Uno de nuestros entrevistados comentaba al respecto que actualmente, el Partido Colorado, con 45 diputados, está organizado en cuatro bancadas; el Partido Liberal, con 26, en dos; y Encuentro Nacional, con 9 diputados, en una bancada, pero ha sufrido recientemente una escisión (País Solidario).

transformación puede ser el resultado de escisiones en el seno de los partidos más longevos y con mayor arraigo en la sociedad[48].

2.3. Crisis de gobernabilidad democrática experimentadas

En el análisis que hemos realizado del proceso de transición democrática en Paraguay y del sistema político-institucional resultante de este proceso se ha hecho referencia a varias situaciones que han hecho peligrar gravemente la gobernabilidad democrática. Aunque no se trata de situaciones aisladas, sin relación mutua, podemos diferenciarlas, de acuerdo con un criterio analítico, en tres grupos diferenciados; a saber:

· Aquellas situaciones de ingobernabilidad democrática provocadas por una vulneración de las reglas de juego democrático.

· Las situaciones de ingobernabilidad democrática producidas por la institucionalidad formal o informal existente.

· Finalmente, aquellas situaciones de ingobernabilidad democrática que son consecuencia de los bloqueos a la toma de decisiones políticas.

Seguidamente, examinaremos cada uno de estos grupos de situaciones de ingobernabilidad democrática, comenzando por el relativo al incumplimiento de las reglas de juego democrático.

2.3.1. No respeto a las reglas de juego democrático

Desde el comienzo de la transición han tenido lugar diversas situaciones de ingobernabilidad democrática producidas por una vulneración de las reglas de juego democrático. En particular, las situaciones más problemáticas de lesión de reglas del juego democrático han tenido su origen en tres factores: 1) fraude en los resultados electorales; 2) uso y/o amenaza de violencia política; y 3) acción política de las Fuerzas Armadas. Veamos cada uno de ellos.

El fraude en los resultados electorales constituye uno de los factores más claros, y a la vez relevantes, que conducen a crisis de gobernabilidad democrática. Tal como comentamos, hay suficientes indicios de fraude en el resultado de las elecciones primarias del Partido Colorado de 1992 para escoger al candidato presidencial. Estos hechos provocaron, entre otros efectos, un descrédito del partido y la facción implicados en el fraude, un incremento del enfrentamiento y la crispación en la vida política, y todo ello revirtió, sin duda, en un debilitamiento de la institucionalidad democrática.

Otro elemento muy importante que conduce a crisis de gobernabilidad democrática es el uso o la amenaza del recurso a la violencia política. En Paraguay han tenido lugar, a lo largo de la última década, graves episodios de violencia política e intentos fallidos de ponerla en práctica. En el primer caso, los episodios más dramáticos tuvieron lugar durante el “marzo paraguayo”, con el asesinato del vicepresidente Argaña, primero, y de varios manifestantes que protestaban frente al Congreso por parte de grupos paramilitares, después. Estos dos asesinatos, como comentamos, enervaron la difícil situación en que se encontraba el gobierno de Raúl Cubas –con fuertes enfrentamientos con el Poder Judicial, el Legislativo y con sectores de su propio partido-, hasta el punto de conducir a la dimisión de Cubas. En cuanto a las amenazas o intentos fallidos de violencia política, el más importante fue la intentona golpista de 1996 hilvanada por el general Oviedo, por la que fue juzgado y condenado a encarcelamiento.

[48] En esta línea, en una entrevista que le realizaron recientemente a Lino César Oviedo, éste sugería la posibilidad de que UNACE –el movimiento que encabeza él mismo en el seno del Partido Colorado- podría presentarse de forma independiente al Partido Colorado en las próximas elecciones presidenciales convocadas para el 2003 (Radio El Espectador, 2001).

El tercer elemento que hemos remarcado es la intervención de las Fuerzas Armadas en la vida política. Un requisito de toda democracia es que las Fuerzas Armadas cumplan exclusivamente una función militar, sin atribución política alguna. A pesar de que en la transición se llevaron algunas reformas legales en esta dirección, lo cierto es que las Fuerzas Armadas siguieron participando activamente en la vida política durante los primeros años de la transición, por ejemplo, colaborando en las campañas electorales del Partido Colorado. De todos modos, hay que destacar el esfuerzo de institucionalización democrática que han realizado, en los últimos años, las Fuerzas Armadas y su retiro de la escena política.

2.3.2. Institucionalidad formal o informal que pone en riesgo la gobernabilidad democrática

En el apartado anterior hemos visto cómo el no respeto de la institucionalidad vigente conduce a situaciones de ingobernabilidad democrática. Pero, también se pueden desencadenar situaciones de este tipo actuando de acuerdo con la institucionalidad vigente, ya sea una institucionalidad formal o informal. En lo que respecta al caso paraguayo, conviene destacar dos mecanismos institucionales conforme a los cuales actúan y se relacionan mutuamente los actores políticos, y que han dado pie a situaciones de ingobernabilidad democrática. Uno de estos mecanismos es de índole formal y el otro informal.

El mecanismo institucional formal al que nos referimos es el procedimiento de sucesión del presidente y vicepresidente contemplado en la Constitución. Como ya hemos comentado, la Constitución no establece explícitamente que, ante la dimisión o destitución de un presidente, tengan que celebrarse elecciones presidenciales. Y ello es lo que ha ocurrido en esta legislatura: el presidente actual no ha accedido al cargo a través de un refrendo popular, con lo que, en opinión de muchos, se ha contravenido uno de los principios básicos de un régimen presidencialista –la elección directa del presidente- y, por ello, anula legitimidad a su autoridad. Pero mucho más decisivo, en términos de ingobernabilidad democrática, ha sido la aplicación práctica del mecanismo de sucesión del vicepresidente.

En efecto, la celebración de elecciones vicepresidenciales ha colocado a un liberal en la vicepresidencia, situación que ha dado pie a fuertes enfrentamientos entre los dos “socios” del Ejecutivo y, consiguientemente, a una gran inestabilidad en la acción de gobierno. Dos datos son muy clarificadores al respecto: el partido del presidente y el del vicepresidente se han formulado mutuamente peticiones de juicio político, y el vicepresidente ha encabezado manifestaciones solicitando la dimisión del presidente. Esta situación “esquizofrénica” en la acción de gobierno no tiene parangón en otro régimen presidencialista de América Latina.

En cuanto al mecanismo institucional informal, nos referimos al prebendarismo y a la corrupción. Se trata, sin duda, de comportamientos y fórmulas de relación entre actores, ilegales, pero que, como vimos, están institucionalizados –informalmente- en la sociedad paraguaya, merced sobre todo a la labor realizada por el stronismo.

Durante la época de Stroessner el prebendarismo y la corrupción contribuían a la gobernabilidad del régimen, en tanto en cuanto permitían concitar amplios apoyos a la acción de gobierno y al propio régimen stronista (recuérdese la expresión que se decía entonces de la corrupción como “el precio de la paz”).

Sin embargo, parece evidente que este tipo de institucionalidad ataca frontalmente la institucionalidad de una democracia y, en consecuencia, de la gobernabilidad en una democracia.

2.3.3. Bloqueos a la toma de decisiones políticas

A lo largo del capítulo hemos ido mostrando diversas situaciones en las que se han producido importantes y frecuentes bloqueos entre partidos y poderes estatales a la hora de tomar decisiones políticas. Las causas de la repetida aparición de estos bloqueos son fundamentalmente dos. En primer lugar, la fragmentación interna que existe en los partidos paraguayos, especialmente en el Colorado. La división en facciones y la inexistencia de mecanismos institucionales que permitan un control partidista de las facciones lleva a que exista una mínima seguridad de cuál será la posición adoptada por una facción ante una iniciativa de la línea "oficialista" del partido.

Al hablar de mecanismos institucionales que permitirían controlar las facciones nos referimos, por ejemplo, al establecimiento de convenciones en los partidos –en lugar de primarias- a la hora de elegir a los representantes del partido. La historia reciente de Paraguay ha ofrecido numerosos ejemplos de estos bloqueos; entre otros, los dos siguientes:

· Abandono de la facción argañista del grupo parlamentario colorado y pase a la oposición durante el gobierno de Wasmosy. El gobierno quedaba, pues, en minoría en el Congreso y, por ello, estableció una modalidad de entendimiento con la oposición, conocido como "pacto de gobernabilidad".

· División en el seno del Partido Colorado respecto a la iniciativa de presentar un juicio político al presidente de la República, de su mismo partido. Ello tuvo lugar cuando se solicitó el juicio político a Cubas y más recientemente a González Macchi.

Un entrevistado utilizó una expresión que es muy clarificadora de la profunda división interna en el Partido Colorado: "el Partido Colorado es a la vez gobierno y oposición".

Además de esta fragmentación interna en los partidos, cabe destacar otra importante causa de los repetidos bloqueos que se producen en la toma de decisiones políticas y es la existencia de unos mecanismos institucionales formales e informales que favorecen estos bloqueos. Comenzando por los mecanismos formales, cabe señalar cómo la Constitución atribuye mayores atribuciones al Parlamento de lo que es común en un régimen presidencialista, lo que conduce a situaciones en que se bloquea la acción de gobierno.

Asimismo, un procedimiento con tanta capacidad de bloqueo al gobierno como es el de juicio político, tal como está formulado en la Constitución, es susceptible de ser utilizado muy frecuentemente. En efecto, no se establece ninguna limitación en cuanto a la solicitud de juicio político y uno de los motivos de su presentación es tan ambiguo que prácticamente justifica cualquier solicitud que se quiera realizar.

En cuanto a los mecanismos o procedimientos informales, conviene remarcar la compra de votos. Varios entrevistados nos han confirmado que esta práctica está institucionalizada –por supuesto, informalmente- en la actividad parlamentaria y que el voto de una ley o en apoyo del juicio político tiene un precio determinado.

Todo este conjunto de circunstancias hace que, como apuntaba un entrevistado, resulte mucho más sencillo crear una mayoría para colapsar la acción de un determinado poder público que lograr una mayoría capaz de sacar adelante proyectos constructivos. Un ejemplo ilustrativo es la incapacidad que ha mostrado la clase política hasta fechas muy recientes –octubre de 2001- para ponerse de acuerdo en elegir al defensor del pueblo.

3. Valoración general del sistema político-institucional y algunas propuestas de reforma

La sociedad paraguaya ha experimentado un importante cambio político desde la caída del régimen stronista. Cambio que se ha plasmado en el terreno institucional y en el comportamiento y actitudes de los actores estratégicos en el proceso político. En el primer caso, se ha desarrollado una construcción institucional que ha permitido avanzar hacia la gobernabilidad democrática del país. Entre otros aspectos, cabe mencionar el reconocimiento formal en la Constitución y en la legislación política de los principales requisitos institucionales de una democracia o la realización de reformas en la administración electoral y en los mecanismos de control entre poderes, que han supuesto un significativo avance hacia la gobernabilidad democrática. En el caso de los actores, conviene destacar especialmente la institucionalización democrática realizada por las Fuerzas Armadas y su subordinación al poder civil.

Pero junto a estos avances en términos de gobernabilidad democrática, a lo largo del capítulo se ha hecho hincapié en el deficiente diseño de ciertos elementos institucionales de la Constitución y la legislación política, y cómo ello ha conducido a situaciones de ingobernabilidad democrática. Entre otros elementos, cabe recordar los procedimientos de reemplazo del presidente o vicepresidente en caso de renuncia o ausencia de uno de ellos, el intensivo calendario electoral o la facilidad del Congreso para bloquear la acción del gobierno, por ejemplo, con la amenaza del juicio político o a través de la asunción de ciertas competencias, típicas del gobierno.

Habida cuenta de estas debilidades del diseño institucional que ofrece la Constitución y las consecuencias negativas que de ello se derivan, vale la pena reflexionar acerca de cuáles pueden ser las explicaciones de tal diseño. Pueden manejarse dos explicaciones alternativas. Una es que el deficiente diseño de muchos contenidos constitucionales puede obedecer a la falta de preparación y a la gran heterogeneidad social y política de los que intervinieron en la Asamblea Constituyente. Como plantea Daniel Mendonca (2000: 28): “los Partidos Políticos y los Movimientos sociales llegaron a la reforma constitucional sin estar debidamente preparados. Y, en consecuencia, se produjeron lamentables improvisaciones, cuyo producto fue una Constitución mediocre, desprolija, deficientemente elaborada, aunque cargada de buena voluntad”. La otra interpretación posible es que este diseño constitucional no fue producto de la inexperiencia o falta de formación de los constituyentes sino de una decisión racional de éstos para distribuir el poder del Estado entre los diferentes sectores políticos de tal forma que todos participasen de algún modo en la toma de decisiones de las diferentes áreas de poder, aun aceptando el riesgo de la aparición de bloqueos a la hora de adoptar decisiones. O quizás también puede pensarse en la compatibilidad de ambas explicaciones.

Sea cual sea de ellas la explicación más pertinente, nuestro interés ha sido remarcar la existencia de estas deficiencias constitucionales en términos de gobernabilidad democrática, con vistas a un doble objetivo: por un lado, lograr que se tome conciencia en la sociedad paraguaya de tales deficiencias y de la necesidad de emprender reformas al respecto; y por otro, formular por nuestra parte algunas propuestas de reforma, que recogen, en parte, sugerencias de los entrevistados y aportaciones de debates sobre contenidos constitucionales que se están llevando a cabo en Paraguay. Estas propuestas de reforma, que seguidamente presentaremos, cuentan con dos características básicas; a saber:

· En primer lugar, no se trata de reformas que exijan grandes cambios estructurales en el sistema político paraguayo y que, por ello, sean difícilmente aplicables, sino que se trata más bien de reformas concretas,

cuya realización es viable a medio plazo. Pero corresponde a los actores políticos paraguayos determinar, obviamente, cuándo es el momento más adecuado para iniciar el debate en torno a éstas u otras reformas constitucionales. Así, una opinión bastante extendida entre los políticos y analistas que hemos entrevistado es, que dada la fragilidad de la coyuntura política actual, resulta más conveniente agotar la presente legislatura y postergar cualquier iniciativa de reforma constitucional para la siguiente legislatura.

· En segundo lugar, aunque se trata de reformas concretas, el nivel de concreción no llega hasta el punto de especificar medidas de implementación. El interés de nuestro trabajo ha sido, como comentamos, plantear las debilidades institucionales y sugerir algunas posibles soluciones, pero dejando que sean los actores políticos paraguayos los que decidan cuándo y cómo llevarlas a cabo. Además, en algunos casos, el diagnóstico que hacemos de una determinada debilidad institucional no va a acompañado de una propuesta de solución, sino de varias, a fin de incentivar una reflexión y discusión entre los actores políticos.

Concretamente, las propuestas de reforma que presentamos tienen que ver con cuatro dimensiones básicas del sistema político paraguayo: el régimen político, el sistema de pesos y contrapesos entre poderes, el proceso electoral y el sistema de partidos. Empezaremos por plantear las propuestas relativas al régimen político.

3.1. Propuestas relativas al régimen político

1) Como hemos visto, los procedimientos establecidos para elegir un presidente y vicepresidente en caso de renuncia o ausencia de alguno de ellos han planteado, en la práctica, serios problemas de ingobernabilidad. El más importante ha sido el de la convocatoria de elecciones vicepresidenciales, que ha permitido el acceso al cargo de un representante de un partido político distinto al del presidente; situación que ha dado pie a un fuerte enfrentamiento en el seno del Ejecutivo. Otro problema que se ha planteado es el acceso al cargo de presidente –a diferencia del vicepresidente- sin un refrendo popular, lo que, para muchos, le anula toda legitimidad.

Para evitar estos problemas, sería necesario reformar los procedimientos de elección presidencial y vicepresidencial en caso de renuncia o ausencia de alguno de éstos, de forma que se tuvieran en cuenta dos condiciones: 1) que el presidente y vicepresidente pertenezcan al mismo partido, con lo que se debería suprimir la convocatoria de elecciones vicepresidenciales; la decisión sobre la suplencia del vicepresidente debería corresponder al partido, dado que éste designó en su día al candidato vicepresidencial; 2) la elección por sufragio universal del presidente, tal como es característico en un régimen presidencial; ello reforzaría su legitimidad democrática.

2) La Constitución atribuye ciertas competencias típicas –al menos, en la gran mayoría de los sistemas democráticos- del Poder Ejecutivo al Legislativo, tales como la facultad de ampliación del presupuesto estatal o la decisión en algunos temas de administración militar. La adopción de este tipo de decisiones por parte del Legislativo puede suponer importantes bloqueos a la acción de gobierno, por lo que podría plantearse la restitución de estas competencias al Ejecutivo.

3.2. Propuestas relativas al sistema de pesos y contrapesos entre poderes

3) Tal como está formulado el procedimiento de juicio político en la Constitución, se presta a una excesiva utilización. En efecto, no se establece ninguna limitación en cuanto a su uso y uno de sus motivos de solicitud –el

relativo al “mal desempeño de sus funciones”- es tan genérico que prácticamente justifica cualquier solicitud que se pretenda realizar. El juicio político es, sin duda, un valioso instrumento de control del Legislativo sobre el Ejecutivo, pero para que siga conservando su función original y no se convierta en un mero instrumento desestabilizador y de bloqueo de la acción gubernamental, su solicitud debería estar más restringida, tanto en lo temporal como respecto a los motivos de su presentación.

4) Una de las críticas principales que recibe el Poder Judicial es que se encuentra fuertemente politizado, situación que afecta negativamente a su función de control del resto de órganos del Estado. Aunque constitucionalmente se garantiza la independencia del Poder Judicial, existen ciertas condiciones institucionales que merman tal independencia, sobre todo, la inexistencia de una carrera Judicial profesionalizada. En efecto, el cargo de juez o magistrado no se logra en un concurso en el que se hayan avalado criterios meritocráticos, sino a través de la designación de la Corte Suprema (a partir de las propuestas en ternas planteadas por el Consejo de la Magistratura). De ahí la necesidad de una profesionalización de la carrera Judicial[49].

5) Conviene reforzar el régimen de incompatibilidades de los diputados y Senadores en aras de fortalecer su independencia en el ejercicio de la actividad parlamentaria y su capacidad de control político efectivo. La Constitución sólo hace incompatible la condición de diputado con la de empleado público o de empresas que exploten servicios públicos o que tengan concesiones del Estado. De manera que un parlamentario puede compatibilizar su cargo con, por ejemplo, la abogacía o la dirección de una empresa privada.

6) La Contraloría General de la República se encuentra sobresaturada y con una importante limitación de medios, lo que impide que realice una fiscalización efectiva de las cuentas públicas. Ante esta situación, vale la pena tomar en consideración las recién creadas contralorías ciudadanas y reflexionar acerca de su utilidad para el control de los organismos públicos, en especial los municipales. Una posibilidad que puede contemplarse es que las contralorías ciudadanas pasen a ser reconocidas por la Contraloría General y actúen como primer filtro de las irregularidades financieras, de modo que ésta pueda centrar su trabajo en las cuestiones más técnicas. Otro asunto importante que merma la efectividad de la Contraloría es la falta de coordinación de ésta con otros organismos de control, como el Tribunal de Cuentas y el Ministerio Público. Esto se traduce en que con frecuencia se duplican esfuerzos y sin que con ello se logren los resultados esperados. Se hace necesario, por tanto, mejorar la coordinación entre los distintos organismos fiscalizadores.

3.3. Propuestas relativas al proceso electoral

7) La obligación constitucional de celebrar elecciones internas en los partidos para los cargos y representantes de los partidos, unido a la convocatoria de elecciones presidenciales, legislativas, departamentales y municipales crea un calendario electoral excesivamente intenso. Esta situación no sólo representa un cuantioso gasto económico para el Estado, sino también considerables costes políticos y sociales. Con respecto a los primeros, cabe destacar cómo la abundancia de elecciones incentiva una batalla inter e intrapartidista que hace aumentar el nivel de crispación en la vida política y cómo afecta negativamente a la acción de gobierno, dado que los partidos conceden, frecuentemente, más prioridad a los asuntos electorales. En cuanto a los costes sociales, cabe mencionar que el exceso de convocatorias electorales puede crear una cierta sensación de hastío en la ciudadanía y que aumenta el riesgo de una vinculación de los partidos con grupos de

[49] En el capítulo de Estado de Derecho se examina con más detalle la independencia del Poder Judicial y se exponen diversas propuestas de reforma.

interés e incluso con grupos delictivos, a fin de obtener financiación para las continuas campañas electorales. Todas estas razones plantean la urgencia de llevar a cabo una reforma que racionalice el calendario electoral paraguayo. A la hora de discutir su realización, pueden tomarse en consideración dos criterios: 1) que se reduzca la duración de las campañas electorales; 2) que los partidos realicen simultáneamente varias elecciones internas (por ejemplo, las de los cargos internos del partido con las de los candidatos al Parlamento, etc.).

Debemos mencionar que en el transcurso de elaboración de este informe se ha aprobado la Ley 1830/01, que modifica varios artículos del Código Electoral y ordena el calendario electoral paraguayo. Entre otras cuestiones, esta ley establece las fechas en que deben realizarse las elecciones internas de los partidos (para seleccionar los candidatos y, si corresponde, los cargos de dirección de los partidos) con respecto a la fecha señalada para la elección de que se trate (nacional o subnacional) y que dichas elecciones internas deben ser simultáneas.

8) Como se acaba de plantear, la Constitución establece la celebración de elecciones internas en los partidos para seleccionar los cargos y los representantes de los partidos. Aunque se trata, sin duda, de una medida democrática significativa, en la práctica las internas plantean importantes problemas al crear un clima de fuerte enfrentamiento y crispación en el interior de los partidos, que no contribuye en absoluto a la gobernabilidad democrática. Por ello, cabe reflexionar acerca de la posibilidad de introducir como alternativa el sistema de convenciones de delegados (de las bases del partido). Este sistema tiene un beneficio añadido: hace disminuir la posibilidad de que el cargo o el representante del partido recaiga en un líder político outsider del partido y evitar, por tanto, la posibilidad de que en un momento dado este líder outsider pueda desafiar la línea oficial del partido y, si es el caso, afectar negativamente a la gobernabilidad. La historia paraguaya de los últimos años ofrece, como hemos visto, varios ejemplos al respecto.

9) Tal como están formuladas en el Código Electoral, las cuotas de representación femenina en las listas de los partidos políticos, no se garantiza una mejora real de tal representación. De hecho, la presencia de mujeres en cargos electos sigue siendo mínima, por lo que es necesario emprender alguna reforma legislativa. Algunas medidas que pueden discutirse son cambiar el criterio de separación mínima que debe haber entre los integrantes masculinos y femeninos de las listas o dar incentivos a los partidos para que mejoren la representación de mujeres (incentivos, por ejemplo, de financiación pública o fiscales).

10) Respecto a la financiación pública de los partidos políticos, ya se ha comentado en el apartado correspondiente cómo hasta el momento los aportes estatales responden a criterios de proporcionalidad, de manera que los partidos que obtienen más votos, más cargos y más representación en el Congreso y el Senado acaban siendo los mayores beneficiarios. En este sentido podría pensarse en disminuir los aportes según los cargos obtenidos y aumentarlos en los casos en que los cargos estén ocupados por mujeres o colectivos especiales. Ésta vendría a ser una propuesta de discriminación positiva que podría tener efectos reales sobre la situación actual de discriminación de la mujer en los cargos de representación política.

Por otro lado, se detecta un déficit en las labores de auditoría y fiscalización de los fondos públicos a disposición de los partidos ya que actualmente la legislación actual establece únicamente, a los efectos de establecer los debidos controles por parte de la Justicia Electoral, que cada partido designe un administrador de la campaña electoral que debe rendir cuentas ante el Tribunal Electoral. Este control queda queda sesgado políticamente puesto que la figura responsable del control es elegida por el partido, aunque con

posterioridad deba rendir cuentas a la Justicia Electoral. De ahí que pueda pensarse en la idoneidad de crear un organismo de control de financiación a los partidos políticos y a las campañas electorales dentro de la Justicia Electoral.

Respecto a la financiación privada, quedan únicamente prohibidas en el código ciertas recaudaciones de fondos destinados a la campaña electoral; no obstante, existe la posibilidad de recibir aportes de origen privado para el financiamiento de la campaña electoral interna de los partidos, y el Código Electoral no establece ni límites en el monto ni en cuanto a su procedencia. Atendiendo a lo anterior y pensando en las debilidades del actual sistema de financiación, se propone reflexionar sobre la necesidad de que se establezca un límite a la donación que pueden realizar las personas físicas, así como incrementar la regulación de la donación de las personas jurídicas. Del mismo modo, la compra de espacios electorales en los medios de comunicación no está sometida al control del Tribunal Superior de Justicia Electoral, quien debería encargarse de regular la adjudicación proporcionada a cada partido.

11) Aunque la ley de la Justicia Electoral tenga prevista como una de sus competencias el enjuiciamiento de las cuestiones derivadas de las organizaciones intermedias, en la práctica los procesos electorales internos de los partidos políticos están administrados y sometidos a juicio de los tribunales internos partidarios. Este hecho provoca conflictos frecuentes en los procesos electorales, les resta credibilidad y contribuye a que los resultados de las elecciones internas puedan ser adulterados. En relación con esto, planteamos la pertinencia de la apertura de un debate en torno a la posible participación de la Justicia Electoral en los procesos electorales internos, para fiscalizar los gastos de las campañas electorales, arbitrar en el surgimiento de conflictos entre facciones en el proceso electoral y realizar cruces entre los padrones nacionales y los padrones de los partidos y, así, desenmascarar los casos de afiliaciones múltiples.

Es también necesario crear una jurisdicción territorial departamental para los Tribunales Electorales, en aras de mejorar el arbitraje de las elecciones a gobernadores, juntas departamentales y diputados nacionales –que son electos en circunscripción departamental.

Asimismo, conviene abrir un debate sobre la necesidad de reforzar la capacidad instrumental de la justicia electoral en su labor de enjuiciamiento de las faltas electorales, básicamente por dos motivos: i) ya que no quedan bien detalladas las distintas irregularidades que pueden ser tipificadas como falta electoral; ii) por ser juzgadas por la justicia ordinaria, que presenta graves problemas de saturación.

3.4. Propuestas relativas al sistema de partidos

12) Como hemos visto, la fuerte fragmentación interna de los partidos paraguayos, especialmente el Colorado, tiene efectos perniciosos en el sistema político. Uno de los más importantes es que los partidos se ven, a menudo, incapaces de cumplir una de sus funciones básicas en una democracia representativa, a saber, el prestar apoyo y colaboración al gobierno. Al contrario, con frecuencia la oposición al gobierno nace del propio partido del gobierno. Dados estos serios problemas de ingobernabilidad, conviene tomar conciencia de la necesidad de restringir la autonomía interna de las facciones de los partidos y de discutir mecanismos concretos que hagan esto posible. A modo de propuesta, puede discutirse la conveniencia de establecer criterios más estrictos para establecer bancadas en el Congreso o de ampliar las potestades de los partidos para aplicar sanciones a sus representantes.

13) Conviene desarrollar iniciativas de fortalecimiento de la capacitación y formación de líderes políticos, que pueden ir desde la realización de cursos de formación política hasta estancias en centros de formación extranjeros, por mencionar algunos ejemplos. Estas iniciativas pueden ayudar, sin duda, a difundir entre los líderes unas pautas de comportamiento y fórmulas de relación entre actores políticos y sociales acordes con la gobernabilidad democrática.

Referencias bibliográficas

ABC COLOR [en línea]. Edición del 5/9/2001. <http://www.una.py/sitios/abc/> [consulta: 18 sept. 2001].

ABENTE-BRUN, D. "People Power" in Paraguay". *Journal of Democracy*. 10.3, 1999, pp 93-100.

BECKER, G. *El sistema Electoral Paraguayo*. Bases Constitucionales y Legales. Asunción: Wolf-Rudiger Lüers, 1996.

BRÍTEZ, E. "Balance de la Transición Democrática en Paraguay" . En: BRÍTEZ, E. et al: *Transición en Paraguay. Cultura política y valores democráticos*. Asunción: USAID, 1998.

CABALLERO, R. y LIVIERES, B. *Los Partidos Políticos en América Latina. El Sistema Político Paraguayo*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftun A.C./ CIEDLA, 1993.

CEPRO. *Análisis Crítico de la Constitución nacional*. Asunción: CEPRO, 1999.

COPPEDGE, M. "El concepto de la gobernabilidad: Modelos positivos y negativos". En: CORDES, P.: *Un problema de gobernabilidad*. Quito: CORDES, PNUD. 1996.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO. *Encuesta Latinobarómetro 2001. Informe de prensa* [en línea]. <http://www.latinobarometro.org/ano2001.htm>. [Consulta: 22 marzo 2002].

COLAZO, C. *Los partidos políticos en el Paraguay. Estructura Interna.* Asunción: CIDSEP (sin fecha).

DAHL, R. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Madrid: Taurus, 1999.

FREEDOM HOUSE. *How free?. The web and the Press. The Annual Survey of Press Freedom* [en línea]. 2001. <http://www.freedomhouse.org/pfs2001/pfs2001.doc>. [Consulta: 6 mayo 2002].

GRUPO CONSULTOR MULTIPARTIDARIO PARA LA REFORMA ELECTORAL. *Reforma Electoral. Temas para el Debate*. Documento no publicado. Asunción, 1999.

IRELA, Instituto de Relaciones Eurolatinoamericanas. *Paraguay después de la crisis: ¿Prosperará la democracia?*. [en línea]. < http://www.irela.org/es/>. 1999. [Consulta: 16 nov. 2001].

LAMBERT, P & NICKSON, A., ed. *The transition to Democracy in Paraguay.* Gran Bretaña: Macmillan Press LTD, 1997.

LAMBERT, P.(a) “The Regime of Alfredo Stroessner” En: LAMBERT, P & NICKSON, A. ed. *The transition to Democracy in Paraguay.* (Gran Bretaña): MacMillan Press LTD, 1997.

LAMBERT, P.(b) “Assessing the Transition” En: LAMBERT, P & NICKSON, A. ed. *The transition to Democracy in Paraguay*. (Gran Bretaña): Macmillan Press LTD, 1997.

LAMBERT, P. “A decade of electoral democracy: continuity, change and crisis in Paraguay”. *Bulletin of Latin American Research*. Vol 19, nº 3. Julio 2000, pp. 379-396.

LINZ, J. “The perils of Presidentialism”. *Journal of Democracy*. Vol. 1 (1990) pp.51-69.

LINZ, J y STEPAN, A. “Hacia la consolidación democrática”. *La política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*. (1996), 2, pp. 29-49.

MAINWARING, S. y SHUGART, M. ed. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MAINWARING, S. y SCULLY, T. *Bulding Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MARTINI, C. y YORE, M. *La Corrupción como mecanismo de reproducción del sistema político paraguayo*. *Apuntes para una radiografía de la impunidad*. Asunción: CIDSEP/UC, 1998.

MENDONCA, D. *Estado Social de Derecho. Análisis y Desarrollo de una Fórmula Constitucional*. Asunción: CIDSEP/UC, 2000.

MOLINA, J. y HERNÁNDEZ, J. *La credibilidad de las elecciones latinoamericanas* [en línea]. Paper de la Biblioteca del Observatorio Electoral Latinoamericano. <http://www.observatorioelectoral.org>. [Consulta: 22 marzo 2002].

O’DONNELL, G. “Otra institucionalización”. *La política. Revista de estudios sobre el Estado y la sociedad*. (1996), 2.

O’DONNELL, G. y SCHMITTER, P. C. “Conclusiones tentativas sobre las democracies inciertas”. En: O’DONNNELL, G, SCHMITTER, P.C. y WHITEHEAD, L.: *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Barcelona: Paidós, 1994.

ORGANIZACIÓN DE MUJERES DEL SUR. *Seguimiento de Beijing en los países del Cono Sur: la mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones*. [en línea]. <http://www.mujeresdelsur.org.uy/paraguay4.htm>. [Consulta: 16 nov. 2001].

PÉREZ-LIÑÁN, “¿Juicio político o golpe Legislativo? Sobre la crisis constitucional de los años noventa”. *América Latina Hoy*, (2000), 26, pp. 67-74.

PNUD. *Calidad democrática y Gobernabilidad en el Paraguay*. Chile: PNUD, 1996.

RADIO EL ESPECTADOR. *Entrevista realizada a Lino César Oviedo* .[en línea]. 2 agosto 2000.
<http://www.espectador.com/text/especial/oviedo.htm>. [Consulta: 16 nov. 2001].

RIQUELME, A. y RIQUELME, G. “Political parties” . En: LAMBERT, P. y NICKSON, A.:*The transition to Democracy in Paraguay*. Gran Bretaña: Macmillan Press LTD, 1997.

RIVAROLA, M. *Periodización de historia política paraguaya*. Documento no publicado. 2001

RIVAROLA, M. [et. al.].*10 años de apertura democrática en Paraguay.* Comentarios y editoriales periodísticos. [en línea]. <http://www.ifes.org.py./10year/comentarios_periodicos.html>.1999. [Consulta: 16 nov. 2001].

RIVAROLA, M. et al. *Marzo paraguayo. Una lección de democracia.* Asunción: Biblioteca Última Hora, 2001.

SIMÓN, J. L. “El Paraguay de la consolidación democrática: sociedad sin ética, estado de corrupción, narcotráfico y los riesgos de una cleptocracia” *Propuestas Democráticas*. Vol 1 (4), 1994, pp.145-196.

U.S. DEPARTMENT OF STATE. *Background Note: Paraguay.* [en línea].<http://www.state.gov/r/pa/bgn/index.cfm?docid=1841>. abril 2001. [Consulta: 16 nov. 2001].

VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Secretaría General. Leyes sancionadas y vetadas para el periodo 1993-1998. Documento no publicado.

LEGISLACIÓN

Constitución de la República del Paraguay [en línea]. <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Paraguay/para1992.html>. 20 de junio 1992. [Consulta: 16 nov. 2001].

Reglamento interno de la Cámara de Diputados [en línea]. <http://www.campdip.gov.py/>. [Consulta: 16 nov. 2001].

Ley 635/96 de la Justicia Electoral [en línea]. <http://www.tsje.gov.py/>. [Consulta: 16 nov. 2001].

*Ley 834/96 del Código Electora*l [en línea]. <http://www.tsje.gov.py/>.[Consulta: 16 nov. 2001].

Ley 1830/01 que modifica el inciso e) del artículo 32 y los artículos 153, 154, 251, 254, 257 y 290 y amplia las disposiciones finales y transitorias de la Ley 834 del 17 de abril de 1996, que establece el Código Electoral paraguayo [en línea]. <http://www2.paraguaygobierno.gov.py/gacetaoficial/16noviembrebis2001.pdf>. [Consulta: 12 junio 2002].

ANEXO
LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y EL SISTEMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Cambios producidos en la institucionalidad electoral en la década de los 90

Periodo 1.989 – 1.995	Periodo 1995 -1.998
NORMAS LEGALES Constitución Nacional 1.967 Ley Electoral 886 (sistema Electoral Stronista) Ley Electoral 1/90 (primera Ley democrática)	NORMAS LEGALES Constitución Nacional 1.992 Ley 772/95 Renovación de padrones Ley 635/95 Organización de la Justicia Electoral Ley 834/96 Nuevo Codigo Electoral Ley 679/95 Desafiliación de Policías y Militares
VIEJO PADRÓN Administrado unilateralmente por el partido de gobierno, no confiable con presunción de ser el instrumento del fraude, sin control de los intervinientes, con criticas permanentes	NUEVO PADRÓN ELECTORAL Al amparo de la Ley 772 se ha elaborado con la participación de todos los partidos políticos con representación parlamentaria un nuevo Registro Cívico permanente. La creación de este nuevo padrón estuvo a cargo de la Dirección del Registro Electoral comandado por un Consejo Electoral de composición igualitaria y pluralista. Los padrones emergentes fueron calificados como uno de los de mayor consistencia en Latinoamérica, han sido sometidos al control popular a través de los medios de comunicación y es de disposición publica. Hoy nadie discute la puridad del padrón
ADMINISTRACIÓN DEL PROCESO *El organismo encargado de administrar el proceso la Junta Electoral Central y las Juntas Seccionales con mayoría absoluta de miembros del partido de gobierno, imposible de ser controlado, funcionarios inferiores tambien del partido de gobierno. Las decisiones de estos organismos eran imposibles de ser modificados.*	ADMINISTRACION DEL PROCESO *Desde 1995 el proceso electoral esta administrado y juzgado por la Justicia Electoral, compuesto por el Tribunal de Justicia Electoral, Tribunales y Juzgados. La Dirección del Registro Electoral como órgano administrativo de composición pluralista y las 220 oficinas distritales dan un ambiente de confianza al sistema. Las elecciones municipales y nacionales han recibido poco cuestionamiento en cuanto a la administración del proceso.*
FISCALIZACIÓN *La fiscalización del proceso electoral dependía de la voluntad de los miembros de la mayoría en los organismos de ejecución y no existía formulas para obligarlos. La designación de los miembros de mesas electorales no ofrecían garantía alguna de imparcialidad.*	FISCALIZACIÓN Por ser un proceso abierto la fiscalización de los actos electorales la realiza cualquier parte interesada. La composición de las mesas son pluralistas y cualquier anomalía puede y debe ser reclamada en la justicia.

LIBERTAD PARA EMISIÓN DEL VOTO *La presión ejercida a los funcionarios públicos y familiares.*	*LIBERTAD EN LA EMISIÓN DEL VOTO* Debido al control ejercido por los contendientes, se han minimizado las denuncias de presiones.
SISTEMA DE REPRESENTACIÓN Durante la vigencia de la Ley 886 nos regíamos por el sistema de mayorías / minorías	*SISTEMA DE REPRESENTACIÓN* Con la vigencia de los códigos electorales después del golpe se utiliza el sistema de distribución proporcional, lo que garantiza la participación de minorías.
ESTRUCTURA ESTATAL Es bien sabido que toda la estructura estatal se movilizaba a favor del partido de gobierno, funcionarios, vehículos, combustible, infraestructura y otros, en fin todo el aparato estatal que tiene suma importancia por su peso dentro del presupuesto general de gastos.	ESTRUCTURA ESTATAL La disminución en el uso de la Estructura estatal es notoria, existen además instituciones encargadas del control como lo son la Contraloría General de la Nación, los Jueces y Fiscales.
FUERZAS ARMADAS La influencia de las fuerzas armadas en cuestiones electorales, era conocida y se la realizada sin mucho ocultamiento, se cree que en las elecciones de 1993 fueron fundamentales	*FUERZAS ARMADAS* Las fuerzas armadas en proceso de institucionalización desde la vigencia de la ley 679/95 oficialmente ya no existe tal influencia, pero todavía se han dado casos particulares puntualizables.
IGUALDAD DE OPORTUNIDAD Todos los factores estaban a favor del partido de gobierno. Los partidos políticos de oposición eran débiles y no contaban con recursos para controlar adecuadamente el proceso.	*IGUALDAD DE OPORTUNIDAD* *1)Se ha otorgado financiamiento a los partidos y movimientos políticos que participen en elecciones a fin de disminuir las diferencias existentes.* *2) La creación de espacios de libertades publicas (reunión, expresión y movilización)* *3) Ambiente de pluralidad política.* *4) Candidaturas sin mucha formalidad a través de Movimientos independientes.* *4) Vigencia de instituciones que garantizan el cumplimiento de la Ley.* El alcanzar la igualdad de oportunidad es todavía una utopía, pero debemos reconocer los avances realizados en esta materia, y esperamos un mejoramiento de las condiciones en las próximas reformas.

Fuente: Reforma Electoral. Temas para el Debate. Grupo consultor Multipartidario para la Reforma Electoral

DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNO LOCAL

En el presente capítulo se analizan críticamente el proceso de descentralización paraguayo y la situación de los gobiernos departamentales y locales con el objetivo de formular algunas reflexiones en cuanto a su futuro desarrollo. Así, con el fin mencionado, nuestra exposición se divide en cuatro secciones. En la primera, se realiza una introducción histórica sobre el proceso de descentralización en general, para contextualizarlo y, de este modo, poder entender los hechos actuales en este ámbito. En la segunda, se hace referencia a la situación de dicho proceso a partir de 1989. Así, se evalúan cuestiones como la inserción de la descentralización en la agenda política, el marco político-institucional en materia de descentralización o los avances y principales problemas que se detectan hoy en día en cuanto al mismo. A continuación, en un tercer apartado, se aborda el estado del gobierno departamental y local en el país, haciendo énfasis en los procesos políticos. Finalmente, a partir de los datos recogidos y de los análisis realizados, el capítulo se cierra con la exposición de algunas reflexiones acerca de las líneas de reforma y acciones de futuro en cuanto al proceso de descentralización.

1. Una visión histórica

El Paraguay, ya sea como provincia de la Colonia Española o Estado independiente, se ha caracterizado a lo largo de su historia por contar con una organización política y administrativa autoritaria y altamente centralizada (Fretes, 1995). Efectivamente, a pesar de los primeros signos de autonomía desde el inicio de la colonización española[1], las denominadas revueltas "Comuneras" paraguayas en 1537 dieron lugar a una serie de restricciones y sanciones en el área económica que desembocó en la pérdida de los privilegios iniciales de autodeterminación.

Este proceso de concentración se fortaleció con la llegada de la familia de los borbones al reinado de España en el siglo XVIII. En concreto, Carlos III modificó la estructura colonial y estableció una nueva organización territorial (el Virreinato del Río de la Plata) eliminando, así, la capacidad que poseía la provincia del Paraguay para elegir gobernador y su autonomía en cuanto a la toma de decisiones.

A partir de 1811, y después del triunfo del golpe revolucionario, vuelve a producirse una centralización importante, esta vez en Asunción, de las atribuciones administrativas y de las decisiones políticas concernientes a la ahora independiente provincia del Paraguay, bajo el mando del dictador José Gaspar Rodríguez de Francia. Este sistema prevaleció hasta la finalización de la guerra de la Triple Alianza puesto que las sucesivas administraciones, posteriores al Dr. Francia, en nada modificaron el ejercicio autoritario y centralizado del poder (de hecho, cuanto mayor poder político concentraban los sucesivos presidentes, más centralizada se encontraba la administración y, consecuentemente, las decisiones gubernamentales).

[1] Hay varios autores, tales como el Dr. Cecilio Báez, que afirman que, en realidad, la provincia de Paraguay nunca tuvo autonomía para nombrar a sus gobernantes, por lo menos desde el punto de vista jurídico. Efectivamente, en este sentido, la Cédula Real de 1537 autorizaba excepcionalmente a designar gobernador, siempre y cuando don Pedro de Mendoza no hubiera designado previamente lugarteniente.

Tampoco se experimentaron cambios con el advenimiento del sistema representativo de gobierno constitucional-liberal a finales del siglo XIX. Así, la administración continuó centralizada como consecuencia de la precariedad o ausencia de instituciones así como por la necesidad de reconstruir el sistema económico, en franca decadencia después de la guerra, y de integrar las diversas regiones a un proceso de modernización de la producción que requería de la concentración del poder público.

No es, pues, hasta 1925 que un presidente, el Dr. Eligio Ayala, se manifiesta públicamente partidario de la desconcentración administrativa. No obstante, el mensaje no dio lugar a cambios en el modelo de Estado. Es más, con posterioridad a la Guerra del Chaco en 1935, y como consecuencia de las ideas del resultante nacionalismo estatista que pretendía mayor injerencia del Estado en el ámbito económico y social, el rol estatal se fortalece.

La centralización se exacerbó después de la guerra civil como consecuencia de una cultura política impregnada de autoritarismo y de la imposición violenta de un gobierno de partido único (el Partido Colorado) que, a partir de 1967, se reconvirtió en sistema formal pluripartidista excluyente, controlado y limitado por la alianza de partido, gobierno y Fuerzas Armadas y subordinado a un liderazgo único (el del General Stroessner) que subsistió intacto hasta 1989. De este modo, bajo este régimen la acción concentradora del poder se acentuó, lo que propició un mayor control político sobre la ciudadanía así como la creciente participación del Estado en las actividades económicas, industriales y comerciales. Esta intervención estatal se concretó en 1) la instalación de delegaciones de gobierno en cada departamento del país, nombradas por el poder ejecutivo y dependientes jerárquicamente del Ministerio de Interior, en calidad de organismos intermedios con funciones de control y seguridad política, 2) la formación de empresas estatales monopólicas de producción y comercialización dependientes directamente del Presidente de la República y 3) la constitución de empresas descentralizadas para la prestación de servicios públicos básicos[2].

En 1989 se inicia en el Paraguay una etapa de transición a la democracia precedida por un golpe de Estado que lidera el General Rodríguez y que se caracteriza por un compromiso hacia el restablecimiento de las garantías políticas, hacia el respeto a los derechos humanos y hacia la democratización del sistema. En este nuevo contexto, la primera acción significativa es la convocatoria de elecciones municipales en mayo de 1991, acontecimiento histórico que genera una explosión de activismo político que aumenta constantemente la capacidad de opinión y crítica de la ciudadanía sobre la gestión de los gobernantes y que centra el interés del paraguayo en el origen y la calidad de gestión de la cosa pública a escala local.

Estos comicios municipales tienen una particular importancia para el país desde dos puntos de vista. Así, por un lado, es la primera vez que se eligen intendentes municipales de forma directa, con lo cual se da un importante paso hacia la descentralización que es seguido de otras acciones, tímidas, tales como la inclusión de dicha cuestión en la agenda constitucional o la elección de los primeros gobernadores y de sus respectivas juntas departamentales en 1993. Por otro lado, éstas son las primeras elecciones medianamente competitivas en el Paraguay. De este modo, por primera vez en la historia del país, la oposición gana los comicios en varias localidades algunas de las cuales son de suma importancia (como Asunción y otras capitales departamentales).

[2] Estas entidades, además de ejercer el monopolio, tenían claros propósitos prebendarios convirtiéndose, así, en factores importantes de movilidad social y eficientes instrumentos de cooptación y control político.

2.1. La inserción de la descentralización en la agenda política

Desde la perspectiva institucional-formal de la descentralización (es decir, la práctica de la descentralización a través de las modificaciones de la forma del Estado en el ámbito constitucional), en 1992, la Convención Nacional Constituyente consagra constitucionalmente el Estado como República unitaria y descentralizada que, a su vez, permite la creación de gobiernos departamentales. Pese a este avance sustancial recogido por este mensaje, ¿es real la consolidación de esta nueva realidad? Una primera aproximación, relacionada con el análisis de los textos constitucionales de 1967 y 1992, puede arrojar algunas respuestas.

Ya hemos hecho referencia a la fuerte centralización del Estado paraguayo hasta prácticamente el año 1989. De este modo, sólo 13 artículos de la Constitución de 1967 hacían referencia a entidades subnacionales pero no les otorgaban ninguna competencia. Es más, el poder ejecutivo central se guardaba el derecho de intervenir en la gestión municipal en varios casos.
Por su parte, la Constitución de 1992 reconoce las funciones de departamentos y municipios e, incluso, establece los recursos de dichos niveles de administración. Así, es de competencia del gobierno departamental:

1) Coordinar sus actividades con las de las distintas municipalidades del departamento; organizar los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía, de agua potable y los demás que afecten conjuntamente a más de un municipio, así como promover las asociaciones de cooperación entre ellos.

2) Preparar el plan de desarrollo departamental, que deberá coordinarse con el Plan Nacional de Desarrollo y elaborar la formulación presupuestaria anual, a considerarse en el Presupuesto General de la Nación.

3) Coordinar la acción departamental con las actividades del gobierno central, en especial lo relacionado con las oficinas de carácter nacional del departamento, primordialmente en el ámbito de la salud y en el de la educación.

4) Disponer la integración de los Consejos de Desarrollo Departamental.

Para desempeñar dichas competencias, los recursos con los que cuenta son:

1) La porción correspondiente de impuestos, tasas y contribuciones que se definan y regulen por la Constitución.

2) Las asignaciones o subvenciones que les destine el Gobierno nacional.

3) Las rentas propias determinadas por Ley, así como las donaciones y los legados.

Por lo que respecta a las municipalidades, las siguientes son sus atribuciones[3]:

1) La libre gestión en materias de su competencia, particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y policía.

[3] Las funciones que se enumeran seguidamente así como la autonomía presupuestaria y normativa de los municipios han sido, incluso, reconocidas por la Corte que ha llegado a declarar inconstitucionales leyes del Congreso por las cuales se pretendía privar a una municipalidad de sus bienes.

2) La administración y la disposición de sus bienes.
3) La elaboración de su presupuesto de ingresos y egresos.
4) La participación en las rentas nacionales.
5) La regulación del monto de las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados, no pudiendo sobrepasar el costo de los mismos.
6) El dictado de ordenanzas, reglamentos y resoluciones.
7) El acceso al crédito privado y al crédito público, nacional e internacional.
8) La reglamentación y la fiscalización del tránsito, del transporte público y la de otras materias relativas a la circulación de vehículos.

Entre una y otra Constitución se ha producido un gran avance en términos del proceso de descentralización (ver Anexo). Así, en la actualidad:

1) Paraguay se define como un Estado social de derecho, unitario, indivisible y descentralizado.

2) Se reconoce la independencia de los organismos departamentales[4] y municipales, específicamente la autonomía política y jurídica de la que gozan dado que se garantiza la elección directa de mandatarios locales y departamentales[5].

3) Se establecen algunas disposiciones que posibilitan el aumento de los recursos locales y prevén nuevos ingresos para los municipios y los departamentos[6].

Sin embargo, y a pesar del desarrollo constatado entre una Constitución y otra, la de 1992 sigue sin prestar la suficiente atención y relevancia al proceso descentralizador. Siguen existiendo enormes vacíos e incertidumbres. Y es que, de partida, la cuestión de la descentralización es introducida en la agenda constitucional sin un profundo debate y, por tanto, sin que se alcanzase un consenso suficientemente amplio sobre su relevancia. Efectivamente, su inclusión en el texto de la Constitución se debe a la participación en la Convención Nacional Constituyente de una fuerza suprapartidaria constituida basándose en intereses comunes y llamada la "bancadita campesina" que aglutinó a representantes de diferentes departamentos y de variada extracción política y abogó por una organización política administrativa territorial que fuera moderadamente descentralizada, por la creación del gobierno departamental y por la integración de una de las Cámaras del Congreso, la Cámara de los Diputados, en órgano conformado por representación territorial.

No obstante, dicha "bancadita campesina" fue incapaz de articular un modelo descentralizado de Estado alternativo al centralismo de los principales dirigentes y líderes de los partidos políticos representados lo que provocó una distorsión de los términos que se aprobaron en el debate plenario al insertarse en el texto final de la Constitución, un texto que contiene numerosas ambigüedades e incongruencias cuyos efectos nocivos se han podido apreciar con toda su magnitud posteriormente (tal y como relatan los capítulos dedicados al sistema político y al Estado de Derecho del presente informe)[7].

[4] En la Constitución de 1967, la designación de departamento se utilizaba para hacer referencia a la representación regional del gobierno nacional.
[5] Las primeras elecciones municipales tuvieron lugar en 1991, mientras que la elección directa de gobernadores y de Juntas Departamentales no ocurrió hasta 1993.
[6] Es más, los recursos previstos aumentan dado lo dispuesto en la Ley Departamental de 1994 y en la Ley Orgánica Municipal de 1996.
[7] Según uno de nuestros entrevistados, la "bancadita campesina" carecía de un proyecto claro, lo que motivó la ambigüedad en el diseño de algunas instituciones. En efecto, *"en muchos casos, la descentralización era más bien entendida como una forma de facilitar el acceso de representantes del interior a cargos electivos del poder central, evitando la digitación de las listas de candidatos al Congreso; en otros, se la conceptualizaba como una forma de conservar espacios de poder que se reservaban a la dirigencia departamental o a las gobernaciones que, en el fondo, venían a reemplazar a las delegaciones de gobierno en el imaginario de muchos dirigentes"*.

2.2. El marco político-institucional en materia de descentralización

La perspectiva institucional-formal de la descentralización debe completarse con un análisis desde un plano más pragmático que ponga de manifiesto las acciones reales promovidas para conseguir el avance del proceso de descentralización. Es en este sentido que consideramos pertinente realizar, a continuación, una valoración del marco político-institucional de dicho proceso en clave de gobernabilidad atendiendo a diferentes dimensiones.

El primer aspecto al que debemos referirnos es la ordenación del territorio. La República de Paraguay se encuentra dividida por el río del mismo nombre en dos regiones naturales: la Oriental, a la que corresponde el 39% de la superficie total del país, y la Occidental o Chaco, que ocupa el 61% restante. Desde un punto de vista político y administrativo, su territorio se divide en diecisiete departamentos, subdivididos a su vez en distritos y localidades, de los cuales catorce se sitúan en la región Oriental (Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Caazapá, Itapúa, Misiones, Paraguarí, Alto Paraná, Central, Ñeembucú, Amambay y Canindeyú) y tres en la Occidental (Presidente Hayes, Alto Paraguay y Boquerón). El departamento de mayor superficie es Boquerón, con una extensión de 91.669 kilómetros cuadrados, mientras que el más pequeño es Central, con 2.465 (Tabla 1). La capital de la República, Asunción, goza de autonomía administrativa y, por tanto, no está afiliada a ningún departamento. Finalmente, existen 220 distritos cada uno de los cuales tiene status municipal (página web de OPACI, consultada el 6 de mayo de 2002).

Tabla 1. División administrativa

Departamento	Superficie (km^2)	Capital
Concepción	18.051	Concepción
San Pedro	20.002	San Pedro
Cordillera	4.948	Caacupé
Guairá	3.846	Villarrica
Caaguazú	11.474	Coronel Oviedo
Caazapá	9.496	Caazapá
Itapúa	16.525	Encarnación
Misiones	9.556	San Juan Bautista
Paraguari	8.705	Paraguarí
Alto Paraná	82.349	Ciudad del Este
Central	2.465	Aregua
Ñeembucú	12.147	Pilar
Amambay	12.933	Pedro Juan Caballero
Canindeyú	14.667	Salto del Guairá
Presidente Hayes	72.907	Pozo Colorado
Alto Paraguay	14.895	Fuerte Olimpo
Boquerón	91.669	Filadelfia

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación.

Así como la creación de departamentos es reciente, el origen de los municipios se remonta a 1882 cuando se aprobó la primera ley de gobierno local (Nickson, 1996). No obstante, la verdadera legislación moderna a escala municipal empieza con la Ley 222 de 1954 que permite la elección de concejales por un período de cinco años. A partir de este momento, los

municipios empezaron a clasificarse en tres categorías. En aquellos de mayor tamaño, el intendente era designado por el gobierno central mientras que en los municipios más pequeños los concejales elegían al presidente de la Junta Municipal. Dicha estructura no se modificó hasta 1987, año en que se diseñó la Ley 1.294 que dividió a los municipios en cuatro grupos (más Asunción) en función del presupuesto municipal y que otorgó mayores poderes al intendente que empezó a ser designado por el gobierno central en todos los municipios.

En otro orden de cosas, y tal y como muestra la Tabla 2, el número de municipios ha incrementado de manera importante. En realidad, ello no responde a un aumento de poder autonómico por parte de los gobiernos locales sino a la gran preocupación existente durante el régimen stronista por mantener el control político en el nivel local en un período de rápida migración interna hacia la frontera de la región este del país.

Tabla 2. Número de municipios 1882-1993

Año	Número	Año	Número
1882	18	1968	154
1904	72	1984	171
1936	96	1989	199
1954	104	1993	213

Fuente: Nickson, 1996.

Conocer la estructura en términos cuantitativos no es suficiente. Nuestro análisis de la ordenación territorial debe contemplar, así mismo, la rigidez en cuanto a la creación y modificación de departamentos y municipios. En este sentido, debemos referirnos de nuevo a los textos legales que se encuentran a nuestra disposición. Así, la primera referencia la hallamos en la Constitución de 1992 que, en su artículo 159, expone que *"la creación, la fusión o la modificación de los departamentos y sus capitales, los municipios y los distritos, en sus casos, serán determinadas por la ley, atendiendo a las condiciones socioeconómicas, demográficas, ecológicas, culturales e históricas de los mismos"*.

Por otra parte, y mientras que la Ley 426 que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental no hace ninguna alusión a la formación de departamentos, la Ley 898 Orgánica Municipal dedica el capítulo II del título I ("Del municipio") a la creación de los municipios empleando los siguientes términos:

1) Artículo 6: *"El proyecto de Ley para la creación de un Municipio se presentará acompañado de una exposición de motivos que incluirá los estudios, certificaciones y demás documentos que acrediten el cumplimiento de lo establecido en la Constitución y la Ley, así como la delimitación preliminar del territorio del Municipio que se pretende crear".*

2) Artículo 7: *"Para que una porción del territorio nacional pueda ser erigida en Municipio se requiere a) que cuente por lo menos con diez mil habitantes y que el Municipio o Municipios de los cuales se pretende segregar no disminuya su población por debajo del límite señalado, según certificación de la Dirección de Estadísticas, Encuestas y Censos y b) que el Municipio propuesto garantice, por lo menos, ingresos ordinarios anuales equivalentes a nueve mil jornales mínimos".*

3) Artículo 8: *"Para la creación de Municipios en la Región occidental y hasta cincuenta kilómetros de la frontera con los países limítrofes en la Región Oriental, la Ley de creación podrá apartarse de los requisitos establecidos en la presente Ley".*

4) Artículo 9: *"Si la creación de un Municipio se establece dentro de los tres primeros años de las últimas elecciones municipales, la Justicia Electoral realizará la convocatoria a elección de sus autoridades en un plazo de noventa días. Cuando la creación se establezca dentro de los dos últimos años, la elección coincidirá con las próximas elecciones municipales. En todos los casos, el territorio a desmembrarse continuará bajo la administración del Municipio madre hasta la elección de sus autoridades".*

Como se deduce de lo expuesto, la flexibilidad en el origen y modificación de municipios (y entendemos que, también, de departamentos dado el vacío legal existente) es patente[8], lo que nos permite entender que el número de los mismos siga creciendo, especialmente si tenemos en cuenta las palabras de una de nuestras entrevistadas al afirmar que el nacimiento de los municipios "tiene más que ver con las luchas internas en el seno del partido en las que hay dos cabecillas que aspiran a ser intendentes que con una necesidad real de eficacia y eficiencia en la gestión de los asuntos públicos". Un segundo elemento que debemos analizar se refiere a la implantación del proceso de descentralización. Son varios los aspectos que subrayaremos en cuanto al mismo.

En primer lugar, y como consecuencia del análisis realizado en el subapartado anterior, no podemos ser ajenos a la existente ambigüedad en el esquema de competencias entre el nivel departamental y el nivel local. Así, ya hemos mostrado que no queda clara la distribución de funciones entre las diferentes administraciones. La definición de las mismas en el ámbito departamental es, como se observa en lo expuesto anteriormente, muy vaga. Además, en determinados ámbitos entran en conflicto con las responsabilidades que la misma Constitución asigna al nivel municipal o, incluso, al Ministerio correspondiente. Es el caso de la salud y de la educación. Así, en el primer ámbito, y como consecuencia de un espectro legal vigente todavía insuficiente, 1) aún existen ciertas responsabilidades o potestades (como, por ejemplo, los nombramientos y remoción de personal) que no pueden ser delegadas a los niveles locales, 2) existe una duplicación de funciones (y, consecuentemente de estructuras) entre los distintos niveles de gobierno (la página *web* del Ministerio dice que éste es *"la institución que regula las acciones de promoción, prevención y recuperación de la Salud, así como el saneamiento ambiental. Cumple funciones múltiples que van desde las normativas y de control, hasta la prestación directa de servicios"*) y 3) la escasa relación entre el subsector público y el privado, entre las instituciones en general y entre los niveles de atención de cada institución, ha dado lugar a la indefinición de roles, a la duplicación de responsabilidades y a una importante pérdida de eficiencia. Del mismo modo, en el sector educativo, la Ley General de Educación de mayo de 1998, a pesar de incidir en los fines de la reforma educativa y, consecuentemente, en la descentralización, apenas dota de competencias a departamentos y municipios. De este modo, dicha Ley, en su artículo 112 establece que *"el Ministerio de Educación y Cultura y los gobiernos departamentales y municipales establecerán el modo de coordinación de los servicios de educación y cultura que corresponda a cada una de ellas según su jurisdicción, en consonancia con los términos de esta ley"*. Así mismo, el artículo 113 dispone que *"el Ministerio de Educación y Cultura creará Consejos Departamentales de Educación en todos los* departamentos del país, en coordinación con las gobernaciones".

[8] Dicha flexibilidad es, incluso, mayor si consideramos que, puesto que la Ley 898/96 ha sido vetada, el texto legal que rige a los gobiernos municipales sigue siendo la Ley 1.294/87 que contempla principios más laxos (y, también, más ambiguos) en cuanto a la creación de municipios se refiere. Así, explicita que:
La creación de un municipio podrá ser dispuesta por ley siempre que se reúnan los siguientes requisitos: 1) una población mínima de cinco mil habitantes, 2) un territorio delimitado preferentemente por límites naturales, 3) una capacidad económica-financiera suficiente para sufragar los gastos de funcionamiento de su gobierno, administración y de prestación de servicios públicos esenciales de carácter municipal, 4) que la creación no afecte el normal desenvolvimiento de los municipios vecinos y 5) que hayan funcionado regularmente en el lugar Juntas Comunales de vecinos o comisiones de fomento urbano.
La creación de un municipio puede responder a una petición de vecinos expresa, formal y firmada, por lo menos, por el diez por ciento de la población. La fusión de dos o más municipios para constituir uno solo será posible cuando dicha medida sirva para atender con mayor eficacia la administración y prestación de los servicios municipales.

En segundo término, la afirmación de que el gobernador departamental representa al poder ejecutivo en la ejecución de la política nacional (de hecho, su salario procede del presupuesto nacional) añade mayor confusión al rol y a la accountability de los departamentos. Es más, ya la primera Carta Orgánica de los Gobiernos Departamentales sancionada por el Congreso Nacional contradecía los principios que sustentaban la descentralización en la nueva Constitución nacional al considerar a los gobiernos departamentales como entidades con capacidad restringida de tipología desconcentrada y en claras condiciones de sujeción y subordinación al gobierno central. En la actualidad, sin embargo, aún se produce mayor confusión debido a los claros mensajes descentralizadores de los textos legales. Así, por un lado, la Carta Orgánica del Gobierno Departamental (Ley 426/1994), en su artículo primero, establece que el gobierno departamental es *"persona jurídica de derecho público y goza de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las Leyes"*. Por otro lado, y según el Código Electoral[9], la forma de elección tanto de los gobernadores como de los miembros de la Junta Departamental es por voto directo de los electores radicados en el respectivo departamento.

Un elemento complementario de este último aspecto puede aportarnos información adicional en cuanto a la conflictividad presente en los órganos de gobierno tanto municipales como departamentales. Efectivamente, la Ley 834 de 1996 que establece el Código Electoral paraguayo determina en su artículo 249 que la elección de Juntas Departamentales y de gobernadores se hará en boletas separadas. El mismo caso encontramos por lo que respecta a Juntas Municipales e intendentes (artículos 250 y 253). En definitiva, nos encontramos con un sistema de elecciones para el jefe de gobierno y para el equipo de gobierno en ambos niveles que podría provocar importantes bloqueos entre poderes si los resultados favorecieran a partidos diferentes o, incluso, a facciones distintas dentro de un mismo movimiento político[10].

El tercer punto que querríamos matizar tiene que ver con **la capacidad de injerencia del poder central** en los niveles locales y departamentales. Creemos interesante la valoración de este aspecto puesto que en la actual legislatura, en aproximadamente 187 municipios de los 223 en los que se divide el país, se han planteado solicitudes de intervención.

En primer lugar, debemos admitir la relativa facilidad que existe en términos legislativos para que el poder ejecutivo intervenga los gobiernos subnacionales. Así, según la Ley 317/94, las intervenciones podrán realizarse en los siguientes casos: 1) A solicitud de la Junta Departamental o Municipal por decisión de la mayoría absoluta de sus miembros[11], 2) por desintegración de la Junta Departamental o Municipal que imposibilite su funcionamiento, y a solicitud del gobernador, del intendente municipal o de dos o más miembros de la Junta Departamental o Municipal[12] y 3) por los hechos señalados en el apartado 1) que fueran detectados directamente por la Contraloría General de la República, con dictamen y a solicitud de ésta.

Como se observa, esta Ley asigna a las Juntas un rol protagónico como expresión previa acerca de la oportunidad para proceder a la intervención del gobierno subnacional. En este sentido, la idea que subyace a la

9 No sólo lo especifica así el Código Electoral sino, también, los artículos 161 y 167 de la Constitución.
10 No obstante, hemos de constatar que los resultados de los comicios evidencian que no existe de forma importante o significativa una división del voto entre partidos por lo que respecta a la elección de Juntas Municipales (Departamentales) e intendentes (gobernadores). Quizá el caso más relevante sea el de Asunción.
11 En este caso, la Junta puede solicitar la intervención a) en razón de grave irregularidad en la ejecución del presupuesto o en la administración de los bienes, previo dictamen de la Contraloría General de la República y b) por mal desempeño de sus funciones o graves indicios de delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos por parte de los gobernadores o intendentes municipales.
12 A este respecto, la Ley establece que se considerará desintegrada la Junta correspondiente cuando no se haya logrado quórum legal necesario en seis sesiones ordinarias sucesivas o cuando por renuncia de sus miembros y habiendo asumido los suplentes, éstos no fueren suficientes para completar el quórum legal.

reglamentación presentada es la necesidad de garantizar el respeto a la voluntad local. No obstante, y dado lo que acabamos de exponer acerca de los bloqueos que pueden producirse en la acción de gobierno, podemos encontrarnos solicitudes de intervención que no necesariamente respondan a un ineficiente desempeño (en cualquiera de sus dimensiones) por parte de intendentes o gobernadores, lo que aumenta la ingobernabilidad de las instituciones si tenemos en cuenta que, en caso de ser otorgado el acuerdo por la Cámara de Diputados, el poder ejecutivo decretará la intervención y designará a un interventor que asumirá la dirección de la administración del ente intervenido, que quedará temporalmente suspendido de sus funciones. Finalmente, cabe hacer referencia al sistema de financiación pues no podemos ignorar la debilidad financiera de las administraciones subnacionales paraguayas.

La Ley Orgánica Municipal vigente afirma que los ingresos de las municipalidades pueden ser de tres tipos:

1) Ingresos corrientes que, a su vez, se clasifican en:

a. Ingresos tributarios: Son los provenientes de impuestos[13], tasas[14] y contribuciones especiales, creados para el funcionamiento de las localidades. Hay que notar que corresponde a las municipalidades la totalidad de los tributos que graven la propiedad inmueble en forma directa. Así mismo, el artículo 169 de la Constitución establece que será competencia de las municipalidades la recaudación de dicho tributo y que el 70% de lo recaudado quedará en propiedad de las mismas, el 15% en la del departamento respectivo y el 15% restante será distribuido entre las municipalidades de menores recursos[15].

b. Ingresos no tributarios como, por ejemplo, los procedentes de multas, prestaciones de servicios, rentas de activos fijos, rentas de activos financieros o concesiones.

c. Transferencias originadas en las asignaciones del gobierno central y de asistencias financieras no reembolsables.

2) Ingresos de capital que hacen referencia a los reembolsos de préstamos, los empréstitos internos y externos, las ventas de activos fijos, las ventas de valores financieros y los superávit en la aplicación presupuestaria.

3) Los legados y donaciones.

Por otro lado, la Carta Orgánica del Gobierno Departamental establece que los recursos que le corresponden al departamento provienen de:

1) El porcentaje correspondiente de impuestos, tasas y contribuciones que se definan y regulen por la Constitución nacional y por la ley.

[13] Son impuestos de fuente municipal los que se aplican a las patentes de comercio, industrias y a profesionales en general; a las patentes de vehículos; a la construcción; al fraccionamiento de la propiedad inmobiliaria; a la transferencia de dominio de bienes raíces; al edilicio; al registro de marcas de ganado; a la transferencia y faneamiento de ganado; al transporte colectivo de pasajeros; a los espectáculos públicos y a los juegos de entretenimientos y de azar (la asignación de estos ingresos viene regida por la Ley 1.016/97 de Juegos de Azar que determina que el 30% de los cánones e ingresos provenientes de dichos juegos deben ser destinado a los gobiernos municipales afectados por los juegos); a las rifas y sorteos; a las operaciones de crédito; a la publicidad y propaganda; a sellados y estampillas municipales; a los cementerios; a los propietarios de animales.

[14] Por ejemplo, tasas de barrido y limpieza; de recolección y tratamiento de residuos; de conservación de parques, jardines y paseos públicos; de contrastación e inspección de pesas y medidas; de chapas de numeración domiciliaria; de servicios de salubridad; de tablada; de servicios de cementerios; de desinfección y de lucha contra insectos, roedores y otros agentes transmisores de enfermedades; de inspección de instalaciones; de servicios de identificación e inspección de vehículos; de servicios de alumbrado, aprovisionamiento de agua y alcantarillado sanitario, siempre que se hallen a cargo de otro organismo; de servicio de prevención y protección contra riesgo de incendios, derrumbes y otros accidentes graves.

[15] También la Ley de Juegos de Azar establece que el 20% de los ingresos recaudado por este concepto en la capital del país se destinará a los gobiernos municipales de menores recursos.

2) Las asignaciones o subvenciones que se le destine en el Presupuesto General de la Nación.

3) Las rentas propias, las donaciones y legados que reciba de fuentes nacionales o internacionales.

4) Los recursos que le correspondan en la distribución del fondo de desarrollo.

5) Los ingresos que se obtengan por los servicios que preste y por los permisos y concesiones de bienes y servicios que otorgue.

6) Los intereses, tasas o reajustes que se le acrediten en instituciones bancarias o financieras donde deposite sus haberes.

7) Las sumas que le transfieran los gobiernos municipales como parte alícuota para financiar los planes y programas de inversión acordados con los mismos.

8) El porcentaje determinado por Ley de los ingresos del Estado por la explotación de los recursos naturales de cada departamento.

9) El 15% del IVA (Impuesto al Valor Agregado) recaudado en cada departamento (que necesariamente deberá destinarse a salud, educación y obras públicas).

10) El 15% de lo recaudado por los municipios del departamento en concepto de impuesto inmobiliario.

11) El 30% de los cánones e ingresos provenientes de los juegos de azar que se implanten en el departamento y el 20% de los cánones e ingresos provenientes de los juegos de azar que tengan lugar en el municipio de Asunción.

Finalmente, la Ley 1.309 regula la distribución del ingreso total que proviene de los royalties y de las compensaciones en razón de territorio inundado de las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yaciretá. Así, determina que:

1) El 50% de dicho monto se destinará a la administración central.

2) El 5% de dicho monto se destinará de forma igualitaria a las gobernaciones afectadas; a saber, las de los departamentos de Alto Paraná, Canindeyú, Itapúa y Misiones.

3) El 5% de dicho monto se destinará de forma igualitaria a las gobernaciones no afectadas.

4) El 15% de dicho monto se destinará a los municipios afectados; a saber, a los del departamento de Alto Paraná (Hernandarias, Minga Porá, Mbaracayú, San Alberto e Itakyry), a los del departamento de Canindeyú (Saltos del Guairá, Corpus Christi, General Francisco Caballero Álvarez, La Paloma y Katueté), a los del departamento de Itapúa (Encarnación, Bella Vista, Cambyretá, Capitán Meza, Carlos Antonio López, Carmen del Paraná, Coronel Bogado, Fram, General Artigas, Hohenau, Jesús, Mayor Otaño, Natalio, Nueva Alborada, Obligado, Pirapó, San Cosme y Damián, San Juan del Paraná, San Rafael del Paraná, Trinidad y Yatytay) y al municipio de Ayolas en el departamento de Misiones.

5) El 25% de dicho monto se destinará a los municipios no afectados.
En los dos últimos casos, hay que anotar que el reparto de los recursos no será proporcional sino que el 50% de los fondos asignados corresponderán en partes iguales a cada municipio mientras que el 50% restante será

distribuido entre las localidades en función de la densidad poblacional de cada una de ellas.

A pesar de las distintas fuentes de financiación que, en apariencia, tienen los diferentes niveles de la administración paraguaya, ni la gestión presupuestaria municipal ni departamental son fáciles dada la carencia de recursos[16], consecuencia, desde nuestro punto de vista, de dos elementos: la falta de una verdadera descentralización presupuestaria y el ineficiente control de las cuentas municipales.

Con respecto al primer aspecto, no es hasta el año 1994 que se fijó un monto único para todos los departamentos en concepto de presupuesto anual que debía ser transferido en doce cuotas entregadas por el Ministerio de Hacienda según presentación de documentos que justificaran los egresos del mes anterior. Esta distribución de recursos, que contradecía el espíritu de la Constitución de 1992 que garantiza autonomía y autarquía en materia presupuestaria, además, no reconocía la diversidad de los problemas en cada departamento. En este sentido, carecía por completo de los criterios de proporcionalidad, racionalidad, planificación y equidad, lo que, con el tiempo, ha dado lugar a que los intendentes y gobernadores se dirijan con frecuencia a las autoridades centrales para solicitarles ayudas económicas adicionales que financien la realización de proyectos concretos (normalmente, obras y servicios públicos). Lógicamente, se trata de ingresos no regulares cuya concesión no está sujeta a criterios objetivos sino que depende de la voluntad de la autoridad afectada, lo que acentúa la debilidad del sistema financiero.

Si analizamos, a continuación, algunos datos, según el Informe del Banco Mundial 1999-2000, en 1997 sólo el 2,6% del gasto público total iba a parar a los gobiernos de carácter subnacional (en concreto, el 0,7% se destinaba a los departamentos y el resto a los municipios). Del mismo modo, únicamente el 2% de la recaudación impositiva estatal se destinaba a dichos niveles. En 2001, los gobiernos subnacionales están ejecutando el 6% del gasto consolidado del sector público frente al 49% de Argentina, el 46% de Brasil o el 14% de Uruguay[17].

Si, además, se realiza una valoración de los ingresos tributarios (fuente de ingresos más importante) y de los gastos fijos con que cuenta la Administración central, se observa que, tras el pago de los gastos de personal, la contribución al déficit del fondo de jubilación y el servicio de la deuda interna y externa, lo único que le queda a la autoridad de gobierno es el 3,7% del total de impuestos recaudados. De este monto debe salir el gasto en bienes y servicios públicos, la inversión pública sin financiamiento y las transferencias a las entidades descentralizadas. Así pues, la debilidad financiera de estas administraciones subnacionales también puede explicarse basándose en la deficiente estructura de gastos del gobierno central.

No obstante la problemática señalada, algunos intentos de solventar esta situación se han empezado a llevar a cabo con timidez. Así, el 7 de septiembre de 2001, en el diario ABC, aparecía la siguiente (buena) noticia que llevaba por título *"Gobernaciones tendrán 26% más de dinero. Empezó con retraso la descentralización presupuestaria"*:

"El proyecto de presupuesto para el año venidero remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso contempla un incremento del 26,6 por ciento en los gastos asignados a los gobiernos departamentales. Inicialmente para este

16 En palabras de uno de nuestros informantes: *"en la mayoría de las municipalidades existen serios problemas financieros que prácticamente las condenan a recaudar para cubrir sus gastos. Hay intendentes que no ganan ni el sueldo mínimo. Esto, en gran parte, se da por la manera irresponsable con que se han creado municipalidades sin tomar en cuenta su viabilidad económica".*

17 Paraguay se encuentra, incluso, por debajo de la media latinoamericana que es del 15%.

año les fueron asignados 150.200 millones de guaraníes, sin embargo, para el año 2002 podrían recibir 190.191 millones de la moneda nacional. Existen algunos departamentos que recibirán mucho más dinero que este año, como el caso de Alto Paraná, que tendrá un incremento del 58 por ciento, o el de Alto Paraguay, que recibirá 41 por ciento más. En este último caso, sin embargo, la cifra no es tan importante como el anterior. En general, todos los gobiernos departamentales serán beneficiados con una mayor asignación de recursos. Aparentemente esto tiene que ver con la repartición obligatoria existente en materia de royalties y compensaciones".

Así han quedado, pues, las asignaciones (datos en millones de guaraníes):

Tabla 3. Asignaciones a departamentos 2001-2002

Departamentos	Variación (%)	Asignaciones 2001	Asignaciones 2002
Concepción	6,71	8.168	8.716
San Pedro	31,27	7.458	9.790
Cordillera	35,78	5.402	7.335
Guaira	25,50	6.286	7.889
Caaguazú	18,87	10.147	12.062
Caazapá	27,84	6.142	7.852
Itauguá	25,71	11.347	14.264
Misiones	38,51	6.684	9.258
Paraguari	18,14	8.147	9.625
Alto Paraná	58,02	17.488	27.635
Central	20,05	20.415	24.508
Ñeembucú	24,45	5.219	6.495
Amabay	11,08	7.407	8.228
Canindeyú	22,12	7.097	8.667
Presidente Hayes	31,96	5.735	7.568
Alto Paraguay	41,15	4.479	6.322
Boquerón	10,95	12.582	13.960
TOTAL	26,63	150.203	190.174

Sin embargo, en definitiva, debemos concluir afirmando que el nivel nacional es más proclive a desprenderse de competencias que de recursos, lo que restringe la capacidad de municipios y departamentos para desempeñar sus funciones. Esto es más problemático de lo que se cree si tenemos en cuenta que, especialmente, los departamentos dependen excesivamente de los recursos que les asigna la administración central. Ello no sólo condiciona el desempeño del nivel departamental sino que expone a los gobernadores a presiones políticas y partidarias[18].

A lo expuesto, hay que añadir la falta de cumplimiento de la Ley 1.309/98 que establece la distribución y depósito de los denominados "royalties" y

[18] Uno de nuestros entrevistados afirmaba al respecto que *"la buena marcha de una gobernación depende, en gran medida, de la simpatía del gobierno hacia el gobernador y de la capacidad de persuasión de este último"*.

"compensaciones en razón del territorio inundado" a los gobiernos departamentales y municipales. Efectivamente, dado que corresponde al Ministerio de Hacienda la distribución y depósito de los ingresos, y como consecuencia del elevado déficit estatal, hasta la fecha, el grueso de los beneficios provenientes de ambas binacionales ha sido absorbido por los gastos corrientes, de funcionamiento, de la administración central[19]. Este problema se ha producido también en otras áreas, que después de recaudar sus ingresos y enviarlos al nivel central han sido privados de su retorno lo que les ha impedido hacer frente a numerosas demandas[20].

A esta situación se suma otro inconveniente: el Ministerio de Hacienda exige la realización de proyectos previos de inversión para asignar el dinero. Ello da lugar a una corruptela entre los funcionarios de esta dependencia que, a través de empresas vinculadas, se ofrecen a elaborar los proyectos a cambio de altos honorarios.

Si nos centramos en el segundo aspecto mencionado, debemos empezar diciendo que la generación de sistemas de control de la administración en Paraguay data de 1992, coincidiendo con la promulgación de la Constitución. En términos generales, se advierte una dispersión de la función de control en la madeja legal, al mismo tiempo que existen solapamientos y problemas de coordinación entre las instancias de control municipal (la Contraloría General, el Tribunal de Cuentas y las Juntas Municipales), lo que dificulta seriamente las labores de control de la gestión del presupuesto de la municipalidad aumentando las posibilidades de un uso indebido del mismo[21].

Así mismo, y según palabras del propio subcontralor general en el marco del VI Congreso de Municipios, los siguientes son algunos de los problemas a los que deben enfrentarse los entes locales en materia presupuestaria:

1) El retraso en la aprobación de las cuentas municipales que, en algunos casos, llega a ser de cuatro o cinco años, debido a la petición de auditorías a la Contraloría o de una espera de aprobación del tribunal de Cuentas.

2) Vacíos legales y ausencia de pronunciamientos ante el llamado "rechazo político" del presupuesto, es decir, cuando la Junta Municipal rechaza una petición de ampliación y el intendente pasa por encima del presupuesto. Ante ello, la ley no estipula nada y los jueces de faltas municipales no se pronuncian al respecto.

3) El retraso en el control del presupuesto: La Junta Municipal aprueba el presupuesto; un año después es revisado y cuestionado por la Contraloría General y dos o tres años después es revisado por el Tribunal de Cuentas.

4) Violaciones a los criterios administrativos de la Contraloría: Aunque la Ley lo estipula, muchas municipalidades carecen de un inventario de bienes o lo tienen sin actualizar. Así mismo, en algunas municipalidades no hay libro de banco (en algunas municipalidades no hay sucursales bancarias, lo que obliga a los intendentes a desplazarse largas distancias), ni resoluciones sobre nombramientos de funcionarios (donde la firma de planilla-nómina es

[19] A pesar de que, en su artículo sexto, la Ley establece que, como mínimo, el 80% de los ingresos percibidos deberán destinarse a gastos de capital así como que el porcentaje restante sólo podrá utilizarse en gastos corrientes si los mismos se encuentran directamente vinculados con dichos gastos de capital.

[20] Así ha ocurrido, por ejemplo, en el ámbito de la salud de modo que municipios que deberían tener hospitales y centros bien provistos puesto que generan elevados ingresos, se encuentran en la actualidad con graves dificultades para solucionar los problemas de salud de su población. También en el caso del IVA se produce una situación similar. De este modo, los gobernadores no sólo reclaman la falta de puntualidad en las transferencias sino, también, expresan su disconformidad con respecto al cálculo, lo que ha motivado la realización de estudios que sostienen que la recaudación de IVA mejoraría sustancialmente si se compartiera la responsabilidad entre los tres niveles de gobierno (informaciones proporcionadas por nuestros entrevistados).

[21] No obstante, hay que señalar que, según el Informe sobre Corrupción del Banco Mundial (2000), basado en encuestas de opinión, las municipalidades ocupan el puesto número 19 en el ranking de las instituciones paraguayas más corruptas mientras que la recaudación de impuestos se ubica en el puesto 4 y el contralor general en el 3.

el único registro y elemento de juicio para saber quién es funcionario municipal). También hay mucha carencia de legajos (archivos) personales.

5) Las disposiciones con respecto al impuesto inmobiliario son de elevado incumplimiento a nivel municipal: Los municipios, como ya hemos señalado, tienen el deber de recaudar y administrar dicho impuesto, adjudicando a la municipalidad de origen el 70% de lo recaudado mientras que un 15% va al departamento respectivo y el restante 15% va a las municipalidades más pobres. A juicio del subcontralor general, el cien por cien de los municipios de alguna manera viola esta resolución, en diferentes grados. Ello se debe a dos cuestiones. Por una parte, los municipios tienen una importante dificultad a la hora de recaudar el impuesto dada la ausencia de un catastro actualizado. Por la otra, no existe una tipificación sobre cuáles son las penas por no transferir.

Como se puede deducir de lo expuesto, son muchas las anomalías en el manejo de los fondos. De hecho, en casi el 90% de los casos en que el poder central ha llevado a cabo acciones de intervención en los municipios, éstas se han debido a denuncias por irregularidades presupuestarias. Existen, al respecto, algunas iniciativas que auguran un mayor control presupuestario en el futuro. En particular, debemos referirnos a las llamadas contralorías ciudadanas promovidas por USAID y CIDSEP[22]. Se trata de asociaciones de vecinos creadas con el objetivo de controlar las cuentas de los organismos municipales. La primera de ellas surgió en el departamento de Misiones, a raíz de los problemas de corrupción que implicaban al gobernador. En su creación participó la Iglesia. Posteriormente, la iniciativa se ha trasladado a otros treinta pueblos y ciudades paraguayos. En este momento, este tipo de entidades se encuentra en proceso de consolidación: se está discutiendo su formalización jurídica.

La Contraloría General de la República ha visto con buenos ojos estas iniciativas, pues su institucionalización ayudará a descongestionar y agilizar la labor de control de las cuentas públicas. Las contralorías ciudadanas servirán, así, a modo de filtro de todas las irregularidades financieras que, en principio, deberían estar controladas por la Contraloría General, lo que le permitirá a ésta centrar sus esfuerzos en el trabajo más técnico[23]. En concreto, la Contraloría General parece estar dispuesta a establecer en su sede una oficina de representación de todas las contralorías ciudadanas del país.

2.3 La dinámica del proceso de descentralización: Avances y principales problemas

Si, como afirman Fretes y Yegros (1995), la descentralización puede definirse como un “proceso que consiste en la transferencia organizada y ordenada, desde el gobierno nacional o central, a otra autoridad o institución de nivel subnacional o local, de atribuciones gerenciales y de capacidades para administrar recursos humanos, económicos y financieros del ámbito regional departamental, municipal”, a la luz de los resultados obtenidos del análisis de los diferentes elementos presentados en las páginas anteriores, debemos admitir que Paraguay sigue siendo un país fuertemente centralizado.

Es cierto que no podemos negar la existencia de ciertos avances. De este modo, y sin entrar en las acciones ya descritas que se han llevado a cabo en el ámbito político-electoral, se han producido ciertas reformas en el sector de la salud y en el de la educación.

[22] Debemos la información a uno de los expertos que entrevistamos.
[23] Y es que no debe olvidarse que los dos principales problemas a los que se enfrenta la Controlaría General son el del escaso control real que realiza (tan sólo un 20% de los organismos públicos son fiscalizados por la misma) y el de la enorme cantidad de reclamaciones y denuncias que recibe.

Con respecto al ámbito de la **salud**, en 1996, el Congreso paraguayo adoptó la Ley del Sistema Nacional de Salud (1.032), ley basada en los principios de igualdad de acceso, calidad, eficiencia y participación social y que, consecuentemente, tenía como estrategia clave de implantación la descentralización del sistema de salud hacia los niveles departamentales y regionales.

El resultado fue la división del país en 18 regiones de salud (que se corresponden con los departamentos más Asunción) y en cuatro niveles de asistencia médica: 1) centros de primer nivel para atender a comunidades con menos de 1.000 habitantes, 2) establecimientos de segundo nivel para prestar servicio a poblaciones entre 2.000 y 20.000 personas, 3) tercer nivel u hospitales regionales y distritales y 4) cuarto nivel que incluye a los establecimientos más especializados y de investigación. Además, dicha Ley planteaba la descentralización administrativa de los servicios y la participación de las autoridades locales y de la comunidad en la gestión de los servicios a través de los llamados Consejos de Salud Locales, Regionales y a Nivel Nacional así como promovía la búsqueda de consenso y la firma de acuerdos y contratos de descentralización con las autoridades locales.

En 1998 se reglamentó la Ley 1.032/96, posibilitando la transferencia temporal de los servicios básicos de salud a los niveles locales (es decir, a los municipios) que lo soliciten siempre mediante la formalización de un documento denominado "Acuerdo Contractual de Compromiso para la Descentralización Administrativa Local en Salud". A partir de la firma de dicho documento, se debe poner en marcha un Plan Local de Salud financiado por el nivel central y al que el municipio contribuye con un 5% de sus recursos.

La realidad hoy en día (cuatro años más tarde[24]) es que sigue sin existir igualdad de acceso, calidad, eficiencia o participación social en los servicios de salud. Los hospitales más importantes siguen estando en los grandes municipios y las zonas rurales se encuentran desatendidas. La causa más importante de mortalidad infantil, cuya tasa es una de las más altas en América Latina, es la imposibilidad de acceder a atención médica. Como media, sólo hay 5,1 médicos cada 1.000 habitantes. Y todavía existen otros datos que corroboran que no se han cumplido los objetivos previstos[25]. Para algunos de nuestros entrevistados la razón fundamental de esta situación estriba en que la Ley 1.032 diseñó un nuevo sistema de salud pero no consideró los recursos que se necesitaban para sostenerlo. Por ello, en la actualidad, tampoco podemos afirmar que el futuro sea esperanzador[26].

En cuanto a la educación, la Constitución de 1992 impulsó el inicio de la reforma educativa en Paraguay con tres objetivos: 1) Preparar a la población para la vida moderna, 2) empezar un proceso de descentralización de la educación y 3) preservar la democracia.

No obstante, y como ocurre con la mayoría de instancias gubernamentales, el sistema educativo en el país sigue estando fuertemente centralizado bajo el control administrativo del Ministerio de Educación y Cultura que diseña el contenido curricular y establece el modus operandi de la administración. No sólo eso, los profesores todavía tienen que acudir a la capital para obtener su salario y los padres con quejas deben exponerlas en el mismo Ministerio.

[24] Aunque, en realidad, podemos afirmar que el proceso de descentralización del sector salud comenzó en 1990 con la transferencia de ciertas atribuciones administrativas hacia los niveles inferiores del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (lo que conceptualmente recibe el nombre de desconcentración).

[25] Para completar este punto, consultar el capítulo de indicadores socioeconómicos del Informe Socio-Económico: Realidades y Desafíos del Paraguay.

[26] De hecho, se está debatiendo la transferencia vía Ley en el Congreso y se han impulsado conversaciones con el Presidente para avanzar en esa dirección. No obstante, el Ministro de Salud sostiene que, por el momento, existen obstáculos legales que no permiten llevar adelante la propuesta de las gobernaciones.

¿Qué es lo que ha impedido implantar con éxito el proceso descentralizador? La gran oposición de aquellos que, teóricamente, deben llevarlo a cabo y que, a su vez, es consecuencia de:

1) Inexistencia de recambio político. Los cargos de mayor responsabilidad que fomentaron la reforma educativa (especialmente durante los primeros años de la democracia) permanecieron en personas que habían accedido a las funciones que ostentaban durante el régimen (el mismo Ministro de Educación había sido rector de la Universidad Nacional con Stroessner; de la misma manera, un sinnúmero de directores de departamentos continuaron desempeñando sus funciones manteniéndose en sus puestos por más de dos décadas). En definitiva, representaban y eran los responsables del sistema educativo estructurado y manejado por el régimen dictatorial lo que dificultó la implantación de los cambios.

2) Falta de profesionalidad[27]. Es consecuencia, en cierto modo de la politización del sistema: los subjetivos criterios de selección, la falta de incentivos o la innecesidad de obtener buenos resultados para permanecer en el puesto son sólo algunos aspectos que caracterizan el estado de la educación. De nuevo, la implantación de sistemas de control, establecimientos de procedimientos o sistemas de información hacen peligrar el status quo del personal educativo que opone resistencia a las reformas.

Existe, así mismo, un elemento más que ha ralentizado el proceso de descentralización educativa. Nos estamos refiriendo al hecho de que el sistema educativo tiene la responsabilidad de asegurar y garantizar el proceso democrático cuando, al mismo tiempo, el propio sistema está aprendiendo a operar democráticamente, lo que causa cierta esquizofrenia.
Los pocos cambios relevantes acaecidos en estas esferas no hacen sino reflejar el escaso éxito del proceso de descentralización paraguayo. Ya hemos hecho referencia a algunas de las circunstancias que han dado lugar al panorama que contemplamos pero debemos, todavía, indicar algunos hechos más que han contribuido a la situación actual. De este modo, debemos nombrar:

1) **La confusión sobre el concepto de descentralización:** Los medios de comunicación y los propios gobernantes han venido hablando de procesos de descentralización en ocasiones en las que no se ha producido la transferencia de funciones de gobierno y de capacidad para administrar recursos económico-financieros. Así, aunque los Ministerios de Agricultura u Obras Públicas se hayan referido a la descentralización de la prestación de sus servicios, en realidad, se han limitado a trasladar instrumentos y personas para la prestación de un servicio; es decir, a desconcentrar. Del mismo modo, a pesar de que la municipalidad de Asunción ha anunciado descentralizaciones hacia sus centros barriales, éstas han acabado convirtiéndose en deslocalizaciones de las actividades de la administración.
Este aspecto es sumamente importante en tanto que la ciudadanía entiende una institución, no por su contenido u objetivo específico sino por aquello que tradicionalmente ha interpretado.

2) **Subsistencia de una cultura centralista.** A pesar de que el camino de la descentralización parece que se ha iniciado tímidamente, existen, todavía, percepciones difíciles de superar que dificultan el proceso. En este sentido, queremos referirnos a varias cuestiones:

a. La baja densidad del territorio aunada a una gran concentración poblacional en la zona central del país.

[27] Especialmente en zonas rurales, hay profesores sin titulación.

b. El bajo nivel de participación, que no ha sido promovida ni potenciada adecuadamente por parte del gobierno central, como ya hemos adelantado con anterioridad.

c. La novedad del proceso. Hasta el momento, no se han llevado a cabo estrategias de descentralización en Paraguay que puedan marcar un poco el camino. Así, por ejemplo, y por lo que respecta al ámbito de la salud, en 1999, sólo 17 municipios tenían suscritos acuerdos vigentes de descentralización y únicamente diez de ellos habían logrado realizar cambios en el régimen de administración.

d. La cercanía del sistema político de la dictadura de Stroessner. La identificación en todos los niveles de la administración entre el gobierno y el Partido Colorado y la cultura asistencialista y clientelista aún perviven en el presente, lo que ha dado lugar a que el rol de las seccionales del principal movimiento político, a las que acuden los ciudadanos a exponer sus quejas y demandas, del país siga siendo fundamental en la política local actual.

e. El nacionalismo paraguayo. El miedo a la injerencia extranjera, ya ocurrida en otros momentos de la historia, ha provocado un fuerte sentimiento de identidad del paraguayo con su país, lo que ha sofocado movimientos reivindicativos en departamentos o municipios concretos y ha subrayado la pertenencia a una única cultura paraguaya.

3) **Poco compromiso político con el proceso.** A pesar de que la voluntad de profundizar en el proceso de descentralización queda patente en la Constitución de 1992, no es hasta el año 2000 que se da un mayor protagonismo a una estructura institucional, el Consejo Nacional para la Descentralización del Estado (CONADE), apoyado por la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado, de modo que lidere el desarrollo de la actividad descentralizadora. No contar con una entidad de estas características ha dado lugar a:

a. Considerar la descentralización como un proceso aislado a las demás reformas conducentes a la modernización del Estado.

b. La falta de una visión integral y prospectiva del proceso.

c. Una deficiente coordinación horizontal y vertical de las instancias y los actores.

d. Una ausencia de métodos de evaluación de resultados que permitan hacer un seguimiento del proceso.

4) **Ausencia de personal cualificado en el proceso.** Especialmente a nivel local, ha existido una importante carencia de recursos humanos formados adecuadamente. En teoría el Instituto de Desarrollo Municipal (IDM) debería haber iniciado programas de fortalecimiento institucional en este sentido. No obstante, en la práctica, dicho organismo no desempeñó completamente sus responsabilidades y se dedicó a indicar meramente los procedimientos financieros y administrativos que las municipalidades debían seguir, lo que dio como resultado una actitud hostil por parte de los intendentes hacia el IDM, su falta de confianza en el mismo y, consecuentemente, la pérdida de credibilidad del papel del Instituto[28]. Una vez más, nos encontramos ante una ausencia de liderazgo en los procesos de descentralización[29].

[28] Profundizaremos en el papel del IDM y en sus dificultades para llevarlo a cabo más adelante en este mismo capítulo.
[29] Ello no debería sorprendernos: en Paraguay, la falta de liderazgo ha sido una constante en los procesos de reforma del Estado y, consecuentemente, también en las acciones de descentralización.

En definitiva, los avances en un proceso tan reciente no han sido correspondidos con una readecuación institucional que tenga como eje un modelo de gestión descentralizada de la Administración pública que incorpore principios básicos de eficiencia, subsidiariedad, equidad, control social del gasto, participación ciudadana e incorporación del sector privado a ciertas áreas de la gestión.

No obstante, los aspectos señalados no han de extrañarnos pues son propios de países que viven transiciones políticas de gobiernos autoritarios y altamente centralizados hacia procesos de democratización y reforma del Estado.

2.4 Proyectos de futuro

A pesar de lo establecido en el Programa de Gobierno 1999-2003, en la actualidad, todavía no se ha iniciado ninguna acción que garantice el cumplimiento de los objetivos enunciados. De hecho, la iniciativa más importante, la creación de un marco jurídico e institucional que regule el proceso de descentralización (en definitiva, la aprobación de una Ley de Descentralización, por un lado, y la actualización de la Ley Orgánica Municipal, por el otro) todavía no se ha llevado a su fin (tres años después de la redacción del Plan de Gobierno)[30]. Y es que, como ya hemos expuesto anteriormente, el Consejo Nacional para la Descentralización del Estado (CONADE) y posteriormente la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado (SNRE), responsable entre otras cuestiones de propiciar la reforma del marco legal en cuanto al proceso descentralizador[31], no empiezan su andadura hasta julio de 2000.

No obstante, la SNRE ya ha elaborado el borrador de la denominada Ley Marco de Descentralización, documento que no plantea mayores innovaciones en materia de transferencia de competencias y recursos sino que, básicamente, regula un marco teórico para que los distintos niveles del gobierno puedan llegar a acuerdos relacionados con la delegación de funciones. Con lo que todavía no cuenta el país es con cuenta una Propuesta de Política de Fomento a Gobiernos Subnacionales y con un texto de relevación de gestiones exitosas en el nivel departamental, documentos que debían estar preparados antes de que finalizase el año 2001.

Es importante comentar que éstas, y otras acciones, se están llevando a cabo gracias al apoyo de la cooperación internacional, concretamente de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), contraparte, además, del proyecto de descentralización de estructuras administrativas, el Centro para Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), USAID, la Cooperación Técnica de la Unión Europea (especialmente activa en cuanto a las experiencias piloto de descentralización de los servicios de educación y salud) y el PNUD (que toma parte en un proyecto de planificación descentralizada y participativa para el desarrollo sostenible).

[30] Por lo que se refiere a la nueva Ley de Municipalidades, el proyecto no se ha podido concretar por el momento por diversas razones entre las que debemos resaltar 1) las tensiones al interior de las cámaras del Congreso que han marcado la agenda legislativa con un exceso de temas políticos y 2) la falta de coordinación con la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado. Por otro lado, a pesar de que en octubre de 2001 se tenía preparado un proyecto de Ley General de Descentralización, elaborado por instituciones del Poder Ejecutivo, junto con la Secretaría Nacional de Reforma del Estado, todavía no ha sido elevado a consideración al Consejo Nacional de Política Financiera y Económica para su posterior envío al Congreso.

[31] Las responsabilidades que el Decreto número 9.563 del 17 de julio de 2000 asigna a la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado son: 1) Liderar y coordinar el proceso de descentralización, 2) proponer y concertar entre los diferentes actores la política de descentralización a nivel nacional, regional y sectorial, 3) proponer una agenda del proceso de descentralización a corto, mediano y largo plazo, 4) obtener y difundir informaciones e intercambio de experiencias sobre avances en el país y en la región, 5) impulsar el fortalecimiento y desarrollo institucional de las instituciones involucradas, 6) promover la participación ciudadana durante todo el proceso, 7) propiciar la reforma del marco legal, velando por la articulación de las Leyes de Ministerios, la Ley de Gobernaciones, la Ley de Municipalidades, la Ley de Administración Financiera, la Ley del Régimen de Adquisiciones y otras leyes o disposiciones normativas relacionadas con la modernización, desconcentración y descentralización del Estado, 8) coordinar la cooperación internacional en materia de descentralización y 9) asesorar técnicamente al CONADE.

Para completar la visión integral que pretendemos tener sobre el proceso de descentralización paraguayo, es necesario llevar a cabo un análisis más detallado del diseño y funcionamiento de los gobiernos de los entes descentralizados adoptando, para ello, una lógica de gobernabilidad democrática.

Por ello, en el presente apartado, consideraremos cuestiones tales como la dinámica de los órganos ejecutivos y de representación, la relación entre poderes, el régimen electoral a nivel local o el sistema de partidos.

3.1. El marco legal

En términos generales, podemos empezar afirmando que el marco legal municipal, que incluye algunos artículos de la Constitución, es mucho más preciso que el departamental.

La Ley Orgánica Municipal (LOM) vigente continúa siendo la Ley 1.294/1987, firmada por Alfredo Stroessner y Juan Ramón Chaves (el entonces presidente del Partido Colorado). En ésta se establecen las condiciones de estructura, funciones y atribuciones de los órganos del gobierno local paraguayo. Aunque ésta es la ley vigente, el marco legal en materia municipal se modificó posteriormente con la promulgación de la Constitución Nacional de 1992 y con lo dispuesto en la Ley del Código Electoral 834/1996. Con este nuevo marco normativo, se constituyó el nivel departamental de gobierno, se estableció el carácter electivo de los gobiernos departamentales y de la intendencia municipal y se reglamentó el proceso electoral en cuanto a la elección de autoridades locales. La tabla 3 ofrece algunas de las principales características de dicho marco legal.

Tabla 4. Algunas definiciones y descripciones del marco legal municipal vigente

Concepto	Descripción
Definición de municipio	Comunidad de vecinos con gobierno propio, que tiene por objeto promover el desarrollo de los intereses locales, cuyo territorio coincide con el del distrito.
Requisitos para la creación de municipios	Población mínima de cinco mil habitantes; capacidad económica suficiente para sufragar los gastos de su gobierno, administrativos y de prestación de servicio público; que hayan funcionado Juntas Comunales de Vecinos; en caso de petición de creación de un municipio por vecinos, ésta deberá ser firmada por lo menos por el diez por ciento de los mismos.
Definición y funciones de la municipalidad	Órganos de gobierno local con personería jurídica que dentro de su competencia tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.
Clasificación en categorías de las municipalidades	Las municipalidades, con excepción de Asunción, serán agrupadas según sean los montos de los respectivos presupuestos generales de gastos y recursos anuales. Primer grupo: superiores al 50% del promedio anual del total de los montos presupuestarios correspondientes a las municipalidades de las capitales departamentales; segundo grupo: inferiores al 50% del promedio mencionado, hasta el 12% del promedio; tercer grupo: inferiores al 12% hasta el 3%; y cuarto: inferiores al mínimo establecido para el tercer grupo.
Atribuciones de la municipalidad	Libre gestión en materia de su competencia, particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpo de inspección y de policía, la administración y disposición de sus bienes, la elaboración de su presupuesto de ingreso y egreso, el dictado de ordenanzas, reglamentos y resoluciones.
Intervención municipal por parte de poder ejecutivo	El poder ejecutivo, a través del Ministerio del Interior, podrá intervenir en los gobiernos municipales en los siguientes casos: a solicitud de la Junta Municipal, por desintegración de la misma, cuando se produzca un déficit presupuestario durante dos ejercicios anuales consecutivos y en casos graves de irregularidades que puedan constituir delito. El Ministerio del Interior se encarga de implementar un "sistema de supervisión" y puede, en su caso, solicitar el concurso de la OPACI y del IDM en esta labor.

Gobierno municipal	Ejercido por la Junta Municipal y la intendencia. La Junta Municipal es el órgano deliberante y legislativo. La Intendencia tiene a su cargo la administración general de la municipalidad.
Funciones de la Junta Municipal	Dictaminar (por cuenta propia o por iniciativa del intendente) ordenanzas, resoluciones, reglamentos; aprobar los convenios de participación de la municipalidad en asociaciones, cooperativas y otras entidades. Las Juntas Municipales están obligadas a organizar las siguientes comisiones asesoras: legislación; hacienda y presupuesto, obras públicas y servicios, planificación física y urbanística, higiene, salubridad y servicio social, educación, cultura, deporte y turismo, recursos naturales y medio ambiente, moralidad y espectáculos públicos, y seguridad y tránsito. La Junta Municipal tiene por principales atribuciones sancionar el presupuesto general de la municipalidad, controlar la ejecución del presupuesto, establecer la escala de impuesto, tasas, contribuciones especiales y multas, autorizar la contratación de empréstitos, dictar las normas y establecer condiciones, y reglamentar acciones de ámbito municipal en materias de salud, servicios públicos, obras públicas, planificación física y urbanística, higiene, servicio social, educación, cultura, deporte, turismo, recursos naturales, medio ambiente, moralidad, espectáculos públicos, seguridad y tránsito.
Funciones de la Intendencia Municipal	Funciones eminentemente ejecutivas, pero tiene, además, facultad para colegislar. Así mismo, puede promulgar ordenanzas y reglamentarlas en su caso o vetarlas conforme a procedimiento; nombrar a los jueces de faltas municipales; ejecutar el presupuesto municipal, administrar los bienes municipales; efectuar adquisiciones, contratas, llamar a licitaciones públicas, nombrar y remover el personal de la intendencia, disponer del inventario, elaborar, mantener y actualizar el catastro.

Fuente: Elaboración propia, en base a la Ley Orgánica Municipal 1.294/87, en la Constitución Nacional de 1992 y al documento *Cartografía Electoral* (mayo 2001).

La Ley parte de la división de funciones, en donde la Junta Municipal es el órgano de control mientras la intendencia asume las funciones de administración general de la municipalidad.

La Junta Municipal se compone de concejales titulares y suplentes, de número variable en función de la clasificación municipal que se determina de acuerdo con los montos de presupuestos y gastos.

El número de concejales en cada municipio, por tanto, puede variar como sigue: Para la municipalidad de Asunción, 24 concejales titulares y 18 suplentes; para los municipios del primero y segundo grupos, 12 concejales titulares y 6 suplentes, así como para aquellos del tercer grupo que sean capital departamental.

Finalmente, para el caso de los municipios del tercer y cuarto grupo, 9 concejales titulares y seis suplentes. De esta forma, la distribución de municipios por categorías y el número de concejales titulares y suplentes queda reflejada, por departamento, como lo señala la tabla 4.

Tabla 5. Resumen nacional de los municipios por categorías

	Categorías					Concejales		
Departamentos	1ra	2da	3ra	4a	Total	Titulares	Suplentes	Total
Capital	ESPECIAL					24	18	42
Concepción	1	2	3	0	6	63	36	99
San Pedro	0	3	13	1	17	162	102	264
Cordillera	1	4	15	0	20	195	120	315
Guaira	1	0	10	6	17	156	102	258
Caaguazú	2	2	15	1	20	192	120	312
Caazapa	0	4	5	1	10	102	60	162
Itapúa	1	19	9	1	30	330	180	510
Misiones	0	4	4	2	10	102	60	162
Paraguari	0	6	11	0	17	171	102	273
Alto Paraná	4	6	8	1	19	201	114	315
Central	9	9	1	0	19	225	114	339
Ñeembucú	0	1	13	2	16	147	96	243
Amambay	1	2	0	0	3	36	18	54
Canindeyu	0	5	3	2	10	105	60	165
Pte. Hayes	1	2	2	0	5	54	30	84
Alto Paraguay	0	2	0	0	2	24	12	36
Boquerón	1	0	0	0	1	12	6	18
TOTAL	22	71	112	17	222	2.277	1.332	3.609

Fuente: *Cartografía Electoral* (2001). Justicia Electoral. República de Paraguay.
Nota: El total de categorías excluye la municipalidad de Asunción.

En esta Ley, la capacidad de veto del intendente se extiende no sólo a las ordenanzas sino a todos los instrumentos normativos de carácter municipal, es decir, a los reglamentos y a las resoluciones. La ley prevé que el veto del intendente pueda ser levantado con el voto de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Junta Municipal.

El marco legal otorga una preeminencia a los intendentes sobre las Juntas Municipales ya que es un marco institucional que establece sistemas limitados de control hacia las labores ejecutivas y del intendente, tanto por parte de la Junta Municipal como por parte de la ciudadanía. Todo ello sumado al deficiente esquema de separación de funciones, por un lado, que otorga competencias propias de la administración al legislativo y viceversa y a la problemática relacionada con la coordinación intergubernamental en materia de control, tema que abordaremos posteriormente, constituye el conjunto de causas que dan lugar a los conflictos entre los órganos legislativos y ejecutivos locales y que, en numerosas ocasiones, culminan en pedidos de intervención[32].

En la Ley Orgánica Municipal se prevé, de alguna forma, la participación de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos al nivel municipal, a través de la conformación de Juntas Comunales de Vecinos. No obstante, esta ley condiciona la creación de dichas Juntas a la aprobación de la intendencia. La LOM 1987 no define y reglamenta opciones en materia de participación ciudadana para la deliberación en torno a políticas y programas públicos, la definición de los presupuestos o de los planes municipales. Los deberes y derechos de los vecinos del municipio se limitan a una participación periférica y de apoyo en los asuntos públicos. Estas Juntas

[32] Esta afirmación debe ser matizada puesto que ello no es óbice para que no existan razones de peso para demandar la injerencia del poder central. De hecho, en términos generales, existen denuncias de corrupción sumamente consistentes.

Vecinales no están legalmente habilitadas para realizar funciones de fiscalización o control ciudadano sobre la gestión municipal.

Como se deduce de lo expuesto, la normativa vigente presenta vacíos legales así como ambigüedades e incertidumbres en distintos temas. Podemos, en este sentido, afirmar, que la Ley Orgánica Municipal ha quedado obsoleta y que se hace necesario el diseño de una que la sustituya. Algunas acciones ya se han llevado a cabo al respecto aunque sin éxito.

Efectivamente, durante el gobierno de Wasmosy, en 1996, se aprobó por las dos cámaras del Congreso una nueva Ley Orgánica Municipal (898/96), diseñada para sustituir a su homónima de 1987, y que debía entrar en vigor en enero de 1997. Con esta Ley se pretendía responder a las modificaciones establecidas en la Constitución de 1992 y a la normativa en materia electoral. No obstante, esta Ley fue objetada (vetada) mediante decreto del ejecutivo 14.166 del 18/07/96 y no fue promulgada.

Al respecto, en el Informe de Derechos Humanos de 1997 (http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/1997/21.html), se señala:

"El año anterior fue aprobada la Ley 898 Orgánica Municipal que pretendía modificar la citada ley 1.294. Sin embargo, el Poder Ejecutivo, en uso de sus atribuciones constitucionales, la vetó parcialmente en los artículos que otorgan a los municipios nuevas funciones que la anterior ley no contenía. Pasó todo el año 1997 y el Congreso no trató el veto del Ejecutivo, por lo que sigue vigente la ley 1.294/87. Por su parte, la Comisión de Asuntos Municipales de la Cámara de Diputados inició consultas con sectores afectados por esta disposición legal de modo que lograr un cierto consenso en la redacción de los artículos más polémicos".

Entre los temas más relevantes que se destacaron en el transcurso de dichas consultas, debemos hacer referencia a la necesidad de:

1) Encarar un fuerte proceso de descentralización político administrativa en apoyo a la reforma del Estado.
2) Mejorar el sistema de transferencias y de tributación.
3) Fortalecer la representatividad de las municipalidades.
4) Modificar el marco legal para mejorar la gestión municipal.
5) Redefinir y especificar el marco de actuación de los intendentes.

En la actualidad, la Comisión de Asuntos Municipales y Departamentales de la Cámara de Diputados está trabajando (con apoyo financiero de USAID y con la asesoría en materia legal por parte del Dr. Enrique Sosa) en una nueva Ley Orgánica Municipal que sustituya a la vigente de 1987. La propuesta no usará el proyecto de ley 898/1996 y seguirá, especialmente, el texto de la Ley del año 1954, que, a juicio de uno de los entrevistados, es *"más clara y tiene más utilidad para ser entendida por la ciudadanía"*. Como ya ha sido señalado, y a pesar de los avances alcanzados, todavía no se ha logrado terminar el proyecto de reforma de esta Ley.

Como puede apreciarse, los esfuerzos por concretar una nueva normatividad en materia municipal han sido muchos aunque en todos ellos se ha manifestado una clara falta de continuidad y de acopio de los mismos. Las organizaciones implicadas en el tema municipal (como la OPACI) han generado sus propias propuestas de LOM y los resultados de los Foros de Consulta antes citados parecen haber caído en el olvido. En este sentido, nos atrevemos a afirmar que parece poco probable que la Ley Orgánica que se demanda para este año sea realmente aprobada por el congreso y promulgada en el corto plazo.

3.2. Las reglas del juego electoral

El **sistema de Justicia Electoral paraguayo** es una autarquía administrativa y con autonomía jurisdiccional, compuesta por el Tribunal Superior de Justicia Electoral, los Tribunales Electorales, los Juzgados Electorales, las Fiscalías Electorales, la Dirección del Registro Electoral y los organismos electorales auxiliares. En la Ley 635/1996 se establece que la convocatoria, organización, dirección supervisión, vigilancia, el juzgamiento de los actos y cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales y municipales, cuestiones de todo tipo de consulta popular, las elecciones y el funcionamiento de los partidos, movimientos políticos y alianzas, corresponden exclusivamente a la Justicia Electoral.

Por su parte, el marco legal vigente para realización de las elecciones, se encuentra determinado en el Código Electoral Paraguayo (Ley 834/1996). Con el fin de ofrecer elementos descriptivos del sistema electoral al nivel local, en este apartado nos limitaremos a señalar tres aspectos importantes en este rubro: los requisitos electorales para la formación de candidaturas al nivel local, algunas características del sistema de partidos al nivel local y el mecanismo de elección interna de partidos.

Actualmente, la normativa electoral no permite la formación de partidos políticos locales o regionales. El Código Electoral señala en su artículo 16 que los partidos políticos sólo se organizarán al nivel nacional, no siendo permitida la formación de partidos políticos regionales. No obstante, esta normativa prevé la posibilidad de formación (en carácter transitorio) de movimientos políticos regionales para la presentación de candidaturas a gobernadores, Juntas Departamentales, intendentes y Juntas Municipales.
La normativa paraguaya señala que tanto los partidos políticos como los movimientos políticos son iguales ante la ley así como que adquieren su reconocimiento a través de la Justicia Electoral. Para las elecciones municipales, los candidatos de movimientos políticos requieren para su registro ser patrocinados por electores del municipio correspondiente en número no menor al 0,5% de los votos válidos emitidos en las últimas elecciones de que se trate, donde ningún elector puede patrocinar más de una candidatura.

El Código Electoral vigente establece que los partidos políticos reconocidos podrán concertar alianzas transitorias para las elecciones nacionales, departamentales y municipales, previa autorización y reconocimiento de la Justicia Electoral. En el caso de los partidos políticos y las alianzas, el requisito para su registro es el haber sido electo en comicios internos, por el voto directo, libre, igual y secreto de los afiliados, caso en el cual se acepta el comunicado oficial del partido político o alianza acreditando la selección por elecciones internas de el o los candidatos a Juntas Municipales e intendencias.

Tal fue el caso de las elecciones municipales de 1996, donde en varios departamentos se presentaron alianzas municipales entre el PLRA y el PEN para candidaturas a miembros de Juntas Municipales. Así ocurrió también en las elecciones generales y en las departamentales de 1998, donde la Alianza Democrática PLRA-PEN se presentó en bloque para la elección de Presidente, vicepresidente, diputados, senadores, gobernadores y miembros de la Junta Departamental[33].

Las elecciones de autoridades de las Juntas Departamentales y de gobernadores se hacen en boletines de votos separados y la victoria se determinará, en el caso del gobernador, por mayoría simple de votos de los

[33] En el Código Electoral se determina la condicionalidad y vigencia de las alianzas departamentales o municipales, ya que deben solicitar su reconocimiento al Tribunal Electoral de su circunscripción y puesto que las mismas caducan una vez que la Justicia Electoral declara el resultado de las elecciones que las hubieran motivado.

electores inscritos en el departamento y en comicios coincidentes con las elecciones generales . La duración en ambos cargos es de cinco años.

La composición de los órganos colegiados (Juntas Departamentales y Municipales) se determinará en cada caso por el resultado de los votos, con base en el sistema proporcional D'Hondt (véase para la descripción de este sistema el capítulo de Gobernabilidad Democrática y Sistema Político Institucional).

Para el caso de los intendentes municipales, que duran cuatro años en sus funciones, la victoria se determina por mayoría simple de votos de los electores inscritos en el padrón del distrito respectivo. La votación tanto para concejales como para intendentes se realiza con boletas separadas.

Por ley, cada municipio del interior del país conforma, a su vez, un distrito electoral mientras que la capital de la República forma seis distritos electorales[34]. En cada distrito electoral se erige una Junta Cívica, organismo electoral auxiliar con carácter transitorio (que se integra sesenta días antes de las elecciones para extinguirse 30 días después), de composición colegiada, cuyos miembros son designados por los tribunales electorales de la respectiva circunscripción, previa propuesta de los partidos, movimientos políticos y alianzas. La representación numérica de los mismos se corresponde proporcionalmente con el resultado de la última elección para la Cámara de Senadores.

Para el caso de las autoridades locales, el mecanismo de elección interna de candidatos de los partidos políticos se basa en la realización de elecciones internas. Para las últimas elecciones municipales (celebradas en noviembre de 2001), aquéllas se realizaron durante los meses de mayo y julio de dicho año.

En el caso de formación de alianzas, se estipula en el artículo 44 del Código Electoral que *"los partidos políticos que integren una alianza votarán en sus elecciones internas a los candidatos unipersonales que tuvieren en ella y al número de candidatos pluripersonales que le correspondiere en las listas de la misma"*.

De esta forma, la determinación de los candidatos unipersonales en las alianzas debe ser resultado de un proceso interno de elección.

3.3 Política y partidos políticos al nivel municipal

Los dos partidos con preeminencia, tanto al nivel nacional como al nivel local son la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado (ANR) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

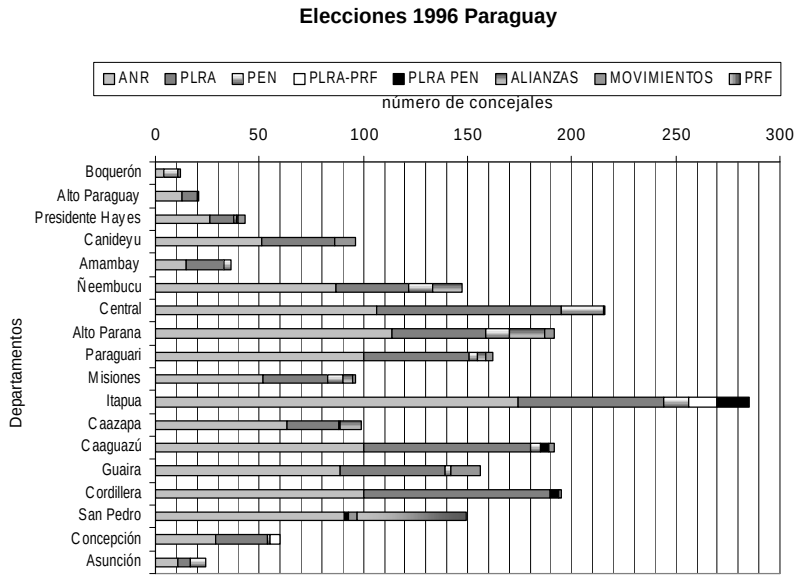
En las elecciones de 1996 para concejales y para intendentes municipales, ambos partidos políticos obtuvieron en conjunto el 84,4% del total de votos para las elecciones a intendentes y el 76,65% del total de votos para el caso de los concejales.

En estas elecciones, el PLRA ganó, mediante acuerdo político con el PEN, el control de la municipalidad de Asunción.

El PEN, tercera fuerza política, recibió poco menos del 5% del total de votos para intendentes y algo más del 10% del total de votos para el caso de la elección de concejales.

[34] El Código Electoral establece en su artículo 107 que en el municipio de la capital existirá sólo un distrito electoral. Sin embargo, en las elecciones de 1996 y de 1998 se identificaron seis distritos electorales.

Gráfico 1. Concejales municipales electos en 1996 (por departamento y fuerza política)



Fuente: Elaboración propia IIG, con base en *Cartografía Electoral* (2001). Justicia Electoral. República de Paraguay.

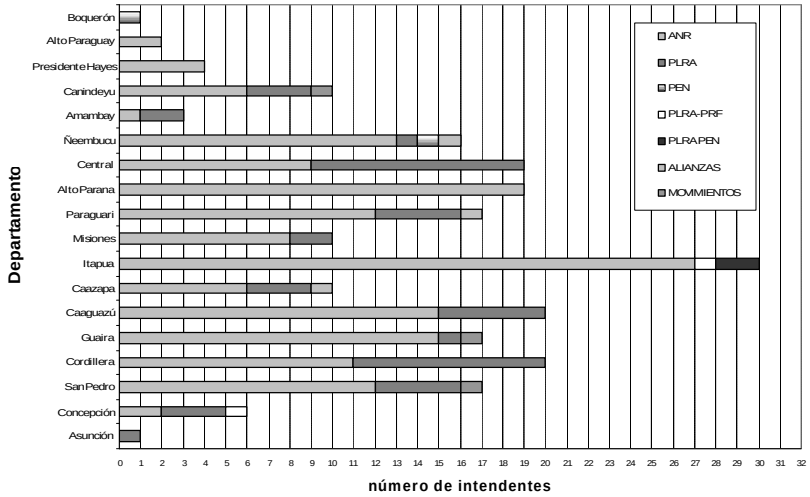
Como puede advertirse en los gráficos 1 y 2 , en las elecciones para autoridades municipales de 1996 existe y persiste una fuerte preeminencia del ANR-Partido Colorado, que logró capturar 162 puestos a intendencia municipal (representando el 73% de un total de 222).

Para el caso de las bancas a la Junta Municipales, ANR-Partido Colorado logró 1.225 bancas, es decir el 56% del total, mientras que el PLRA obtuvo sólo 669 (algo más del 30%) del total de bancas para las Juntas Municipales.

En las elecciones generales y departamentales de 1998, se modificó el cuadrante de partidos, al conformarse la Alianza Democrática compuesta por el PLRA y el PEN, que se presentaron en bloque con el fin de juntar fuerzas para enfrentarse al Partido Colorado. En las elecciones de las autoridades subnacionales de 1998, ANR y Alianza Democrática obtuvieron en conjunto más del 96% del total de votos, tanto para gobernadores como para las Juntas Departamentales.

En este último caso, estas dos fuerzas políticas obtuvieron la totalidad de las bancas para las Juntas Departamentales, ya que de las 172 bancas disponibles, ANR obtuvo 98 (56,98%) mientras que Alianza Democrática PLRA-PEN obtuvo las 74 restantes (43,02%).

Gráfico 2. Intendentes municipales electos en 1996 (por departamento y fuerza política)



Fuente: Elaboración propia, con base en Cartografía Electoral (2001). Justicia Electoral. República de Paraguay.

Respecto a las siguientes elecciones municipales, y como ya hemos señalado, los partidos políticos celebraron durante 2001 elecciones internas de autoridades y candidatos para intendentes y Juntas Municipales. Tal es el caso de ANR (6 mayo), del PLRA (15 julio) y del PEN (22 julio). En las elecciones internas llevadas a cabo durante el mes de mayo, el ANR refrendó como líderes colorados a Nicanor Duarte Frutos y a Enrique Riera Escudero quienes *"se impusieron con comodidad y se muestran como una posible fuerte dupla para las generales de 2003. Las elecciones se realizaron sin incidentes, con una participación en torno al 60%, aunque con lentitud, debido al alto número de votantes y, sobre todo, a la gran cantidad de cargos en juego"* (ABC Color del 7 de mayo de 2001).

El PLRA realizó sus elecciones internas para elegir candidatos a intendentes y concejales *"sin incidentes de consideración y en un marco algo apático"*. Según los primeros datos extraoficiales, en Asunción, la concurrencia llegó al 32 por ciento. Muy diferente fue la participación en el departamento Central, donde el porcentaje de votantes alcanzó el 45 por ciento. La lista de concejales de Asunción fue encabezada por Augusto Wagner.

Por su parte, en las elecciones internas en la capital y en algunos distritos del interior del país del Partido del Encuentro Nacional (PEN), celebradas este pasado 22 de julio de 2001, se observó una *"notable apatía"*, debido a la escasa participación (calculada en un 20%) y a la gran cantidad de votos en blanco, lo que es interpretado por algunos dirigentes como una reprobación del electorado encuentrista a la actual conducción, encabezada por Mario Paz Castaing.

Entre otras cosas, se denunciaron en este proceso la utilización de vehículos del Estado por parte de las listas apoyadas por la cúpula del partido así como la compra de votos, tal y como muestra el siguiente extracto: *"La coloradización del Encuentro es un hecho denunciado desde hace tiempo por los opositores a la actual coordinación nacional y esto se pudo comprobar ayer en las internas, pues se presentaron varias denuncias de compras de voto, traslado de electores de otros distritos y utilización de vehículos del Estado. Las quejas señalaban que los candidatos oficialistas transportaron a sus simpatizantes en camionetas y autos de los ministerios de Justicia, Industria y Comercio, y Petropar, manejados por el Encuentro desde marzo del 99"* (ABC Color del 23 de julio de 2001).

Actualmente, en las diferentes agrupaciones políticas, hay aproximadamente 2.000 candidatas a concejalas municipales y 32 candidaturas a intendentas[35].

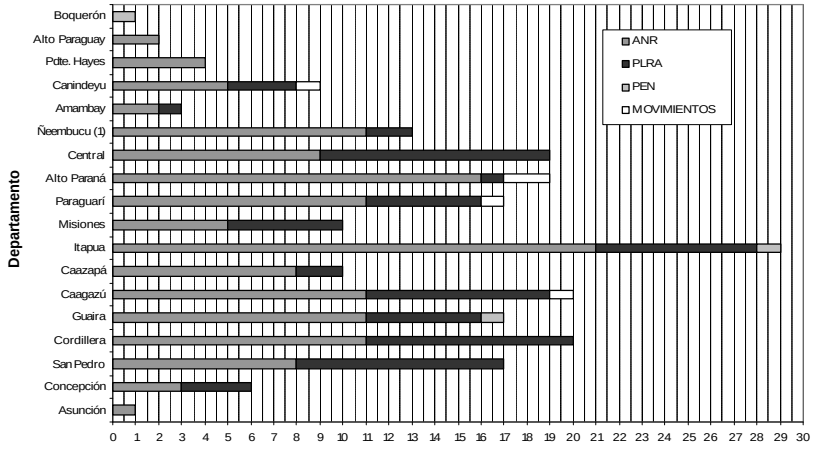
Las elecciones celebradas el 18 de noviembre de 2001 no mostraron grandes cambios en la escena política paraguaya. Pese a que la concurrencia a los comicios no fue muy elevada (48 por ciento), supuso una reafirmación de la preeminencia de los colorados. A este respecto, el ANR ganó los municipios más importantes de la República (como el caso de Asunción, que hacía diez años que no gobernaba), así como mantuvo su hegemonía en otros como Ciudad del Este, Encarnación, Coronel Oviedo, Caaguazú, Lambaré, San Lorenzo, Caacupé o Paraguari. No obstante, disminuyó en cuanto al número de municipios (de 162 en 1996 a 138 en 2001).

Por su parte, el Partido Liberal Radical Auténtico consiguió aumentar el número de municipios gobernados (de 48 en 1996 a 70 en 2001) pero perdió los más importantes, como la capital, Asunción, Luque o Fernando de la Mora. No obstante, se apoderó de algunos municipios importantes del interior, como Villarrica y San Juan Misiones (ABC Color del 20 de noviembre de 2001).

Los restantes partidos importantes del país, Encuentro Nacional y Frente País Solidario, tuvieron distinta suerte. Mientras que el primero desapareció prácticamente del mapa político, el segundo se convirtió en la segunda fuerza de la capital y consiguió algunas concejalías en el interior, aunque no logró su propósito principal: la intendencia de Asunción.

Respecto a las concejalías, el panorama es similar. Los colorados también consiguieron mayoría en gran parte de las Juntas Municipales. De especial relevancia resultan los resultados de Asunción donde obtuvieron, junto a Encuentro Nacional, su socio en el gobierno, 13 de los 24 escaños. Resultados similares arrojaron varias localidades del departamento Central. De este modo, podemos concluir que las elecciones municipales de 2001 aportan pocas novedades en el escenario político y partidista paraguayo. El ANR sigue teniendo una clara mayoría (aunque pierde municipios recupera otros importantes), el PLRA se constituye en la primera minoría y el PEN confirma su tendencia a la baja, lo que es aprovechado por País Solidario para intentar situarse como tercera fuerza.

Gráfico 3. Intendentes municipales electos en 2001 (por departamento y fuerza política)



Fuente: Elaboración propia, con base en el Tribunal Superior de Justicia Electoral y ABC Color de19 de noviembre de 2001. Resultados preeliminares oficiosos.
Nota: No se contabilizan los municipios de Pilar, Alberdi y Cerrito por suspensión de los comicios.

[35] Según información proporcionada por miembros de la Red de Mujeres Munícipes del Paraguay, en entrevista realizada por Carmen Colazo el 23 de septiembre de 2001.

3.4. Asociacionismo y cooperación intermunicipal

El artículo 224 de la Ley Orgánica Municipal 1987 señala que todas las municipalidades podrán constituir asociaciones regionales para el mejor cumplimiento de sus fines así como para elaborar en común planes y programas específicos de desarrollo[36]. En esta ley se señala la posibilidad de que las municipalidades constituyan asociaciones regionales para su mejor funcionamiento. Las asociaciones de municipalidades, las entidades de desarrollo municipal y las instituciones de gobierno nacional podrán coordinar sus actividades para mutuo beneficio y en el marco de su respectiva competencia. También se establece la centralidad de la OPACI como organismo oficial de cooperación municipal.

A pesar de este hecho, el marco legal no fomenta la colaboración intermunicipal con incentivos que vayan más allá de la libre asociación de modo que se pueda compartir experiencias exitosas, intercambiar información puntual y generar instrumentos efectivos de asistencia técnica, financiera y de recursos humanos.

En materia financiera, aunque por ley se establece que el 15% de las recaudaciones por impuestos inmobiliarios de los municipios deben ser destinados a las municipalidades más pobres (disposición que escasamente se cumple), con el artículo 229 de La Ley Orgánica Municipal se describe la asistencia intermunicipal (en materia técnica, financiera y de recursos humanos) como un *desideratum* de solidaridad intermunicipal entre las municipalidades de mayores y las de menores ingresos.

Se adjudica a la OPACI, en las asociaciónes de municipalidades y en la propia municipalidad, el origen de todo programa de asistencia.

La debilidad y fragilidad institucional en materia de cooperación intermunicipal se hacen evidentes en el Paraguay con los casos del OPACI y el IDM. En el caso de la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI), organización que nació en 1954 y que celebró su primera Junta Directiva diez años después, la Ley Orgánica Municipal de 1987 le dio el carácter de organización oficial de asociación obligatoria. Ello implicaba que todas las municipalidades debían, por ley, formar parte de ella. Este mandato entró en conflicto con el principio de libertad de asociación de las municipalidades, sancionado posteriormente en la Constitución de 1992. Por esta causa OPACI se ha convertido en una ONG modificando sus estatutos sociales y reestructurando muchas de sus actividades.

De ser una instancia del gobierno central se convirtió en una organización sin fines de lucro, de cooperación y de asociación voluntaria y, actualmente, se constituye como el principal canal de asociación municipal paraguayo y de proyección al nivel internacional. Aunque colaboró de forma importante en los Foros de Consulta sobre el nuevo proyecto de LOM, que suprime el carácter obligatorio de la afiliación a la organización en consonancia a la nueva normativa constitucional, así como en la aprobación de la ley que dispone la transferencia de royalties a los gobiernos subnacionales, en esencia, sus funciones se han centrado en años recientes en la difusión de información de interés municipal, en la capacitación y asistencia técnica puntual y en la realización de acontecimientos.

La labor e impacto de OPACI en materia de colaboración intermunicipal, por tanto, ha sido limitada y no se han aprovechado las potencialidades que ofrece dicha institución como articuladora de una efectiva red en el

[36] En la Ley vetada 898/1996 se señalaba en su artículo 4 que las municipalidad podrán por sí solas, o asociadas, conforme a sus recursos municipales disponibles, prestar los servicios de construcción, mantenimiento, embellecimiento y limpieza de vías públicas urbanas y de los accesos a los núcleos de población; provisión de agua potable en áreas urbanas; mantenimiento de cementerios y servicios funerarios; control de alimentos y bebidas; y protección del medio ambiente. En materia de cooperación intermunicipal, esta ley señalaba la posibilidad de formar entre ellas u otras instituciones privadas o públicas, asociaciones nacionales e internacionales, regionales o sectoriales, para el mejor cumplimiento de sus fines.

intercambio de información (en materia legal, administrativa, técnica, logística) y de experiencias relevantes en materia de gestión municipal. La OPACI agrupa a intendentes y concejales; no obstante, es un órgano muy poco participativo con las concejalías, ya que en ella tienen hegemonía los intendentes.

Adicionalmente, en su página web esta organización no ofrece información detallada al nivel municipal y departamental que permita realizar estudios y análisis relacionados con la gestión compartida de servicios públicos. Sin duda, la ausencia de información al nivel local y la incapacidad para su acceso merma las posibilidades de cooperación municipal. Actualmente, la OPACI forma parte de la red IULA-CELCADEL y cuenta con el apoyo técnico y financiero de USAID.

Por otra parte, el Instituto de Desarrollo Municipal (IDM), sectorizado en el Ministerio del Interior, nació en 1971 como resultado de una reiterada necesidad sentida en los congresos de municipalidades, relacionada con la falta de asistencia técnica para la definición de proyectos de obras y servicios municipales, la carencia de suficientes recursos económicos para mejorar la productividad y dotar a las municipalidades de la mano de obra necesaria y la necesidad de asistencia financiera que permitiese la concertación de obras y servicios prioritarios.

El IDM nace a propuesta de la OPACI y con financiación de la cooperación internacional. Ha tenido por finalidad la acción promotora del gobierno central en el desarrollo mediante asistencia técnica, administrativa y financiera. Desde su creación ha sido una importante instancia receptora de recursos de cooperación al desarrollo, para el apoyo a proyectos y programas de desarrollo local, municipal y comunitario.

Aunque ha realizado labores de financiamiento para la creación y conservación de infraestructura municipal[37], su actividad de especial relevancia e impacto ha estado referida a la asesoría en cuestiones de gestión municipal (en materia administrativa y legal), a la realización de estudios económicos y financieros y al apoyo a proyectos de participación comunitaria. Desafortunadamente, su capacidad económica y financiera se ha visto seriamente afectada por 1) problemas relacionados con la variación del tipo de cambio, 2) el incumplimiento, por parte de las municipalidades, de la transferencia del 2% de sus presupuestos, 3) la morosidad de los Intendentes electos que, refugiándose en la autonomía municipal que confería la Constitución, dejaron de pagar los préstamos que el IDM había otorgado a administraciones anteriores y 4) la incompetencia del propio gobierno que, en reiteradas ocasiones, nombró al frente de la institución a políticos que no tenían las habilidades gerenciales para lograr la modernización del instituto.

Recientemente, en 1999, y dentro del Programa de Fortalecimiento Municipal impulsado por el Poder Ejecutivo[38], el IDM empezó su reestructuración. A la fecha, no cuenta con presupuesto y, en este sentido, se está estudiando la posibilidad de que este instituto se extinga y sea reemplazado por la llamada Unidad de Gobiernos Subnacionales, que tendría un papel como efectivo interlocutor del gobierno nacional ante los institutos como el OPACI y los gobiernos subnacionales, incluido el consejo de gobernadores, en lo referido a la descentralización.

[37] En este sentido, uno de los programas municipales más importantes ha sido el Programa de Desarrollo Local IDM-GTZ, que ha intentado poner en marcha mecanismos de planificación participativa así como ha constituido un fondo rotatorio para proyectos comunitarios de infraestructura.
[38] Este programa se centró en acciones relacionadas con el apoyo a obras públicas y realización de proyectos de infraestructura urbana (alcantarillado sanitario, drenajes, recolección y tratamiento de residuos sólidos, vías urbanas, mercados, mataderos, terminales de buses y escuelas técnicas,) y de asistencia técnica, en la que resaltaban actividades de preparación para implantar modernos sistemas de administración tributaria y financiera en las municipalidades beneficiarias de proyectos de catastro.

En el Paraguay existen actualmente las asociaciones de municipalidades de Juntas de gobiernos subnacionales, que han conformado, para el caso de las Juntas Municipales, la AJUMPA, y para el caso de las Departamentales, la AJUDEPA. Con respecto a las redes, sólo existe la Red de Mujeres Munícipes.

En definitiva, como se desprende de lo expuesto, las dos principales organizaciones de cooperación municipal (OPACI e IDM) en el Paraguay se encuentran en etapa de reestructuración y redefinición de agendas y sus esfuerzos no han logrado la articulación de estrategias concertadas de cooperación intermunicipal de impacto nacional.

3.5. Unas últimas palabras

A modo de conclusiones, y como ya se ha venido destacando, el Paraguay se ha caracterizado históricamente por tener un sistema de gobierno local muy débil.

Durante el régimen de Stroessner, las oficinas locales (seccionales) del Partido Colorado ejercieron un férreo control sobre la estructura formal del gobierno local. Era una práctica común el que la misma persona tuviese el cargo de intendente del municipio, cabeza de la seccional y presidente de la Junta Municipal. El gobierno local se confundía entonces con aquel de la Seccional del Partido Colorado y su desempeño se caracterizaba por una deficiente gestión y una alta corrupción, lo cual también propició el clientelismo político y el fortalecimiento de una actuación asistencialista del Partido Colorado en el nivel local. Los cauces de participación ciudadana eran, como hoy día, limitados y había un temor generalizado de la ciudadanía a las autoridades locales.

Con la llegada de la democracia, dos grandes acontecimientos marcaron la historia política reciente en la dimensión local en el Paraguay. Primero, la elección directa de intendentes municipales y, segundo, la creación de un nivel subnacional de gobierno. No obstante, estos cambios no han impactado en un fortalecimiento de los gobiernos locales. Como hemos sostenido con anterioridad, en muchos aspectos, el marco legal vigente en materia municipal ha quedado obsoleto, aparte de ser, en muchos sentidos, contrario con la conformación de un nivel de gobierno local autónomo y fuerte, que permita un modelo descentralizado de gobernabilidad local y que induzca a una mayor participación ciudadana.

4. Hacia un nuevo modelo de descentralización y gobierno local

Son muchos los aspectos que hemos ido resaltando en los puntos anteriores y que deberían ser objeto de mejoras. No nos corresponde a nosotros decidir qué debe hacerse pero, dado el diagnóstico realizado, creemos que podemos apuntar distintas líneas de reforma que permitan generar un debate que sea enriquecedor y que dé lugar a una importante acción colectiva dirigida a diseñar un nuevo modelo de descentralización y gobierno local paraguayo que esté consensuado por los diferentes actores implicados; a saber, los tres niveles de gobierno, las ONGs, la banca multilateral, la cooperación internacional, el tejido empresarial y la sociedad civil.
Las siguientes son, pues, algunas de las ideas a considerar:

Primera reflexión

En la actualidad no existe una planificación coherente de un territorio cuya extensión es de cerca de 400.000 kilómetros cuadrados. Como se ha reflejado en los datos ya proporcionados, este hecho limita la capacidad de la administración central en su gobierno. En este sentido parece lógico

reflexionar sobre algunos aspectos. Así, debemos preguntarnos si existe realmente la necesidad de un nivel intermedio (departamento) en un país con el número de habitantes que tiene Paraguay (5.355.843 personas en el año 1999 según el Censo de Población y Vivienda). Si el país tiene 220 municipios (219 más Asunción), eso implica una media de 24.345 habitantes por municipio (si excluimos los 557.776 de la capital de la República, la cifra desciende a 21.909). No estamos diciendo que se elimine el departamento pero, quizá, debería existir únicamente como instancia de segundo grado con dos funciones primordiales. Por un lado, la de coordinación (sin competir con OPACI que debería ampliar sus responsabilidades si el IDM va a desaparecer). Por otro lado, la de provisión de servicios básicos (mínimos) a aquellas poblaciones (normalmente rurales) que no estuvieran incorporadas a ninguna gran municipalidad o que no contaran con los recursos suficientes para ofrecer dichos servicios.

Como se desprende, esta idea supondría fijar el protagonismo del proceso de descentralización en el municipio en vez de en el departamento. Así, el gobierno municipal pasaría a estar en el centro de mira de los procesos de reformas políticas e institucionales actuales y se convertiría en el sujeto más importante de la estrategia de descentralización y de Reforma del Estado.

Segunda reflexión

Aparece como bastante clara la idea de que se hace necesario fortalecer el sistema de financiación. No obstante, los proyectos de reforma en este ámbito son mucho más difíciles de lo que pueda parecer. Efectivamente, hemos anotado en nuestro segundo apartado que las fuentes de recursos están ya bastante diversificadas. Existe, así mismo, un importante grado de independencia financiera. En este sentido, nos atreveríamos, incluso, a afirmar que el diseño del sistema de ingresos no es malo. No obstante, existe un problema fundamental: lo establecido por las diversas leyes no se cumple. De este modo, en primer lugar, fallan las transferencias que deberían hacerse desde la administración central.

Este aspecto no va a mejorar a corto plazo dado el creciente déficit fiscal con que cuenta el país. En segundo lugar, también hemos hecho referencia a la corrupción a nivel local así como a la poca capacidad recaudatoria del municipio, consecuencia de la importante evasión de impuestos (es más, es necesario actualizar los catastros para que los impuestos sobre bienes inmuebles permitan recaudar montos más ajustados a la realidad).

La cuestión radica, pues, en apuntalar los procedimientos de cobro así como en fortalecer el control presupuestario. Cuatro posibles líneas de acción destacamos en este sentido:

1) La recepción directa por parte de los municipios de los recursos que, por ley, les pertenecen.

2) La eliminación de las transferencias a los departamentos (esta propuesta se encuentra en línea con nuestra primera reflexión: si los gobiernos departamentales no van a prestar servicios de manera directa, deberían tener presupuestos más limitados aunque suficientes para poder llevar a cabo la coordinación entre municipios así como ofrecer prestaciones básicas a las localidades más necesitadas).

3) La formulación e implantación de una política presupuestaria que estableciera diferentes escenarios para poder, así, lidiar con la incertidumbre de los ingresos a percibir y, por tanto, con los gastos a ejecutar.

4) La creación de contralorías ciudadanas por todo el país (tal y como señalábamos al hablar de esta iniciativa originada en el departamento de Misiones).

Tercera reflexión

Se impone hoy en día la necesidad de diseñar una nueva Ley Orgánica Municipal que actualice la normativa vigente desde hace 14 años. El nuevo marco legal no debe demorarse más y, aparte de los aspectos que ya parece que va a contemplar, no puede olvidarse de:

1) La necesidad de una clara división de funciones entre las instancias del gobierno municipal de manera que se refuercen las competencias administrativas para el ejecutivo y se amplíen y hagan efectivos los mecanismos de control a cargo de las Juntas.

2) La inclusión de la sociedad civil. Para lograr el éxito de los programas de descentralización es importante contar con mecanismos que incentiven la participación de la ciudadanía. Como afirma Balmelli 1997), *"no se debe olvidar que con un Estado descentralizado se amplían los canales de participación ciudadana. Con la descentralización se concretan mayores niveles de democratización, al mismo tiempo se canaliza y se posibilita la presión de la participación ciudadana en muchos asuntos cotidianos pero relevantes. Ello significa una serie de cambios en los modelos organizaciones del Estado, se reclama más transparencia y aumenta la posibilidad de mayor control social"*.

En este sentido, ya son algunas las acciones que han comenzado a acometerse. Así, y por lo que se refiere a la descentralización educativa, varias asociaciones de padres han empezado a ejercer una importante influencia. Los padres están comprometidos con la educación porque saben que de ella depende el futuro de sus hijos.

3) La consolidación de las organizaciones que acompañan el proceso de descentralización. Existe la necesidad de redefinir el papel de algunas instituciones, como OPACI. Son varios los informes que hacen referencia a la falta de formación de los gestores municipales[39]. Quizá esta organización debería ofrecer servicios de formación a los ayuntamientos e, incluso, a los departamentos contando con la cooperación internacional que podría aportar mucho en este sentido. En cualquier caso, el rol de liderazgo en los procesos de descentralización y de fortalecimiento municipal es importante que esté presente.

4) La importancia del proceso. La nueva ley debe hacer énfasis en la institucionalización de la planificación. De este modo, ha de establecer planes de ejecución, con etapas y objetivos intermedios. Las buenas intenciones son eso: intenciones. De nuevo, en el caso de la descentralización educativa, las siguientes podrían ser algunas fases:

a. Transferencia de autoridad y responsabilidad sobre edificios.

b. Transferencia de la autoridad para ejecutar presupuestos.

c. Transferencia de la autoridad para armar presupuestos y gestionar los recursos humanos.

d. Transferencia de la autoridad para la toma de decisiones sobre el itinerario curricular (quizá esta etapa se podría ejecutar a nivel departamental en vez de municipal).

[39] Explicaba una de nuestras fuentes que, en los casos de las municipalidades, muchas veces, los conflictos se acrecientan por el desconocimiento de nociones básicas de administración. En este sentido, "algunas irregularidades administrativas se comenten de buena fe y por falta de conocimiento y no por el afán de defraudar a la administración".

Legislación

· Constitución de 1967
<http://www.georgetown.edu/pdba/constitutions/paraguay/para1967.html>

· Ley 1.294/87 orgánica municipal
<http://www.opaci.org.py/asistencia/leyes/ley-Organica.html>

· Constitución de 1992
<http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Constitutions/Paraguay/para1992.html>.

· Ley 317/94 que reglamenta la intervención a los gobiernos departamentales y(o municipales <http://www.paraguaygobierno.gov.py/317.doc>.

· Ley 426/94 orgánica departamental
<http://www.paraguaygobierno.gov.py/426.doc>

· Ley 834/96 que establece el código electoral paraguayo
<http://www.paraguaygobierno.gov.py/834.doc>

· Ley 898/96 orgánica municipal
<http://www.paraguaygobierno.gov.py/898.doc>

· Ley 1.32/96 del sistema nacional de salud
<http://www.paraguaygobierno.gov.py/1032.doc>

· Ley 1.016/97 de juegos de azar
<http://www.paraguaygobierno.gov.py/1016.doc>

· Ley 1264/98 general de educación
<http://www.paraguaygobierno.gov.py/1264.doc>

· Ley 1.276/98 que establece el régimen de faltas municipales <http://www.paraguaygobierno.gov.py/ley1276.doc>

· Ley 1.309/98 que establece la distribución y depósito de los denominados "royalties" y "compensaciones en razón del territorio inundado" a los gobiernos departamentales y municipales.
<http://www.paraguaygobierno.gov.py/1309.doc>

· Ley 1.615/00 de reorganización de las entidades públicas descentralizadas <http://www2.paraguaygobierno.gov.py/reformadelestado1615.doc>

Indicadores

· Datos sobre población en los departamentos de la Secretaría Técnica de Planificación <http://uninet.com.py/prueba_stp/index_portal.html>

· Indicadores de descentralización del Banco Mundial
<http://www.worldbank.org/wdr/2000/pdfs/tableA.1.pdf>

Documentos

· Plan estratégico económico y social para transformar la crisis en oportunidad del Gobierno del Paraguay
<http://www2.paraguaygobierno.gov.py/pees/pees.doc>.

· Programa de gobierno 1999-2003 consolidado y complementado del Gobierno del Paraguay <http://www.paraguaygobierno.gov.py/programaconsolidado.doc>.

Enlaces

· OPACI-Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal <http://www.opaci.org.py/>.

· Secretaría Técnica de Planificación <http://uninet.com.py/stp/>.

· Contraloría General de la República <http://www.contraloria.gov.py/>.

· IMD-Instituto de Desarrollo Municipal <http://www.paraguaygobierno.gov.py/homepageminterior.htm>.

· Secretaría Nacional de la Reforma del Estado <http://www.rids.gov.py/iirsa/snre/>.

· Diario ABC Color <http://www.una.py/sitios/abc/>.

Referencias bibliográficas

BALMELLI, C. M. *Los procesos internos y la globalización*. Asunción, Paraguay: Editorial Don Bosco, 1997.

CEPPRO. *Foros de consulta proyecto de Ley Orgánica Municipal*. Asunción, Paraguay: CEPPRO Informes y Documentos, 1999.

FRETES CARRERAS, L. A. "Fortalecimiento institucional". En FRETES CARRERAS, L. A. y YEGROS LÓPEZ, M. O. *Fortalecimiento institucional y elaboración de proyectos en el Paraguay*. Asunción, Paraguay: Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción" y Konrad–Adenauer- Stiftung, 1995.

NICKSON, A. y LAMBERT, P. *The transition to democracy in Paraguay*. 1996. TAPPATÁ, R. "Descentralización fiscal". Serie Enfoques. Número 22 (abril 2000). Págs. 11-22.

JUSTICIA ELECTORAL. Manual sobre inscripción de candidaturas para las elecciones municipales: 18 de noviembre de 2001. Asunción, Paraguay: Tribunal Superior de Justicia Electoral, 1998.

JUSTICIA ELECTORAL. *Cartografía electoral*. Asunción, Paraguay: Tribunal Superior de Justicia Electoral, 2001.

JUSTICIA ELECTORAL y ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. *Estadísticas de las elecciones generales y departamentales del 10 de mayo de 1998*. Asunción, Paraguay: Tribunal Superior de Justicia Electoral, 1998.

ANEXO
DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNO LOCAL

1. Artículos de la constitución de 1967 y de la de 1992 que se refieren a los procesos de descentralización y a los gobiernos locales

1.1. Constitución de 1967
(http://www.georgetown.edu/pdba/constitutions/paraguay/para1967.html)

Artículo 14. Para la estructuración política y administrativa de la República, el territorio nacional se divide en departamentos. La Ley establecerá las autoridades delegadas del poder ejecutivo para el gobierno departamental, sus funciones y atribuciones. Establecerá, también, la forma en que habrá de realizarse la descentralización judicial y administrativa.

Artículo 15. La Ley podrá fusionar departamentos existentes, modificar sus límites, crear otros y autorizar la compensación o cesión de territorios entre departamentos colindantes, atendiendo a las características físicas y demográficas, a los medios de comunicación y a las conveniencias económicas, sociales, culturales y de la defensa nacional.

Artículo 16. La capital de la República es independiente de todo territorio departamental. La ley fijará sus límites.

Artículo 17. Queda reconocida la autonomía municipal. La Ley determinará las modalidades con que dicha autonomía será garantizada a los municipios, tanto en el orden político como en el jurídico, el económico y el administrativo. Comprenderá esencialmente la elección y designación de sus autoridades, la libre gestión en las materias de su competencia, la determinación de sus bienes y lo requisitos y limitaciones para disponer de ellos, así como la de sus ingresos y la forma de recaudarlos e invertirlos, la responsabilidad del gobierno municipal y los recursos contra sus resoluciones.

Artículo 18. Será privativa de los municipios la competencia para el gobierno y la administración de los intereses comunales, en particular aquello que tenga relación con sus bienes e ingresos y, de acuerdo con la ley, en las materias de urbanismo, abasto, educación y cultura, asistencia sanitaria y social, montepío, tránsito, turismo, inspección y policía municipal. La Ley podrá también autorizar la creación y el funcionamiento de servicios de carácter nacional o departamental en la jurisdicción de los municipios.
Artículo 19. La Ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y a otros factores determinantes de su desenvolvimiento.

Artículo 20. Toda ciudad o pueblo será cabecera de un municipio y sede obligatoria de sus autoridades.

Artículo 21. Los municipios de un mismo departamento podrán asociarse para determinados fines de su competencia en el área departamental. Podrán, así mismo, constituir mancomunidades interdepartmentales con igual objeto, cuando medien intereses concordantes entre municipios de más de un departamento.

Artículo 22. Los municipios y las asociaciones municipales podrán hacer uso del crédito público, con las limitaciones y requisitos que establezca la Ley.
Artículo 23. Los municipios podrán ser intervenidos por el poder ejecutivo en los siguientes casos:

1) A solicitud de la Junta Municipal.
2) Por desintegración de la Junta Municipal que imposibilite su funcionamiento.
3) Cuando se produzca déficit presupuestario durante dos ejercicios anuales consecutivos.
4) En caso de grave irregularidad determinada taxativamente por la Ley.

La intervención no se prolongará por más de noventa días. En caso de desintegración, los comicios para constituir las nuevas autoridades electivas se realizarán dentro de dicho plazo. Si de la intervención resultare el cese de dichas autoridades, las elecciones para sustituirlas se llevarán a cabo dentro de sesenta días contados desde la referida cesantía.

Artículo 128. Esta Constitución consagra la Reforma Agraria como uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural, que consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. A este efecto se adoptarán sistemas justos de distribución, propiedad y tenencia de tierra, se organizarán el crédito y la asistencia técnica y social; se fomentará la creación de cooperativas y de otras asociaciones similares; y se promoverá el incremento de la producción, su industrialización y la racionalización del mercado, de modo que permita a la población campesina lograr su mejoramiento económico, como garantía de su libertad y dignidad y como fundamento del bienestar nacional.

Artículo 149. Son atribuciones del Congreso: 3) Establecer la división política del territorio de la República y la organización municipal, 17) establecer el régimen legal de enajenación y arrendamiento de los bienes fiscales y municipales.

Artículo 153. Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: 2) Iniciar la consideración de todo proyecto relativo a la legislación electoral y municipal.

1.2. Constitución de 1992
(http://www.georgetown.edu/LatAmerPolitical/Constitutions/Paraguay/para1992.html)

Artículo 114. De los objetivos de la reforma agraria. La reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. Se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra; se organizarán el crédito y la asistencia técnica, educacional y sanitaria; se fomentará la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares y se promoverá la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro.

Artículo 115. De las bases de la reforma agraria y del desarrollo rural.

Artículo 119. Del sufragio en las organizaciones intermedias. Para las elecciones en las organizaciones intermedias, políticas, sindicales y sociales, se aplicarán los mismo principios y normas del sufragio.

Artículo 156. De la estructura política y administrativa. A los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado, el territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos los cuales, dentro de los límites de esta Constitución y de las leyes, gozan de autonomía política,

administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.

Artículo 157. De la capital. La Ciudad de la Asunción es la capital de la República y asiento de los poderes del Estado. Se constituye en municipio y es independiente de todo departamento. La Ley fijará sus límites.

Artículo 158. De los servicios nacionales. La creación y el funcionamiento de servicios de carácter nacional en la jurisdicción de los departamentos y de los municipios serán autorizados por Ley. Podrán establecerse igualmente servicios departamentales mediante acuerdos entre los respectivos departamentos y municipios.

Artículo 159. De los departamentos y municipios. La creación, la fusión o la modificación de los departamentos y sus capitales, los municipios y los distritos en sus casos, serán determinadas por la Ley, atendiendo a las condiciones socioeconómicas, demográficas, ecológicas, culturales e históricas de los mismos.

Artículo 160. De las regiones. Los departamentos podrán agruparse en regiones para el mejor desarrollo de sus respectivas comunidades. Su constitución y su funcionamiento serán regulados por la Ley.

Artículo 161. Del gobierno departamental. El gobierno de cada departamento será ejercido por un gobernador y por una junta departamental. Serán electos por voto directo de los ciudadanos radicados en los respectivos departamentos, en comicios coincidentes con las elecciones generales y durarán cinco años en sus funciones-.

El gobernador representa al poder ejecutivo en la ejecución de la política nacional. No podrá ser electo.

La Ley determinará la composición y las funciones de las juntas departamentales.

Artículo 163. Es de competencia del gobierno departamental:

Coordinar sus actividades con las de las distintas municipalidades del departamento; organizar los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía, de agua potable y los demás que afecten conjuntamente a más de un municipio, así como promover las asociaciones de cooperación entre ellos.

Preparar el plan de desarrollo departamental, que deberá coordinarse con el Plan Nacional de Desarrollo y elaborar la formulación presupuestaria anual, a considerarse en el Presupuesto General de la Nación.

Coordinar la acción departamental con las actividades del gobierno central, en especial lo relacionado con las oficinas de carácter nacional del departamento, primordialmente en el ámbito de la salud y en el de la educación.

Disponer la integración de los Consejos de Desarrollo Departamental.

Las demás competencias que fijen esta Constitución y la Ley.

Artículo 164. De los recursos. Los recursos de la administración departamental son:

La porción correspondiente de impuestos, tasas y contribuciones que se definan y regulen por esta Constitución y por la Ley.

Las asignaciones o subvenciones que les destinen el Gobierno nacional.
Las rentas propias determinadas por Ley, así como las donaciones y los legados.

Los demás recursos que fije la Ley.

Artículo 165. De la intervención. Los departamentos y las municipalidades podrán ser intervenidos por el poder ejecutivo, previo acuerdo de la Cámara de Diputados, en los siguientes casos:

A solicitud de la junta departamental o de la municipal, por decisión de la mayoría absoluta.

Por desintegración de la junta departamental o de la municipal que imposibilite su funcionamiento.

Por grave irregularidad en la ejecución del presupuesto o en la administración de sus bienes, previo dictamen de la Contraloría General de la República.

Artículo 166. De la autonomía. Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.

Artículo 167. Del gobierno municipal. El gobierno de los municipios estará a cargo de un intendente y de una junta municipal, los cuales serán electos en sufragio directo por las personas habilitadas legalmente.

Artículo 168. De las atribuciones. Serán atribuciones de las municipalidades, en su jurisdicción territorial y con arreglo a la Ley:

La libre gestión en materias de su competencia, particularmente en las de urbanismo, ambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y policía.

La administración y la disposición de sus bienes.

La elaboración de su presupuesto de ingresos y egresos.

La participación en las rentas nacionales.

La regulación del monto de las tasas retributivas de servicios efectivamente prestados, no pudiendo sobrepasar el costo de los mismos.

El dictado de ordenanzas, reglamentos y resoluciones.

El acceso al crédito privado y al crédito público, nacional e internacional.

La reglamentación y la fiscalización del tránsito, del transporte público y la de otras materias relativas a la circulación de vehículos.

Las demás atribuciones que fijen esta Constitución y la Ley.

Artículo 169. Del impuesto inmobiliario. Corresponderá a las municipalidades y a los departamentos la totalidad de los tributos que graven la propiedad inmueble en forma directa. Su recaudación será competencia de las municipalidades. El setenta por ciento de lo recaudado por cada municipalidad quedará en propiedad de la misma, el quince por ciento en la del departamento respectivo y el quince por ciento restante será distribuido entre las municipalidades de menores recursos, de acuerdo con la Ley.

Artículo 170. De la protección de recursos. Ninguna institución del estado, ente autónomo, autárquico o descentralizado podrá apropiarse de ingresos o rentas de las municipalidades.

Artículo 171. Las diferentes categorías y regímenes de municipalidades serán establecidos por la Ley, atendiendo a las condiciones de población, de desarrollo económico, de situación geográfica, ecológica, cultural, histórica y a otros factores determinantes de su desarrollo.

Las municipalidades podrán asociarse entre sí para encarar en común la realización de sus fines y, mediante la Ley, con municipalidades de otros países.

Artículo 202. De los deberes y de las atribuciones. Son deberes y atribuciones del Congreso: 3) Establecer la división política del territorio de la República, así como la organización regional, departamental y municipal.

Artículo 222. De las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: 1) Iniciar la consideración de los proyectos de Ley relativos a la legislación departamental y a la municipal, 3) prestar acuerdo para la intervención de los gobiernos departamentales y municipales.

Artículo 259. De los deberes y de las atribuciones. Son deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia:9) Entender las contiendas de competencias entre el poder ejecutivo y los gobiernos departamentales y entre éstos y los municipios.

Artículo 280. De la regulación de sus funciones. Las funciones del Defensor del Pueblo serán reguladas por la Ley a fin de asegurar su eficacia, pudiendo nombrarse defensores departamentales o municipales.

Artículo 281. De la naturaleza, de la composición y de la duración. La Contraloría General de la República es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades, en la forma determinada por esta Constitución y por la Ley. Gozará de autonomía funcional y administrativa.

Artículo 283. De los deberes y de las atribuciones. Son deberes ya atribuciones del Contralor General de la República: 1) El control, la vigilancia y la fiscalización de los bienes públicos y del patrimonio del Estado, los de las entidades regionales o departamentales, los de las municipalidades, los del Banco Central y los de los demás bancos del Estado o mixtos, los de las entidades autónomas, autárquicas y descentralizadas, así como los de las empresas del Estado o mixtas.

2. La descentralización en el Programa de Gobierno 1999-2003

La descentralización del Estado paraguayo debe constituirse en el eje central de su modernización, debido a que se trata de la transferencia de competencias, recursos y poder de decisión desde el nivel central hacia el nivel subnacional (gobernaciones y municipios) para la solución directa y cercana de las necesidades de la población.

Objetivos

1) Brindar servicios públicos con eficiencia y eficacia superando distancias entre Estado y ciudadanía.

2) Distribuir recursos públicos de manera equitativa en todo el ámbito nacional y requerir su administración transparente.

3) Organizar, reglamentar y facilitar la participación ciudadana en la identificación, ejecución y control de las acciones destinadas a satisfacer sus necesidades, como forma de profundizar el proceso democrático.

4) Contar con un servicio público descentralizado eficiente y capaz.

5) Reordenar el territorio nacional para facilitar la gestión y desarrollo de procesos productivos regionales, mercados intermedios y aprovechamiento de los recursos naturales según sus potencialidades.

Políticas

Adoptar el principio de subsidiariedad para la redistribución de funciones y atribuciones del nivel central al nivel departamental y local.

Normar y realizar el seguimiento de impacto del proceso en el ámbito nacional.

Transferir gradualmente a los gobiernos subnacionales, sobre la base de su capacidad de gestión, la operación de competencias asegurando su sostenibilidad.

Hacer efectiva y eficiente la presencia del Estado en la dotación de servicios que afectan directamente el bienestar de la población.

Promover la participación del sector privado en la prestación de servicios básicos.

Promover, orientar y fortalecer la participación y organización ciudadana para la: (a) identificación de sus demandas, (b) ejecución y (c) control del cumplimiento y satisfacción de las mismas, a través de organizaciones representativas.

Promover una dinámica de logro de consensos para la redistribución de poderes económicos y políticos, midiendo el grado de gobierno sobre la base de su efectividad.

Reordenar el territorio sobre la base de sus potencialidades naturales y capacidades productivas, sostenibilidad de instituciones del Estado y respeto del origen de la población, sus tradiciones y arraigo histórico.

Acciones gubernamentales

Crear un marco institucional único para la planificación, coordinación y evaluación coordinada y participativa de la descentralización hacia los ámbitos departamental y local.

Proceder a la transferencia gradual y planificada de competencias hacia los gobiernos departamentales y locales en las áreas de: salud, educación, saneamiento básico, obras públicas, agricultura, control ambiental y administración de trámites.

Identificar y registrar por departamentos los recursos financieros y no financieros destinados a programas y proyectos.

Analizar, desarrollar y tramitar la aprobación de un cuerpo jurídico y reglamentario único para la descentralización en la República del Paraguay, que clarifique los roles y la delegación de competencias a los gobiernos subnacionales, así como las fuentes, mecanismos de distribución, destino y control de los recursos públicos.

Ejecutar un masivo proceso de capacitación de los funcionarios del gobierno central, de los gobiernos departamentales y municipales, especialmente en lo que se relaciona con la administración y gestión de los recursos públicos.
Establecer normas para la distribución equitativa y automática de recursos a las gobernaciones y los municipios, determinando límites para su destino a gasto corriente y tipo de inversiones que deban realizar.

Organizar y llevar a cabo el proceso de reordenamiento territorial en unidades políticas viables para el racional y productivo desarrollo socioeconómico regional.

MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEL ESTADO DE DERECHO PARA EL DESARROLLO HUMANO

INTRODUCCIÓN

Un concepto integral del desarrollo está constituido por un conjunto diverso de niveles (social, político, legal) que no pueden ser considerados como independientes en cuanto resultarían conceptualmente incompletos. Así "para considerar un concepto integralmente, debemos considerar muchas informaciones de manera conjunta, lo cual es un aspecto diferente a la interdependencia causal" (Sen, 2000). El concepto de desarrollo como desarrollo humano es por tanto multidimensional y sus dimensiones son indivisibles aunque diferenciables analíticamente.

Las dimensiones del desarrollo son entonces de carácter económico (representada en mayor crecimiento), social (mayor bienestar), político (mayor y mejor democracia) y jurídico (garantía de un efectivo Estado de derecho). Desde un concepto integral de desarrollo, todos los aspectos de éste deben ser asumidos de manera simultánea siendo improcedente una visión compartimentada del proceso de desarrollo o una periodización temporal jerarquizada entre sus dimensiones. No es aceptable, por tanto, supeditar el desarrollo político representado en la consolidación democrática, o el desarrollo social, entre otros, a los avances en el desarrollo económico. En realidad, para que el desarrollo humano tenga lugar, debe avanzarse simultáneamente en todos los frentes que permiten el fortalecimiento de las capacidades por las que las personas se hacen libres para escoger el modo de vida que más valoren (Sen, 1999).

Un concepto integral de desarrollo está acompañado de la interdependencia entre todas sus dimensiones. El Estado de Derecho como parte de una visión como ésta, tiene entonces relación directa y permanente tanto con la expansión económica, el enriquecimiento político y el progreso social. Así, aquél sienta las bases de la seguridad jurídica necesaria para que la iniciativa económica privada cuente con un marco de reglas claro, previsible y estable. Permite igualmente la garantía de los derechos fundamentales de las personas, creando las condiciones para el ejercicio de la democracia política. Por su parte, la división y contrapeso entre los poderes permite el marco para los procesos de fiscalización horizontal y vertical por los cuales el poder político debe aumentar sus niveles de responsabilidad ante la sociedad. Finalmente, es también a través del Estado de Derecho que las expectativas sociales se convierten en derechos y en políticas públicas de integración social.

Sin embargo, la interdependencia antes mencionada significa también que los alcances de cualquier desarrollo legal están subordinados por los efectos de una mejor distribución de los recursos, la superación de la pobreza, el ejercicio de la democracia y la participación social. Expresamente, el Estado de Derecho tiene muchas más oportunidades de cumplir sus objetivos en cuanto el desarrollo económico y social haya ganado dinámica (Sen, 2000). El Estado de Derecho es en suma, constitutivo de un concepto integral de desarrollo y tiene por ello un valor económico, social y político siendo su realización dependiente de los niveles de desarrollo económico, democratización política e integración social. A su vez, el Estado de Derecho formaría parte central de los procesos que generan las condiciones para la libertad humana.

La existencia de un Estado enmarcado y sujeto al Derecho, está asociada a un marco de principios y capacidades institucionales que como mínimos establecen los límites que permiten definir un Estado como de derecho. Tales principios y capacidades son:

· **Reconocimiento y garantía universal de un marco de derechos fundamentales posibilitadores de la libertad humana.** Esto significa el reconocimiento constitucional y legal del derecho a la vida, los derechos civiles, políticos y sociales de los miembros de la comunidad política. Atañe también a los derechos al medio ambiente y los derechos de las mujeres, los niños, los pueblos indígenas etc (Sen, 2000:22). Un Estado de Derecho garante de los derechos conlleva la posibilidad judicial de examinar el fondo de las leyes, las decisiones judiciales, los actos de la administración y las acciones de los actores privados en cuanto afecten negativamente los derechos.

· **Imperio de la Constitución y la ley y sometimiento al principio de legalidad:** de acuerdo con éste, las acciones, decisiones y omisiones de la administración pública deben producirse de acuerdo con leyes previas producidas validamente, es decir en la forma prevista por el marco legal y la constitución, respetando los derechos fundamentales y el procedimiento democrático.

· **Garantía de la seguridad jurídica:** según este principio, la legalidad producida por el Estado y dirigida a los ciudadanos debe ser pública, redactada de manera clara y accesible, coherente, estable en el tiempo y no retroactiva. Tal conjunto de consideraciones debe ser igualmente predicable de las decisiones judiciales.

· **Enunciación constitucional de un marco de división y control entre los poderes públicos:** referente a la división funcional de los poderes y especialmente de mecanismos de control político, legal y judicial entre ellos. Dada la especial atención a los derechos como fuente de sentido del Estado de Derecho y la fiscalización del debido apego a la ley por parte del ejecutivo y el legislativo es importante el fortalecimiento de las condiciones institucionales para la independencia del Poder Judicial y el funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.

· **Garantía de un debido proceso:** concretizado en los principios procesales y probatorios que permitan el ejercicio de juicios públicos, con contradicción probatoria, aplicación igual de la ley y la debida garantía de los derechos del acusado y de la víctima, especialmente en materia penal.

· **Acceso a la justicia:** Un acceso universal y equitativo a las fórmulas de justicia en todo nivel y jurisdicción, es indispensable para garantizar un Estado de Derecho comprometido con los derechos y libertades. Un acceso en los términos aquí anotados, trasciende la existencia de fórmulas para una solución rápida y no contenciosa de los litigios privados.

El presente capítulo del informe preparado por el IIG tiene por objeto realizar un diagnóstico sobre la situación de los distintos componentes y capacidades que forman parte de un Estado de Derecho. En particular abordaremos las diversas dimensiones institucionales que influyen en la creación de un ambiente de seguridad jurídica económica e incluiremos dentro de ella la información sobre las deficiencias de la administración pública que afectan su plena vinculación al principio de legalidad. En una segunda parte del texto, se abordará el análisis de las condiciones institucionales para la eficiencia, eficacia, independencia y accesibilidad del sistema justicia.. En una tercera parte, se hará una lectura sobre las instituciones relacionadas con la garantía de los derechos humanos fundamentales. El apartado final incluirá una lista conclusiones y de recomendaciones que en algunos casos estarán divididas por sus temporalidad en el corto o el mediano plazo.

El desarrollo de nuestro objeto se realizará teniendo en cuenta tres dimensiones claramente identificables. En un primer momento abordaremos la descripción de los marcos constitucionales y legales donde se regulan y desarrollan las diversas instituciones y principios que enmarcan los varios temas en cuestión. En un segundo nivel se incorpora la información disponible sobre la situación actual del desempeño, alcances y limitaciones de las instituciones consideradas. Finalmente se realiza un análisis de las debilidades institucionales formales como de los factores que han influido en los limitados desarrollos de determinadas instituciones.

Las fuentes que permiten este informe provienen fundamentalmente de información cualitativa recogida a través de entrevistas y en el marco de la visita de un equipo del IIG a Paraguay. Otra parte proviene de otros informes que en sentido general o específico han abordado algún aspecto relativo al Estado de Derecho o han realizado alguna la lectura analítica de buena parte de su marco legal actual. Los datos de tipo cuantitativo son lamentablemente pocos y provienen en buena parte de percepciones de opinión y para el caso de las capacidades institucionales del sistema de justicia, se cuenta con datos objetivos que sin embargo son en algunos casos incompletos o con series de tiempo cortas.

1. La seguridad jurídica económica

El análisis actual sobre el papel de las instituciones en el desarrollo económico, ha resaltado que aquellas son importantes para el crecimiento en cuanto conforman las reglas de juego que como limitaciones humanamente concebidas estructuran la interacción humana a través de la reducción de la incertidumbre o lo que es lo mismo la ampliación de la predictibilidad de la conducta humana (North, 1993). Este papel de las instituciones como límite a la incertidumbre se corresponde con la preocupación que la teoría jurídica ha tenido por la seguridad jurídica, la cual ahora es integrada a la teoría del desarrollo como criterio fundamental de un desarrollo institucional para el desarrollo económico.

La seguridad jurídica económica involucra la preocupación clásica por la publicidad, estabilidad y certeza de las normas jurídicas desarrollada por el análisis del derecho, más sin embargo su enfoque especial apunta al papel de la estabilidad institucional respecto de la acción de los agentes privados de la economía. En particular, la seguridad jurídica económica hace fundamentalmente referencia a:

· Las condiciones de predictibilidad legal fundada en la debida publicidad, estabilidad, claridad e integración de las normas que puedan afectar el ámbito económico privado.

· Las condiciones de predictibilidad judicial relativa a la cumplida aplicación de las leyes a los casos particulares y a la consistencia sustantiva y temporal de la interpretación judicial.

· La garantía y claridad de los derechos de propiedad privada y la debida ejecución de los contratos entre particulares o entre éstos y el Estado .

· La estabilidad política y la credibilidad en el mantenimiento de las políticas por parte del Estado .

· La existencia de un marco legal respetuoso de las libertades económicas y promotor de la libre competencia en el mercado.

El presente acápite del informe plantea una aproximación analítica a las condiciones de seguridad jurídica económica en el Paraguay, para lo cual se

tomará en consideración cada uno de los temas anteriormente enunciados. El enfoque aquí aportado se basa en buena parte en la lectura de los marcos constitucionales y legales especialmente económicos o con efecto en la actividad de los actores económicos. Lamentablemente para algunos temas, no fue posible contar con información cualitativa detallada que nos permitiera análisis micro más específicos.

La información aquí aportada está fundamentalmente organizada en dos grandes partes. En la primera de ellas se hace una descripción del marco constitucional y legal relativo a la seguridad jurídica económica. A continuación se identifican las debilidades y vacíos centrales tanto de tipo formal como en cuanto al desempeño de las instituciones aquí consideradas .

1.1. Garantía Constitucional y Legal de la Propiedad

La propiedad privada está garantizada como inviolable a nivel constitucional (Art. 110) . Tal garantía es desarrollada legalmente por el código civil (Título III) donde se regulan los términos de su transmisión y por el código penal (Título II) en el que se tipifican las conductas punibles contra la misma. En materia de propiedad rural, sin embargo, Paraguay cuenta con un marco legislativo especial representado por la ley 1248 o código rural. Igualmente de manera especial la ley de inversiones incluye una mención específica a la garantía de la propiedad para las inversiones nacionales y extranjeras (Art. 5, Ley 117/91).

Las transacciones sobre la propiedad inmueble y mueble (automotores y aeronaves) deben ser registradas en las diversas unidades de registro previstas para el efecto, las cuales están ubicadas en Asunción y en cada Distrito del Interior (Art. 266 /Ley 879). En materia de bienes inmuebles, los títulos de dominio están sujetos a su debida inscripción en el Registro de Inmuebles, requisito fundamental para que produzcan efectos respecto de terceros (Art. 1968 CC). De otro lado, desde 1997, la Corte Suprema de Justicia, quien coordina todo lo relativo al sistema de registros paraguayo, ha implementado un nuevo sistema de inscripción de inmuebles denominado folio real el cual tiene lugar en la dirección general de los registros públicos. Dicho folio consiste en la creación de una matrícula en la que se registra la historia del inmueble, el titular del dominio y demás datos relativos al bien (Pei, 2000).

La propiedad privada, sin embargo, está sujeta a limitaciones por su función económica y social. Aún más, en el mismo texto constitucional se hace referencia expresa y amplia a los objetivos y fundamentos de la reforma agraria bajo la cual se pueden afectar los predios ociosos de carácter latifundista (Art. 114-116). En un sentido complementario, se admite el uso y explotación colectiva de las tierras por las comunidades y pueblos indígenas del país (Art. 64).

Las posibilidades de expropiación antes indicadas, están enmarcadas constitucionalmente por una cláusula especialmente rígida que permite su declaración solamente por vía legislativa, excluyendo con ello la posibilidad de su ejercicio por vía administrativa o judicial. Salvo en el caso de los latifundios improductivos dedicados a la reforma agraria, toda expropiación dará lugar a una indemnización previa, establecida convencionalmente o por sentencia judicial (Art. 109). Los límites legales al posible uso de la expropiación son aún mayores como resultado de la suscripción de varios acuerdos internacionales con efectos en la materia tales como el Acuerdo constitutivo de la Agencia Multilateral para la Garantía de las Inversiones (MIGA) y el *Overseas Private Investment Corporation* de los Estados Unidos. Éstos, conjuntamente con otros acuerdos bilaterales de inversión, han creado un marco de seguros contra la expropiación a los inversionistas el cual también refiere a otro tipo de daños producidos por guerras o conflictos civiles internos (Lex Mundi, 1999).

Por su parte, los diversos ámbitos relacionados con la propiedad intelectual cuentan con un marco de protección prolijo y moderno de carácter supranacional y nacional, el cual está encabezado en su dimensión constitucional por el Art. 110. Ya en términos legales, la ley 912 establece la regulación armonizada para los países del MERCOSUR y relativa a la inscripción y uso de las marcas. Por lo demás, esta misma ley incorpora los instrumentos internacionales fundamentales sobre el tema, representados en la Convención de París para la Protección de la Propiedad Industrial (Acta de Estocolmo de 1967) y el Acuerdo sobre los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (1994), anexo al acuerdo de creación de la Organización Mundial del Comercio (1994).

Complementariamente están la ley 1294 de 1998 y su decreto reglamentario 365 de 1998, los cuales en conjunto regulan lo relativo a las marcas en el ámbito nacional. La mencionada ley incluye la creación de la Dirección de la Propiedad Industrial dependiente del Ministerio de Industria y Comercio la cual está encargada de las competencias de aplicación y administración de la ley. Se incluyen aquí igualmente las conductas denunciables como violatorias de las marcas, los términos para su denuncia judicial y las penas pecuniarias y de prisión ligadas a su incumplimiento.

Respecto de los derechos de autor, estos se encuentran protegidos por la ley 1328 de 1998 la cual a su vez prevé la creación de Dirección Nacional de Autor, bajo la dependencia interina del Ministerio de Industria y Comercio. El organismo anotado está encargado, entre otros, del registro nacional de derechos de autor y además tiene capacidad de sancionar sin perjuicio de los efectos de tipo civil y penal. Por lo demás, las capacidades de aplicación de esta ley están especialmente fortalecidas por la adopción de un procedimiento sumario para los asuntos civiles que suscita e incluye una amplia tipificación de las conductas punibles que atentan contra los derechos de autor. Finalmente, la investigación de las violaciones a la propiedad intelectual depende en parte de un cuerpo especial de fiscales creados para el efecto y que ejerce la acción pública de investigación y acusación en la materia (US Trade Representative, 2000)[1].

1.2. Las Incertidumbres sobre los Derechos de Propiedad

De acuerdo con el *Fraser Institute*, la estructura legal y de derechos de propiedad del Paraguay obtuvo, para el período comprendido entre 1980 y 1999, una calificación promedio de 4.0 sobre 10[2]. En este nivel, en el cual se valora la seguridad jurídica y el imperio de la ley, este país suramericano ocupó en 1997 el puesto 81 en un cuadro comparativo sobre 119 naciones. La vulnerabilidad de los derechos de propiedad está inicialmente asociada a las presiones sobre la tierra agrícola. Un estudio de la CEPAL concluyó que la seguridad jurídica en materia de propiedad rural afronta serias deficiencias. Estas remiten al marco legal que permite los arrendamientos forzosos en el evento de ocupaciones ilegales así como restricciones al desalojo legal de los ocupantes, esto en un ambiente donde las leyes para la expropiación de la tierra rural han crecido (Molinas, 2000).

En efecto, recientes informes sobre la propiedad en el campo han registrado la existencia de varias leyes de expropiación producidas por las cámaras legislativas, las cuales, sin embargo, han estado sometidas al veto del presidente de la república. Por otra parte, la falta de recursos por parte del Estado afecta la capacidad indemnizatoria del mismo en caso de

[1] Finalmente el cuadro legal a este respecto se completa con la ley 1630 de patentes de invenciones recientemente aprobada en noviembre de 2000. En el plano de aplicación de las leyes en la materia debe tenerse en cuenta la creación del Consejo Nacional para la protección de los derechos de propiedad intelectual, formado por cinco ministerios y los tres principales municipios del país.

[2] El índice del Fraser Institute permite una valoración aproximadamente objetiva de la libertad económica de los países teniendo en cuenta siete componentes a saber: tamaño del gobierno, estructura de la economía y uso de los mercados, política monetaria y estabilidad de precios, libertad de uso de monedas o divisas alternativas, estructura legal y derechos de propiedad, intercambio internacional, libertad de intercambio y mercados financieros. (Fraser Institute, 2000).

expropiación y en la práctica ha influido en el escaso uso que se ha hecho de este recurso. (US Commercial Department, 2001).

Por otra parte, de acuerdo con el servicio comercial de los Estados Unidos, la ausencia de un sistema de registros coherente y fiable afecta la posibilidad de que los derechos reales constituidos como garantía de los créditos bancarios se ejecuten plenamente. Adicionalmente, los problemas de corrupción afectan especialmente la labor de los notarios, lo cual en algunos casos falsea la fe pública e introduce incertidumbre sobre la situación legal de la propiedad al momento de realizarse una transacción. A este nivel se han presentado casos en los que un mismo terreno tiene varios títulos y en consecuencia varios supuestos dueños.

Igualmente a éste respecto, la mayoría de conflictos civiles conocidos a nivel judicial son por procesos ejecutivos y por procesos ordinarios donde se debate la propiedad. Una buena parte de estos cobros provienen del sistema financiero y cooperativo y son conocidos por los jueces de paz. Aunque no se tienen cifras sobre el nivel y forma de terminación de este tipo de procesos, estudios sobre el funcionamiento de los juzgados de paz han permitido determinar que los jueces en la mayoría de los casos no cuentan con información sobre los procedimientos, jurisprudencia, legislación y doctrina. A pesar de la falta de datos, una situación como ésta puede terminar por afectar los niveles de predictibilidad de las decisiones judiciales[3].

Finalmente y respecto a la debida aplicación de las normas protectoras en materia de propiedad intelectual, la información disponible para este informe no permitió establecer ningún tipo de evaluación o medición de sus resultados.

1.3. La Dimensión Legal y Constitucional de la Publicidad y Estabilidad de las Leyes y Decisiones Judiciales

El Art. 213 de la Constitución nacional otorga al Poder Ejecutivo la facultad de publicar las leyes, función que está finalmente a cargo de la Imprenta Nacional a través de la Gaceta Oficial. Esta incluye toda la información actualizada sobre las leyes, los decretos y códigos producidos por las autoridades competentes a nivel nacional. En la actualidad una versión electrónica de la gaceta oficial es accesible vía web e incluye información actualizada desde 1992[4].

La carta constitucional incluye la invocación expresa de la supremacía de la Constitución en el marco de la estructura normativa, aspecto éste que en principio le coloca en condiciones para la aplicación parcial pero directa de una parte de su articulado[5]. La jerarquía normativa se completa en sentido descendente con los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados por las cámaras legislativas[6], los códigos y otras leyes, los decretos, ordenanzas municipales y finalmente los reglamentos (Art. 137CN y Art. 9 COJ). De otro lado, la reforma e interpretación de las leyes en el marco de su estructura jerárquica está sucintamente legislado a través del artículo 7 del código civil el cual establece que las leyes no pueden ser derogadas en todo o parte, sino por otras leyes y que las disposiciones especiales no derogan a las generales, ni éstas a aquellas, salvo que se refieran a la misma materia para dejarla sin efecto, explícita o implícitamente.

[3] De acuerdo con datos de la Corte Suprema de Justicia para 1999, los jueces de primera instancia y de paz produjeron 53.448 sentencias, las cuales en la mayoría de las circunscripciones y en mas del 70% de los casos, correspondieron a decisiones en materia civil.
[4] Aquí es importante relevar la importante y reciente iniciativa de la cooperación internacional en la materia, la cual a través del PNUD y el BID han permitido la primera edición en formato de CD del compendio fundamental de Códigos y leyes de Paraguay el cual además de ser de una gran utilidad, cuenta con una organización temática y por instrumento legal que lo hace bastante ágil.
[5] En el contexto doctrinal paraguayo se considera que la parte programática de la Constitución, no es de aplicación directa.
[6] En Paraguay, los tratados internacionales sólo entran a regir después de su ratificación y depósito, paso este último a cargo de la Cancillería.

En sentido adicional la Constitución excluye de manera clara la retroactividad de las leyes. Tal invocación está igualmente garantizada en el código civil , el cual, no obstante, en su artículo 2 prevé la aplicación de leyes nuevas a hechos anteriores en aquellos casos cuando sólo se prive a las personas de meros derechos en expectativa, o de facultades que les eran propias y no hubiesen ejercido. Por su parte, la igualdad ante la ley está debidamente establecida a nivel constitucional.

Respecto a las decisiones judiciales, el código de procedimiento civil establece como opción, antes que como obligación la posibilidad de dar publicidad a las sentencias. Esta opción incluye sin embargo la excepción de publicidad por razones de decoro, situación esta que puede ser declarada por los jueces para impedir la publicidad de las sentencias (Art. 164 CPC). De otro lado, la certeza relativa a la adecuada y unitaria aplicación de la ley se realiza a través de la supervisión de las sentencias y resoluciones dictadas por las instancias bajas e intermedias de la judicatura tanto por parte de los Tribunales de Apelación como por la Corte Suprema de Justicia. Esto ocurre en ejercicio fundamentalmente de los recursos de apelación, nulidad y casación cuyas competencias están asignadas en el código de organización judicial. Por su parte, el código de procedimiento civil, el cual es de aplicación supletoria en todas las áreas de la acción judicial, es el único que prevé el deber de los jueces de fundamentar y explicar sus resoluciones judiciales. (Art. 15. CPC).

Finalmente los artículos 132 y 260 de la carta, permiten a la sala constitucional de la Corte Suprema, declarar la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias estableciendo su nulidad en cuanto sean contrarias a la Constitución nacional.

1.4. Los Problemas de Credibilidad Política y Regulatoria

A pesar de lo previsto en el marco legal, estudios coordinados por el Banco Mundial entre 1996 y 1999 permitieron establecer que los problemas de credibilidad política son uno de los principales obstáculos institucionales para la atracción de la inversión, según la opinión de inversionistas nacionales y extranjeros (Ver Gráfico 1 -Anexo). En otras palabras, el sector empresarial tiene desconfianza en que las leyes donde se recogen determinadas políticas económicas serán mantenidas e interpretadas de manera clara y eficaz en caso de conflicto.

Una expresión de los problemas de credibilidad es la denominada “flexibilización legal”. Esta hace referencia a la producción por el gobierno, u otras instancias competentes, de decretos o reglamentaciones con las que se pretende dejar sin vigencia parcial, leyes aprobadas por el legislativo previamente. Así, las leyes en materia bancaria han visto afectado su pleno cumplimiento por la creación, a cargo del Banco Central del Paraguay, de la red de seguridad bancaria, (préstamos para enfrentar la liquidez temporal) y programas de rehabilitación (préstamos para encarar problemas de solvencia) los cuales han creado incentivos para aumentar las decisiones riesgosas a pesar de los objetivos iniciales de la ley promulgada precisamente para hacer más responsable la intermediación bancaria (Borda y Massi, 1998).

Un caso reciente fue la eliminación del comité de análisis de factibilidad de la refinanciación de deudas previsto en la ley de auxilio industrial. El presidente, mediante decreto, derogó la existencia de tal comité alegando que las empresas no podían pasar el examen técnico allí previsto por falta de garantías. (La Nación- Jueves 23 de agosto 2001).

Si bien es preciso analizar de manera más detallada los casos en que ocurre este proceso de flexibilización y los efectos que está teniendo, una situación como ésta afecta la estabilidad legal y la sistematicidad del orden jurídico el

cual tiende a ver mermada su coherencia por leyes, reglamentos o resoluciones posteriores que crean excepciones o contradicciones a lo previsto anteriormente.

La impredictibilidad legal ocurre igualmente en los casos donde no es posible conocer el futuro de un proyecto de ley sometido a las cámaras legislativas. En concreto y ante la existencia de la compra de votos en un contexto de fraccionamiento de los partidos políticos, el futuro de algunos de los proyectos está asociado a la posibilidad de "pagar" su aprobación o lograr inestables acuerdos entre facciones con intereses diversos.

La anterior práctica afecta el tránsito deliberativo de las leyes y la posibilidad de prever su aprobación o desaprobación final y además expresa importantes niveles de corrupción pública, que, como se anotará posteriormente, afectan transversalmente el contexto de la seguridad jurídica[7].

Otra dimensión que afecta la credibilidad es la impredictibilidad del sistema de justicia. En 1999, la encuesta empresarial que sirvió de base el estudio del Banco Mundial arriba anotado identificó los problemas de inconsistencia y falta de claridad en la interpretación de las leyes como el primer factor generador de ingresos perdidos a nivel empresarial. En la misma línea la desconfianza por la impredictibilidad y lentitud del sistema judicial ha conllevado que un importante número de empresas de diversos tamaños hayan optado por no utilizar el Poder Judicial especialmente por su nivel de corrupción (Ver Gráficos 2 y 3, -Anexo).

1.5. El Marco Legal para la Actividad Económica Privada Nacional e Internacional

El objeto de esta sección pretende identificar y describir de manera breve el marco general de leyes que establecen las reglas de juego de la actividad económica privada. En él se presta particular atención a las dimensiones económicas previstas en la Constitución y al conjunto de normas legales relacionadas con la regulación de determinados sectores económicos, el régimen de inversiones, las competencias judiciales respecto de los litigios civiles y comerciales y el grupo de normas de origen supranacional con efectos en la iniciativa privada[8].

A nivel constitucional, el marco de la actividad económica, está precedido, al menos formalmente por el reconocimiento de un Estado Social de Derecho, el cual se completa y es congruente con la enunciación de la planificación económica obligatoria para el sector público y el papel del Estado como promotor del desarrollo a través de la coordinación y orientación de la actividad económica (Art. 176-177CN). Simultáneamente, la Constitución política reconoce la libertad de concurrencia definida como la libertad de dedicarse a la actividad económica lícita dentro de un régimen de igualdad de oportunidades (Art. 107). Se garantiza complementariamente la libre circulación de productos tanto de fabricación nacional como extranjera.

Este particular peso de un Estado constitucionalmente diseñado con importantes tendencias intervencionistas se expresa en el control estatal de la producción y comercialización de las industrias del cemento, hidrocarburos, electricidad, telecomunicaciones, transporte, servicios portuarios, de aeropuertos y sanitarios. Este interés por mantener el control de ciertos sectores económicos ha conllevado la implantación de alternativas a la privatización completa de ciertos servicios prestados por el Estado, ello a través de una desregulación por la cual se pretende promover una mayor

[7] Esta información fue suministrada por varios de los entrevistados para la realización del informe.
[8] Trasciende el sentido de esta parte, el análisis pormenorizado y técnico de las leyes en su especificidad temática, sea en el nivel del derecho financiero, tributario o de regulación económica, por ejemplo.

participación del sector privado en el campo de las telecomunicaciones y la distribución de electricidad (OMC, 1997)[9].

En este marco, el sector financiero es uno de los pocos sujetos plenamente a condiciones de libre competencia y tratamiento nacional para la inversión extranjera, ello en parte por los efectos de las crisis bancaria de 1995. En efecto, en dicho año, la facilidad de ingreso al sistema bancario trajo la proliferación de intermediarias, una baja capitalización, el uso de prácticas ilegales y la gestión deficiente de las entidades financieras, ello en un contexto de escaso control por parte de Banco Central.

Para afrontar los vacíos e incoherencias regulatorias que permitieron en parte esta crisis, se promulgó la ley 861 de 1996 que establece los requisitos, derechos, obligaciones y garantías aplicables a las entidades nacionales e internacionales prestadoras de servicios financieros. A ellas se suman las leyes de seguros, mercado de capitales, auditoría externa, empresas calificadoras de riesgo, bolsa de productos y seguros. Respecto de estas leyes, la superintendencia de Bancos es quien tiene la responsabilidad de inspeccionar y supervisar las entidades financieras y ha sido organizada como un órgano técnico que en coordinación con el Banco Central del Paraguay y en condiciones de autonomía funcional, tiene el papel legal de promover la eficacia, estabilidad y solvencia del sistema financiero (Ley 489/95)[10].

De otra parte, el régimen de sociedades y el marco legal de la contratación comercial y civil está previsto en la ley 1.034 de 1983 o ley del comerciante. A éstas se une la ley de quiebras 154 de 1969 la cual regula, entre otros, la convocatoria de acreedores, la verificación de créditos, el pedido de quiebra y la declaración del concordato. No obstante, la desactualización de este tipo de normativa es generalmente reconocida, a tal punto que en la actualidad el congreso paraguayo viene debatiendo un nuevo proyecto de código civil-comercial y una urgente ley de quiebras, los cuales, hasta la fecha de este informe, aún están pendientes de aprobación.

A nivel judicial, los litigios en materia civil-comercial son de conocimiento especial de los jueces de paz letrados ubicados en las capitales y quienes atienden los casos cuya cuantía está entre los 60 y 300 salarios mínimos legales. Los jueces de primera instancia atienden igualmente asuntos litigiosos en materia civil, entre otros, siendo su criterio de competencia cuantías mayores de 300 salarios mínimos legales. (Art. 38 a 41 (COJ). Los jueces de paz conocen en asuntos de orden civil, comercial y laboral con cuantías inferiores a 60 salarios. Por su parte, los Tribunales de Apelación reciben los recursos contra las sentencias u otras resoluciones emanadas de los jueces de primera instancia y los de paz letrados. Existe simultáneamente la posibilidad de acceder a servicios de arbitramento privado prestados por la Cámara de Comercio del Paraguay.

En materia de inversión, Paraguay cuenta con una ley especial para promover el flujo de recursos de capital internacional y nacional (Ley 117/91). Esta recoge expresamente la cláusula de tratamiento nacional[11]; la libertad de cambio sin restricciones para el ingreso y salida de capitales, la remisión al exterior de dividendos, intereses, comisiones, regalías por transferencia de tecnología u otros conceptos; la posibilidad de acordar, aún por entidades estatales, el sometimiento de las diferencias a tribunales de arbitramento

[9] Un desarrollo específico de los términos en que está regulado el sector de telecomunicaciones puede encontrarse en el capítulo dedicado a la sociedad de la información. Lamentablemente y ante la carencia de información mas discriminada no es posible abordar con más detalle lo relativo a la regulación del sector eléctrico.

[10] Las nuevas leyes aplicables al sector financiero no sólo tuvieron efectos liberalizadores sino de actualización legislativa, lo cual es claro si se tiene en cuenta que hasta la crisis bancaria de 1995 el sector se regía por las leyes 17 de 1973 y la Ley 771 de 1979 claramente desuetas frente a los desarrollos más recientes de la actividad financiera.

[11] La única diferencia entre inversores externos e internos hace referencia a la tasa impositiva sobre los ingresos netos, la cual en el caso de los inversionistas internacionales conlleva una tasa adicional del 5%. (Lex Mundi, 1999)

nacionales o internacionales, de conformidad con las normas legales nacionales e internacionales pertinentes. Estas normas de inversión pueden ser complementadas o desarrolladas aún más favorablemente a través de acuerdos para la promoción y garantía de las inversiones, como ya ha ocurrido con Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Perú, Venezuela y Taiwán, entre otros.

En materia impositiva, la ley 60 de 1990 ha creado un importante grupo de beneficios fiscales que permiten a las inversiones en capital de mediano plazo, la exoneración total de los tributos fiscales y municipales que gravan la constitución, inscripción y registros de sociedades y empresas; la exoneración total de los tributos de cualquier naturaleza que gravan la emisión, suscripción y transferencia de acciones o cuotas sociales; la exoneración total de los gravámenes aduaneros y otros de efectos equivalentes; la liberación de la exigencia de cualquier tipo de encaje bancario o depósito especiales para la importación de bienes de capital; la exoneración total de los impuestos que inciden sobre los dividendos y utilidades provenientes de los proyectos de inversión aprobados, por el término de cinco años. De manera adicional, la reciente reforma de la legislación tributaria ha conllevado la reducción considerable del número de impuestos, los cuales pasaron de 50 a 7 y ha significado en general una simplificación del régimen impositivo (Lex Mundi, 1999). Finalmente, el cuadro de beneficios fiscales se completa con la ausencia de impuestos sobre la renta personal (Borda y Masi, 1998).

En el mismo plano de estímulo a la inversión externa, Paraguay cuenta desde 1997 con la ley 1064 que regula el establecimiento y funcionamiento de la industria maquiladora, sector económico éste, sobre el que se discute una nueva ley en el seno del congreso. A este mismo respecto y a partir de 1989, se iniciaron reformas por las que se pretendía superar trámites burocráticos onerosos que afectaban el ingreso de mercancías con fines de reexportación luego de su transformación, elaboración o reparación (Borda y Masi, 1999).

Finalmente, como parte de su adhesión al GATT, hoy OMC, a la par con la ampliación de los compromisos comerciales asumidos a escala regional y multilateral, se ha promulgado nueva legislación en esferas tales como la valoración en aduana, la inspección previa a la expedición, las medidas *antidumping*, las salvaguardias, las zonas francas, los hidrocarburos, la minería, la banca, los seguros y las telecomunicaciones. La pertenencia al MERCOSUR ha impactado igualmente a través de la firma e incorporación de un protocolo de defensa de la competencia económica el cual incluye la creación de un comité supranacional para la defensa de la misma. En el ámbito procedimental, la Ley 597/95 establece los actos que pueden ser sometidos a la jurisdicción internacional en materia contractual, así como la posibilidad de acordar la elección por acuerdo de la jurisdicción y el foro[12].

1.6. La Transformación Incompleta del Marco Normativo Económico

Sin lugar a duda, Paraguay ha iniciado un importante camino de reformas especialmente legales en materia económica (Borda y Masi, 1998). No obstante, este cambio ha sido demasiado lento y en algunos casos es aún incompleto pues una parte del marco legal con efectos económicos está desactualizado. En lugar privilegiado a este respecto estarían los códigos civil y la ley comercial que no responden a los problemas y retos que caracterizan el funcionamiento de los mercados en la actualidad. Otro tanto ocurre con una ley de quiebras concebida bajo criterios excesivamente formalistas y ajena a los aportes más recientes en la materia. De otro lado,

[12] La legislación nacida como producto del proceso de integración de MERCOSUR incluye igualmente otras áreas tales como la protección a inversiones de Estados no partes (Ley 593/95), la ley que aprueba el protocolo del código aduanero (ley 612/95), la que aprueba el protocolo de integración educativa (ley 824/96) y la ley 1170 de admisión de títulos universitarios para actividades académicas.

algunas leyes en materia de propiedad intelectual están aún pendientes de reglamentación para su debida aplicación.

Por su parte, los avances legislativos logrados en materia de garantía de las inversiones internacionales ven limitado su alcance por la debilidad institucional que caracteriza al país (US Trade Representative, 2000). En un sentido general, el bloqueo político y la rampante corrupción ha creado un marco de inestabilidad e incertidumbre política que en la práctica neutraliza los efectos de una ley de inversiones moderna y con excepcionales incentivos y facilidades para el capital internacional. En un plano más concreto la lentitud, corrupción e impredictibibilidad del sistema de justicia afectan las condiciones de eficacia de los marcos legales, cuya posible aplicabilidad se disuelve en la ineficacia procesal, la compra de fallos o una adjudicación legal inconsistente en términos sustantivos. Esta última situación es más preocupante cuando la reforma y modernización de la justicia civil-comercial no parece ocupar la prioridad de los esfuerzos actuales de reforma judicial.

En este mismo sentido, las regulaciones, por las que el Estado mantiene el control de determinados sectores económicos, no solo restringen la acción de los mercados sino que en las actuales condiciones crean un marco propicio para el rentismo político y el enquistamiento de la corrupción que caracteriza a varias instancias del Estado en Paraguay. Por su parte, las agencias de regulación son demasiado nuevas o su proceso de establecimiento difícilmente se abstrae del contexto de politización. Así por ejemplo, CONATEL, que ya está conformada, tiene problemas de independencia en su accionar, provenientes de la elección de su máxima jerarquía por parte del Presidente de la República y la presión del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (US Comercial Department, 2001).

1.7. Influencia Burocrática sobre la iniciativa privada y legalidad de la Administración

Actualmente, la constitución de una sociedad anónima debe ser inscrita en el Registro de Personas Jurídicas y Asociaciones y en el Registro Público del comercio. La autorización para registrarse tendrá lugar en cuanto los estatutos de la sociedad se avengan a lo previsto en el código civil. Por su parte, la existencia de las sociedades de responsabilidad limitada depende de la inscripción de su contrato de conformación en el Registro Público del comercio. En general y para efectos de su existencia jurídica y frente a terceros, todas las empresas constituidas en el Paraguay deben contar con el registro de su creación en los dos niveles anotados anteriormente (Lex Mundi, 1999)[13]. Adicionalmente y para todos los casos, las actividades comerciales necesitan ser registradas en tres lugares: en el municipio donde se realizan a fin de obtener permiso, en el ministerio de industria y comercio, registro civil- central y para efectos impositivos en el ministerio de hacienda (US Commercial Service, 2001)[14].

La Constitución Paraguaya establece que los órganos del Estado se subordinan a los dictados de la ley y que los funcionarios públicos son responsables por transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado (Art.106 y 257 CN). En la actualidad, sin embargo, Paraguay no cuenta con un marco legal claro y coherente que enmarque la organización, desempeño y evaluación de la función pública. La primera ley en la materia, fue inicialmente vetada por el Presidente de la República y finalmente fue

[13] En el caso de proyectos de inversión, estos deben ser presentados al consejo de inversión el cual luego de un análisis tasado legalmente aprobará la aplicación de los incentivos fiscales, lo cual tiene lugar por resolución administrativa conjunta del Ministerio de Industria, Comercio y Finanzas. El capital internacional que entra al país debe por su parte ser registrado en el Banco Central del Paraguay
En la práctica la forma de organización más utilizada son las sociedades anónimas las cuales no tienen obligaciones de depósito que si tienen las sociedades de responsabilidad limitada.

declarada parcialmente inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia. En estos momentos, la función pública del país está regida parcialmente por la antigua ley 200/70 y por la 1626 de 2000[15]. De acuerdo con la información recogida para este informe, el país no cuenta aún con un reglamento para la implementación de la carrera administrativa.

Se cuenta sí con un régimen de contratación administrativa representado por la ley 26 de 1991, la cual en particular regula lo relativo al marco de adquisiciones, arrendamientos y locaciones de obras y servicios de las entidades descentralizadas, autónomas, autárquicas y de economía mixta. En la actualidad se viene estudiando la reforma completa de esta ley para lo cual se cuenta ya con un anteproyecto bajo conocimiento del Congreso. Este cambio, que cuenta con el apoyo del BID, tendría por objetivos reducir la corrupción en los procesos de contratación administrativa por medio de una mayor transparencia, una menor discrecionalidad, y el agilizamiento y simplificación de los procedimientos.

Finalmente, la competencia respecto de los conflictos entre los particulares y la administración corresponde al Tribunal de Cuentas, el cual tiene también a su cargo el conocimiento de los litigios entre la administración y sus empleados y el control de las cuentas de inversión del Presupuesto General de la Nación (Art. 265 CN), Art. 30 COJ y Art. 86 ley 1626/2000). Simultáneamente el Art. 14 del COJ establece que en los juicios de cualquier naturaleza en que sea parte el Estado , como actor o demandado, será competente el Juez del lugar en que tenga su domicilio legal el representante del Estado. Por su parte, respecto de las acciones contra funcionarios públicos, derivados del ejercicio de sus funciones, será competente el Juez de su domicilio legal.

1.8. Las cargas de una Administración Pública no profesional

El programa Sectorial de Inversiones establecido en la ley 413 de 1994 incluía como uno de los objetivos centrales la des-burocratización del proceso de constitución de sociedades anónimas de inversión y exportación. No obstante, la carga burocrática sobre la actividad económica y los controles legales y judiciales sobre la acción de la administración está afectada fundamental y críticamente por la ausencia de una administración pública organizada en términos meritocráticos, sujeta a claros y eficaces controles internos y externos y sometida a la evaluación de su desempeño según criterios de eficacia y eficiencia. En la práctica, la administración pública está clientelizada y marcada por distintos actos de corrupción, lo cual genera un ambiente propicio para la excesiva discrecionalidad administrativa, aspecto éste cuya gravedad se duplica dada la ausencia de un verdadero sistema de justicia contencioso-administrativa con reglas claras y competencias bien determinadas.

Hasta 1997, la administración pública nacional paraguaya estaba conformada por cerca de 200.000 funcionarios que comprometían el 80% del presupuesto público en gastos de funcionamiento. La percepción sobre el desempeño de estos funcionarios, dada la ausencia de otras medidas sobre su eficiencia y eficacia, varía según el tipo específico de organismo. Las aduanas y la policía de tránsito cuentan con la valoración más negativa en cuanto a la calidad del servicio. La gestión ligada al servicio de educación y electricidad por el contrario es evaluada de manera positiva por funcionarios y consumidores (Banco Mundial, 2000).

Por su parte y respecto a los niveles de discrecionalidad, las percepciones colocan al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Salud como instituciones donde se presenta un alto nivel de abusos de discrecionalidad debido a la

[15] La declaratoria de inconstitucionalidad es una medida cautelar, suspensiva de los efectos de la ley y no una resolución definitiva, la cual estaría pendiente a pesar del vencimiento de los plazos para resolver.

inexistencia de reglas claras, mal confeccionadas o falta de aplicación. La transparencia y discrecionalidad en el gerenciamiento del personal, del presupuesto y la provisión del servicio tiene sus peores calificaciones en las aduanas nacionales y la policía nacional (Ver cuadro 4- Anexo).

En la práctica, la organización y funcionamiento de los diversos ministerios está en algunos casos sujeta a lo previsto en decretos leyes promulgados en el contexto de la dictadura, los cuales se actualizan a través de resoluciones internas del ministerio o de decretos presidenciales. Hasta hoy, el país no cuenta con una ley orgánica de los ministerios y salvo en el caso del Ministerio de Hacienda y de Relaciones exteriores, los otros ministerios no están regidos por leyes actuales respecto de sus funciones y órganos.

De otro lado, los marcos legales para la sanción penal de las conductas delictivas contra la función pública por los servidores tiene importantes vacíos o son excesivamente laxos. En cuanto la primera, el tráfico de influencias y el conflicto de intereses no están previstos en el Código Penal ni tampoco en la ley como faltas. Por otro parte, las penas asignadas a los delitos que sí están establecidos, admiten de manera alternativa la prisión o el pago de una multa. Tal normativa, en ausencia de datos sobre su real funcionamiento, puede incentivar la comisión de actos corruptos por parte de los funcionarios dado que es posible costear el riesgo de aplicación de las penas, especialmente en los casos en que son pecuniarias.

A la par con las anteriores deficiencias estrictamente formales, diversos estudios han identificado de manera reiterada los problemas más acuciantes e irresueltos de la administración pública en Paraguay. Los más relevantes a este respecto son:

· Existen problemas de comunicación y coordinación entre los poderes e instituciones.

· En algunos casos se han presentado situaciones de superposición de funciones.

· Los sistemas de información, cuando existen, pertenecen a cada organismo, lo cual genera dispersión de la información, barreras metodológicas que limitan el uso de la misma por otras instancias de la administración y problemas de oportunidad para corregir, reorientar o suspender la aplicación de acciones para la consolidación de políticas. Esto a su vez impacta en la posibilidad de planificación, seguimiento y control de las políticas públicas.

· Asignación informal y de hecho de las funciones administrativas de los servidores o no claridad en la asignación de atribuciones y facultades de cada funcionario.

· Discrecionalidad burocrática no justificada y excesiva complejidad de los procedimientos a los que deben ajustarse los ciudadanos.

· Ausencia de manuales de procedimientos, administrativos o de funciones.

· Alta movilidad y rotación de personal asociada a los calendarios político electorales.

· No se cuenta con indicadores de desempeño asociables a la continuidad y remuneración.

· No se cuenta con transparencia estadística respecto de las entidades que permita realizar y actualizar el diagnóstico de los sistemas de provisión del bien público.

· Ausencia de un procedimiento administrativo moderno y de mecanismos eficaces de control de la actividad administrativa. La fiscalización del accionar público es vaga y por lo tanto poco efectiva. No se puede hablar de mecanismos de control externo por parte de la sociedad civil.

El actual marco legal de la función pública - leyes 200/70 y 1626/00 - reconoce la estabilidad de los actuales funcionarios, los que en su mayoría han accedido a la función por padrinazgos políticos y que en líneas generales no reúnen las condiciones para el cargo.

Hasta hace poco las iniciativas para la reforma administrativa respondían fundamentalmente a decisiones individuales o posibilidades de acceso a fuentes de financiamiento externo[16]. Sólo con el programa de gobierno actual se puede hablar de un marco para la transformación de la gestión pública, respecto del cual, sin embargo, no se cuenta con información precisa sobre sus alcances y resultados actuales[17].

1.9. Algunas debilidades específicas de la Institucionalidad Formal

Complementariamente a las consideraciones específicas anotadas anteriormente, el marco legal formal de orden económico o con efectos sobre ella adolece de problemas de diseño institucional producto especialmente del vacío, la ambigüedad o la incoherencia con que están previstos en la actualidad. Son tres las áreas en que esto tiende a expresarse de manera especial:

El desarrollo legal que permite la retroactividad excepcional de algunas leyes es ambiguo y demasiado amplio. Otro tanto ocurre con la disposición legal que enmarca las reglas para la derogación o reforma de las leyes anteriores por leyes nuevas.

La publicidad y estabilidad de las decisiones judiciales no cuenta con un reconocimiento legal mínimo. No existe técnicamente la obligatoriedad de publicar las decisiones judiciales y contrario sensu legalmente se prevén razones para impedir su publicación por razones de decoro. A su vez, la interpretación consistente de la ley no está garantizada por el reconocimiento del uso de la jurisprudencia de las instancias superiores ni por la determinación de principios y criterios de interpretación de las leyes y de argumentación jurídica comúnmente aceptados.

De lo hasta ahora visto, es posible afirmar que a nivel legal, la seguridad jurídica económica en Paraguay presenta importantes fortalezas en cuanto a la garantía legal de normas promotoras de la inversión, un régimen tributario simplificado donde no existen impuestos sobre la renta y un marco normativo que protege formalmente la propiedad privada y en particular la propiedad intelectual.

No obstante, existen deficiencias institucionales de diverso tipo que limitan la aplicación de muchas leyes y no están creando incentivos adecuados para una iniciativa privada en condiciones de seguridad y claridad jurídicas. Así, la debilidad del régimen de registros y la existencia de corrupción en el ámbito notarial afectan el respeto y seguridad de los derechos de propiedad. La "flexibilización de las leyes" a través de decretos posteriores, la escasa claridad sobre la jerarquía de las mismas y la incertidumbre frente a la discusión y aprobación de proyectos de ley sujetos a la compra y venta de votos entre las diversas fracciones de los partidos políticos no permiten la debida credibilidad regulatoria. Finalmente, la ausencia de una administración pública estructurada de manera profesional afecta

16 En materia de cooperación para la reforma de la administración pública es importante notar el papel de la Unión Europea, la GTZ alemana y la cooperación española.
17 La anterior información ha sido retomada de varios informes técnicos producidos por instituciones de orden internacional.

transversalmente la seguridad jurídica económica en cuanto impide una de las condiciones básicas para el cumplimiento de la legalidad , situación ésta particularmente clara en el caso de la aplicación de la legalidad protectora de la propiedad intelectual.

2. El Poder Judicial

Un Poder Judicial eficaz, eficiente y accesible constituye una de las garantías institucionales más importantes para la realización práctica de los principios normativos asociados a un Estado de Derecho. En manos de los jueces está en gran parte la efectividad de los derechos humanos fundamentales que dan sentido y son fundamento de la organización de un Estado y del ejercicio de la democracia. La debida aplicación de la ley a los casos por ella establecidos, tanto respecto de los particulares como en relación a la acción del Estado , es en gran parte responsabilidad del Poder Judicial. Finalmente, el respeto a la ley y la extensión de su uso está asociada a un acceso igualitario y ágil a la tramitación judicial de los conflictos.

El cumplimiento de funciones tan importantes como las anteriores, precisa de un Poder Judicial independiente, en las diversas dimensiones que conlleva este concepto, profesional, bien gestionado y con un alto nivel de confianza social respecto a su desempeño como a la consistencia y sustento de sus decisiones.

El objeto de esta parte del informe es el de identificar la situación actual de algunas de las dimensiones instituciones que influyen en el desarrollo de un Poder Judicial bajo las anteriores características. Se considerarán aquí tanto los términos en se organizan legalmente las funciones del sistema de justicia como la información empírica disponible sobre sus capacidades institucionales y los alcances y limitaciones de su desempeño.

2.1. Marco Constitucional y Legal de los actores de la Administración de Justicia

La Administración de Justicia en Paraguay está a cargo del Poder Judicial, el cual, siguiendo la estructura constitucional, está integrado por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales de Apelación, los jueces de primera instancia, el Consejo de la Magistratura, el Ministerio Público, el Tribunal de Cuentas y la justicia electoral[18].

La Corte Suprema de Justicia (CSJ) encarna la última instancia de la pirámide judicial y está dividida en las salas civil-comercial, penal y constitucional. Entre sus funciones principales están el interpretar, cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, el reglamento interno, las acordadas y las resoluciones y velar por el cumplimiento de los deberes establecidos para los jueces. Este rol se expresa en el complejo grupo de funciones de este órgano, las cuales se reparten entre las atribuciones propiamente judiciales y las de carácter administrativo. Entre estas últimas están, la superintendencia de todos los organismos del Poder Judicial[19] y la decisión en instancia única de la suspensión preventiva de los magistrados judiciales encausados, hasta tanto se dicte resolución definitiva en el caso. Finalmente la Corte tiene competencias en la supervisión de los institutos de detención y reclusión[20].

[18] Los tribunales de la jurisdicción militar tienen su propio sistema de justicia, regulado en principio por la Ley No 840/80 Orgánica de los tribunales militares.
[19] A pesar de la norma constitucional a este respecto, en la práctica la Corte Suprema, no ejerce labores de superintendencia sobre el Ministerio Público y el Tribunal Electoral.
[20] La labor de control interno de jueces y magistrados está a cargo del Consejo de Superintendencia de Justicia mientras que el control de los centros penitenciarios es atribución de la sala penal.

Las atribuciones propiamente judiciales de la CSJ remiten a la decisión en los conflictos de jurisdicción y de competencia; conocer y resolver sobre inconstitucionalidad[21], recursos de casación y conflictos de competencias entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales y entre éstos y los municipios. La CSJ puede igualmente presentar proyectos de ley a las cámaras legislativas en las condiciones previstas en la misma Constitución y otras leyes (Art. 259- CN) (Sosa, 1998).

El sistema de justicia está igualmente integrado por los Tribunales de Apelación los cuales internamente están organizados por salas en materia civil, comercial, penal y laboral[22]. La ley 963 de 1982, creó por su parte, el Tribunal de Apelación de menores el cual cumple la segunda instancia respecto a los también creados Juzgados tutelares y correccionales de menores. La función fundamental de los Tribunales de Apelación es la revisión de las sentencias, resoluciones y providencias dictadas por los jueces en cuanto sean objeto del recurso de apelación. Constituyen en sentido estricto la segunda instancia de la estructura jurisdiccional y en su labor se dispone la confirmación, modificación o revocatoria de las decisiones judiciales sometidas a su consideración. De manera similar a la Corte, los Tribunales tienen igualmente funciones de superintendencia y potestad disciplinaria sobre los Juzgados y oficinas del Poder Judicial (Art. 32 g del COJ).

Por su parte, los jueces de primera instancia atienden los asuntos litigiosos en materia civil, comercial y laboral , siendo su criterio de competencia la cuantía del negocio tratado, la cual en este caso corresponde a casos mayores de 300 salarios mínimos legales (Art. 38 a 41 (COJ). Los jueces de paz letrados en materia civil y comercial están ubicados en las capitales y atienden los casos cuya cuantía está entre los 60 y 300 salarios mínimos legales. Los jueces de garantías procesales y de ejecución de sentencia, recientemente creados, están encargados de controlar jurisdiccionalmente la etapa de investigación de la fiscalía y la sustanciación y resolución del procedimiento en la etapa intermedia. Igualmente a nivel especializado están los Juzgados Tutelares y Correccionales de menores y los jueces árbitros y arbitradores.

La base de la pirámide judicial se completa con los jueces de paz quienes conocen en asuntos de orden civil, comercial y laboral con cuantías inferiores a 60 salarios. Según lo previsto en el nuevo código de procedimiento penal los jueces de paz acumulan nuevas competencias generalmente de orden secundario y de apoyo a otros niveles judiciales.

El Consejo de la Magistratura es el órgano constitucional que tiene como atribución la integración de las ternas de candidatos para la elección tanto de los miembros de la Corte Suprema de Justicia como de los jueces y de los agentes fiscales. Está constituido por un miembro de la CSJ designado por ésta, por un representante del Ejecutivo, por un senador y un diputado, por dos abogados elegidos por el gremio y por sendos representantes de las facultades de derecho públicas y privadas. Este variado origen y los intereses diversos de sus integrantes se concibió originalmente como una forma de prevenir su posible instrumentalización político-partidista.

El Ministerio Público es la institución central del nuevo sistema acusatorio en materia penal. Cuenta con autonomía funcional y administrativa (Art. 266 de la CN) y el marco de sus funciones responde a la promoción y ejercicio de la acción penal frente al sistema de justicia, ello en un entramado constitucional especialmente garante de los derechos y la presunción de inocencia de los

[21] Es en particular la sala constitucional de la CSJ, la encargada de conocer y tramitar los recursos de inconstitucionalidad, los cuales, en el caso paraguayo, pueden incoarse respecto de las sentencias judiciales, además de las leyes y otros instrumentos normativos.
[22] En algunas de las circunscripciones judiciales del interior del país la anterior división por áreas no ocurre siendo un solo tribunal el que conoce de todos los casos sin distinción temática alguna.

inculpados. El desarrollo legal del sistema acusatorio ha tenido cabal cumplimiento a través del nuevo Código de Procedimiento Penal vigente desde 1999, el cual sin embargo no cuenta con la debida ley orgánica del Ministerio Público, la cual se encuentra aún en proceso de aprobación.

Las normas procesales mencionadas, conjuntamente con el Código Penal, establecen un marco en principio regido por los principios de legalidad, proporcionalidad y prevención en materia criminal. Así mismo la carga de la prueba está en cabeza del Ministerio Público, el cual por mandato legal no tiene ningún tipo de funciones jurisdiccionales. Por otra parte, el nuevo orden legal sigue las reglas del juicio oral y público en audiencia en un marco donde por lo general se garantizan todos los recursos. También se debe anotar aquí el reconocimiento de procedimientos especiales en materia penal para los menores y los pueblos indígenas y la creación de los Tribunales de Sentencia y los Jueces de Ejecución de penas.

Finalmente y sin formar parte orgánica del Poder Judicial, encontramos al Ministerio de Justicia y Trabajo del Paraguay. Adscrito al Ejecutivo, éste tiene atribuciones principales en el manejo de las instituciones penitenciarias, las cuales a nivel regional son compartidas igualmente por la Policía Nacional[23].

2.2. Las Capacidades Institucionales Básicas

2.2.1. Número de Jueces, Distribución Territorial y Cobertura

Actualmente el Poder Judicial en Paraguay está integrado por 545 jueces distribuidos en número de 81 como camaristas de los tribunales de apelación, 193 jueces de primera instancia y 271 jueces de paz[24]. La función judicial está organizada territorialmente en 9 circunscripciones judiciales cuya división no se corresponde con la división política administrativa del territorio. Se encuentra, en primer lugar, la circunscripción de la Capital que incluye para sí los departamentos Central, el de Paraguarí y de la Cordillera y los principales departamentos del Chaco Paraguayo. Completan el mapa judicial las circunscripciones de Guaira y Cazapá, Encarnación, Concepción, Alto Paraná y Canindeyú, Amambay, Caaguazú y San Pedro, Ñeembecú y Misiones.

Entre 1995 y 1997 el número de jueces aumentó de manera importante al pasarse de 150 magistrados a 443 (UNDP: 1996; Pei, 2000). Desde 1997, el aumento de plazas judiciales es menos espectacular pero su tasa es sostenida en número de 20 nuevos jueces por año, al menos hasta 1999. El mayor crecimiento en el número de jueces ha ocurrido en la circunscripción de la capital, que en 1999 contaba con 206 jueces, seguida de lejos por el Alto Paraná (41 a 53 jueces en dos años) y Encarnación, que de 42 jueces en 1997, terminó con 46 en 1999. Otros distritos como Caaguazú y San Pedro vieron sensiblemente rebajado su número de jueces (Ver Cuadro 5 - Anexo).

El 40% de los jueces adscritos a la rama se concentra en la circunscripción de la capital donde se ubica el 45.5 % de la población del Paraguay (Ver cuadro 6- Anexo). Para 1997 el número de habitantes por juez en número absolutos era de 11.479 habitantes , mientras que en 1998 la relación disminuye levemente ubicándose en 11.470, cerrándose el ciclo, sobre el que se tienen datos, en 1999 con 11.323 habitantes por cada juez. Visto en términos relativos al peso poblacional por provincias, hay mayor población

[23] Como se ha anotado previamente, de acuerdo con la Constitución política la justicia electoral y el tribunal de cuentas forman parte del Poder Judicial. Sobre este último hemos hecho la debida referencia en la primera parte de este informe. Por su parte, sobre el Tribunal Superior de Justicia Electoral su tratamiento en profundidad se realiza en el capítulo dedicado al sistema político paraguayo que también forma parte de este informe.
[24] Según el Código de Organización Judicial la Justicia de Paz Letrada en lo Civil y Comercial solo se ejercerá en la Capital de la República y en las capitales departamentales, la que será administrada por los Magistrados y funcionarios que prescribe este Código y en la forma que esta determine. Art. 42 de la Ley 962

por juez respecto del anterior promedio en Alto Paraná y Canindeyú, la Capital y Amanbay. Se presenta menor población en relación con la cantidad de jueces en la circunscripciones de San Juan Bautista, de Neenmbecú, de Concepción, de Guairá y de Caazapá[25] (Ver cuadro 7- Anexo).

En relación con el número de cargos, el Poder Judicial en 1999 ocupaba el 4% del total de empleados de la Administración central. Estos estaban representados por 8.191 funcionarios de los cuales la Corte Suprema de Justicia concentra la mayor parte[26]. La magnitud más alta de funcionarios judiciales está representada por los secretarios (625), los ujieres de notificador (529) , los oficiales de secretario (347) y los dactilógrafos (360). En línea descendente en cuanto al número de cargos, el Ministerio Público ocupa el segundo lugar con 1624 y la justicia electoral acoge a 1518 funcionarios. Entre 1997 y 1999 el número de cargos tanto en la Corte como en el Ministerio Público han aumentado de manera sostenida mientras en la Justicia electoral la nómina de funcionarios parece relativamente estancada (Ver cuadro 8- Anexo).

2.2.2. El presupuesto del Poder Judicial

Como parte del establecimiento de mejores condiciones económicas para el funcionamiento del Poder Judicial, la Constitución política establece una asignación de recursos presupuestarios no menor al 3% del presupuesto de la administración central. Desde la vigencia de la nueva carta constitucional, el Poder Judicial ha visto aumentar su rubro presupuestal del 2,4 % en 1993 al 4% en 1998, esto de acuerdo con datos del ministerio de Hacienda. Sólo hasta 1996 se cumplió con creces la norma constitucional al respecto, momento éste cuando la asignación fue del 4,1 % (Ver cuadro 9- Anexo). Ahora bien, el crecimiento de los gastos en justicia, especialmente desde 1992, se explica en parte por la creación de los nuevos órganos previstos en la Constitución, tales como la Justicia Electoral, el Ministerio Público y el Consejo de la Magistratura (Pei, 2000).

La mayor proporción de los gastos del Poder Judicial está destinada a rubros corrientes o a gastos de funcionamiento. En 1998, los gastos corrientes ejecutados representaron el 90% de los gastos totales y los de capital el 10%. Este incremento en la participación de los gastos de capital se ha dirigido especialmente a inversiones físicas y se explica en gran parte por el proceso de renovación de la justicia iniciada por la CSJ a finales de 1995 (Ver Cuadro 10- Anexo).

En la estructura interna del presupuesto del Poder Judicial, la Corte Suprema de Justicia es quien capta la mayor cantidad de recursos, aunque a partir de 1993, ha ocurrido un descenso sostenido de su participación en el gasto respecto de otros organismos. En 1998, por ejemplo, los gastos ejecutados de la Corte representaron el 60% de los gastos, los de la justicia electoral el 28% , los del Ministerio Público el 11% y los del Consejo de la Magistratura el 1% (Ver Cuadro 11- Anexo). Así, el crecimiento promedio anual acumulativo de los gastos ejecutados de la Corte Suprema de Justicia fue de 34%. Entre 1992 y 1998, la tasa de crecimiento de los gastos ejecutados de la justicia electoral fue de 110% y la del Ministerio Público de 36% (Pei, 1999).

Al igual que la estructura del Poder Judicial, la mayoría del presupuesto de la Corte Suprema está dedicado al pago de servicios personales y en mucha menor cantidad a gastos en inversiones físicas (Ver cuadro 12 - Anexo).

[25] Una medida comparativa ideal de la relación numérica entre jueces y habitantes es la de un juez por cada 5000 habitantes, número este que en general tiende a seguirse en los países desarrollados.
[26] Según estimaciones dePei el 80% de los funcionarios de la corte corresponde a las circunscripciones judiciales mientras los cargos del programa de actividades centrales y los del registro público son el 10% respectivamente (Pei, 2000).

Dadas las características insuficiencias en recaudación de ingresos del Paraguay y la importante diferencia entre lo presupuestado y lo ejecutado, la anterior tendencia se hace más aguda al otorgarse prioridad a los gastos en servicios personales (Pei, 1999).

Dentro de los gastos de servicios personales debe tenerse en cuenta el aumento de los salarios de los jueces, los cuales desde 1989 han visto aumentar en 3,5 veces el monto de sus emolumentos (Borda-Masi, 1998). Entre 1998 y 1999, los aumentos han beneficiado especialmente a los jueces de paz y a los funcionarios de los Tribunales de Apelación y los juzgados de primera instancia. (Ver Cuadro 13- Anexo). En líneas generales, los salarios percibidos por los jueces son superiores a los recibidos por otros funcionarios de la administración pública.

El presupuesto del Poder Judicial está a su vez dividido siguiendo la organización por circunscripciones judiciales. La circunscripción de la capital es la que más presupuesto capta, situación ésta explicable no solo por su peso poblacional sino por que la estructura del presupuesto de la Corte Suprema, de sus miembros y del Tribunal de cuentas están incluidos en dicha circunscripción (Pei, 1999). Por lo general las zonas más pobladas reciben cantidades de recursos mayores (Ver cuadro 14 - Anexo).

Es importante tener en cuenta que la ejecución del gasto no es plena. Esto se debe a factores diversos entre los que se encuentran desde la indisponibilidad de recursos financieros para el cumplimiento de los programas, el sobredimensionamiento de los gastos presupuestados, las deficiencias de gestiones, hasta los intereses políticos. En los últimos años, la ejecución de los gastos del Poder Judicial ha oscilado entre el 70 y el 96% del monto aprobado (Ver Cuadro 15- Anexo). Comparativamente con otras instituciones estatales, el nivel de ejecución presupuestaria es superior al del Congreso que fue solo del 47% y al del Ministerio de Salud con un 56%.

Finalmente y como ocurre en otros países de la región, las fuentes del presupuesto del Poder Judicial cuentan con un importante aporte en recursos propios provenientes de las tasas judiciales cobradas y gestionadas por la Corte Suprema. Estas, en los últimos años, han correspondido a poco menos de un tercio del presupuesto (Ver Cuadro 16- Anexo)[27].

2.3. El Desempeño del Sistema Judicial

El análisis del desempeño del servicio de justicia en Paraguay, está limitado por la inexistencia de un sistema de estadísticas judiciales. No obstante, algunos estudios de caso, han permitido identificar información que permite dar cuenta de manera general, de la situación de demanda y respuesta del sistema de justicia. Valiéndonos de esta información, es posible construir un mapa básico sobre el desempeño de los tribunales de apelación, jueces de primera instancia y justicia penal, centrándonos particularmente en las variables de demanda y producción[28]. Adicionalmente, se incluye una valoración sobre la situación actual de la independencia judicial, el acceso a la justicia, la carrera judicial y los demás procesos e instituciones que participan en la eficacia o ineficacia de la administración de justicia.

2.3.1. Demanda y Producción del Sistema de Justicia

Estimaciones para los años 1997 /98 establecieron que los Tribunales de Apelación recibieron casos en materia penal correspondientes al 40%, los

[27] Estos recursos institucionales provienen fundamentalmente de tasas judiciales que son cobradas por la dirección de ingresos judiciales. Según la ley 665 de 1995 , el 95% de tales recursos institucionales deben asignarse a gastos de inversión física. No obstante esta previsión legal, entre 1997 y 1999, la ley de presupuesto ha adscrito estos recursos al pago de servicios personales.

[28] Salvo indicación expresa en contrario, la información aquí incluida se basa fundamentalmente en los trabajos de diagnósticos realizados en el marco del proyecto de Fortalecimiento Institucional del Poder Judicial patrocinado por el PNUD y el BID.

cuales fundamentalmente están relacionados con robos, lesiones corporales, abigeatos, homicidios, robo mayor, asaltos, ocupación de tierras y estafa. Los asuntos civiles corresponden al 30% del volumen de trabajo y corresponden a procesos ejecutivos. El restante 30% está repartido equitativamente entre casos laborales y de menores y entre los cuales se resaltan los procesos de alimentos, abandono, tenencia y maltrato. La mayor demanda de trabajo para los Tribunales de Apelación se ubica en Asunción mientras en las circunscripciones del Pilar y de Misiones la tasa es la más baja.

La totalidad de los Tribunales de Apelación produjeron 1523 sentencias en 1996 y 1528 en 1997. El número de autos interlocutorios se situó en 8.858 y 9868 respectivamente para los anteriores años. En promedio un camarista produjo en 1997, 21.22 sentencias y 137 autos interlocutorios. Una estimación, basada en la información expresada por los mismos magistrados, permite concluir que cada uno de ellos conoce en promedio tres casos por mes y 36 por año. Si su producción es de 21 sentencias, es posible prever que su nivel de atraso estimable sería relativamente bajo. Estos datos son apenas aproximaciones generales dado que no se cuenta con información fidedigna sobre la acumulación de procesos.

Igualmente para el 97/98, los juzgados de primera instancia recibieron un importante número de asuntos penales que tenían que ver con lesiones corporales, robo y estafa. En materia civil cerca del 70% fueron ejecutivos, seguidos de procesos sucesorios y problemas de tierra. El nivel de producción de todos los jueces de primera instancia para tal época fue de 27.823 sentencias en 1996 y de 29.744. Según estas cifras en promedio un juez produjo en 1997, 291.6 sentencias[29]. Si según lo expresado por los jueces, estos reciben un promedio de 60 nuevos casos por mes, las proyecciones sobre la situación de atraso por año corresponden a 43.696 casos. En este marco, Asunción sería la circunscripción con mayor nivel de demanda aunque se desconocen en concreto sus niveles de productividad.

Los jueces de paz, para los años ya indicados, recibieron mayoritariamente asuntos penales especialmente referentes a lesiones corporales, violencia intra-familiar y robos[30]. Los jueces de paz letrados en civil y comercial captaron fundamentalmente casos de ejecutivos, por problemas de tierras. Por su parte, no existe información alguna sobre el nivel de resolución judicial en el caso de los jueces de paz.

En el ámbito de la justicia penal, en 1999 se conocieron 76.516 expedientes respecto de los cuales no queda clara su división según el bien jurídico tutelado. Con base en un programa de depuración de causas, el sistema de justicia penal evacuó durante el año 2000, 72.878 expedientes, cifra ésta sobre la que no se conocen las formas en que tuvo lugar dicha terminación. Se constata sí un aumento en el número de las sentencias condenatorias. Por otra parte, la duración de los procesos en materia criminal ha descendido en una cuarta parte, ello como resultado de la introducción del nuevo procedimiento penal oral.

Aunque los datos aquí incluidos son limitados por su desactualización, carácter incompleto y la imposibilidad de contrastar los casos acumulados, las tendencias allí sugeridas son claras y parcialmente similares a otros países latinoamericanos. Los casos civiles y penales son los que más movilizan al aparato de justicia y dentro de los primeros los ejecutivos ocupan una gran parte del trabajo de los jueces en la materia. Por su parte, en el área penal los hechos punibles contra la seguridad personal y la propiedad

29 Datos para 1999 respecto de los juzgados de primera instancia muestran un aumento importante de la producción de sentencias la cual fue de 45.368.

30 Esta situación, al menos en lo que hace a las competencias ha variado ya con la creación de los nuevos jueces penales especializados introducidos como parte del nuevo código de procedimiento penal.

ocupan el lugar privilegiado. De lo visto también parece claro la mayor productividad de los jueces de primera instancia en comparación a los camaristas de los tribunales, a pesar de que estos últimos tienen una carga de competencias notablemente más baja. A este nivel es importante anotar la falta de datos sobre el desempeño de la Corte Suprema de Justicia.
Finalmente, los estudios sobre la percepción social del Poder Judicial plantean que los ciudadanos (as) paraguayos valoran el sistema judicial como altamente corrupto y además lo catalogan como uno de los más sobornables (Ver Gráfico 17-Anexo). Los niveles de corrupción son, por su parte, proporcionales a las opiniones respecto de su bajo desempeño. Valoraciones como las anteriores alimentan un marco de alta desconfianza en la justicia, a lo debe agregarse una percepción igualmente crítica sobre el contenido de sus decisiones.

2.3.2. Las Debilidades organizacionales de la Gestión Judicial

Institucionalmente, la Dirección de Proyectos y Planificación de la Corte Suprema de Justicia es la instancia encargada de organizar los diversos tipos de programas y proyectos tendientes a consolidar los procesos de gestión de las unidades jurisdiccionales y administrativas, ello bajo un criterio de coordinación interinstitucional y búsqueda de la eficiencia. En particular, esta institución ha sido la encargada de la coordinación e implementación de los Proyectos de Infraestructura, Fortalecimiento del Poder Judicial y Gestión Operacional, acordados con la cooperación internacional (CSJ,2002).

Específicamente, en el marco del proyecto de la Corte Suprema, con el BID y el PNUD, esta unidad ha desarrollado actividades dirigidas a mejorar las condiciones de desempeño del servicio de justicia. Al respecto se destaca el diseño general y metodología del sistema integrado y de gestión administrativa y jurisdiccional; el análisis y propuesta de modificación y simplificación de códigos; los procesos de depuración de expedientes en los Centros Modelos de Paraguari, San Juan Bautista y Asunción; el diseño y convalidación del Modulo de "Gestión de Caso" y de su software correspondiente; el diseño documental de archivo, control-seguridad, y destrucción de expedientes así como el programa "Juzgados al Día" el cual incluye componentes para el inventario, depuración, capacitación y seguimiento del impulso Procesal (CSJ,2002).

Si bien cambios como los anteriores denotan una preocupación institucional por los temas de la eficacia y eficiencia judicial, no fue posible contar con información actualizada y detallada que diera cuenta de la debida implementación de tales medidas como de sus posibles impactos en el desempeño judicial en Paraguay. Por otra parte, asumidos los posibles avances, estudios complementarios preparados con el apoyo de la Corte Suprema, han permitido la identificación de algunas deficiencias en materia de los procesos de organización del trabajo y administración interna de las unidades judiciales.

Uno de los aspectos más reiterados en tales análisis, tiene que ver con la escasa diferenciación entre funciones judiciales y funciones administrativas. Tal superposición de funciones conlleva un marco de multiplicidad de atribuciones al interior del despacho judicial que termina por distraer una buena parte del tiempo de trabajo. También se ha anotado que la realización de los procesos de gestión rutinarios no está estandarizada a través de una división clara de funciones o el uso de formatos comunes de trabajo. Como en varios países de la región, las técnicas de manejo de información, especialmente respecto a la labor del archivo seguro de los expedientes, son prácticamente inexistentes (CSJ, 1999).

La superposición de funciones judiciales y administrativas es también propia de la CSJ aunque sobre su desempeño no se cuenta con evaluaciones de ningún orden. No obstante, si parece claro que la labor de superintendencia,

delegada a los Tribunales de Apelación, no está siendo cumplida, quedando pendientes en la práctica, cualquier rol de seguimiento, control y evaluación sobre la actividad permanente de lo juzgados.

Nuevamente en el plano de la unidad judicial, se ha constatado la lenta y por lo general diferencial sistematización del trabajo de los juzgados, la cual está a merced del interés y preparación del juez que preside o de su secretario judicial. En realidad este último aspecto es común a distintas dimensiones de la dinámica de las oficinas judiciales las cuales tienden a ser "administradas" de manera personalista bajo la dirección del juez o del secretario y paralelamente a la institucionalidad formalmente prevista.

En este nivel influyen de manera especial los problemas de formación de los jueces los cuales en algunos casos desconocen los poderes de oficio que tienen para mantener un proceso, dirigirlo o cerrarlo. El ejercicio de esta facultad, claro está, depende no sólo del conocimiento del juez sino de la disposición de un sistema de información que permita el seguimiento de los procesos, de sus etapas y términos.

Mención especial merece el proceso de descentralización de labores administrativas, el cual contó con especial atención en el año 2000. Al respecto, se han conformado los Consejos de Administración en las circunscripciones del Interior y se han nombrado ordenadores de gastos autorizados por la Corte en todas las Circunscripciones del país, ello en el marco de una reforma del área administrativa realizada en el contexto del Proyecto entre la CSJ-BID administrado por el PNUD (CSJ, 2002). Aún en medio de estos avances, los informes elaborados por cada circunscripción judicial siguen notando deficiencias en los alcances y efectividad del proceso de descentralización el cual en algunos casos ha llevado a que los jueces, especialmente de primera instancia y de paz, se vean obligados a comprar directa y personalmente los materiales de trabajo para el desarrollo de sus funciones. Una situación similar ocurre con el acceso a la información respecto a cambios legales, jurisprudenciales y de doctrina, la cual en algunos casos es también adquirida directa y parcialmente por los jueces.

2.4. Carrera Judicial y Garantías para la Independencia

En Paraguay hasta el año 1992 los jueces se elegían por el Poder Ejecutivo. La nueva Constitución dividió la tarea de nominación y elección de los magistrados, jueces y fiscales. Así, el Consejo de la Magistratura propone las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes. Dicha terna es sometida a la Cámara de Senadores quien designa a los altos magistrados con acuerdo del Poder Ejecutivo. El Fiscal General, cabeza del Ministerio Público, es designado por el ejecutivo con acuerdo del senado y a propuesta de terna por el Consejo de la Magistratura (Art. 269-CN).

Por su parte, el mismo Consejo propone ternas a la Corte Suprema de Justicia, con igual criterio de selección y examen y con los nombres de los candidatos para los cargos de miembros de los tribunales inferiores, jueces y agentes fiscales. La ley 763 / 95 modificatoria de la ley 294/ 94, establece al Consejo la obligación de convocar a concurso de méritos y aptitudes a los candidatos a dichos cargos.

En lo que hace al sistema de capacitación, la Escuela Judicial está encargada de la formación inicial para postulantes a la carrera judicial mientras el Centro de Estudios Judiciales, tiene a su cargo la capacitación de los magistrados en funciones. La Escuela Judicial está en sus inicios habiendo concluido ya la primera promoción de alumnos. Tanto la capacitación inicial brindada por la Escuela como la capacitación y actualización brindada por el CIJ tienen efectos para los nombramientos y ascensos conforme lo establece tanto la Ley de creación de la Escuela

Judicial como la Resolución N° 637/99 de la Corte Suprema de Justicia que organiza y reglamenta el área de capacitación del Centro Internacional de Estudios Judiciales.

Por su parte y en lo que refiere a la independencia judicial, esta se encuentra reconocida expresamente en el Art. 248 de la CN , y está desarrollada complementariamente en el reconocimiento de su autonomía presupuestal (Art. 249 de la CN) y en la garantía de inamovilidad de los magistrados por períodos de cinco años. Este sin embargo, puede extenderse de manera indefinida luego de la ratificación en el cargo por dos períodos más y hasta la edad de jubilación prevista a los 75 años (Art. 252 de la CN)[31]. De igual forma la carta constitucional establece la imposibilidad de que los magistrados sean ascendidos o trasladados sin su consentimiento previo y expreso. Por su parte , los Códigos de Procedimiento Civil (Art. 19 y 20), de Procedimiento Penal (Art. 3 y 50) y de Organización Judicial (Art. 238) regulan diversos elementos garantes de la independencia personal de los jueces como las causas de excusación, los motivos de recusación y las prohibiciones en el ejercicio del cargo.

El enjuiciamiento y remoción de magistrados está regulado por la Ley 1084/97 donde se establecen las causales y procedimientos para el control del desempeño y el actuar de los jueces. Su aplicación está a cargo del jurado de enjuiciamiento de magistrados Entre las cláusulas más notables para la remoción están: incumplir en forma reiterada y grave las obligaciones previstas en la Constitución Nacional, los códigos procesales y otras leyes referidas al ejercicio de sus funciones; no conservar la independencia personal en el ejercicio de sus funciones y someterse, sin que ley alguna les obligue, a órdenes e indicaciones de magistrados de jerarquía superior o de funcionarios de otros poderes u órganos del Estado ; dictar tres sentencias definitivas que fueran declaradas inconstitucionales en el lapso de un año judicial y no dictar sentencia definitiva dentro del plazo que el superior le hubiese fijado en el incidente de queja por retardo de justicia si tal situación tuviere lugar en por lo menos tres casos en el lapso de un año judicial. Finalmente, las conductas delictivas en que incurran jueces o magistrados son de conocimiento de la justicia penal.

2.4.1. La inexistencia de la Carrera Judicial

A pesar de los desarrollos legales antes descritos y de su expreso reconocimiento constitucional (Art. 110), en Paraguay no es posible hablar de un reconocimiento pleno de la carrera judicial. En realidad, el mismo marco constitucional y las leyes pertinentes permiten la elaboración de ternas de candidatos al margen de criterios objetivos y transparentes. En efecto, el artículo 35 de la ley del Consejo de la Magistratura establece que las resoluciones en las que se propongan ternas deberán contener tan solo un resumen de los méritos acreditados por cada uno de los candidatos y una breve evaluación de sus aptitudes para ejercer el cargo, consideraciones éstas fundadas particularmente en valoraciones subjetivas antes que en criterios claros y neutrales de idoneidad. Esta situación se repite de manera aún más amplia en la designación final en manos de la Corte Suprema.

Lo anterior se explica parcialmente si tenemos en cuenta el escaso reconocimiento con que cuenta el Consejo de la Magistratura, situación ésta no del todo ajena a la idea generalizada de que el proceso de selección de candidatos se encuentra altamente politizado[32]. Por otro lado, el Consejo

[31] A través de decisión de la propia CSJ, se estableció el carácter vitalicio de sus integrantes, el cual en principio debe influir en su mayor independencia. No obstante, se ha cuestionado el poco debate público generado respecto a esta decisión, así como las ambigüedades de la carta constitucional que permitieron una interpretación como la que finalmente adoptó la Corte aún a pesar de que esta posición no fue discutida ni resuelta por la convención constituyente que dio origen a la carta de 1992.

[32] En palabras de Bogarín: "…. en el acceso a los cargos, se ha casi establecido como costumbre el hecho de tener apoyo partidario para reunir votos suficientes para ser considerado en la selección, así quien no tiene apoyo político, tiene pocas o no tiene posibilidades de llegar a más. ..Además, en sus decisiones, tienen el ojo puesto de la gente, pues están seguros que de acuerdo al color que representan, sus resoluciones se teñirán conforme al mismo" (Bogarín, 2000).

cuenta con una escasa dotación económica y en recursos humanos, la cual afecta las posibilidades para su adecuada acción y desempeño.

Situaciones como éstas han generado que los concursos hasta ahora convocados, no hayan sido lo idóneos y transparentes que se deseara y ante ello la ratificación de los jueces ha sido una opción ampliamente utilizada[33]. Por tanto y como se ha planteado ya en varios informes en la materia, no es posible afirmar la existencia de una "política de Estado de selección de jueces, clara, coherente y aceptada por las instituciones involucradas y por la sociedad" (CSJP, 2001).

En este contexto es igualmente preocupante la excesiva concentración de funciones de nombramiento que tiene la CSJ, la cual incluye a los jueces, magistrados, funcionarios judiciales y los notarios encargados del registro. Al no estar garantizada la meritocracia, esta centralización, facilita la reproducción de clientelas políticas o partidizadas que afectan tanto a la independencia como al desempeño.

Lo que ocurre al nivel de la selección se repite en términos de la evaluación. El sistema de evaluación no está institucionalizado de manera clara, objetiva y estable y no se cuenta con la información necesaria sobre el desempeño de los jueces. En realidad, los datos al respecto y entrado el año 2000, sólo permiten conocer la situación del 5% de los Juzgados de Primera Instancia y del 10% de los Juzgados de Paz donde se ha implantado el Sistema de Gestión Jurisdiccional (CSJP, 2001). Los problemas a éste respecto son más preocupantes si tenemos en cuenta que el sistema judicial no atrae aún a los mejores egresados de las facultades de derecho del país.

2.4.2. Factores que afectan la Independencia del Poder Judicial

Diversos factores de orden presupuestal están afectando las condiciones para el ejercicio de una mayor independencia judicial. En primer lugar, si bien el Poder Judicial debe preparar su presupuesto, es el propio presidente de la Corte Suprema quien debe "negociar" el mismo con el Ministerio de Hacienda antes de su "aprobación" por el Congreso, paso éste dependiente a su vez de una negociación similar con la Comisión de Presupuesto del legislativo. Aún aprobadas, algunas partidas no son efectivamente entregadas por el Ejecutivo con base en razones de no disponibilidad (Bogarin, 2000).

Por otra parte y en el marco de las negociaciones antes planteadas, existen posiciones encontradas entre la Corte Suprema y el Ministerio de Hacienda respecto a la forma de calcular el 3% previsto en la Constitución como presupuesto para el Poder Judicial. Mientras para el gobierno éste debe incluir los gastos del Ministerio Publico, la justicia electoral y el Consejo de la Magistratura, para la Corte debería corresponder sólo a su gastos y los de los juzgados a nivel nacional. El pulso a este respecto se ha inclinado a favor del gobierno, el cual además ha contabilizado las tasas judiciales como parte del presupuesto. Así, a pesar del esfuerzo presupuestal realizado en Paraguay respecto al sistema judicial, éste se neutraliza parcialmente por la forma como se viene contabilizando el gasto lo cual afecta a cada una de las instancias judiciales comprometidas y con ello se limita en la práctica la posibilidad de una efectiva independencia y mejor desempeño.

Por su parte, los factores para la independencia interna no se ven claramente fortalecidos ante las facultades de designación de los jueces por parte de la Corte Suprema. Este sistema alimenta una concepción excesivamente jerárquica de la organización del judicial, la cual, sumada a la ausencia de una verdadera carrera judicial, genera incentivos para el desarrollo de

[33] Según el ministro Sosa, quien se desempeño como presidente de la Corte Suprema Paraguaya en 1998, luego de 6 años de vigencia de la nueva Constitución, el proceso de nueva designación de jueces y fiscales aún estaba pendiente de su cumplimiento pleno (Sosa, 1998).

relaciones de lealtad, dependencia y clientelismo que dificultan la independencia personal de los jueces.

Un tercer factor que influye críticamente en la independencia especialmente de los jueces de menor jerarquía, es el régimen legal de inamovilidad relativa establecido en cinco años. Este período se remonta en la práctica a la etapa cuando la designación de los miembros del Poder Judicial se realizaba directamente por el Poder Ejecutivo y el periodo de cinco años coincidía con el presidencial de tal forma que cada nueva gestión conllevaba nuevos nombramientos y ascensos (Bogarín, 2000). Dado este origen y la limitación temporal del mismo, el período de cinco años no crea incentivos adecuados para una mayor independencia, ello ante las perspectivas de ser removido a la finalización del tiempo legalmente previsto. Por lo demás, la ausencia de una carrera judicial puede agravar los efectos de esta situación dado que los jueces interesados en mantener el cargo tienen incentivos para limitar su independencia, especialmente interna, cuando les pueda ser útil para garantizar su renovación por la Corte Suprema.

Un último aspecto que afecta la independencia externa y personal de los jueces tiene que ver con la creciente presión que enfrentan éstos por parte de actores económicos o políticos, legales o ilegales poderosos. Ella se corresponde en algunos casos a la amenaza directa por determinados actores ilegales mas también se expresa en la presión de aquellos actores que han intervenido informalmente en la designación de los jueces o funcionarios así como la presión proveniente de abogados o estudios jurídicos influyentes (Bogarín, 2000).

2.5. La Garantía de Acceso a la Justicia

En términos especialmente legales los espacios para un mayor acceso a la justicia en Paraguay están representados fundamentalmente por el reconocimiento de fórmulas para la resolución no contenciosa de conflictos ya judicializados. En efecto, a nivel laboral, penal y civil los jueces tienen facultades para realizar labores de conciliación respecto a los casos que ya han sido admitidos para su tratamiento judicial. A la par con estas atribuciones, la Corte Suprema viene propiciando el uso de técnicas de mediación, como un servicio anexo a los tribunales, a través de un primer centro piloto producto de la colaboración entre la Cámara de Comercio y la Bolsa de Paraguay[34].

En materia de mecanismos alternativos para la solución extrajudicial de conflictos, el Código de Organización Judicial reconoce la posibilidad de someter un conflicto a la decisión de jueces árbitros o arbitradores (Art. 48 del COJ). Al respecto, la Cámara y Bolsa de Comercio de Asunción ofrecen ya dicho servicio especialmente a las empresas y a través del Centro de arbitraje y conciliación del Paraguay.

Adicionalmente a los mecanismos propios de manejo alternativo de conflictos, la legislación paraguaya tiene prevista la existencia del Ministerio de Defensa Pública. Este se encuentra bajo la dirección de la Corte Suprema de Justicia y tiene en principio la importante labor de garantizar en materia penal, civil y laboral los servicios y representación legal de aquellas personas con limitaciones económicas para costearse un abogado (Título V Cap. I COJ).

[34] Dicho centro conoce de cuestiones patrimoniales y/o familiares de competencia del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial y del Juzgado de Paz, que corresponda a derechos disponibles de las partes. Su uso es opcional aunque los jueces de la experiencia piloto ofrecen a las partes el servicio de mediación, en virtud de sus facultades discrecionales.

2.5.1. Obstáculos para el Acceso a la Justicia

En Paraguay existen varios obstáculos para el debido acceso a la justicia. Quizá el principal de ellos tiene que ver con el costo de los servicios legales privados, generalmente inalcanzables para la mayoría de la población. Esta situación es aun más determinante si consideramos el escaso papel que cumple el sistema de defensoría pública. En efecto, a pesar de su fortalecimiento numérico a finales de los 90, este no puede copar la demanda social de asistencia legal y está débilmente financiado por el presupuesto público. A este respecto, se debe anotar que algunos servicios legales a los sectores que más lo necesitan, son prestados por ONGs, la iglesia o las gobernaciones. Sin embargo, no se conoce su impacto y cobertura en la mejora del acceso al sistema.

Otros aspectos que dificultan el acceso a la justicia en Paraguay son los problemas de distribución de los despachos judiciales, excesivamente centralizados en la circunscripción de Asunción. También están, el excesivo formalismo y ritualismo de los jueces y funcionarios judiciales que hace poco entendible la ley al ciudadano común. Se suman a estos, el desconocimiento social de los derechos y las leyes, las cuales no son ampliamente difundidas o en algunos casos son contradictorias o profusas, lo que no genera un ambiente propicio para la tramitación de los conflictos.

En el plano de los mecanismos creados para la solución alternativa de los conflictos, el uso de la conciliación se viene generalizando. Según datos recogidos en Paraguay, entre un 60 y 80% de los asuntos recibidos por los jueces de paz es conciliado. No obstante, dicha conciliación se realiza más de manera intuitiva y empírica antes que a través del uso de técnicas reconocidas para el efecto. Tampoco se conoce si lo conciliado se termina finalmente cumpliendo por las partes o si en algunos casos se reintegra al sistema de justicia. Finalmente, en el caso de la justicia laboral y en opinión de los jueces encargados, la audiencia de conciliación no tiene ningún efecto en la resolución del conflicto.

Finalmente, un aspecto sobre el que no se ha puesto mucha atención en cuanto obstáculo al acceso a la justicia es el cobro de las tasas judiciales para acceder al servicio de justicia (La ley 669 de 1995). En principio las opiniones e información al respecto, no lo citan como un impedimento importante para el acceso. De hecho, la ley incluye un importante número de excepciones importantes donde no se precisa el pago de ninguna tasa para contar con el servicio. No obstante, en algunas situaciones , como por ejemplo en el recurso de inconstitucionalidad para casos diferentes a la defensa de los derechos, es posible que se esté desestimulando el uso del sistema justicia. Esta situación, que ocurre igualmente en materia de registros o rescisión de contratos, debe tener en cuenta a la población del interior del país cuyas condiciones no siempre son las más óptimas para solventar el pago de los servicios de justicia previstos en la actual ley.

2.6. Los Actores de las Relaciones Interinstitucionales

El debido desarrollo de la labor de adjudicación de la ley por parte del Poder Judicial, trasciende el trabajo de los jueces y sus auxiliares más directos. En realidad, la administración de justicia a los casos concretos es el producto de la acción coordinada entre distintas instancias del aparato estatal, lo cual involucra tanto al Poder Judicial como al ejecutivo. Las relaciones interinstitucionales entre los distintos niveles de la jurisdicción y entre éstas y las instancias “auxiliares” de la justicia es por tanto fundamental en un análisis de las condiciones institucionales previstas en un país para la administración de justicia.

En el caso de Paraguay están más o menos claras las instancias que en términos formales participan directa o indirectamente en las labores del

sistema judicial. En cuanto a la estructura del organigrama judicial interno, encontramos las relaciones entre cada uno de los niveles de la jurisdicción y dentro de ellas las que existen entre los Juzgados de primera instancia y los jueces de paz quienes cumplen labores de comisión para los primeros. Respecto a las relaciones externas, los actores institucionales más influyentes para un buen desempeño judicial son el Ministerio de Defensa Pública, los auxiliares de justicia de menores, la Sindicatura General de Quiebras, el Cuerpo Médico Forense , los abogados y procuradores, los notarios y escribanos públicos, la policía, los rematadores judiciales y el Ministerio de Justicia y trabajo. En un sentido más mediato, aunque no siempre menos influyente, están el Poder Legislativo y en el caso paraguayo el papel de la cooperación internacional en la cual descansa en gran parte la iniciativa y apoyo económico de varios de los proyectos de reforma en materia judicial.

2.6.1. Las dificultades de las relaciones interinstitucionales

Son varios los aspectos en que se expresan las tensiones o bloqueos entre los diversos órganos de cuyo trabajo coordinado depende el debido servicio de justicia. Una gran parte de ellas, está asociada a la introducción del nuevo sistema de investigación penal, el cual ha quebrado muchas de las rutinas de relación especialmente con la policía. Al respecto, de parte de los fiscales se ha constatado que en algunos casos la policía no reconoce la autoridad de los agentes fiscales o en algunos casos recela e impide la labor de la policía judicial a la cual se le considera una institución rival respecto a funciones que la policía común desarrollaba en su totalidad antes de la creación del Centro de Investigación Judicial en 1993. A nivel de los jueces, con excepción de los jueces de paz, se considera que las pruebas aportadas por la policía han sido mal recogidas y aportadas existiendo poca confianza sobre las mismas.

La policía por su parte, ha expresado en diversos momentos sus recelos frente a la nueva policía judicial al igual que el temor de que los ajustes garantistas en materia penal conlleven un mayor esfuerzo en vigilancia especialmente respecto de aquellos presos que reciben beneficios de excarcelación. Algo similar ocurre con dificultades expresadas en algunos lugares para cumplir con el informe al juez en el caso de detenciones o denuncias por delitos.

En términos de la comunicación y colaboración entre jueces, los jueces de paz han expresado la escasa comunicación con la Corte Suprema de Justicia o con su correspondiente tribunal de apelación. Por su parte, la colaboración entre jueces para la resolución de algún caso es a veces considerada como intromisión.

En lo que tiene que ver con la colaboración entre los representantes del Poder Judicial y el Poder Legislativo, se ha registrado la casi nula participación del primero en el estudio y valoración de leyes que les afecta directamente o respecto de las cuales tienen un importante rol a la hora de su aplicación. En otro aspecto, es también patente como el Poder Legislativo no ha tenido una política sostenida para el apoyo presupuestal del Poder Judicial y en particular del Ministerio Público.

2.7. La Corrupción del Poder Judicial

La percepción sobre la corrupción en el Poder Judicial es ampliamente extendida tanto a nivel social general como en el caso de representantes gremiales y diversos analistas. La corrupción se expresa fundamentalmente en la compra de decisiones judiciales y en el sistema de pagos que abogados y clientes deben cancelar para poner en funcionamiento la notificación de providencias o el movimiento de determinados expedientes.

El enjuiciamiento de los jueces y magistrados que incurran en conductas consideradas como corruptas o relacionadas con el mal desempeño, es tarea del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Al respecto, entre 1992 y el 2000 éste había proferido 264 fallos, los cuales conllevaron la destitución de 22 magistrados (López, 2000). Aunque no se conocen las causales reconocidas para la remoción, el desempeño del jurado frente a los problemas de corrupción en el judicial, aparece como limitado especialmente ante el consenso social sobre el carácter extensivo de los comportamientos corruptos en la judicatura.

Sin duda en lo anterior influye la ausencia de estudios y de un seguimiento sistemático sobre la situación de corrupción judicial en Paraguay. Parece necesario precisar, entre otras, ¿Cuáles son las instancias más afectadas por la corrupción? ¿Qué tipo de conductas son las más recurrentes? ¿Por qué los mecanismos de control interno y externo no han funcionado? ¿Cuándo éstos han funcionado? Si bien el estudio de la corrupción no es tarea fácil, la posibilidad de enfrentar lo que constituye una percepción generalizada que influye en la confiabilidad en el sistema judicial, precisa de análisis más cualificados que permitan contar con objetivos claros de acción.

2.8. El Poder Judicial paraguayo: Un análisis global.

Según la información antes presentada, es posible constatar la introducción de importantes transformaciones, especialmente formales, en cuanto a los actores, competencias, relaciones y condiciones de independencia de las instituciones ligadas a la administración de justicia. Para entender mejor esta transformación es necesario tener en cuenta que antes de 1992, el Poder Judicial paraguayo estaba adscrito estrechamente al poder político[35]. Esta dependencia, se expresaba constitucionalmente a través de la designación directa de magistrados y jueces por el Poder Ejecutivo, así como por la obligación de juramento de aquellos frente al presidente de la república, ello a pesar de que formalmente se precisaba del acuerdo del senado y la CSJ según el caso. Por otra parte, el desarrollo de las capacidades institucionales del sistema, fue casi inexistente dado que su cobertura nacional se fundó fuertemente en la figura de los jueces de paz , los cuales en muchos casos no estaban formados en derecho.

El cambio formal anotado, expresado en la nueva constitución, es especialmente claro en materia de los mecanismos de selección y nombramiento de los magistrados y jueces, en los órganos para su evaluación y en la redefinición del rol del Ministerio Público[36]. En este contexto y en el plano constitucional-formal, es posible sostener que el Poder Judicial paraguayo ha iniciado un camino de transición parcial en el que se ha intentado fortalecer su independencia, la capacidad de investigación en materia penal y el control interno de los jueces. En el plano legal el desarrollo ha sido también importante con las leyes respecto a la labor de la Corte Suprema, el Jurado de Enjuiciamiento de magistrados, el Consejo de la Magistratura, la escuela judicial, el Código Penal y de procedimiento penal. Una buena cantidad de estos cambios, por lo demás, formaron parte del Plan de Acción 1995-2000 elaborado por la Corte Suprema de Justicia con el apoyo económico y técnico de US-AID.

Estos desarrollos han estado acompañados de hechos importantes como el fortalecimiento presupuestal del judicial, el aumento en el número de jueces, la mejora de su situación salarial, la creación de la escuela judicial y los resultados concretos del nuevo sistema acusatorio. En este mismo sentido y

35 Un hecho paradigmático en tal sentido fue el uso sistemático del Estado de Sitio por la dictadura de Stroessner con la total complacencia de la Corte Suprema, la cual constitucionalmente tenía ya en 1969 labores de control constitucional. (Mendonca, 2000)

36 Sin embargo, es necesario anotar que en algunos aspectos la Constitución actual mantiene el diseño constitucional que ya venía de la carta de 1967. Es el caso de las facultades de superintendencia de la Corte Suprema, los periodos de designación de los magistrados y jueces, la limitación de los fallos de inconstitucionalidad al caso concreto o la estructura y funciones del Tribunal de Cuentas.

con el importante apoyo de la cooperación internacional, coordinada entre el PNUD y el BID, Paraguay cuenta con importantes diagnósticos sobre los problemas de gestión y organización del trabajo de los juzgados; las dificultades para la implantación de la carrera judicial; la situación de la solución alternativa de conflictos a nivel judicial y el papel de la sociedad civil en el proceso de reforma. En otros planos, también se ha avanzado mucho en el análisis del presupuesto y los costos del sistema. Muchos de estos diagnósticos están acompañados de planes claros de acción en el futuro y de los cuales depende en buena parte el fortalecimiento del Poder Judicial.
No obstante, la transición iniciada es de cierta forma incompleta en el plano tanto del diseño formal actual de algunas instancias del Poder Judicial, como respecto a algunos temas que no se han tenido en cuenta en el proceso de cambio. En cuanto el primer punto antes anotado se pueden destacar los siguientes aspectos:

· Existe una diferenciación poco técnica entre las labores de control de desempeño del Poder Judicial a cargo de la Corte Suprema de Justicia y las labores de enjuiciamiento de magistrados por razones de responsabilidad política, a cargo del jurado creado constitucionalmente para este efecto. Esta diferenciación separa labores que deberían ser desarrolladas por un solo órgano autónomo e independiente de los órganos judiciales, el cual debería corresponder al Consejo de la Magistratura. Por lo demás, esta duplicidad distrae recursos y puede llevar a problemas de coordinación.

En sentido complementario, el jurado de enjuiciamiento no cuenta con una determinación clara del tipo de responsabilidad objeto de su conocimiento(administrativa o política) y ha sido diseñado legalmente como una instancia excesivamente judicial que puede afectar su fluidez y eficacia en las labores de control (López, 2000).

De otro lado, algunos vacíos en el actual proceso pueden sintetizarse de la siguiente manera:

· La falta de desarrollo legal de algunas normas constitucionales sobre el Poder Judicial a pesar de 9 años de vigencia de la Constitución política. En particular, los vacíos de a este nivel afectan especialmente a las leyes para la organización y funcionamiento del Ministerio Público.

-El escaso énfasis expresado respecto al problema del acceso a la justicia, el cual por lo demás se ha enfocado fundamentalmente en la dimensión de promover espacios de justicia alternativa. El acceso a la justicia es hoy una preocupación central en el proceso de reforma judicial en América Latina. Este interés es aún mayor en aquellos países donde las mejores en eficiencia del Poder Judicial se acompañan con medidas a favor de un mejor acceso a fin de paliar la inveterada desconfianza en la justicia. En ello, las estrategias trascienden los ADR y vinculan el acercamiento del sistema de justicia a la barriadas y pueblos más pobres, la mejora de los servicios legales y una mayor formación legal y en derechos de la población.

· El limitado papel que se ha otorgado a la educación y formación de los jueces y abogados. Con la información accesible no es posible afirmar un fortalecimiento claro de la Escuela Judicial en cuanto ámbito organizado para la formación e información permanente de los magistrados, jueces y funcionarios. Si bien la cooperación internacional está comprometida con el desarrollo de talleres de formación en las áreas de acción de sus proyectos, éstos deben complementar un verdadero espacio de formación judicial.

En este mismo plano no se ha logrado detectar cómo las facultades de derecho están o deberían estar integradas a los distintos ámbitos en que ocurre la reforma judicial del Paraguay. Como se ha identificado de tiempo atrás, en las facultades de derecho es donde se reproducen los términos en que se entiende y usa el derecho por parte de sus operadores privilegiados.

El formalismo y ritualismo judicial y el uso instrumental de las leyes con fines de eficacia simbólica antes que práctica han afectado tanto el acceso al sistema judicial como el respeto social a la ley en el Paraguay. Estos aspectos son en buena parte responsabilidad de las facultades de derecho, las cuales hoy tienen además la oportunidad de estar formando una generación que liderará la transición o el estancamiento del sistema judicial.
-La ausencia de consideración y discusión respecto a la creación y desarrollo de una verdadera justicia contencioso-administrativa que esté integrada a un proceso claro de lucha contra la corrupción en la administración pública. En ello sería fundamental el establecimiento de una unidad de fiscalía encargada de la investigación y acusación en materia de casos de corrupción.

3. La garantía de los Derechos Humanos

El respeto a los derechos humanos es la condición mínima indispensable para la realización de las condiciones de vida de las personas y su desarrollo integral. En este sentido sin el respeto a una serie de derechos esenciales, "derechos de humanidad", que integran los derechos mínimos no puede articularse un desarrollo armonioso de las personas en tanto que ciudadanos.

Las obligaciones resultantes de un efectivo respeto a los derechos humanos comprometen a todos los miembros de la sociedad, pues todos en ella son titulares de los bienes jurídicos protegidos por los derechos humanos y todos ellos se ven en la obligación de respetarlos.

No obstante, junto con el innegable papel que se le otorga a la sociedad en el cumplimiento de las obligaciones mencionadas, el Estado y las instituciones públicas son quienes ostentan un papel protagónico, precisamente por recaer sobre ellos la obligación de garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos, posibilitándolo a través de mecanismos institucionales que permitan la denuncia, control y fiscalización de las posibles inobservancias (Sistema de Naciones Unidas 2001).

Los requerimientos de la democracia hacen que ésta sea inseparable de los derechos a una vida digna y en libertad. Tales requerimientos se insertan dentro de los contenidos más básicos e irrenunciables representados por los derechos de humanidad (derecho a la vida, libertad personal y derechos civiles y políticos en general). Sin que este *minimum* quede resuelto en el contexto actual del país, este núcleo básico necesita ser completado mediante la efectividad de los derechos económicos sociales y culturales.

A partir de un análisis del marco institucional de los derechos humanos, trataremos de identificar dónde se encuentran las fallas que dentro del sistema democrático paraguayo afectan más directamente a los derechos humanos, señalando igualmente cuáles son las dimensiones afectadas de forma más directa, y sin cuya observancia, no puede asentarse el sustrato mínimo que nos permita hablar de un Estado democrático de derecho. De esta forma, los epígrafes que siguen tratan de sistematizar : 1º. Cuál es el sustrato mínimo que el sistema constitucional otorga a los derechos humanos y cuál es la situación que éstos tienen respecto del resto de normas; 2º

La problemática que afecta a los derechos civiles y políticos, particularmente a los derechos vinculados a los principios de libertad e igualdad; finalmente, en un 3º apartado se señalan los rasgos más relevantes que caracterizan los derechos económicos y sociales.

3.1. Sistema Jurídico Constitucional y Derechos Humanos

3.1.1. Inserción de los Derechos Humanos en el ordenamiento jurídico-constitucional paraguayo.

La Constitución de 1992 supuso un cambio de referentes absoluto dentro del ordenamiento jurídico paraguayo, marcando un punto de inflexión en la dimensión jurídica y política del proceso de transición hacia la democracia en Paraguay. La apertura democrática trajo consigo una mayor y mejor normativización de los derechos humanos[37]. Hasta entonces el sustrato jurídico conformado por los derechos humanos, tal y como vienen recogidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, complementada y desarrollada a través de los instrumentos internacionales y/o regionales destinados a su protección, era casi inexistente en Paraguay. El marco normativo nacido del proceso de transición posterior a la caída del régimen de Stroessner supuso, junto con la aprobación de la nueva Constitución, el restablecimiento de la libertad de opinión y de expresión, la transparencia de los procesos electorales, la separación de poderes y, como logro más significativo, la defensa y el mantenimiento de la democracia. Asimismo, el proceso de transición incorpora previsiones cara a la protección de los derechos civiles y políticos, y amplía el catálogo de derechos sociales hasta entonces reconocidos en Paraguay.

Toda esta amalgama de derechos supuso la finalización del régimen autoritario que promovió una acción violatoria de los derechos humanos, de forma sistemática por parte del gobierno del general Stroessner a través de un complejo e inflexible aparato represivo.

Tal y como ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ·"El concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el Estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros"[38]. La soberanía popular se encuentra en el fundamento de la propia democracia, en la cual los representantes de la ciudadanía reciben un mandato cuyo fin se resume en la consecución de una vida digna en libertad y democracia. Semejante aspiración precisa de un respeto efectivo del derecho a la libertad, integridad y seguridad personal.

La jerarquía normativa a partir de la vigente Constitución paraguaya, aprobada el 20 de junio de 1992, viene recogida - no sin ciertas imprecisiones - en el artículo 137 que consagra la supremacía de la norma constitucional con respecto al resto del ordenamiento jurídico de Paraguay. En el título II de la 1ª parte se consagran una serie de derechos protegidos en la Constitución recogidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. De forma más precisa, en su artículo 143 la Constitución paraguaya afirma su compromiso en la protección internacional de los derechos humanos. En similares términos, el artículo 145 admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos.

Por su parte, el artículo 141 de la Constitución de la República establece, según la concepción monista del derecho, que los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados forman parte del derecho positivo nacional, siguiendo jerárquicamente al texto constitucional en la prelación de fuentes. Así las normas de derecho internacional, dentro de las

[37] No obstante, en la Constitución de 1967 y durante el régimen stronista, se recogía un catálogo de derechos individuales, políticos, sociales, económicos y laborales. Si bien la imprecisión de su formulación, así como la falta de un entramado institucional que garantizase unos mínimos de respeto y observancia impidieron su cumplimiento.

[38] CIDH, "El habeas corpus bajo suspensión de garantías" (Arts. 27.2, 25.1 y 7.6, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión consultativa OC-8/87, 30 enero de 1987, párr. 26, pág. 41)

cuales los derechos humanos tienen un papel fundamental, pueden ser directamente esgrimibles ante un tribunal interno. Asimismo, el art. 143 en su apartado nº 5 afirma el compromiso que la República del Paraguay tiene en el marco de sus relaciones internacionales con la protección internacional de los derechos humanos. A resultas del reconocimiento constitucional los derechos humanos forman parte del ordenamiento interno, implicando su alegación directamente a jueces y tribunales en la observancia y adecuación de sus resoluciones.

En el marco de las Naciones Unidas, la República del Paraguay es parte de la Carta de Derechos Humanos (Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 1976), así como de numerosas convenciones en esta materia[39]. En el marco de la OEA, Paraguay es Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificándola el 24 de agosto de 1989, habiéndose adherido, igualmente, a numerosos protocolos en la materia en el seno de la misma organización. Desde 1993 aceptó la competencia en asuntos judiciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos[40].

Más allá del cuadro normativo donde se inscribe el compromiso formal de la República del Paraguay con los derechos humanos, los diferentes poderes del Estado han establecido una serie de agencias en distintos ministerios cuyo fin es velar por los derechos humanos. Así, existen distintas agencias, el Ministerio de Justicia y Trabajo, Ministerio de Defensa y Fiscalía General del Estado . A las mismas cabe añadir la Unidad de Derechos Humanos en el seno de la Corte Suprema de Justicia. La lenta y paulatina incardinación de los derechos humanos en el régimen democrático nacido de la Constitución de 1992 ha fructificado en la firma de un acuerdo para la elaboración de un Plan Nacional de Protección y Promoción de los Derechos Humanos en diciembre de 2000, en el que participaron los presidentes de los 3 Poderes del Estado[41].

Sin embargo, y pesar de los avances registrados en el reconocimiento formal del respeto, promoción y protección de los derechos humanos en Paraguay, son numerosos los casos de denuncias llegados a ONGs e instituciones internacionales encargadas de velar por su cumplimiento. El cumplimiento efectivo de los derechos humanos constituye uno de los mayores problemas en el marco del Estado de Derecho en Paraguay. Más allá de lo preceptuado en la Constitución, tratados y leyes de desarrollo, el modelo institucional actual se ve afectado por condicionantes sociales, económicos y ambientales que no hacen sino agravar la falta de consistencia y debilidad sistémica. A lo largo de los siguientes epígrafes se enumeran los aspectos críticos que evidencian las mayores fallas dentro del sistema institucional en esta materia. Los problemas de seguridad ciudadana, el respeto a la vida, la impunidad, la corrupción, la falta de respeto a los derechos fundamentales, y particularmente a los más básicos, los llamados “derechos de humanidad”

39 1959 Convención sobre los Derechos Políticos de las Mujeres;1964 Convenio relativo a la protección del trabajo; 1964 Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por trabajo de igual valor; 1964 Convenio sobre el trabajo nocturno de Mujeres empleadas en industria;1966 Convenio contra la discriminación de empleo y ocupación; 1979 Convenio sobre el empleo y condiciones de trabajo del personal de enfermería; 1986 Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer; 1990 Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño; 1992 Convención contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes; 1992 Convención Interamericana sobre Derechos Humanos; 1992 Convención Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos; 1992 Convención Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 1994 Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención para la supresión del tráfico de personas y la explotación de la prostitución ajena. (Signatario). 1995 convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer;1996 Convención Interamericana sobre desaparición forzada de personas. 1996 Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias. 1996 Convención Interamericana sobre restitución internacional de menores. 1996 convenio relativo a la protección y a la cooperación en materia de adopción internacional.1996 Que autoriza al Poder Ejecutivo a declarar que reconoce como obligatoria la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas. 1996 Que crea la Comisión Nacional para el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas. http://www.mujeresdelsur.org.uy/paraguay6.htm. Fuentes: Rebecca Cook, en Prieto: 1998 y archivos del Congreso Nacional.

40 *Signatures and Current Status of Ratifications*. American Convention on Human Rights “Pacto of San José, Costa Rica”. http://www.cidh.org/Básicos/basic4.htm

41 A la fecha de redacción del presente estudio, se desconocen las materializaciones concretas de este acuerdo.

son aún hoy, cuestiones pendientes en el proceso de democratización del Paraguay.

3.2. Organismos e instrumentos para la protección de los derechos humanos.

3.2.1. Ministerio Público.

Su característica más sobresaliente es la separación en su naturaleza y funciones de la Fiscalía General del Estado. Caracterizado por su judicialismo[42], el Ministerio Público se considera un órgano adscrito al Poder Judicial, pero a su vez dotado de autonomía administrativa y funcional. Asimismo, sus funciones hacen que se erija en el representante y abogado de la sociedad (en funciones penales y no penales), en un marco de alta autonomía y con atribuciones en el control de legalidad. Su función última es el Control de legalidad a través de la defensa de los derechos y garantías constitucionales.

En cuanto a su funcionamiento interno, resulta significativa la división por áreas y departamentos a cuyo cargo se asignan determinadas parcelas de especial relevancia en el Estado de derecho. Así, respecto de los derechos humanos, la acción del Ministerio Público se ha desarrollado en diferentes frentes, tales como:

· Garantías procesales. Fiscalizando el cumplimiento de los plazos constitucionales y procesales que afectan directamente a las libertades. Particular atención merece su labor de supervisión desarrollada en el seno de las cárceles y establecimientos penitenciarios.

· Medio ambiente. Labores de investigación, apoyo y colaboración con los órganos competentes del Poder Ejecutivo.

· Derechos indígenas. A partir del reconocimiento de su identidad étnica, la propiedad comunitaria de la tierra y el desarrollo de sus peculiares formas de vida.

· Derechos humanos. De forma más específica y a resultas de la encomienda constitucional, el departamento de derechos humanos tiene por mandato canalizar las denuncias contra las violaciones en materia de derechos humanos, así como facilitar el acceso de la ciudadanía a la Administración de Justicia.

· Derechos de la Mujer.

Sin embargo, por solvente que pueda parecer la organización interna y el reparto de labores por áreas y objetivos, los límites a la capacidad de acción pueden sobrevenir por el exceso de trabajo y carencias en la fijación de prioridades. Los citados departamentos, adscritos al área tutelar del Ministerio Público acusan una sensible carencia de recursos, a lo cual se une una inadecuada correlación entre los servicios dispuestos y los objetivos propuestos. Así numerosos dictámenes pueden constituir meros formalismos y no verdaderos mecanismos de accountability y fiscalización.

Deberían, pues, reforzarse características tales como la defensa de intereses difusos, investigación y acusación en tipos delictivos especialmente graves y el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad. Precisamente en la encomienda de la protección de los intereses difusos, junto con el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad hacen de esta institución un elemento vehicular de las demandas de la ciudadanía. Esta circunstancia adquiere mayor importancia en el caso de un país como Paraguay, donde afronta el

[42] Referido a la importancia que la institución tiene en el proceso judicial.

problema del acceso a la justicia como uno de sus mayores desafíos en el marco del Estado de derecho.

3.2.2. El Defensor del Pueblo

Un diagnóstico de los mecanismos institucionales que la democracia paraguaya pone a disposición de sus ciudadanos pasa por una obligada referencia a la institución de la Defensoría del Pueblo. Prevista en la Constitución en su Art. 276. Este artículo inicia el capítulo cuyo título reza "Otros organismos del Estado ". Su ubicación no es una cuestión meramente anecdótica, pues se encuentra situado inmediatamente después del capítulo consagrado al Poder Judicial. Ciertamente no es un órgano adscrito al Poder Judicial, pero las funciones que le vienen asignadas constitucionalmente hacen de la Defensoría un órgano de especial relevancia en la fiscalización de la acción de los Poderes públicos y la representación de las demandas ciudadanas. En el citado acápite vienen referenciadas sus características orgánicas, sus funciones y sus atribuciones. La encomienda fundamental de la institución es la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios. Su naturaleza es la de ser un comisionado parlamentario, cuya elección se verifica por mayoría de 2/3 en la Cámara de Diputados a partir de la terna propuesta por el Senado.

Según se recoge en la Constitución, el Defensor del Pueblo goza de similares garantías de independencia de las que goza el Poder Judicial por cuanto el Art. 277 declara su autonomía e inamovilidad. Su autonomía se verifica a través de la prohibición de ejercer actividades políticas o pertenecer a cualquier otro poder del Estado, durante el periodo durante el cual se halle en ejercicio de sus funciones. En cuanto a las garantías de su inamovilidad, vienen dadas por el reconocimiento de 5 años como periodo de ejercicio de sus funciones, coincidiendo con el del Congreso. Asimismo está prevista la posibilidad de que el titular de la Defensoría sea reelegido[43]. Las garantías de inamovilidad se fundamentan en que la remoción del Defensor del Pueblo sólo pueda hacerse efectiva a través del mecanismo del juicio político previsto en el Art. 225.

La propia Constitución detalla los deberes y atribuciones del Defensor del Pueblo en ejercicio de su cargo. Tanto las funciones como su status han de verse completados con el desarrollo legislativo posterior. Así, según el mandato constitucional del Art. 280 el Congreso paraguayo sancionó la Ley 631/95, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. En este sentido recaba las condiciones, garantías y funciones que la propia Constitución le atribuye, respecto de la cual hace numerosas referencias expresas, reafirmando su naturaleza jurídica. No obstante, en lo que a los deberes y atribuciones respecta, amplía los otorgados por mandato constitucional.

Como ya ha sido avanzado, su atribución fundamental es la investigación de las denuncias, de cualquier índole, contra los derechos humanos, requiriendo para ello a cualquier autoridad, sin que se le pueda oponer reserva alguna. Su actuación puede iniciarse tanto a instancia de parte, como por propia iniciativa del Defensor, actuando de oficio.

A estas funciones se añaden la censura pública de comportamientos contrarios a los derechos humanos y la emisión de informes en la materia, elevando a las Cámaras un informe anual de sus gestiones. Particular atención merece la ampliación de atribuciones que la mencionada ley 637/95 otorga al Defensor del Pueblo. Se ve reforzado en su capacidad impulsora de

[43] Nótese cómo a diferencia de la Presidencia, Vicepresidencia, Intendencias y Gobernaciones, el titular de la Defensoría sí es reelegible -si bien en este último caso no se trata de un cargo designado directamente por medio de sufragio-. Asimismo, aún cuando el periodo de ejercicio de sus funciones está vinculado al del Poder Legislativo, una vez finalizado el mandato, las mayorías resultantes podrían otorgar su confianza, nuevamente, al anterior titular.

procesos contra las violaciones de los derechos humanos en Paraguay a través de los mecanismos señalados en el Art. 10:

El apartado 6) le atribuye la capacidad de denuncia ante el Ministerio Público en el caso de autoridades que actuasen en ejercicio de sus funciones.

El apartado 7) le atribuye la legitimación activa en la interposición de recursos de Hábeas Corpus y de Amparo.

El apartado 8) refuerza su competencia para actuar de oficio en la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses difusos.

El apartado 11) le habilita para sugerir la modificación de normas y procedimientos implementados por órganos o funcionarios públicos.

De forma recurrente se ha hecho mención en numerosos informes[44] a que, transcurridos más de 9 años desde la aprobación de la Constitución, la institución del Defensor del Pueblo aún no hubiera iniciado su andadura. Sin duda, ésta ha sido durante mucho tiempo una de las asignaturas pendientes de la democracia paraguaya[45].

Aunque numerosas democracias cuentan con la institución de la Defensoría del Pueblo, su importancia es distinta en función de sus atribuciones y la capacidad de que determinadas funciones puedan encauzarse a través de otras instituciones o poderes (como el Poder Judicial). En el caso paraguayo su relevancia en el campo de los derechos humanos obedece al papel que por mandato constitucional se le otorga en la promoción y defensa de los derechos humanos. En un país donde el respeto efectivo a los derechos humanos se sitúa en un contexto político cambiante y sometido a permanentes contingencias, agravado por una dificultosa situación socio-económica, la potencial importancia que tendría la Defensoría del Pueblo cobra mayor protagonismo. Las atribuciones antes enumeradas permiten que esta institución sea un elemento vehicular para las denuncias ciudadanas contra las violaciones de los derechos humanos, además de iniciar estos procesos por sí misma. A tal efecto, se ve dotada de legitimación activa para la interposición de los recursos de Hábeas Corpus y de Amparo constitucional. Asimismo, se convertiría en una institución susceptible de desempeñar un papel destacado en la producción de determinadas leyes, al poder sugerir su modificación.

Así como la puesta en marcha de la Defensoría del Pueblo era una de las asignaturas pendientes de la democracia paraguaya – toda vez que ya ha sido designado su titular -, la efectiva implantación de la Ley 838/96[46]que prevé las indemnizaciones a las víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989, es una deuda insatisfecha con los ciudadanos paraguayos. Esta ley promulgada el 12 de septiembre de 1996 es el instrumento que permite canalizar las demandas ciudadanas por las violaciones a los derechos humanos cometidos durante la dictadura de Stroessner. Para ello, el Art. 3 de la citada ley designa al Defensor del Pueblo como instancia a la que recurrir para la substanciación de los reclamos

[44] En este sentido, citamos los sucesivos informes sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay; particularmente el 3º informe de la CIDH. OEA/Ser./L/VII. 9 de marzo 2001.

[45] En las mismas fechas en las que se procedía al cierre del presente informe, la Cámara de Diputados procedía a la designación del titular de la Defensoría del Pueblo y de su adjunto. La designación efectiva se verificó en la sesión del día 11 de octubre de 2001, recayendo en la persona de Manuel Páez Monges (ANR-PC) y de Héctor Raúl Marín (PEN), como titular y adjunto, respectivamente. Las observaciones a este respecto deben interpretarse en el contexto inmediatamente anterior a la designación efectiva del Defensor del Pueblo y, en todo caso, a la espera de que inicie sus actividades y pueda evaluarse su desempeño.

[46] Más allá de lo señalado, nótense las vicisitudes por las que tuvo que pasar el proyecto de Ley 838/96, tras su revisión por ambas cámaras, fue sancionado por ley el día 29 de marzo de 1996, siendo objeto de veto por parte del Ejecutivo a través del Decreto nº 13422 de 21 de mayo de 1996 del Ministerio de Hacienda. Posteriormente, y a resultas del procedimiento establecido en el art. 209 de la Constitución, fue devuelto a las Cámaras, rechazando ambas (Resolución Cámara de Senadores: 4 julio 1986 y Resolución Cámara de Diputados: 4 de septiembre) las objeciones planteadas por el Poder Ejecutivo, promulgándose el día 12 de septiembre de 1996.

indemnizatorios, debiendo dar traslado de los mismos al Procurador General de la República. En este sentido (y tal como señala el informe de la CIDH del año 2001 sobre Paraguay), las indemnizaciones allí previstas no sólo no han podido ser satisfechas sino que ni siquiera ha podido iniciarse el procedimiento para su reconocimiento. La falta de nombramiento del Defensor del Pueblo suponía la imposibilidad de hacer efectivos derechos humanos cuya observancia es inexcusable para la afirmación de un mínimo sustrato que garantice el Estado de Derecho.

La demora en la puesta en marcha de la Defensoría y del mecanismo previsto en la ley indemnizatoria ha situado a muchos paraguayos ante una evidente y palmaria indefensión[47]. A resultas de ésta, son numerosos los que sufrieron los atropellos por parte de un régimen que ignoraba, violentaba y conculcaba los derechos humanos, se hallan en una situación legal en que se ven imposibilitados para ejercitar derechos reconocidos formalmente en la Constitución y legislación de desarrollo. En tanto, muchos afectados han sufrido daños físicos y psicológicos que no han sido reparados, corriendo el riesgo de que muchos incluso fallezcan y no puedan ser indemnizados por las arbitrariedades de las que fueron objeto. Esta circunstancia gana en gravedad en lo que al plazo para su presentación se refiere. Así el art. 1º de la ley estipula un plazo de 30 meses a partir de la promulgación de la ley, para la presentación de las demandas indemnizatorias. Resulta obvio que nunca se atendió a este plazo, pues nunca existió la figura del Defensor del Pueblo para su tramitación, dificultándose enormemente su reconocimiento desde el momento en que la acción pueda hallarse prescrita.

En cualquier caso, bien por motivos procesales, o bien por las debilidades que aquejan a las instituciones que habrían de canalizar este tipo de demandas, las indemnizaciones previstas, por pronto que se hicieran efectivas, en muchos casos pueden llegar con retraso. El mejor de los escenarios posibles pasaría por canalizar este tipo de demandas a través de la jurisdicción ordinaria[48], lo cual supone enfrentar procesos largos, farragosos, onerosos e inciertos, dada la desconfianza ciudadana hacia el Poder Judicial.

De cualquier forma, a partir de un examen más preciso del articulado de la mencionada Ley 838/96, cabe detectar una cierta incoherencia en la lógica de alguno de sus preceptos. Así el Art. 2 establece como violaciones indemnizables:

· desaparición forzada de personas
· ejecución sumaria o extrajudicial
· torturas con secuela física o psíquica grave o manifiesta y
· privación ilegítima de la libertad sin orden de autoridad competente o en virtud de proceso o condena (...), por más de un año.

Las violaciones descritas en la ley y anteriormente enumeradas constituyen una tipología de conductas vulneradoras de distintos derechos o libertades acaecida en el país durante la dictadura de Stroessner. No obstante, a la hora de establecer las escalas y baremos conforme a los cuales otorgar las indemnizaciones a quienes las reclamasen, la propia ley establece la imposibilidad de que éstas sean acumulativas, por más que las indemnizaciones difieran en función de la gravedad de la violación o del bien jurídico protegido.

A tenor de lo expuesto puede deducirse la relevancia que está llamada a tener la institución de la Defensoría del Pueblo. Hasta el momento de la

[47] Si bien el desarrollo de esta ley se ha visto permanentemente dificultado, debe señalarse que en ciertos casos la justicia ha reconocido el otorgamiento de indemnizaciones por los motivos señalados, a través de normas distintas a la ley 838. Así, en el caso Napoleón Ortigoza, recayó resolución judicial reconociendo su pretensión, articulada con fundamento legal en la Constitución y el Código civil.
[48] Ver ref. 44.

designación del Defensor del Pueblo, los impedimentos mayores para su creación (ver ABC Color día 17 de septiembre de 2001) eran las disputas partidistas originadas en torno a quiénes habrían de ocupar los puestos del titular de la Defensoría y su Adjunto (previsto en el Art. 11 de la Ley 631/95). En este sentido, esta institución no se vería privada del conflicto político que afecta al resto de instituciones del Estado, donde las disputas partidistas por ubicar en esos puestos a personas con una afinidad política u otra bloquean de forma permanente el acuerdo para su puesta en marcha. Por este motivo sería deseable que la institución tuviera por titular a alguien capaz de aunar consensos y fuera respaldado de forma mayoritaria por los partidos con representación en el Congreso. De esta forma, el peso institucional de la Defensoría en su recién iniciada andadura, iría en aumento, redundando en su beneficio y en el valor de la misma. Dadas las especiales encomiendas y obligaciones que tiene el ejercicio del cargo, el perfil institucional del titular juega un papel relevante, pues la efectiva puesta en marcha de esta institución no sólo es necesaria y perentoria (como tantos han señalado y toda vez que ya ha sido designado su titular), sino que ha de procurar no verse sometida de forma permanente a las presiones políticas y críticas partidistas que preside el enjuiciamiento y valoración de otras instituciones del Estado.

3.3. Derechos Civiles y Políticos

La Constitución aprobada en 1992 incluyó toda una serie de derechos políticos, siendo el más representativo el derecho de sufragio universal para la elección de cargos públicos en el Legislativo y el Ejecutivo, además de las Intendencias y Departamentos. No cabría, sin embargo, afirmarse que el reconocimiento formal del derecho al sufragio fuera absolutamente nuevo en Paraguay, pues ya se contemplaba en la Constitución de 1967. No obstante este reconocimiento formal preexistente, en un régimen autocrático como el de Stroessner el derecho al sufragio en condiciones democráticas nunca fue respetado ni dotado de los requerimientos institucionales que lo garantizasen.

A diferencia de muchos países de su entorno, Paraguay no impulsa su proceso de cambio institucional y democratización desde una cultura democrática previa, sino que tiene su origen en el golpe militar, que en 1989 depone al General Stroessner, y da paso a la transición democrática. Este proceso condujo a un reconocimiento satisfactorio de los derechos políticos – al menos en el plano formal. En ese contexto los derechos políticos reconocidos en la Constitución constituyen un cambio esencial respecto a lo que hasta entonces había conocido la sociedad paraguaya.

El reconocimiento de serie de derechos vienen a fortalecer las potencialidades de una ciudadanía que por vez primera se ve titular de derechos de los que nunca había disfrutado hasta ese momento.

No obstante el reconocimiento de estos derechos de carácter político, el proceso no se vio acompañado de un reconocimiento, al menos fáctico, de una serie de derechos civiles que apuntalasen una verdadera ciudadanía. El reconocimiento de la autonomía de la voluntad, reconocidas las formalidades legislativas, no viene acompañado del reconocimiento de derechos que permitan la realización del individuo en la esfera individual, en sus relaciones con el resto de ciudadanos y con la Administración, más allá de su dimensión política.

El cambio operado con la promulgación de la Constitución es un cambio de enorme envergadura política y jurídica. Tratándose de un país con una gran tradición autoritaria, con una sociedad escasamente participativa, el país enfrentaba su primer gran reto en normalizar el conflicto cívico-militar arrastrado desde el *"stronismo"*, donde el ejército, junto con el Partido Colorado y el Gobierno eran los puntales del régimen. El nuevo papel

asignado a las FF.AA. desplaza a esta institución del poder político y, como al resto de las instituciones, la somete al respeto y cumplimiento de los derechos humanos en el marco del Estado de derecho. En este contexto, las Fuerzas Armadas han sido objeto de un paulatino proceso tendente a integrar esta institución dentro de la democracia, algo particularmente importante en un estamento que tradicionalmente se ha erigido en un actor político de primer nivel. Esta integración reviste mayor importancia en el caso de una institución que ha incurrido en acciones violatorias de los derechos humanos de forma recurrente, que hoy en día debe profundizar en el respeto a los derechos humanos, pero que acusa mejoras ostensibles en la materia.

La llegada de la democracia a Paraguay y el proceso constitucional trajo consigo un nuevo marco legal que posibilitó unos mayores niveles de participación. El derecho a ser elector y elegible en sufragio universal, el derecho de asociarse y sindicarse libremente, la libertad de prensa o la libertad de expresión otorgaron una dimensión nueva a una población tradicionalmente sometida, incluso en periodos anteriores a la dictadura *stronista*. El reconocimiento de los derechos políticos impulsó la generación de una ciudadanía incipiente que habilitaba al titular de estos derechos a participar activamente en los procesos de decisión en el ámbito político. Esta ciudadanía es una ciudadanía imperfecta, "truncada" o de "baja intensidad", pues no deja de ser resultado de numerosas violaciones a nivel social y que hacen que los ciudadanos sólo lo sean en su esfera pública sin que sus derechos civiles (y sociales) sean reconocidos en toda su integridad (O'Donnell, 2001). Aún a pesar de estas imperfecciones, el reconocimiento de los derechos políticos suponía la generación de una ciudadanía incipiente y todavía débil, pero que abría un cambio formal en las posibilidades de tomar parte en los procesos públicos, hasta entonces desconocida.

Sin embargo, la creación de una ciudadanía real, trasciende la constitucionalización de las libertades públicas que diseña un marco de actuación del ciudadano en su dimensión pública. Más allá de su dimensión pública, el ciudadano es también un individuo que necesita para la expresión de su personalidad de un apuntalamiento formal y fáctico de derechos que permitan hacerla efectiva. Así el Art. 25 de la Constitución del Paraguay señala que "toda persona tiende el derecho a la libre expresión de su personalidad, a la creatividad y a la formación de su propia identidad e imagen". La expresión, creatividad y formación de la identidad de la persona precisan de un ámbito relativamente amplio y flexible, garantizado institucionalmente que permita que la autonomía de la voluntad del individuo pueda verse realizada.

En el caso paraguayo, las múltiples falencias que aquejan a sus instituciones tienen su origen en el desconocimiento de los principios de libertad e igualdad. Ambas cuestiones son objeto de análisis en los apartados que siguen, desgranando cada uno de los principios – cuya dimensión es enormemente vasta -, en las dos dimensiones que, en el caso paraguayo, acusan las mayores falencias y requieren acción prioritaria. En tal sentido analizaremos el derecho a la libertad individual y seguridad personal, junto con el derecho a la libertad de expresión, como dimensiones clave del principio de libertad. Seguidamente, y con relación a la igualdad, ésta será analizada desde la perspectiva de la igualdad ante la ley y ante la jurisdicción y la igualdad y no discriminación en sus variantes principales (género y etnia)
.

3.3.1. Derecho a la libertad, seguridad e integridad personal

Normativamente, la Constitución recoge en su articulado los principios que garantizan el respeto de la libertad y seguridad personales en el Paraguay (Art. 9). La concreción de algunas de sus dimensiones vienen en:

las restricciones a la privación de libertad, sometidas al principio de tipicidad, según las condiciones previstas en la Constitución y las leyes (Art. 11).

las garantías legales de obligada observancia en la detención y arresto, así como las condiciones objetivas en las que ha de darse la condena y el ingreso en un establecimiento carcelario.

Las violaciones más corrientes a este derecho se articulan en torno a las detenciones ilegales y los periodos de prisión preventiva. En el primer caso son violentados los dos requisitos fundamentales para la legalidad de la privación de la libertad personal, (1) que ésta se produzca según los casos expresamente señalados en la ley, y (2) que tenga lugar con arreglo a los procedimientos previstos.

Constitucionalmente la detención exige que sea practicada por orden de autoridad competente, y por escrito, donde se informe de los motivos de la detención - excepción hecha de la comisión *in fraganti* -. A partir de ahí, las condiciones de arresto y retención han de garantizar el derecho a no declarar contra sí mismo, a ser asistido legalmente, disponer de un intérprete y ser puesto a disposición judicial en un plazo no superior a 24 horas a poder comunicarse libremente. La libre comunicación del detenido también ha de posibilitarse, salvo en el caso en que por mandato judicial se estimase lo contrario (estableciéndose por el tiempo estrictamente necesario y sin afectar a los derechos de asistencia letrada del detenido). Sin embargo, la legislación de desarrollo, particularmente el Código Procesal Penal ha ampliado, o cuando menos difuminado, algunos de los estrictos condicionantes constitucionales. En este sentido procede a diferenciar los conceptos de "detención", cuya orden sólo puede ser expedida por el Fiscal - viendo reforzadas sus atribuciones en la reforma procesal penal - y de "aprehensión", constituyendo ésta, una restricción a la libertad deambulatoria que podría ser practicada directamente por la policía sin otros requerimientos que los señalados en el Art. 239[49].

Sin embargo, en el marco de la libertad y seguridad personal, uno de los mayores retos es la normalización de las condiciones de detención, prisión preventiva y condena. Paraguay se sitúa entre el mayor número de países con presos sin condena, en prisión preventiva a la espera de ser juzgados[50].

De tal dato no cabe sino constatar la vulneración permanente de que es objeto el principio de presunción de inocencia, así como el propio derecho a la libertad personal. Tal situación supone una utilización desproporcionada de los mecanismos que habilitan al juez a decretar la prisión preventiva, determinación que debiera ser de carácter excepcional por afectar a los derechos básicos de las personas, restringiéndose a supuestos tasados y de restrictiva interpretación.

En este punto, la falta de garantías suficientes en la protección de los derechos del detenido y la sobrecarga que sufren los juzgados para resolver el número de expedientes planteados dan lugar a una flagrante violación de los derechos humanos. De esta forma, la prisión preventiva pasa a ser una pena anticipada que, además de conculcar la presunción de inocencia, sitúa al detenido en una clara indefensión.

[49] Ley 1286/98 por la que se aprueba el Nuevo Código Procesal Penal. En su Art. 239 señala: "La Policía Nacional podrá aprehender a toda persona comprendida dentro de los siguientes casos, aún sin orden judicial: cuando sea sorprendida en flagrante comisión de hecho punible o cuando sea perseguida inmediatamente después de su comisión; se entenderá que existe flagrancia cuando el autor del hecho punible sea sorprendido en el momento de intentarlo o cometerlo, o inmediatamente después, o mientras es perseguido por la fuerza policial, por la víctima o por un grupo de personas; cuando se haya fugado de algún establecimiento penal o de cualquier otro lugar de detención; y, cuando existan suficientes indicios de su participación en un hecho punible y se trate de casos en los que procede la detención preventiva. Asimismo, en caso de flagrancia, cualquier persona podrá practicar la aprehensión e impedir que el hecho punible produzca consecuencias. La persona aprehendida será entregada, inmediatamente, a la autoridad más cercana. La autoridad policial que haya aprehendido a alguna persona lo deberá comunicar, dentro de las seis horas, al Ministerio Público y al juez".

[50] En este sentido, el mencionado informe sobre Paraguay, publicado por la CIDH en el corriente año, sitúa en más de un 90% el número de personas privadas de libertad a la espera de condena efectiva recaída en juicio.

Como consecuencia directa de un deficiente desempeño en la administración de justicia, se origina una sobrepoblación carcelaria en los, ya de por sí depauperados, centros penitenciarios paraguayos. Las condiciones de vida sufren una degradación paulatina, que afecta a todos los allí recluidos, ignorando si su condición de presos lo es con carácter preventivo o definitivo (recaída mediante sentencia firme), sin atender al tipo de delito que han cometido ni el periodo por el que se ven privados de libertad, o sin siquiera atender a las edades de los reclusos.

En este mismo sentido, la legislación en materia de protección de la infancia se enmarcaba dentro de la concepción en la que la cuestión de los menores se trata en términos de tutela y represión (doctrina de la "situación irregular"), postura que presidía el viejo Código del Menor[51].

A *sensu contrario*, en los últimos años los tratados en esta materia, al frente de los cuales figura la Convención de los derechos del niño, sugieren una reorientación de esta concepción hacia una que permita entender a los menores como sujetos de pleno derecho (doctrina de la "protección integral"). Fruto de esta concepción, entró recientemente en vigor el nuevo Código del menor, al objeto de paliar los problemas vinculados a la delincuencia y su tratamiento para los menores.

Ya *per se*, la situación de la infancia y la juventud en el marco legal interno está todavía por ser mejorada, el sistema carcelario es el que apunta los resultados más sangrantes. El Correccional Panchito López es el principal centro de internamiento de menores donde las condiciones de higiene, salubridad y seguridad son muy deficientes. Como tantos otros centros penitenciarios adolece de sobrepoblación y hacinamiento (270 reclusos sobre una capacidad máxima de 80)[52]. Sin embargo, el desencadenamiento de acontecimientos tales como incendios y las necesidades de reubicar a los menores internados, obligaron a que algunos fueran reconducidos a cárceles de máxima seguridad donde los reclusos son mayores de edad (así en el caso de la cárcel de máxima seguridad de Minas, Emboscada).

La lectura de acontecimientos como los hasta ahora mencionados, sitúa los retos que se le plantean a la administración de justicia y el sistema penitenciario en términos bien claros.

De una parte las condiciones en las que se aplica la normativa procesal penal. En apariencia, las resoluciones judiciales, y particularmente aquellas que decretan la prisión o internamiento provisional a la espera de juicio, adolecen de una enorme arbitrariedad. La orden de internamiento debe adecuarse a los preceptos constitucionales que la regulan, particularmente al Art. 12 (detención y arresto), 19 (prisión preventiva)[53] y 21 (reclusión). Este último artículo establece la prohibición de que los menores sean recluidos con mayores de edad y la diferenciación de los reclusos según estén detenidos o condenados por sentencia firme.

La orden de prisión provisional debe tener un carácter fundamentalmente excepcional y como tal, debe aplicarse de forma restrictiva, en virtud de su naturaleza, por los derechos que se le oponen (libertad personal, presunción de inocencia e indefensión) y por el propio riesgo que comporta en el caso de que recaiga sentencia de absolución.

51 El proyecto existente en Paraguay era el del Código de la niñez y la adolescencia, Ley nº 1680, sancionado por el Senado el 28 de diciembre de 2000 y objetado parcialmente por el Ejecutivo. A tenor de la fecha que figura en el texto publicado en la página web de la Gaceta Oficial, el texto aparece promulgado con fecha 30 de mayo de 2001.
(http://www2.paraguaygobierno.gov.py/1680-b.doc)

52 La situación en las cárceles viene marcada no sólo por el enorme porcentaje que se encuentra en prisión a la espera de juicio, sino por el hacinamiento que sufren casi todos los centros. En el Correccional de menores Panchito López es dónde más se acusa tal circunstancia. En la penitenciaría de Encarnación, de un total de 312 internos convivían niños y mujeres.

53 *"La prisión preventiva sólo será dictada cuando fuese indispensable en las diligencias del juicio. En ningún caso las misma se prolongará ni por un tiempo mayor al de la pena mínima establecida para igual delito, de acuerdo con la calificación del hecho, efectuada en el auto respectivo"*

Consecuentemente, el mecanismo del hábeas corpus (previsto en el Art. 133 de la Constitución)[54], ha de ser complementado con medidas procesales tendentes a evitar una utilización arbitraria del margen de decisión judicial a la hora de decretar la prisión preventiva De cualquier forma, y aunque carecemos de información bastante que nos permita evaluar el nivel de utilización y desempeño del recurso de hábeas corpus, el desproporcionado número de órdenes de prisión preventiva a la espera de que recaiga sentencia en juicio pone de manifiesto las debilidades e injusticias de las que adolecía el anterior sistema procesal.

Fuera del ámbito exclusivamente jurisdiccional, otro de los principales atentados contra la libertad y seguridad personal es el reclutamiento militar de menores. Acusándose, en este caso, un mayor grado de rechazo no sólo por el hecho en sí y los medios empleados, sino por los destinatarios y víctimas de tales actuaciones. Pese a que la Constitución de 1992 y la Ley 569/75 prohíben el reclutamiento militar por debajo de los 18 años[55], ésta es una práctica corriente por parte de las autoridades militares y policiales paraguayas. Lejos de quedarse así, la situación adquiere tintes más dramáticos a partir de las denuncias de fallecimientos y malos tratos efectuadas por numerosas ONGs. Entre 1992 y 1999 se han registrado 102 fallecimientos de niños soldados en Paraguay. Junto con éstos, son numerosos los casos registrados de desapariciones y muertes en extrañas circunstancias.

En gran medida este tipo de acciones se han visto facilitadas por la inexistencia de registros fiables donde constase la fecha de nacimiento, así como otras vicisitudes de relevancia civil. Asimismo, tradicionalmente han sido muchos los ciudadanos que carecían de documentos identificativos expedidos por las autoridades estatales donde los datos correspondientes a edad y nacimiento fueran suficientemente fidedignos. Esta circunstancia puede considerarse como favorecedora para la realización de algunos de estos reclutamientos de menores. No obstante, se han señalado algunas denuncias que han señalado directamente a algunos miembros de las fuerzas armadas, que han recurrido a falsificaciones documentales e irregularidades administrativas con el fin de “legalizar” estos reclutamientos. (CIDH, 2001).

A su vez, quienes hayan intentado esclarecer estos hechos no sólo se han visto impedidos de hecho, sino también de derecho al ser compelidos a firmar documentos de exención de responsabilidad y compromisos tendentes a no iniciar investigaciones con posterioridad. A este respecto, la ONG Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ-PY) señalaba en su informe del año 2000 que sólo el 20% de los soldados superan los 18 años, situando sobre este porcentaje un 30% que tienen unos 15 años o incluso menos. A resultas de esta serie de irregularidades fue creada una comisión interna en el seno de las fuerzas armadas a través del Decreto-ley 7302. Sin embargo, desconocemos el desempeño y eficacia obtenidos en sus funciones investigativas.

No siendo el objetivo de este diagnóstico el incidir en responsabilidades sino señalar algunas de las fallas institucionales, las estrategias tendentes a evitar este tipo de reclutamientos deben partir de la elaboración, promoción y seguimiento de registros suficientemente fiables donde figuren con exactitud los datos de relevancia civil y administrativa de todos los individuos, especialmente su nacimiento, como base para la documentación y carnetización de todos ellos.

[54] Los mecanismos procesales habilitados para el ejercicio de este recurso son tratados con mayor profundidad en el apartado No. 3 de este epígrafe.
[55] Incluso siendo una normativa interna paraguaya más favorable que la establecida en el marco de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, donde el límite son los 15 años.

Parece necesaria una mayor clarificación del marco jurídico regulador del servicio militar y la objeción de conciencia. Estando reconocido el derecho a la objeción de conciencia en el art. 37 de la Constitución, es precisa una normativa de desarrollo que reglamente las condiciones en que se presten los servicios en beneficio de la población civil fuera de las fuerzas armadas o incluso que considere suprimir la obligatoriedad del servicio militar. En estos términos, existe un proyecto de ley para regular la objeción de conciencia destinado a poner fin a los atropellos al derecho reconocido en el art. 37 de la Constitución[56]. En tanto esta situación no se clarifique, se seguirán vulnerando derechos constitucionalmente reconocidos. Pero además, las prerrogativas institucionales y partidas presupuestarias destinadas al ejército seguirán manteniéndose, justificándose en el reclutamiento y prestación del servicio militar.

En cualquier caso, un primer paso sería la estricta aplicación de la legislación existente que ya penaliza los reclutamientos de menores con la destitución o la inhabilitación a quienes incurrieran en tales acciones, así como el endurecimiento de las penas. Sin embargo parece preciso el establecimiento de procedimientos administrativos transparentes y fiscalizables a través de los cuales se procede a las levas, incidiendo en la comprobación y cotejo de los documentos de identidad y certificados de nacimiento.

3.3.2. Derecho a la libertad de expresión

3.3.2.1. Marco jurídico

Probablemente la libertad de expresión sea uno de los derechos más básicos para la existencia de la democracia y condición previa para la existencia de asociaciones, sindicatos y partidos políticos. Así la Constitución paraguaya se hace eco en su artículo 26, donde reconoce el derecho a la libertad de prensa. No obstante, son muchas las limitaciones de hecho y de derecho que impiden el normal desarrollo de este derecho fundamental. Ya en la propia Constitución, en el Art. 28 reconoce el derecho de los ciudadanos a recibir una información "veraz, responsable y ecuánime". Tales requisitos constituyen serias limitaciones constitucionales que abren la puerta a arbitrariedades en la interpretación de un derecho que, en opinión de algunos no puede ser acotado[57]. Así mismo, la difamación se sanciona al superar el difuso límite de la denominada "crítica aceptable", otra puerta abierta a la arbitrariedades.

Recientemente, esta cuestión suscitó algunas controversias con motivo de la aprobación de la Ley nº 1728 de Transparencia Administrativa, promulgada el día 16 de julio de 2001. Lejos de mejorar la situación en cuanto al acceso de información y la libertad de prensa, como inicialmente parecía pretender, la citada ley amenazaba con ser un freno a la transparencia al restringir la labor investigadora, particularmente la llevada a cabo por la prensa. El nuevo marco legal amparaba además, reuniones secretas del legislativo, así como atentar contra el principio de publicidad de los actos del gobierno. La mencionada ley fue objeto de una fuerte polémica en el seno de la sociedad paraguaya y medios de comunicación. Afectados tales como el diario ABC de Asunción interpusieron recurso de inconstitucionalidad que, previa aceptación por parte de la Corte Suprema de Justicia, posibilitó la suspensión de los efectos de esta reglamentación reguladora de la información de carácter privado. Finalmente, el Presidente resolvió la derogación de dicha norma a través de la ley 1779 de 2001[58].

[56] Al tiempo de la redacción del presente informe los detalles más polémicos del proyecto de ley eran los vinculados a la imposibilidad de poder esgrimir el derecho a la objeción, una vez iniciado el servicio militar, así como las condiciones bajo las cuales se reconozcan los argumentos alegados por el objetor.

[57] En tal sentido el Art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos concibe la libertad de expresión y de información sin condicionamiento previo. El. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la propia Declaración Universal de Derechos Humanos protegen el acceso a la información, sin que ésta se vea condicionada a criterios de validez, responsabilidad o ecuanimidad.

[58] Diario ABC Color, ediciones correspondientes a los días 18 de julio, 4 de septiembre y 24 de septiembre de 2001.

Respecto de los funcionarios y personalidades políticas no hay una separación clara entre la figura pública y la figura privada. Tal circunstancia, en un primer momento podría considerarse un impedimento a la realización de un escrutinio y control efectivo de aquellos a cuyo cargo quedan los asuntos públicos. Si los funcionarios son parte del gobierno, éste como aquellos deben ser sometidos a crítica pública. Algunas limitaciones formales de la normativa reguladora de la libertad de expresión resultarían potenciales mecanismos de freno, pudiendo fundamentar querellas amparadas en el honor y la buena imagen. La normalización de este tipo de polémicas recurrentes en Paraguay vendría de la mano de una legislación penal que separase claramente las esferas pública y privada. Para ello las sanciones a la violación del buen nombre de las personas habrían de articularse fundamentalmente en vía civil. (El art. 151 del C. Penal podría constituirse en un medio de penalización y silenciamiento de las opiniones públicas).

Deben entenderse que los límites a la libertad de expresión no sólo afectan al derecho de los ciudadanos a expresarse libremente y así acceder a un abanico de información lo más amplio posible. Tales limitaciones constituyen, a su vez, un límite arbitrario al desarrollo de las funciones de accountability, dado que a través de los mecanismos de publicidad y transparencia se ejerce un control a los poderes públicos - máxime en un país donde se registran carencias graves en la difusión de los actos, disposiciones, normas y resoluciones públicas -. La corrupción a menudo se fundamenta en la falta de transparencia y la impunidad con la que actúan los gestores públicos. En la ausencia de este tipo de control podría crearse un caldo de cultivo favorable a acciones corruptas y/o autoritarias.

No obstante, en la praxis no cabe considerar que, con carácter general, la prensa no pueda desarrollar su función libremente. Aún a pesar de las mencionadas limitaciones jurídico-formales, son muchos los cargos públicos que han manifestado su descontento con los términos en los que la prensa se refiere a ellos. En tal sentido, la prensa es tachada de “poco responsable” en su actuación y de “ligera” en sus apreciaciones y denuncias.

3.3.2.2 Situación de los medios de comunicación y periodistas

La existencia de una prensa libre es una de las condiciones esenciales que deben darse para que exista democracia plena. En este sentido, especial atención merecen los criterios conforme a los cuales puedan otorgarse las licencias de radiodifusión. Con frecuencia los criterios conforme a los cuales son otorgadas estas licencias son esencialmente de carácter económico. Si los criterios de selección se rigen exclusivamente por estos parámetros, el derecho a la libertad de expresión y acceso en igualdad de oportunidades a los medios de radiodifusión quedarían cercenados. Se hacen, pues, necesarios espacios que permitan conciliar los intereses de las radios comerciales con los de las radios comunitarias.

En un marco como éste, debe garantizarse un estricto cumplimiento de las normas que garantizan un acceso igualitario a las ondas de radio. La labor investigativa no debe ser coartada y así es necesario fomentar la labor fiscalizadora que los medios de comunicación tienen, precisamente en un momento en el que se tiende a limitar la labor de investigación que los medios de comunicación desarrollan. Reglamentar el ejercicio de la libertad de expresión y de prensa es impedir el principal y más básico instrumento de fiscalización pública.

En cualquier caso, sí parecen necesarios mayores niveles de precisión normativa. Las suspicacias formales, vinculadas a los riesgos de vulneración del derecho a la libertad de expresión y prensa, podrían evitarse a través de mayores niveles de clarificación en las leyes. Mayores niveles de clarificación que redundarían también en beneficio del derecho a la intimidad, honor y propia imagen.

3.3.3. Tutela judicial efectiva y debido proceso

Corolario de los derechos civiles y políticos, cuya descripción y análisis ha sido objeto de atención precedente, se sitúa el derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso. De una parte constituye un instrumento fundamental para la efectividad de los derechos de las personas, pues en la ausencia de los mecanismos institucionales que permitan la resolución de conflictos conforme a reglas comúnmente aceptadas no es posible hablar de gobernabilidad democrática. La existencia de estos mecanismos institucionales, mínimamene formalizados en la Constitución y las leyes, es la condición mínima que posibilite la efectividad de los derechos[59].

Por otra parte, el proceso judicial tiene por objeto la obtención de la justicia. Consecuentemente el derecho a un proceso desarrollado de conformidad a las garantías constitucionales, juicios públicos, bajo el principio probatorio, la presunción de inocencia y ante un juez independiente constituye, per se, un derecho fundamental de necesario cumplimiento para poder afirmar la existencia de un auténtico Estado de Derecho.

En tal sentido, la Constitución paraguaya y la legislación post-constitucional han tendido a facilitar el cumplimiento de este derecho fundamental y a mejorar las condiciones dentro de las cuales se desarrolle el proceso. Semejante objetivo sólo es atendible a partir de la tutela judicial efectiva que permita a todo individuo recabar el auxilio judicial ante los tribunales competentes cada vez que considere que ha sido lesionado en sus derechos, bien por otro particular o, fundamentalmente, cuando vea invadida su esfera por la acción de los Poderes Públicos.

3.3.3.1 Mecanismos de garantía

Con fundamento en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (Art. 6), el derecho a la igualdad ante la ley (Art. 7) el derecho a un recurso efectivo ante un tribunal competente (Art. 8) el derecho a un juicio justo y en condiciones de imparcialidad (Art. 10), el derecho a la presunción de inocencia (Art. 11) son derechos esenciales que significan la concreción de los principios de igualdad ante la ley e igualdad de acceso a la justicia.

El reconocimiento de la tutela judicial efectiva y el derecho a un recurso ante los tribunales, tal y como se entiende en la Declaración Universal de Derechos Humanos, tienen su correlato en el Art. 16 de la Constitución, donde se afirma el derecho a la defensa en juicio y la inviolabilidad de los derechos. Tal reconocimiento viene completado por el derecho de toda persona a ser juzgada por tribunales y jueces, debiendo éstos responder bajo los criterio de competencia, independencia e imparcialidad.

En el caso paraguayo el derecho al debido proceso y tutuela judicial efectiva viene indisolublemente unido a la efectividad del principio de igualdad contenido en el artículo 46 y 47 (donde se garantiza de manera expresa). Su contenido viene referido a las “garantías de la igualdad”, que vinculadas al a la tutela judicial efectiva y el derecho al debido proceso, comprometen al Estado en la garantía de la igualdad en el acceso a la justicia. Implicando al Estado en la remoción de los obstáculos que puedan impedir su efectividad. La concreción del derecho efectivo a la justicia viene dada a través de la posibilidad de poder hacer valer una pretensión ante los tribunales ordinarios que permita el enjuiciamiento y/o reconocimiento de un derecho que el ordenamiento jurídico atribuye al litigante. Los mecanismos establecidos a tal efecto son los que permiten acceder a la justicia civil, penal y laboral. Pero los instrumentos más relevantes que la Constitución pone a disposición de los ciudadanos son los que les permiten hacer valer sus derechos,

[59] En este sentido, la Constitución declara la prohibición de hacerse justicia por sí mismo (Art. 14).

constitucionalmente reconocidos, frente a otros ciudadanos o frente a la acción de los Poderes que en el ejercicio de sus acciones violentaren los derechos de los individuos. En este sentido, los mecanismos de salvaguarda previstos en la Constitución se hayan contenidos en el Capítulo XII del título II de la 1ª Parte, concretándose como sigue:

· **Recurso de Inconstitucionalidad.** (Art. 132). La competencia exclusiva para conocer de este recurso viene atribuida a la Corte Suprema de Justicia, que otorga la capacidad de declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y resoluciones judiciales contrarias a la Constitución.

El fundamento de este artículo ha de situarse a la luz de lo preceptuado en el Art. 137, anteriormente citado, donde señala la supremacía de la Constitución frente a cualquier otra norma. A tenor de lo señalado en su último párrafo (*"Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución"*).

La tipología (CIDSEP, 1993) de acciones de inconstitucionalidad cabe dividirse en:

Acción de inconstitucionalidad material, procede (1) cuando resulten contrarios a los preceptos constitucionales el contenido o aplicación de leyes o instrumentos normativos de carácter general o particular o bien de una sentencia judicial. (2) Contra los actos subjetivos de la autoridad pública (cuando no sea posible sustanciarlos por vía de hábeas corpus o amparo). (3) Contra el contenido o aplicación de disposiciones de sujetos de derecho privado con alcance general o particular.

Acción de inconstitucionalidad formal. (1) En violación de los trámites sustanciales en el proceso de formación legislativa o acuerdo internacional. (2) En los casos de aprobación de enmienda constitucional con violación de las normas constitucionales que la rigen.

Acción de inconstitucionalidad genérica. En los casos en que por inercia, omisión o abstención las autoridades públicas dejen de ponerse en marcha políticas dirigidas a la efectividad de los derechos y garantías constitucionales.

Las vías de interposición del recurso son:

Por vía de acción, en los casos en que exista una lesión individual o directa, o en la defensa de intereses difusos o genéricos.

Por vía de excepción, cuando existiendo un asunto pendiente en vía jurisdiccional o administrativa, la inconstitucionalidad se invoque razonablemente y en aras de amparar un derecho o interés que se considere lesionado.

En ocasiones, la denominación de una vía de recurso y otra puede ser objeto de confusión en abogados y magistrados, señalando como "excepciones de inconstitucionalidad" recursos contra una sentencia o auto interlocutorio. La confusión entre la acción y la excepción no debería tener mayores trascendencias, por cuanto su contenido material y sustantivo queda suficientemente claro siendo su contenido el de una acción de inconstitucionalidad y siendo, normalmente, subsanable por el propio tribunal corrigiendo la calificación del recurso.

En la práctica sus efectos son bien distintos durante su tramitación, según el objeto de recurso sea una sentencia o una norma o disposición de carácter general. Así, en el caso de las leyes la demanda no suspende los efectos de la ley, decreto, reglamento, acto normativo o disposición impugnada, salvo cuando la Corte Suprema así lo dispusiere, a petición de parte porque su

cumplimiento podría ocasionar al reclamante un perjuicio irreparable. Por el contrario, cuando son las resoluciones judiciales objeto de recurso, su interposición suele suponer la suspensión de los efectos de la sentencia. En un caso y otro, el fundamento es claro: evitar que el ejercicio legítimo de la acción ocasione daños irreparables.

Una vez situados los tipos de recursos y las vías por las que procede su ejercicio, la relevancia material del recurso de inconstitucionalidad radica en el alcance que la resolución judicial ha de tener. Una vez que la sentencia es puntualmente fundamentada, sus efectos se limitan exclusivamente al caso en que la sentencia fue dictada, declarándose – si así procediera – la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a la Constitución. Cara a otros procedimientos donde las disposiciones recurridas puedan tener relevancia para la resolución final, las autoridades administrativas o judiciales habrán de tomar conocimiento de las sentencia de la Sala Constitucional, teniendo el carácter de decisiones guías (*stare decisis*)[60].

En todo caso, la negación del valor erga omnes de la sentencia de inconstitucionalidad no deja de plantear ciertos problemas de coherencia con el mencionado párrafo final del Art. 137. Tal restricción en el alcance de la declaración de inconstitucionalidad es una falencia importante, ya que juega en beneficio exclusivo de quien litiga ante el tribunal, impidiendo al Poder Judicial desplegar en plenitud las funciones de control sobre los actos de los demás poderes del Estado . De este modo el Estado de derecho se ve desprovisto de uno de sus elementos más característicos, en la medida en que se le niega al Poder Judicial un control directo sobre la acción del Ejecutivo, que a la luz de los preceptos señalados, se ve dotado de un amplio margen de actuación no fiscalizable judicialmente (Calidad democrática y Gobernabilidad en el Paraguay, 1996).

A resultas del limitado alcance de la sentencia de inconstitucionalidad, la Constitución paraguaya adolece, en un primer momento, de una falta de coherencia importante. El efecto del recurso de inconstitucionalidad es dejar sin validez normativa, con carácter general, la disposición o disposiciones declaradas anticonstitucionales. Por su propia naturaleza, la sentencia resolutoria del recurso de inconstitucionalidad está destinado a dirigir sus efectos a todo el ordenamiento jurídico. A través de esta figura se articula un verdadero mecanismo de control, que por su propia naturaleza, debe trascender del caso concreto. Al no estar asentado el efecto erga omnes, y por tanto su oponibilidad a terceros, la Constitución presenta evidentes riesgos de imprecisiones o potenciales aplicaciones erráticas en relación a otras normas inferiores. No obstante, tan limitado alcance juega muy negativamente en dos esferas cuyo respeto resulta inexcusable en un sistema presidido por el Estado de derecho:

1. Respecto del principio de igualdad. El hecho de que una resolución judicial declaratoria de inconstitucionalidad de una norma despliegue sus efectos únicamente entre los litigantes limita enormemente su eficacia. Sus efectos no son incorporados al ordenamiento jurídico, de forma que la norma recurrida – aún habiendo sido declarada inconstitucional -, sigue vigente. Así, su vigencia será oponible al resto de ciudadanos con excepción de aquellos que, en el litigio en el que se declarase inconstitucional, se vieron beneficiados por tal declaración. Más allá de su falta de coherencia, la negación del alcance general vulnera el principio de igualdad en la aplicación de las normas y disposiciones de carácter general.

[60] En estos términos, DENDIA y CRISTALDO señalan el rechazo a toda posibilidad de declarar la nulidad de la normativa contraria a las disposiciones constitucionales ex tunc o ex nunc. Situando los antecedentes en la discusión de la Comisión Redactora de la Convención Nacional Constituyente, y luego de largos debates, en votación se acordó reducir el alcance de la declaración de inconstitucionalidad al caso concreto, en detrimento de las postura amparada por algunos miembros que abogaban por una declaración erga omnes.

2. El control entre poderes. El recurso de inconstitucionalidad y el alcance de la resolución del mismo resultan de enorme importancia en la configuración de los mecanismos de *Checks & Balances*. Tal y como se configura este mecanismo en la Constitución paraguaya el Poder Judicial nunca podrá desempeñar las funciones vinculadas al control constitucional de las normas emanadas por el Legislativo o el Ejecutivo. Por flagrante que sea su inobservancia respecto de los derechos constitucionalmente reconocidos, sus efectos se reducen al objeto de recurso en el que las partes que recurrieron la norma.

Esta circunstancia resulta potencialmente más grave, si cabe, a la luz del sistema de control de constitucionalidad vigente en Paraguay. El diseño definido por la Constitución de 1992 atribuye en exclusiva la competencia para el conocimiento y fallo de los recursos de inconstitucionalidad a la Corte Suprema de Justicia. No obstante, esta afirmación ha de completarse con el hecho de que la Constitución, en tanto que norma jurídica, pueda ser alegada en todo momento, proceso e instancia jurisdiccional. A ello ha de unirse que los tribunales ordinarios son susceptibles de conocer en 1ª instancia del recurso de amparo, si bien la apelación se dirigiría directamente a la CSJ. Consecuentemente, el hecho de que no exista una coherencia entre el alcance de la sentencia de inconstitucionalidad con respecto a la naturaleza y los fines del recurso supone un importante riesgo. Este riesgo no sólo es predicable respecto del principio de igualdad de tratamiento de todos los ciudadanos ante la ley, sino que lo es también para la paulatina construcción de un sistema jurisprudencial homogéneo y coherente. En el caso de que la situación definida en el art. 260 apdo. 1º de la Constitución no sea objeto de revisión, el sistema de justicia, la jurisprudencia y el papel institucional del Poder judicial seguirán adoleciendo de una falla importante. Tal descoordinación y la falta de una unidad o referente jurisprudencial e interpretativo claro revisten mayor gravedad cuando no existe una carrera judicial que permita una buena formación técnica de los jueces.

El motivo por el que, desde el principio, se decidió limitar los efectos de las resoluciones de inconstitucionalidad, se amparaba en el mantenimiento del paralelismo en las competencias atribuidas a cada uno de los tres Poderes. Sin embargo, este argumento ignora las fricciones que los Poderes del Estado tienen entre sí en el desempeño de sus funciones y competencias. Del mismo modo, desconoce la importancia que reviste en democracia, el juego de pesos y contrapesos en el equilibrio y control entre poderes. Parece que son los motivos ligados a la desconfianza respecto del Judicial, su capacidad para administrar justicia y su labor en el control de la acción del Legislativo y Ejecutivo lo que fundamenta la negación del alcance general y oponible frente a terceros. (Mateo Balmelli, 1995).

· **Recurso de Amparo.** (Art. 134). El mecanismo del recurso de amparo habilita a que cualquier persona que se considere lesionada o en peligro de serlo, con fundamento en una acción u omisión manifiestamente ilegítima, en sus derechos reconocidos en la Constitución o en la ley, pueda promover el amparo ante el juez competente[61].

El proceso viene caracterizado por ser *"breve, sumario, gratuito y de acción popular en los casos establecidos por la ley"*. Asimismo, la interposición del recurso viene fundamentada en la urgencia del caso y la imposibilidad de que pueda tramitarse por vía ordinaria sin correr el riesgo de no poder reestablecer la situación jurídica amenazada. Las sentencias recaídas en este procedimiento no causarán Estado .

En su propia naturaleza, el recurso de amparo tiene un carácter relativamente restringido pues no cabe su tramitación en causas judiciales, ni contra actos de órganos judiciales, ni en el proceso legislativo.

[61] La competencia en cuestiones electorales u organizaciones políticas queda atribuida al Tribunal Superior de Justicia Electoral.

· **Recurso de Hábeas Corpus.** (art. 133). El mecanismo del Hábeas Corpus puede ser interpuesto por el afectado, por sí o por otra persona ante cualquier Juez de instancia. La Constitución prevé 3 tipos de recursos, pudiendo revestir las siguientes formas: preventivo, reparador o genérico. El primero de ellos se circunscribe a circunstancias que según, el criterio del afectado, puedan poner en peligro su libertad, recabando a tal fin el auxilio judicial con vistas al cese de la amenaza. El Hábeas Corpus *Reparador* tiene por finalidad el reestablecimiento de la libertad en el caso de que una persona se viera ilegalmente privada de este derecho. Así establece un plazo de 24 horas dentro del cual el detenido comparezca ante el Juez, en caso de no hacerlo, éste deberá personarse en el establecimiento de detención a fin de autorizar la inmediata puesta en libertad si no existiesen motivos justificativos de la privación de libertad. En el último caso, el *Genérico* tiene su razón de ser cuando fuera de los dos casos anteriores, puedan apreciarse circunstancias que restrinjan la libertad o limiten la seguridad personal.

La propia Constitución se remite a un desarrollo legislativo posterior que vino a complementar la legislación en la materia a través de la ley 1500 de 1999. En ella vienen se detallan los principales extremos, requisitos y naturaleza del procedimiento de hábeas corpus a través de las disposiciones generales que lo reglamentan y de las disposiciones concernientes a cada una de sus tipologías. Respecto de la legitimación activa, cabe su iniciación tanto de oficio como a instancia de parte, pudiendo en este último caso iniciarse tanto por el ofendido como por cualquier otra persona sin necesidad de poder. Es un procedimiento fundamentalmente sumario, con escasos requerimientos formales para su presentación (nombre y domicilio del peticionante, datos personales de la persona afectada y objeto de la acción) y que otorga amplias facultades instructoras y disciplinarias al juez en la tramitación del recurso. Igualmente los plazos para que el juez decida (mediante auto en el recurso reparador, y mediante sentencia en el preventivo y el genérico) son extremadamente breves (24 horas).

Se trata de un mecanismo dirigido a la restitución de la libertad personal, libertad deambulatoria o la salvaguarda de la integridad física o moral, ante una amenaza incluso potencial, que según los casos cabe interponerse ante la Sala Constitucional o el Juez de Primera Instancia. Su fundamento sustantivo se halla en los Art. 11 (privación de la libertad), 12 (detención y arresto), 19 (prisión preventiva) y 20 (objeto de las penas) de la Constitución. Aún cuando no se cuentan con datos sobre el número de recursos presentados cara a una evaluación de su ejercicio, a la luz del desproporcionado número de reclusos que se encentran en prisiones a la espera de juicio parece que su desempeño no es todo lo efectivo que cabría o que, cuando menos, no goza de mecanismos complementarios que eviten recurrir a este mecanismo.

· **Recurso de Hábeas Data** (Art. 135). Supone el reconocimiento a toda persona al acceso a la información y datos obrantes en registros oficiales o privados de carácter público. La protección de este recurso se amplía también al conocimiento del uso y finalidades que de los mencionados datos pueda hacerse. Cualquier variación (incluso la destrucción) de los mismos podrá solicitarse ante el magistrado competente.

La finalidad esencial de este recurso es la protección de la intimidad de las personas que, en todo momento han de poder tener acceso a sus datos y preservar este tipo de informaciones de cualquier uso que pueda suponer un atentado o merma ilegítima contra sus derechos. Desde el punto de vista formal, la normativa paraguaya es considerada como una de las legislaciones más avanzadas en la región[62].

62 3º informe de la CIDH. OEA/Ser./L/VII. 9 de marzo 2001.

Señalados los rasgos más sobresalientes de los mecanismos que la Constitución pone a disposición de los individuos para hacer valer sus derechos, ante las autoridades que contra ellos atentaren, cabe señalar, a modo de conclusión dos características fundamentales:

1ª. El control de constitucionalidad en la Constitución paraguaya aunque viene atribuido en exclusiva a la Corte Suprema de Justicia, constituida a través de la Sala Constitucional tal y como indica la Carta Magna, involucra en su alcance, coherencia e interpretación a toda la justicia ordinaria.

2ª. Es de destacar que los motivos y fundamentos de los recursos previstos en la Constitución, son bien diferentes. Para el caso de que la violación de los derechos fundamentales venga de la mano de las autoridades y particulares, los mecanismos de respuesta puestos a disposición de los ofendidos son el hábeas corpus, el amparo y el hábeas data. Por el contrario, cuando la violación tiene su origen en resoluciones judiciales que se fundamenten, directa o indirectamente, en leyes inconstitucionales, la Constitución prevé el mecanismo del recurso de inconstitucionalidad.

3.3.3.2. Las garantías del proceso.

Las garantías procesales en el ejercicio de los derechos no se agotan en la esfera constitucional. Asumido su protagonismo, máxime en los casos en que se vean en peligro derechos fundamentales, el Art. 17 enumera las garantías procesales: presunción de inocencia, publicidad de los procesos, condena en sentencia firme, principio de legalidad en los delitos (nulla poena sine lege), no ser juzgado dos veces por el mismo hecho (ne bis in idem), asistencia jurídica gratuita, conocimiento de los delitos imputados y salvaguarda de su defensa, indemnización estatal en caso de error judicial.

En este sentido, la Constitución establece un razonable marco garantista del proceso, sobre todo del proceso penal. Junto con ella, Paraguay ha desarrollado un *corpus* legal en materia penal que ha sido calificado como uno de los más avanzados de la región. Mediante la Ley 1286/98 se aprobó el Código Procesal Penal, a la cual se añadió la Ley 1444/99 que regula el periodo de transición. El origen de la reforma se enmarca en una voluntad de reemplazar el antiguo sistema escrito por un nuevo proceso oral, eficiente y garantista para los nuevos casos. En segundo término, en sustituir un sistema caracterizado por el principio inquisitivo por un sistema de corte acusatorio que refuerce la posición del fiscal como órgano acusatorio y que no recargue al juez en estas funciones.

El proceso en el Código procesal penal precedente, vulnerando de facto las garantías inherentes a todo proceso penal, era el escrito, y no hacía de la oralidad el patrón general en el desarrollo del proceso. El desarrollo de las fases procesales tenía lugar sin la intervención del magistrado, siendo los secretarios y los funcionarios de apoyo del despacho judicial ante los que se desarrollaban las pruebas. La ausencia de garantías era palmaria, de una parte eran funcionarios con escaso bagaje jurídico los que suplían en la práctica la labor del juez; de otra parte la mera ausencia de la autoridad judicial ya representaba, *per se*, una vulneración de los derechos del acusado. La inobservancia de este principio penal, que vincula la tutela judicial con la oralidad como garantía del proceso, era una puerta abierta a todo tipo de corruptelas (falsos testimonios, intervención de los abogados en la redacción de las actas, desconocimiento de los derechos que asisten al imputado y a los testigos en los trámites de comparecencia y juicio,...).

Hasta la aprobación del nuevo marco normativo del proceso criminal era patente la falta de coherencia del sistema penal como pilar esencial de las garantías institucionales al Estado de derecho. Por más que la Constitución recabase toda la teoría constitucional y de desarrollo de los derechos humanos en lo que al derecho a la tutela judicial efectiva se refiere, ésta era

manifiestamente insuficiente por cuanto las normas que regían directamente el proceso desconocían lo preceptuado por la Constitución. Gozando además de la ventaja que supone, en el caso de las normas procesales, ser la norma de aplicación inmediata, sin que los jueces procedieran al enjuiciamiento de su constitucionalidad.

No obstante la reforma penal no se limita exclusivamente a la aprobación de un nuevo Código que regule el proceso y vele por el cumplimiento de las garantías del acusado. La ley 1444/99 venía a ser un correlato a las necesidades futuras del sistema jurisdiccional penal que arrastraba una sobrecarga de causas anteriores que ponían en peligro la viabilidad de la reforma.

Mediante esta ley reguladora del periodo de transición penal se ha permitido reducir la sobrecarga de los juzgados, en lo que a asuntos anteriores a 1999 respecta, de hasta un 95% (a resultas del inventario de causas anteriores a 1999 y según evaluación correspondiente a marzo de 2001).

Consecuentemente el sistema, y según la evaluación de la Corte Suprema de Justicia, ha ganado en:

· Eficiencia punitiva, pues los retrasos suponían una sanción efectiva sobre los infractores penales, que antes veían prolongada su situación procesal casi sine die a la espera de que recayera sentencia.

· Celeridad, pues los juicios anteriores se vieron reactivar y se ganó tiempo en la tramitación y resolución de los nuevos procesos.

· Inmediación, resultante de la presencia del juez en el proceso y en el juicio. Su intervención es condición esencial para la efectiva garantía de los derechos y adecuación del proceso.

· Transparencia. La oralidad y la publicidad del juicio otorgan un mayor grado de transparencia frente a un sistema anterior escrito, oscuro y lleno de secretismos que, por sí mismos, ya constituyen una vulneración del efectivo derecho a la tutela judicial efectiva.

3.3.4. Igualdad y no discriminación

El derecho a la libertad y seguridad personal, junto con el principio de igualdad, constituye uno de los principales desafíos de la institucionalidad jurídica paraguaya. Recogido en el art. 7 de la Declaración Universal de

la igualdad en el acceso a la función pública, fuera de los cargos políticos de confianza y de libre designación, determinando como único requerimiento el de la idoneidad,

la igualdad de oportunidades en los beneficios que puedan obtener de la naturaleza, bienes materiales y cultura. Sin embargo la efectividad de estos preceptos constitucionales encuentra multitud de obstáculos que impiden su normal desarrollo.

Finalmente, el Art. 48 proclama la igualdad hombre-mujer, implicando – como en los casos anteriores – al Estado en la promoción de la igualdad "real y efectiva", allanando los obstáculos que impidan la participación de la mujer. Resulta significativo cómo la enunciación genérica de la igualdad no se hace extensiva a otros ámbitos más allá del los enumerados en los Arts. 47 y 48. Precisamente, el principio de igualdad se encuentra en la base de la efectividad de los derechos civiles, una igualdad que ha de hacerse extensiva a los presupuestos básicos que permitan el acceso al empleo o al libre ejercicio de la actividad económica, bajo un régimen de igualdad de oportunidades. Puesta en relación la declaración del principio de igualdad en los Arts. 46, 47 y 48, con el Art. 107, la igualdad ha de entenderse como un sustrato mínimo que, a priori, no beneficie a un individuo en perjuicio de otro. Esta complementariedad cabe inferirse de una lectura paralela del mencionado artículo dedicado a la libertad de concurrencia (Art. 107), donde las condiciones de igualdad son referidas al desempeño de actividad económica lícita.

La igualdad reconocida en el acceso a la función pública, debe completarse con suficientes garantías de igualdad respecto de las condiciones y criterios vinculados a las capacidades personales, excelencia, formación y mérito de los individuos. En este sentido, el art 101 se refiere al derecho de todos los paraguayos a ocupar funciones y empleos público, sin embargo no hace una referencia expresa a que este acceso tenga lugar en condiciones de igualdad y en virtud de los méritos o capacidades acreditados. Bien al contrario, son criterios clientelistas y de padrinazgo político bajo los cuales se procede al acceso a la función pública.

La igualdad de condiciones en el tratamiento y acceso a la justicia son, junto a la sujeción a la ley, los pilares de un Estado de derecho. En este sentido el desempeño del Poder Judicial es valorado muy negativamente por parte de la población. Asimismo, dados los altos costes de la justicia, la posibilidad de alcanzar razonables cotas de cumplimiento tutela judicial efectiva se hace muy costosa, haciendo imposible la posibilidad de gran parte de la población de acceder a una instancia neutral que dirima los posibles contenciosos con la Administración y/o entre actores privados.

Junto con la igualdad, la Constitución de 1992 recoge una serie de principios (la libertad personal, la presunción de inocencia, la defensa en juicio, el debido proceso, la prohibición de hacer justicia por sí mismo) tendentes a la protección de la libertad y seguridad de las personas y la obligación de cumplir la ley. Las implicaciones de este principio han de traducirse en que todo individuo está obligado al cumplimiento de la ley y únicamente de la ley, no estando privado de realizar los actos que en la misma no estén sancionados. Fuera de esta esfera restrictiva o limitadora de los derechos, fundada en la existencia de un orden jurídico aplicable a todos los individuos, éstos deben gozar de una esfera de privacidad dentro de la cual puedan desarrollar con plenitud la autonomía de la voluntad, bajo el respeto a la ley y sin injerencias externas.

Si esta garantía no se ve satisfecha, las posibilidades de que institucionalmente puedan garantizarse las bases del desarrollo humano en democracia resultan inviables. En gran medida la intervención del Estado en la esfera económica y social ha de conciliarse con un espacio

suficientemente amplio, flexible y garantizado legalmente para que los ciudadanos puedan desarrollar los derechos de ciudadanía que les son propios.

En las misma línea, el Art. 10[63] constitucionaliza, junto con la prohibición de la esclavitud, el establecimiento de cargas sociales a favor del Estado. La propia redacción de este precepto es hasta cierto punto preocupante, pues podría abrir la puerta a limitaciones a la libertad individual. Es justificable y legítimo articular determinadas obligaciones según el principio de solidaridad que preside la fórmula del Estado social, su objetivo sería una sociedad más justa y solidaria. La sobredimensión del establecimiento de cargas supone una intromisión excesiva en la esfera privada del individuo, que condiciona su comportamiento y que impide un desarrollo racional de su autonomía personal.

En el caso de Paraguay la inobservancia del principio de igualdad se ve acompañada de la carencia de mecanismos que garanticen su eficacia. Más allá de los supuestos establecidos en la Constitución y respecto de los cuales, su formulación es de por sí incompleta y susceptible de torticeras interpretaciones, la realidad institucional paraguaya sitúa importantes falencias en dos frentes: las cuestiones vinculadas a la discriminación de mujeres y las vinculadas a motivos o razones de tipo étnico.

3.3.4.1. Derechos de la mujer

· Marco jurídico. Medidas progresivas y lucha contra la discriminación
La protección normativa en materia de género se articula en torno a dos principios, a saber, el principio de igualdad y el de no discriminación. En la Constitución vienen proclamadas la igualdad en dignidad, derechos, acceso a la justicia y de aplicación de la ley de todos los habitantes de la República (Art. 46 y 47). Asimismo, la Constitución dedica un artículo específico a la igualdad de derechos entre hombre y mujer, vinculando directamente al Estado en la promoción de la igualdad de derechos civiles, económicos, sociales, económicos y culturales (Art. 48).

La Constitución y la legislación de desarrollo en algunas materias como la penal o la laboral han supuesto avances importantes al definir un marco de igualdad formal, así como más riguroso en la sanción de conductas discriminatorias. Por su parte el Código laboral de 1993, a través de la modificación de la que fue objeto en 1995, en virtud de la Ley 496/95 (sancionada el 17 de noviembre de 1994 y aprobada el 22 de agosto de 1996), introdujo la figura del acoso sexual como causa justificada para la rescisión del contrato por voluntad unilateral de la trabajadora.

Asimismo el Código Penal introdujo la pena privativa de libertad en caso de incumplimiento de la obligación de prestación de alimentos. Igualmente, la reforma del Código Penal de 1998 tipificó el delito de acoso sexual con pena privativa de libertad de hasta dos años (Art. 133), el delito de coacción sexual como tipo nuevo, dirigido a las víctimas de ataques sexuales que no sean subsumibles en la violación. Conductas éstas que pasan a denominarse “hechos punibles contra la autonomía sexual” en detrimento de la anterior definición cuyo epígrafe genérico era “delitos contra la honestidad”. En cualquier caso aún perduran muchos sesgos que impiden hablar de una legislación igualitaria en la materia dado que las relaciones de la víctima con el autor pueden dar lugar a que se consideren como circunstancias atenuantes. Asimismo, en los casos de violencia intrafamiliar el Código Civil excluye otras formas de violencia diferentes a la física y en el caso de que violencia sea considerada como tal, requiere ser “habitual” tipificándose, además, no como delito sino como falta.

63 “Están proscriptas la esclavitud, las servidumbres personales y la trata de personas. La ley podrá establecer cargas sociales a favor del Estado”.

3.3.4.2. Pueblos indígenas

Antes de la aprobación de la Constitución de 1992, la ley 904/81 consagraba el reconocimiento legal de las comunidades indígenas, su organización tradicional y uso del derecho consuetudinario. La Constitución de 1992 reconoce la diversidad cultural de Paraguay, además de definirlo como un país pluricultural y bilingüe. Reconoce igualmente las particularidades indígenas respecto de la propiedad comunitaria y el derecho que a ella tienen, su derecho a participar en la vida económica, social y cultural del país. Una vez reconocidas las especificidades de los pueblos indígenas en el plano formal, los retos más importantes son los vinculados al acceso a la tierra. La violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas encuentra su esencia en la dificultad que estos pueblos tienen para recuperar sus antiguos territorios nacionales. Aunque la ley establece un aparentemente "sencillo" procedimiento para reivindicar las tierras, éste sigue siendo complejo en la práctica pues además de afrontar las imprecisiones y arbitrariedades del procedimiento, y en el caso de que no se lograse la venta, la iniciación de procedimientos expropiatorios requiere el concurso de un legislativo con fuerte representación de los propietarios rurales. En 1998 el Estado paraguayo se comprometió (siguiendo el imperativo constitucional) a entregar determinadas superficies de tierra a las comunidades indígenas. En concreto fueron 21.884,44 Has. y debidamente tituladas e inscritas, dentro de las medidas de reparación previstas por el gobierno paraguayo. Sin embargo los reclamos de tierras siguen siendo una constante, de hecho durante el periodo 1994-1998 fueron incoados 47 reclamos territoriales, con desigual fin y cuya situación ha permanecido prácticamente igual en los últimos años (Ver gráfico 18- Anexo).

Sobre 47 reclamos (de los cuales 20 eran incluso anteriores a 1994), sólo 19 casos habían sido resueltos formalmente, aún así sólo uno de estos últimos figuraba en poder de la respectiva comunidad. Figurando todavía los 18 restantes a nombre del INDI. A este respecto parece necesario impulsar una reforma radical de INDI (Instituto Paraguayo del Indígena) que es la institución oficial a cuyo cargo compete la política indigenista y gestiona junto con el IBR la reivindicación de tierras. A su vez es el encargado de asegurar legalmente los territorios indígenas, dotado de un presupuesto de por sí limitado es uno de los organismos que acusan mayores cotas de ineficiencia con un exceso de funcionarios poco cualificados.

Incluso a finales del año 2000 se dictaron distintas medidas en perjuicio de los intereses indígenas, así incluso el propio INDI no contaba – en aquel momento – con asignación presupuestaria alguna que fuera más allá de los primeros 6 meses del año 2001. Dentro de tales medidas cabe incluir modificaciones a la ley 904/81 que tienden a restringir los derechos a favor de los indígenas que figuran en la propia Constitución.

Junto con el problema de la restitución de las tierras, van parejas muchas otras cuestiones que evidencian la discriminación existente hacia estos pueblos. La legislación no basta por sí sola para garantizar el respeto de los derechos humanos[64], existen numerosas prácticas discriminadoras frente a los pueblos indígenas que les someten al ostracismo y la marginación.

En materia laboral los indígenas sufren la explotación a través de bajos salarios y deficientes condiciones de trabajo, además de estar desprovistos de protección en materia de seguridad social. Las carencias en el medio laboral lo son también en el acceso a los servicios de salud, extraordinariamente deficientes en las zonas rurales y con más de la mitad de los equipos fuera de servicio.

[64] Aún así las cosas, iniciativas legislativas tales como el Decreto Presidencial nº 3789 de 1999 que declaraba el Estado de emergencia frente a la situación en que malvivían algunas comunidades indígenas, a fecha de septiembre de 2000 seguía sin aplicarse.

En el campo medioambiental, se precisa desarrollar una política medioambiental mucho más severa, tanto hacia el futuro como en la revisión de proyectos iniciados y finalizados. El deterioro ecológico y la deforestación afectan directamente a los pueblos indígenas. A su vez los proyectos hidroeléctricos hay inundado grandes zonas de bosque o contaminado aguas que abastecían a algunas comunidades. En este sentido habría de reforzarse, junto con una normativa específica, la auditoría medioambiental vinculada a los proyectos que puedan afectar a los recursos naturales.

Reforzar los mecanismos que permitan conservar los derechos consolidados por los indígenas en aras a evitar reglamentaciones regresivas e incluso anticonstitucionales. Tal reforzamiento debe pasar por un mayor esfuerzo por parte del INDI cuyos esfuerzos se han orientado en ocasiones a determinadas zonas del territorio paraguayo en detrimento de otras. Al mismo tiempo el INDI ha de servir de instrumento efectivo en la defensa de los intereses de las comunidades indígenas. Desconocemos cuál es el grado de implicación de este organismo en aspectos tales como la interposición de acciones judiciales para la protección de los derechos por los que debe velar.

3.3.5. Derechos Económicos, Sociales y Culturales[65]

3.3.5.1 Normativa constitucional

El derecho a la salud viene contemplado en el Art. 68, enunciando la obligación del Estado en la promoción de la salud como derecho fundamental de la persona y de interés comunitario. El derecho a la educación se sitúa en el Art. 73 donde declara el derecho de toda persona a una educación integral, teniendo por algunos de sus fines el desarrollo pleno de la personalidad humana, la promoción de la libertad y la paz, la justicia social, el respeto a los derechos humanos y los principios democráticos y la eliminación de contenidos educativos de carácter discriminatorio.

En su enunciación, mientras que el derecho a la educación sí tiene carácter general, declarando el derecho de toda persona a la educación integral, el derecho a la salud no reviste una declaración tan amplia, si bien involucra directamente al Estado en su promoción, lo cual no deja de ser sino un concepto abstracto que lo sitúa lejos de venir garantizado por el acceso universal a la atención primaria. En este sentido, y aún cuando la Constitución la prevé, la escasa cobertura, la inequidad y la deficiente distribución de los mismos hacen que la declaración de Estado social con la que el Art. 1 define al Paraguay, no pase de ser una declaración abstracta, en lo que a este derecho se refiere.

Es destacable la importancia de la discriminación legal existente en materia de seguros sociales. La legislación existente padece de asimetrías claras que permiten, por ejemplo, a los hombres extender los beneficios sociales vinculados a la cobertura del seguro médico a sus esposas y familiares, en tanto que las mujeres no pueden extenderlos a sus familias.

Quizás en este apartado la voluntad política revista una particular importancia, y con ella, una dotación financiera suficiente. Ello compromete muy directamente la eficacia del sistema impositivo paraguayo, así como la gestión de los recursos fiscales. El crecimiento de las dotaciones presupuestarias en materia social no se tradujo en una mejora de las condiciones de vida durante esos años. A su vez, la tasa de evasión impositiva llegó a alcanzar el 63% (FMI).

[65] El contenido de este apartado viene a señalar los rasgos más relevantes en el contexto de los derechos humanos, siendo desarrollado más profundamente en el Capítulo 3º de este trabajo.

3.3.5.2 Situación población campesina

Con una población campesina de en torno al 50%, Paraguay cabe calificarse como el país más dependiente de la agricultura de toda América Latina. Es precisamente el problema de la tierra y la dificultad de acceso a la misma el que ha determinado las condiciones de pobreza en que vive gran parte de la población. La mala distribución de la tierra se encuentra en el núcleo de los problemas de exclusión social. Los problemas de inequidad social, desigual reparto de la riqueza y pobreza rural encuentran su origen en la propia redistribución de la tierra y una reforma agraria pendiente. La reforma agraria debe considerar la tierra no sólo como un mero objeto de comercio sino como un lugar de vida y producción. Fruto del desigual reparto de la tierra, el fenómeno de las ocupaciones ha ido *in crescendo* durante los últimos años pues la vida de los campesinos depende de los medios de producción y, fundamentalmente, de la tierra.

La mejora de las condiciones de vida y el respeto de los derechos económicos y sociales exige, en la misma medida que la economía paraguaya, la realización de la todavía pendiente reforma agraria. Los retos en este sentido son: redistribuir la tierra, facilitar el acceso de los campesinos desde los minifundios a mayores extensiones de tierra cultivable, gestionar la presión demográfica sobre la tierra, diversificar los cultivos y mejorar la productividad de la tierra.

En este contexto, y por lo que al plano legislativo respecta, se hace necesario proceder a una mejor definición jurídica de lo que es la tenencia de tierras (actualmente diferenciada en formal e informalmente). A mayor grado de informalización, mayores son los riesgos que potencialmente pueden plantearse respecto de la titularidad de las tierras.

A resultas de esta diferenciación en la tenencia de la tierra, las transacciones que afectan a las parcelas caben calificarse en “transacciones de mercados (asignadas en base a un precio monetario o en productos; Ej. Compraventa, arrendamientos y aparcerías) y no mercantiles (asignadas en función de criterios distintos al precio; Ej. Cesiones gratuitas, préstamos y herencias). A medio camino de unas y otras se sitúa la figura del arrendamiento forzoso tendente a conciliar las necesidades sociales relacionadas con determinadas situaciones de facto y que constituye un serio freno a la seguridad jurídica. (Molinas Vega, 2000).

Los objetivos enumerados pasan, esencialmente, por la reducción de los latifundios, para ello deben ajustarse los incentivos para la utilización productiva de la tierra, eliminando las rentas ligadas a la mera tenencia de las tierras, mejorar el sistema de financiamiento agropecuario, así como las garantías jurídicas hacia la propiedad.

En otro sentido es importante identificar y reformar los sesgos existentes en la normativa que impiden la flexibilización en el acceso a la tierra y su producción. Estos sesgos se materializan en figuras jurídicas que fomentan la baja productividad y el mantenimiento de grandes terrenos incultos, cuando no son creadoras de inseguridad jurídica. Así deberían promoverse contratos de arrendamiento y mecanismos de riesgo compartido, que permitirían un acceso más amplio a la tierra, un aumento de la producción y una reducción de los niveles de pobreza, en detrimento de otras figuras generadoras de inseguridad jurídica. Figuras como el arrendamiento forzoso derivado de ocupaciones de buena fe, así como el riesgo de expropiación (que no cuenta con un procedimiento único) constituyen serios obstáculos a la seguridad jurídica sobre la tierra.

Finalmente es importante considerar reformas impositivas que hayan de procurar un acercamiento de los valores fiscales de los predios a los valores de mercado (muy alejados entre sí según los datos del informe CEPAL 2000

relativos al mercado de las tierras rurales en el país), dado que en la actual situación desincentivan la producción. Adecuar la contribución fiscal de la tierra a los valores que la actividad agropecuaria representa en la generación de PIB, así como establecer mecanismos incentivadores de la producción y no de la especulación de los predios. (CEPAL, 2000)

3.3.5.3. Derecho al trabajo, derechos sindicales y Seguridad Social

Las condiciones de vida y trabajo han seguido una trayectoria descendente en los últimos años y las recesiones económicas y los vaivenes políticos no ha ayudado a mejorar esta situación en la que el 15% de la población se encuentra desempleada y en subempleo alrededor del 20%. Las consecuencias se traducen en una alta precariedad laboral, con incumplimientos sistemáticos de los salarios mínimos, y que cuando se cumplen es a costa del horario de jornada laboral. Se constata la utilización de mano de obra infantil .

Los derechos sindicales y de libre asociación se ven muy directamente afectados por la coyuntura económica. Los afiliados a sindicatos son objeto de persecuciones y despidos. No gozan de protección especial frente a las medidas del empresario que no se dirijan específicamente a él en tanto que trabajador, sino que lo hacen en tanto que representante sindical. Sin embargo la actuación del Ministerio de Justicia y Trabajo es percibida como encubridora de estos ilícitos, careciendo de credibilidad para los que los sufren.

La transparencia es uno de los grandes problemas en el marco del derecho a la Seguridad social. Son muy pocos los cotizantes, muy alta la evasión y muchas las corruptelas que hacen que ni el sistema llegue a todo el mundo ni nada se conozca sobre la administración de los fondos.

A fin de que la recuperación económica alcance a todos los sectores de la población, parece necesario mejorar las redes de seguridad social, creación de un seguro de desempleo de gestión transparente, subsidios alimenticios para las capas sociales más bajas. Para la generación de esa misma recuperación económica y luchar contra la pobreza, las políticas de educación deben ser fortalecidas.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1. Estado de Derecho y Desarrollo Humano en Paraguay

Este informe tenía por objetivo determinar las fortalezas y debilidades de las instituciones del Estado de Derecho para el Desarrollo Humano en Paraguay. Al respecto, es posible proponer algunas conclusiones iniciales cuya profundización y matización merece desarrollos analíticos posteriores en cuanto se construya o identifique mayor y mejor información sobre aspectos más específicos del sistema legal y judicial del Paraguay. Contando con esta salvedad y bajo el enfoque enunciado, es posible identificar inicialmente varias de las fortalezas especialmente normativas hoy vigentes en este país: La Constitución de 1992 ha significado importantes pasos para transformar diseños institucionales creados bajo el contexto de la dictadura. Tales cambios son especialmente notables en temas como el reconocimiento de los derechos humanos y la creación de instituciones para su mejor garantía (Defensoría del pueblo), la garantía formal de distintas condiciones para el ejercicio de la independencia judicial y el equilibrio de poderes, la creación del Consejo de la Magistratura y el establecimiento de una policía judicial dependiente de la judicatura (Mateo Balmelli, 1995).

Legalmente el país ha realizado avances en el desarrollo de normas protectoras de la propiedad intelectual y en la incorporación de buena parte de los instrumentos internacionales en la materia. Otro tanto ha ocurrido con

los avances en la normativa que protege y regula las inversiones internacionales y establece salvaguardas a la expropiación. En igual sentido, algunos sectores económicos gozan de un marco regulatorio más claro y competitivo.

Las capacidades institucionales se han visto fortalecidas a través del aumento del número de jueces, de los mayores, aunque no sostenidos aportes del presupuesto público a la rama judicial, y en las alzas salariales al cuerpo de magistrados y jueces. Aquí debemos incluir igualmente la introducción de fórmulas alternativas para la solución de conflictos. En el plano de los derechos humanos se debe registrar la creación y desarrollo de la Defensoría del Pueblo y la reestructuración del Ministerio Público.

Es de anotar que muchos de los anteriores cambios son de tipo legislativo y su vigencia se ha visto afectada por debilidades institucionales de distinto tipo. Así por ejemplo, el Ministerio Público y la Defensoría no cuentan con un apoyo presupuestal que permita sostener el desarrollo de sus funciones. En otros casos, algunas de las nuevas instituciones como el Jurado de Enjuiciamiento de magistrados han sido incorporadas a la dinámica informal del cuoteo partidista limitándose con ello su independencia y capacidad de acción. Es sin duda en este marco de debilidad institucional donde se pueden establecer los aspectos más críticos de las diversas instituciones integrantes del Estado de Derecho en Paraguay:

La garantía de los derechos de propiedad privada, necesaria para incentivar la actividad económica privada en condiciones básicas de certidumbre, está afectada, a nivel de la propiedad inmueble, por deficiencias en la red de registros y por comportamientos corruptos en las notarías que dificultan su claridad y oponibilidad clara frente a terceros. La propiedad rural por su parte se ve cuestionada por los conflictos distributivos generados en torno a ella y por la escasa respuesta institucional frente a los mismos, la cual está limitada por la dificultad jurídica y práctica de la utilización de los mecanismos de expropiación.

El respeto y defensa de los derechos de propiedad intelectual es limitado especialmente por la incapacidad institucional para garantizar el cumplimiento de la normativa existente. La información accesible no nos permite determinar los términos ni los factores que pueden estar influyendo de manera específica en este bajo desempeño institucional. Lo que si parece estar claro es que no se ha logrado avanzar de manera clara en la defensa de estos derechos, situación ésta bastante crítica dado los niveles de violaciones en la materia existentes en Paraguay.

La claridad y estabilidad de las normas de orden económico, fundamental para generar condiciones de predicitibilidad para el accionar económico, están afectadas por la inflación legislativa que en determinadas ocasiones no permite determinar la norma vigente y por la flexibilización de las leyes mediante los decretos o reglamentos. Si bien no contamos con información clara y contundente sobre el nivel de uso de esta última práctica, ni sobre su impacto en los marcos legales de orden económico, su sola existencia genera incertidumbre al ser un precedente que hace dudable la credibilidad en el mantenimiento de las normas.

La economía de mercado precisa de un sistema institucional de tramitación y solución de los conflictos nacidos entre los actores privados. Si bien en Paraguay, según los pocos datos estadísticos accesibles, existe un importante caudal de casos de orden civil, no fue posible determinar la existencia de preocupación oficial para determinar el tipo de asuntos que son de conocimiento del sistema de justicia, la capacidad de respuesta de éste y las percepciones sociales y empresariales sobre el desempeño del judicial. Si bien no puede afirmarse una clara política pública respecto al análisis y enfrentamiento de este problema, datos de orden internacional han

establecido que la administración de justicia en Paraguay tiene problemas de predicitibilidad en las decisiones para casos similares y que los niveles de corrupción influyen en la dirección de las mismas.

El desarrollo económico y en general el Desarrollo Humano precisan de una administración pública plenamente sujeta a la ley y frente a la cual los ciudadanos(as) cuenten y ejerzan las acciones administrativas y judiciales para la defensa de sus derechos. Estas dimensiones no están plenamente garantizadas en Paraguay donde es común la asignación informal y de hecho de las funciones administrativas de los servidores o la no claridad en la asignación de atribuciones y facultades de cada funcionario. Esta situación tiene lugar en ausencia de un procedimiento administrativo moderno y de mecanismos eficaces de control de la actividad administrativa. La fiscalización del accionar público es vaga y por lo tanto poco efectiva.

La independencia del poder judicial es un aspecto nuclear para el ejercicio de las salvaguardas institucionales en contra del abuso del poder, el desconocimiento de la legalidad y su aplicación imparcial. A pesar de los avances normativos, la independencia externa e interna del judicial es aún limitada en el contexto paraguayo. En ello intervienen, entre otros, las dificultades para estructurar una verdadera carrera judicial, los problemas para ejercer efectivamente la garantía de autarquía presupuestal y la influencia sobre los jueces, por parte determinados actores poderosos, a través de la corrupción o en algunos casos la intimidación.

En términos de los derechos humanos, los principales problemas están en la descompensación entre los derechos políticos y los derechos civiles expresada en la vaguedad normativa de éstos, la cual explica su deficiente desarrollo y protección. Adicionalmente, la debida garantía institucional de los derechos se ve afectada por la ausencia de la tutela judicial efectiva y el debido proceso así como por la deficiente difusión, uso y evaluación de los recursos ante la justicia constitucional, lo cual en conjunto impide el reestablecimiento de la legalidad, la solución de los conflictos y la reparación e indemnización por las arbitrariedades y agravios cometidos por la Administración Pública. Asimismo, los limitados efectos otorgados a las resoluciones en materia de inconstitucionalidad impiden, a menudo, su oponibilidad erga omnes y desdibujan su valor como instrumento de control del Judicial sobre los otros Poderes atentando igualmente contra el principio de igualdad. Finalmente, el Ministerio Público y la propia judicatura, están llamados a jugar un mayor papel en la protección y promoción de los derechos humanos.

Con base en el anterior diagnóstico y en las diversas consideraciones realizadas a lo largo del informe se plantean una serie de recomendaciones ligadas a los temas eje que han precedido esta presentación.

4.2. Recomendaciones

4.2.1. Sobre Seguridad Jurídica

· Debe garantizarse la publicación y alta difusión de todas las leyes y decisiones judiciales en castellano y guaraní. Esta labor de información es particularmente urgente respecto de los jueces de paz quienes en la práctica hoy tienen una especial carga en materia de asuntos civiles y comerciales. Complementariamente sería conveniente prever la publicación y alta difusión de las decisiones judiciales en materia civil y comercial, especialmente de aquellas que pueden constituir un “test case” paradigmático respecto de casos futuros especialmente en materia de procesos ejecutivos.

· Contar con un diagnóstico real sobre la situación actual de carga procesal, morosidad y congestión respecto de los asuntos civiles-comerciales. Un estudio en estos términos debe servir de fundamento para un proceso de

actualización y depuración de asuntos en la materia, que permita su relativa descongestión así como la recuperación de las expectativas y confianza social respecto a su desempeño.

· Desarrollo legal o jurisprudencial de criterios y principios de interpretación aplicados de manera común por el cuerpo judicial y que permitan avanzar en la consistencia y coherencia de las decisiones de los jueces.

· Continuar con el proceso de fortalecimiento de la opción arbitral como vía alterna a la solución de conflictos en materia civil-comercial. Esta opción debería hacerse más disponible a la mayoría de actores económicos interesados en someter sus conflictos a instancias de este tipo. Por lo general el arbitramento es aún una justicia de elite.

· Aprobación e implementación del nuevo código civil-comercial actualmente en discusión en el congreso paraguayo.

· Solución integral de los problemas asociados a la propiedad de la tierra en el campo. Una definición mejor de los derechos de propiedad en el campo, pasa en primer lugar, por la actualización de los marcos legales por los que se afecta el disfrute de la propiedad rural, los cuales se condensan especialmente en el código de tierras. Ahora bien, los avances en la materia no pueden desconocer que la clarificación de la propiedad no será plenamente posible si no se afrontan los problemas de su mala distribución. Recientes análisis afincados en la economía neoinstitucional han permitido reconocer que derechos de propiedad claros no son excluyentes de procesos de redistribución pendientes que generan conflictividad social. En realidad, los problemas de distribución de la tierra rural trascienden el ámbito de la economía agrícola y, como anota Bardhan, afectan las posibilidades del cambio institucional en razón de que los poderosos intereses de los propietarios de la tierra constituyen un importante límite a transformaciones institucionales de largo alcance (Bardhan, 1999). La consideración integral de una política en este sentido trasciende el ámbito de esta parte del informe.

· Creación y desarrollo de un marco legal y judicial de lo contencioso administrativo. Los recursos contra la acción discrecional y arbitraria del Estado en materia económica pasan por la creación de instancias judiciales que valoren y limiten el potencial abuso del Estado en esta materia el análisis económico del derecho actual ha dejado en claro, que si bien el Estado es el principal garante de las libertades económicas, es también su mayor amenaza dada su particular concentración del poder. Para limitar tales espacios de abuso, la tarea de la justicia administrativa es fundamental. Lo mismo ocurre con el papel de la justicia constitucional la cual tiene en Paraguay un importante rol especialmente a la hora de analizar las competencias y justificaciones para la variación y flexibilización de las leyes económicas especialmente por parte del ejecutivo. Un reto en este sentido a nivel de la Corte Suprema tiene que ver con una mayor actividad en la generación de jurisprudencia y una mayor coherencia y claridad del marco legal.

4.2.2. Sobre el Poder Judicial

El conjunto de recomendaciones a partir de este informe, tiene lugar en un contexto donde los desarrollos micro-analíticos sobre algunos problemas del sistema judicial, han sido ya ampliamente desarrollados y existen planes basados en esos diagnósticos y con estrategias claras y medibles. No es nuestro interés repetir propuestas que ya han sido identificadas o que en algunos casos están en curso. Aún así y especialmente respecto a los vacíos o debilidades arriba identificadas, queremos introducir varias ideas que podría enriquecer y ampliar los ámbitos de acción en la transformación del sistema de justicia paraguayo.

Respecto de las Capacidades institucionales

· Es urgente el fortalecimiento de los juzgados de paz tanto en la ampliación de su número como en la dotación de infraestructura para su trabajo. En la actualidad, los jueces de paz son la mayoría del cuerpo de jueces, tienen importantes competencias y son quienes se relacionan mas directamente con el público, especialmente al interior del país.

· Parece conveniente crear un marco legal que permite la redistribución de jueces a nivel nacional de acuerdo con las necesidades de demanda de justicia. Se trataría de, conociendo los niveles de demanda judicial y la ratio de jueces por unidad poblacional, ajustar la respuesta del sistema de justicia con una movilidad de los jueces a aquellas regiones o eventualmente áreas donde su labor sea especialmente urgida. Esta propuesta no excluye la necesidad de ampliar la nómina de jueces antes anotada.

· Definición a través de interpretación legislativa, de una forma clara y última sobre cómo debe contabilizarse el presupuesto del Poder Judicial. La actual fórmula de incluir bajo el presupuesto judicial un marco amplio de instituciones ha permitido un cumplimiento formal del mandato constitucional pero no ha significado un fortalecimiento presupuestal serio para el funcionamiento de la justicia. En este plano y para garantizar un fortalecimiento del Ministerio Público, es necesario garantizar su autonomía presupuestal a nivel constitucional.

· Realización de diagnósticos micro y con fines de políticas públicas en áreas como des-judicialización de procesos, corrupción judicial, estructura actual de ingreso y ascenso en la rama judicial.

· Fortalecimiento de la Unidad de planeación y seguimiento del sector justicia, encargada , entre otros, de analizar y establecer las prioridades de reforma, evaluar los alcances y limitaciones de los cambios legales y judiciales, promover la coordinación interinstitucional y fortalecer el proceso de construcción de un sistema de estadística judicial.

Sobre la descentralización del trabajo administrativo

· Algunas etapas del proceso judicial como las notificaciones o la labor de archivo podrían ser descentralizadas y desarrolladas por el sector privado. Esto permitiría romper un espacio donde la corrupción ocurre con asiduidad y en condiciones de regulación adecuadas, debe permitir un funcionamiento más eficiente y transparente de estas labores administrativas.

Sobre la corrupción Judicial

· Es necesario establecer una política expresa de lucha contra la corrupción al interior mismo del sistema de justicia. Esta debe estar encabezada por la Corte Suprema de Justicia, aunque dado su papel actual en la integración del cuerpo de jueces hoy en funciones, sería deseable pensar en un organismo diferente, altamente reconocido y con capacidades para el desarrollo de este tipo de funciones.

· El monitoreo y seguimiento social respecto a la labor de los jueces es fundamental en la creación de un sistema de justicia responsable. A este nivel es importante incentivar o potenciar organizaciones de la sociedad civil que están interesadas en un mejor desempeño del sistema judicial. La experiencia de los observatorios de justicia constitucional en Colombia o de las comisiones de seguimiento para la aplicación de la ley en Estados Unidos, son un ejemplo del activo rol que la sociedad civil juega hoy en la debida realización de la justicia. Esta labor también podría realizarse a través de la incorporación del tema judicial como parte de las veedurías ciudadanas que ya existen.

Otra propuesta en este sentido tiene que ver con la creación, al interior de las facultades de derecho o del gremio de abogados, de centros de seguimiento y análisis de la jurisprudencia o de la implementación legal. Tales espacios estarían concebidos como fórmulas para el control y la retroalimentación respecto a las inconsistencias de la jurisprudencia o a los problemas en la aplicación de determinada ley.

Sobre el acceso a la justicia

· Creación de consultorios jurídicos (legal clinics) adscritos a las facultades de derecho que puedan brindar asesoría legal cualificada a la población más pobre, contando con la posibilidad legal de llevar su representación en casos específicos y de limitada repercusión social. El concurso de los estudiantes de derecho, especialmente del último año, podría ser tenido en cuenta también en proyectos de descongestión judicial respecto a aquellos expedientes estancados o a punto de prescripción en las distintas áreas de la jurisdicción.

· Creación legal de la acción de cumplimiento por la cual cualquier ciudadano puede exigir judicialmente el cumplimiento de leyes, decretos o resoluciones que no son objeto de aplicación or la administración.

Sobre el control disciplinario

· Unir en una sola instancia institucional las labores de desarrollo de la carrera judicial y control interno de los jueces. Tal instancia debe ser concebida de manera autónoma, con un claro perfil de gestión y en el caso paraguayo, independiente de la Corte Suprema de Justicia. También y de manera descentralizada, esta instancia podría encargarse de todo lo relativo a la creación y alimentación del soporte administrativo para el funcionamiento de la rama.

· Crear mecanismos de control internos y externos respecto a las tácticas dilatorias o ilegales de abogados o asesores legales. Una parte de la congestión y morosidad judicial está asociada al uso interesado de los recursos y vacíos legales por parte de los abogados. Esto en algunos casos va acompañado de comportamientos claramente fraudulentos que afectan a los clientes. Es necesario fortalecer la capacidad de investigación y sanción de estas conductas, por un órgano especial que no puede ser el juez , el cual ya de por sí está sobrecargado en sus funciones administrativas.

Sobre la publicidad de las decisiones judiciales

· Crear una unidad adscrita a la escuela judicial o a la Corte Suprema de Justicia que garantice la publicación y difusión de las reformas legales, jurisprudencia y doctrina a todos los jueces pertenecientes a la rama judicial.

4.2.3. Sobre la garantía de los derechos humanos

La asunción de que cualquier proceso de reforma del Estado de derecho pasa por la revitalización del papel de la persona como sujeto jurídico y titular de derechos en la esfera privada, respecto de los cuales él debe ser dueño y rector, gestionando su libertad y autonomía frente al resto de la sociedad y frente al Estado . Toda medida ha de dirigirse hacia una efectividad real del principio de igualdad que, más allá de los postulados constitucionales, ha de verificarse en una igualdad real ante la ley y la aplicación que de la misma se haga, en el acceso al empleo, a la libertad de empresa y la libertad en el ejercicio del comercio, dentro de unos cauces institucionales mínimos de legalidad, pero que no se vea determinado y constreñido por la actividad estatal. A partir de esta premisa básica, las líneas estratégicas de reforzamiento institucional pasarían por:

· Adecuado impulso al Centro de Investigación Judicial puede servir para canalizar muchas de las demandas vinculadas a la falta de coordinación en la acción policial, así como constituirse en elemento "corrector" de los abusos policiales. La utilización de herramientas metodológicas procedentes de la criminología, con especial atención al tratamiento de la víctima, coordinándose a través de la Dirección de Política Criminal. (Adscrito al Ministerio Público).

· Una mayor clarificación de los supuestos procesales que habilitan a las autoridades a limitar la libertad de los ciudadanos. Así, supuestos como la aprehensión y la detención, cuyos límites no son siempre claros, pero cuyas consecuencias procedimentales son de gran envergadura. En aras a un mejor conocimiento de la situación, debe examinarse con mayor precisión los criterios procesales y judiciales a la hora de aplicar normas de carácter preventivo limitantes de los derechos fundamentales. Concretamente, en casos como el de la privación de libertad, cuya aplicación ha de ser especialmente cautelosa. En el caso de Paraguay el alto número de encarcelamientos de carácter preventivo o cautelar a la espera de juicio puede ser un indicio de un uso desproporcionado o arbitrario de un mecanismo que debe restringirse a supuestos tasados e interpretado de forma restringida.

· En la misma línea, debe profundizarse en planes y estudios que intenten relacionar los datos correspondientes al número de encarcelamientos sin juicio previo, con el número de habeas corpus interpuestos con motivo de la privación de libertad, así como su uso, desempeño, eficacia y la eventual necesidad de complementar recursos como éste con otro tipo de mecanismos procesales. Todo ello para una mayor restricción de los criterios para decretar la prisión preventiva, sometiéndose a supuestos tasados.

· El correlativo al párrafo anterior es una mayor y mejor formación de los jueces, a través de una carrera judicial que incorpore criterios de excelencia y mérito, sin los cuales la institución judicial no puede tener la más mínima credibilidad. Esta formación ha de dirigirse de manera especial a la formación en materia de derechos humanos, en su parte sustantiva y también procedimental, así como en la normativa nacional e internacional.

· Una mayor promoción y difusión del recurso de amparo como mecanismo de control de la acción de los Poderes Públicos, otorgándole el valor de medidor real del cumplimiento de la Constitución, ampliando incluso los supuestos en los cuales quepa su interposición. En iguales términos, el recurso de inconstitucionalidad adolece de incoherencias constitucionales que impiden determinar con claridad cuál es el alcance de la sentencia de inconstitucionalidad. Si su interés es el de ser un mecanismo efectivo de control de la producción normativa, actos, disposiciones y resoluciones atentatorias de los derechos constitucionales, su valor no puede verse sistemáticamente limitado al caso concreto. Es precisa una revisión del valor de este tipo de resoluciones, considerando formalmente un mayor alcance hacia una eventual oponibilidad erga omnes.

· Dentro del actual entramado institucional, parece que el reforzamiento del Ministerio Público, por cuanto parece una de las instituciones con mayor grado de independencia, reforzaría el compromiso directo en la protección de los derechos y libertades a través de los mecanismos procedimentales previstos al efecto. Las áreas de especial tratamiento habrían de ser las de delitos vinculados al narcotráfico, blanqueo de dinero, evasión de capitales y contrabando por tratarse de delitos íntimamente conectados y cuyas acciones suelen concatenarse y vincularse al mismo autor o grupo de autores. Estos delitos tienen una implicación directa en las garantías de libertad y seguridad personal, así como en el propio derecho a la salud. El papel que la policía judicial está llamada a tener en este contexto es considerable, estableciendo estrechos lazos entre la acción policial en la

lucha del crimen organizado y el impulso que el Poder Judicial podría imprimir.

A su vez, el ejercicio de una mejor administración de justicia pasa por el avance y profundización en los mecanismos que permitan coordinar la acción del Ministerio Público y la CSJ con objeto de alcanzar una mayor eficacia y eficiencia en el seguimiento de la política penitenciaria.

· En materia constitucional, el reforzamiento del Ministerio Público ha de acompañarse de una correlativa y efectiva puesta en marcha de la Defensoría del Pueblo. Ambas instituciones están llamadas a proteger intereses difusos y gozan de legitimidad activa en la interposición de recursos en protección de garantías constitucionales. Sin su existencia, muchas de estas garantías procesales carecen del impulso más básico. Por otra parte, resulta particularmente importante que la Defensoría se dote de las capacidades técnicas e institucionales que permitan que su labor tienda a ser la de una Defensoría proactiva, de forma que no se limite a recabar las quejas y denuncias ciudadanas, sino que desarrolle estrategias y acciones concretas ante juzgados y tribunales.

En el caso del Defensor del Pueblo – aún asumida su reciente designación - es deseable que sea alguien que cuente con un mínimo consenso básico, en torno a candidatos de alto perfil institucional, que permita salvar las diferencias estrictamente partidarias.

· En el desarrollo de la Tutela judicial efectiva, se hace necesario involucrar directamente al Poder Ejecutivo en la forma en que ejerce la potestad sancionadora (penal, administrativa), cuya motivación y conformidad a derecho debe acompañarse de un mayor grado de información al ciudadano respecto de los motivos de la sanción y, particularmente, de cuáles son los medios que el Estado de derecho pone a su disposición para que pueda ejercer plenamente sus derechos de defensa. El motivo de tal propuesta tiene mayor fundamento en una sociedad de bajos niveles de educación que comportan un desconocimiento de los derechos que asiste a los individuos.

· Solucionar los problemas de delincuencia e inseguridad ciudadana no pasan exclusivamente por medidas penitenciarias, cualquier estrategia a largo plazo exige incorporar otro tipo de medidas de carácter preventivo y dirigidas a la reinserción social, especialmente en el caso de los menores que delinquen de forma incipiente. En tal sentido, parece recomendable reabrir el debate en torno a un aumento de la edad a partir de la cual los menores puedan ser imputables penalmente hasta los 18 años (las últimas referencias a la hora de la redacción de este informe la situaban a los 14 años). Asimismo, proceder a la clausura del centro de detención Panchito López, reubicando a los internados en centros penitenciarios adecuados no sólo dotados de las mínimas condiciones de habitabilidad sino también adecuados a las circunstancias de los menores, siendo separados según su edad, situación penal y gravedad de sus imputaciones.

· Del análisis de las materias constitucionales de conocimiento de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, se puede deducir fácilmente que a esta institución no están llegando los temas de alta relevancia social, que inciden en el desarrollo del Estado de derecho y de los derechos humanos. El constitucionalismo ha evolucionado de manera acelerada en la última década y es cada vez mayor y más significativo el papel que los jueces han desempeñado en él. El nuevo derecho se ha enriquecido por las evoluciones en la materia constitucional y por el tratamiento de temas claves por parte de las Cortes. Debe analizarse y revisarse el papel actual de la Corte y su adecuación al Estado social y democrático de derecho.

· Las ostensibles mejoras formales respecto de la protección de la mujer, consecuencia de la aprobación de la Ley de Violencia doméstica, deben

complementarse con recursos y estructuras institucionales que hagan de esta ley una normativa viable y permitan su efectiva aplicación. Asimismo, debe incidirse en los espacios normativos en los que aún se albergan preceptos discriminadores, enmendándolos a la par que diseñar políticas sociales tendentes al asesoramiento y atención a las víctimas.

· El marco orgánico dentro del cual la Corte Suprema de Justicia desarrolla sus funciones debería clarificar y separar las funciones administrativas de las funciones jurisdiccionales. Pero incluso a partir de esta separación, las funciones que le vienen atribuidas como órgano de control de constitucionalidad - respecto de las normas y disposiciones emitidas por el Legislativo y el Ejecutivo – deberían deslindarse de las funciones jurisdiccionales ordinarias como cúspide del Poder Judicial y último órgano revisor. A tal efecto, la aprobación de una ley de la jurisdicción constitucional que diferenciase las funciones de estricta índole constitucional de todas las demás, supondría un paso adelante.

Referencias bibliográficas

Normativas

· Constitución de la República de Paraguay de 20 de junio 1992.
· Ley 879/81 Código de Organización Judicial de 2 de diciembre de 1981.
· Ley 904/81 sobre el Estatuto de las Comunidades Indígenas de 18 de diciembre de 1981.
· Ley 1034/83 del Comerciante de 6 de diciembre de 1983.
· Ley 125/91 del Congreso de la nación Paraguaya del régimen tributario de 9 de enero de 1992.
· Ley 117/1991 de Inversiones de 7 de enero de 1992.
· Ley 296/94 que organiza el Consejo superior de la magistratura de 22 de marzo de 1994.
· Ley No 276/94 Orgánica y funcional de la Contraloría general de República.
· Ley 489/95 Orgánica del Banco Central de Paraguay, de 29 de junio de 1995.
· Ley 593/95 que aprueba el Protocolo de promoción y protección recíproca de inversiones provenientes de Estados no partes del MERCOSUR, de 15 de junio de 1995.
· Ley 597/95 que aprueba el protocolo de Buenos Aires sobre Jurisdicción internacional en materia contractual, de 15 de junio de 1995.
· Ley 609/95 que organiza la Corte Suprema de Justicia, de 8 de junio de 1995.
· Ley 631/95 de organización de la Defensoría del pueblo.
· La ley 669/95 que modifica los gravámenes específicos establecidos en la ley 284/71 de tasas judiciales, de 14 de septiembre de 1995.
· Ley 838/96 que indemniza a víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1945 a 1989 de 12 de septiembre de 1996.
· Ley 861/96 General de Bancos, financieras y otras entidades de crédito de 24 de junio de 1996.
· Ley 912/96 que aprueba el protocolo de armonización de normas sobre propiedad intelectual en el MERCOSUR, en materia de marcas, indicaciones de procedencia y denominaciones de origen, de 1 de agosto de 1996.
· Ley 1084/97 de enjuiciamiento de magistrados de 19 de junio de 1997.
· Ley 1064/97 de la industria maquiladora de 13 de mayo de 1997.
· Ley 1066/97 que reglamenta el art. 32 de la Constitución Nacional de 17 de junio de 1997.
· Ley 1143/97 que aprueba el Protocolo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR, de 2 de octubre de 1997.
· Ley 1160/97 por la que se aprueba el Código Penal.
· Ley 1328/98 de Derechos de Autor y Derechos Conexos, de 15 de octubre de 1998.

· Ley 1286/98 Nuevo Código Procesal Penal de 8 de julio de 1998.
· Ley 1294/98 de Marcas de 6 de agosto de 1998.
· Acordada 80 de 1998 Reglamento Interno de la Corte Suprema de Justicia.
· Ley 1376/1998 que crea la escuela judicial y regula su funcionamiento, de 31 de diciembre de 1998.
· Ley 1444/99 que regula el periodo de transición penal de 17 de junio de 1999.
· Ley 1500/99 que reglamenta la garantía constitucional del Hábeas Corpus.
· Ley 1630 de Patentes
· Ley 1626 de la Función Pública
· Ley 1535 de Administración Financiera del Estado

Informes, Proyectos, Documentos

ABENTE, D. “People Power in Paraguay”. Journal of Democracy 10.3 (1999) 93-100.

AMNISTÍA INTERNACIONAL PARAGUAY. *Servicio militar: Reclutamiento de niños, malos tratos habituales y muertes sin aclarar.* AMR 45/002/2001/s. [en línea]. (Abril 2001).

AMNISTÍA INTERNACIONAL PARAGUAY. *Panchito López Juvenile Detention Centre: An opportunity for the Government of Paraguay to meet its promises.* AMR 45/004/2001. Abril 2001. [en línea]. <http://web.amnesty.org/ai.nsf/print/AMR450042001?OpenDocument>. [Consulta: 19 de julio 2001].

BANCO MUNDIAL. *Paraguay-Principal Constraints to Private Sector Development* [en línea]. Washington: February, 1997. www.worldbank.org [Consulta: 8 de julio 2001].

BARDHAM, P. *Entendiendo el subdesarrollo: retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres.* [en línea]. www.worldbank.org [Consulta: 8 de julio 2001].

BORDA, D y MASI, F. *Los límites de la transición. Economía y Estado en el Paraguay en los años 90*. Asunción: CIDSEP y Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, 1998.

BOGARIN, J. *Informe Sobre Independencia Judicial en Paraguay*. [en línea]. <http://www.cejamericas.org/newsite/forochat/doc/Paraguay.rtf>[Consulta: 12 de Marzo 2002].

CALLONI, Stella. *Los archivos del horror del Operativo Cóndor* (1994). [en línea]. <http://www.derechos.org/nizkor/doc/condor/calloni.html> [Consulta: 17 de julio 2001].

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Tercer informe sobre la situación de los DD.HH. en Paraguay.* OEA/Ser/L/VII/.110 doc 52. 9 marzo 2001. [en línea]. <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Paraguay01sp/indice.htm> [Consulta: 1 de julio 2001].

COMISION INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). *Informe anual de la situación de los DD.HH. en la Región 1998*. Capítulo IV Paraguay. OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev. 16 abril 1999. [en línea]. <http://www.cidh.oas.org/annualrep/98span/Capitulo%204Paraguay.htm>. [Consulta: 1 de julio 2001].

CIDSEP (Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política). *Control Constitucional y Voluntad Democrática*. Autores: Rafael Dendia y Jorge Darío Cristaldo. Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción". Asunción, (abril 1993).

CIDSEP (Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política). *Guía de Instrucción Práctica para los Jueces de Paz*. Autores: José María Cabral y Luis María Benítez Riera. Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción". Asunción, septiembre 1993.

CODEHUPY (Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay). "Derechos Humanos en Paraguay". Asunción 2000.

COMISION EUROPEA – REPUBLICA DEL PARAGUAY. *Proyecto de Modernización institucional del Paraguay*. Proyecto PRY/B7-310/96/333. Información básica accesible [en línea].
<http://www.mre.gov.py/reforma/Estado .htm>. [Consulta: 4 de julio 2001].

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sitio web del Poder Judicial de Paraguay [en línea] http://www.pj.gov.py/ [Consulta: 17 de Marzo de 2002].

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *Informe de avances de la implementación del nuevo Sistema Penal*. Elaborado por la Oficina Técnica para la implementación de la Reforma del Sistema Penal y Oficina de Prensa. (Agosto 2001.)

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DEL PARAGUAY. *Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Poder Judicial.* Componente III. Sistema de Gestión Administrativa. Proyecto PNUD Par/997/017- BID. Asunción: PNUD-CSJP, 1999.

Diario ABC. *Ejecutivo se une al Senado para cambiar a ministros de la corte*. 11/10/1999.

FERNANDEZ E., J.F. "El derecho internacional de los derechos humanos y la normativa jurídica nacional". *Propuestas Democráticas*,. Año II, Vol II, nº 6. abril-junio (1995), págs. 49-55.

Freedom House: *Economic Freedom of the World: 2001 Annual Report.*

GALEANO, L. A. "La pobreza en el Paraguay rural". *Informe sobre los Derechos Humanos en Paraguay* (1997). [en línea] Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES).
<http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/1997/25.html> [Consulta: 8 de julio 2001].

GOBIERNO DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY / INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL. *Diagnóstico sobre los patrones de comportamiento y desempeño institucional, gobernabilidad y corrupción en el sector público del Paraguay* (borrador). 29 noviembre 2000. [en línea].
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/paraguay/resultados.pdf>
[Consulta: 3 de julio 2001].

INTERNATIONAL FOUNDATION FOR ELECTORAL SYSTEMS (IFES). Dr. Raúl Sapena Brugada. *Los derechos humanos y la sociedad excluyente: la exclusión del otro.*

IRELA. "Paraguay después de la crisis: ¿prosperará la democracia?" [en línea]. <http://www.irela.es 1999>[Consulta: 10 de julio 2001] .

LEX MUNDI. *A guide to doing business in Paraguay.* [en línea]. Lex Mundi. Julio 1999. http://www.lexmundi.org/Publications/INTL_Guides/guide-paraguay.PDF [Consulta: 20 de septiembre 2001].

LÓPEZ, F. El *Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.* Asunción: Intercontinental Editora , 2000. ISBN 99925-59-04-7

MATEO BALMELLI, C. *El desarrollo institucional*, Ed. El Lector. Asunción – Paraguay, 1995.

MARTINI, C. y YORE, M. *La corrupción como mecanismo de reproducción del sistema político paraguayo*. CIDSEP/UC, (Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política de la Universidad Católica) "Nuestra Señora de la Asunción". Asunción, noviembre 1998.

MENDONCA, D. Estado Social de Derecho. *Análisis y Desarrollo de una fórmula constitucional*. Asunción: CIDSEP- Konrad Adenauer. 2000

MOLINAS VEGA, J. R. "El mercado de las tierras rurales en Paraguay". Serie desarrollo productivo. Red de Desarrollo Agropecuario. Unidad de Desarrollo Agrícola. División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Santiago, Chile: CEPAL-NACIONES UNIDAS: 2000.

NIZKOR. Tierra Viva "Situación de los pueblos indígenas". *Informe sobre los Derechos Humanos en Paraguay* 1996. Tierra Viva.

NORTH, D. "Institutions and Credible Commitment". *Journal of Institutional and Theoretical Economics* (JITE) (1993) 149/1 11-23.

O'DONNELL, G. "La irrenunciabilidad del Estado de Derecho". *Instituciones y Desarrollo*. Números 8 y 9 (2001) p. 43-82.

OMC. Paraguay: Informe 1997. *Exámenes de las políticas comerciales*. [en línea]. OMC: Julio, 1997. www.wto.org [Consulta: 24 de septiembre 2001].

PEI, P. *Evolución del Presupuesto del Poder Judicial 1989 al 2000*. Serie Presupuesto Público Número 3. Asunción, Paraguay: Centro Paraguayo para la Promoción de la Libertad Económica y de la Justicia Social.

PNUD-PARAGUAY. *Poder Judicial. En Calidad democrática y Gobernabilidad en el Paraguay.* Informe 1º. Desarrollo Institucional Relaciones Socio-Económicas. Chile: PNUD, 1996. p. 50-65.

Presidencia de la República. *Plan Estratégico Económico y Social: Para transformar la crisis en oportunidad.* Marzo 2001.
http://www2.paraguaygobierno.gov.py/pees

RIQUELME, Q. "Derechos a la asociación, participación y reunión en organizaciones campesinas". *Informe de DD.HH. en Paraguay 1997* [en línea]. Centro de Documentación y Estudios (CDE).
<http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/paraguay/1997/20.html>
[Consulta: 6 de julio 2001].

RIVEROS, M.. *Informe sobre la libertad de prensa y expresión en Paraguay durante el año 2000*. [en línea]. Sindicato de Periodistas de Paraguay (SPP) http://www.derechos.org/nizkor/paraguay/doc/prensa.html. [Consulta: 17 de julio 2001].

SALCK, K.M. "Operation Condor and Human Rights: A Report from Paraguay's Archive of Terror". *Human Rights Quaterly* 18.2 (1996) 492-506.

SAPENA BRUGADA, R. (Presidente de la Corte Suprema de Justicia). *Los derechos humanos y la sociedad excluyente: la exclusión del otro.*

SAPENA BRUGADA, Raúl. International. *Los derechos humanos y la sociedad excluyente: la exclusión del otro*. [en línea]. Foundation for Election Systems (IFES). <http://www.ifes.org.py>[Consulta: 18 de julio 2001].

SEN, A. *What is the role of legal and judicial reform in the development process* [en línea]. Barcelona: IIG, 2000. http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/resenas/tema4/resena0099.htm. [Consulta: 12 de septiembre 2001].

SEN A. *Desarrollo como libertad*. Barcelona: Planeta, 1998.

SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS. *Visión Conjunta de la situación de Paraguay*. Asunción, 2001.

SOSA, E. "Restructuring of Justice Administration in Paraguay". *Saint Louis University Law Journal*. Vol 42. (Fall, 1998) Número 4, p. 15-28.

TIERRA VIVA. Situación de los Pueblos Indígenas. Informe sobre los Derechos Humanos en Paraguay (1996).

UNDP-CSJP. Perfil de Proyecto. *Establecimiento de la Carrera Judicial y de evaluación de desempeño de Jueces*. Asunción: PNUD, 2001.

US-AID. University of Texas: *Transparencia Internacional: Estudio sobre ética, probidad y responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos en Latinoamérica*. 1999.

US-AID: *Paraguay Overview*. Disponible en www.usaid.gov/country/lac/py

US COMMERCIAL SERVICE. *Paraguay country commercial guide fy2001*. [en línea]. http://www1.usatrade.gov/website/ccg.nsf/ShowCCG?OpenForm&Country=PARAGUA. [Consulta: 27 de Septiembre 2001].

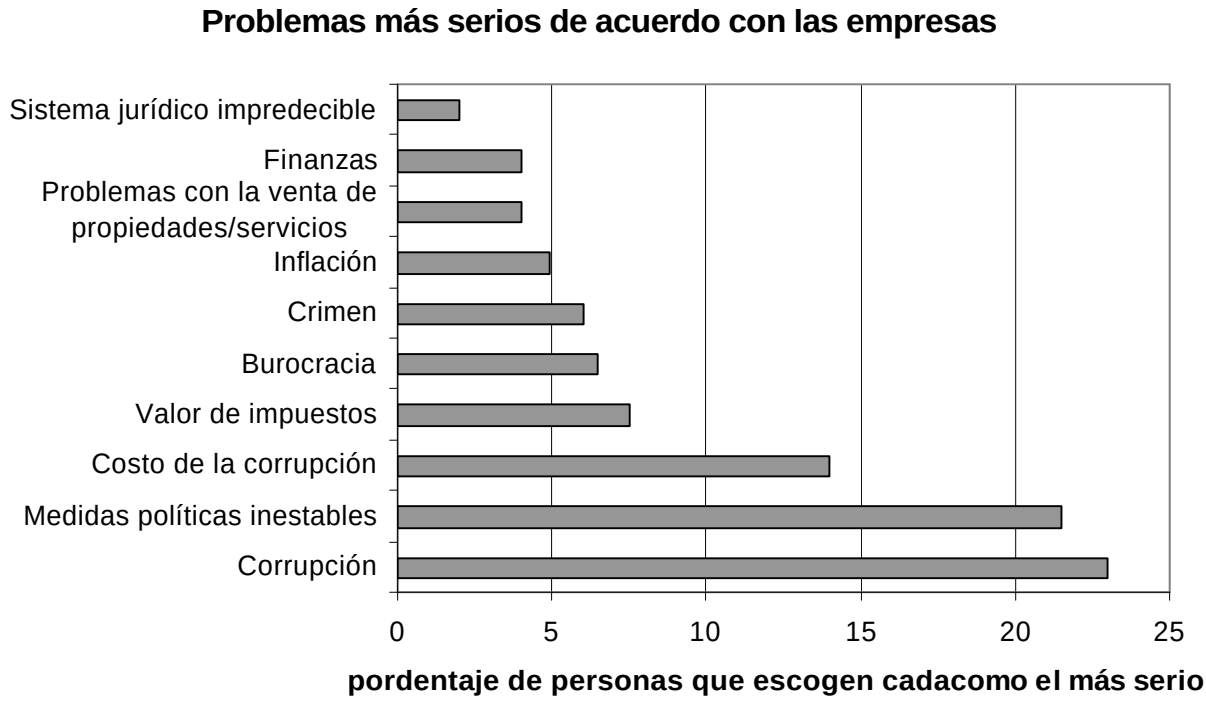
US Department of State (Bureau of Democracy, Human Rights and Labor). *Paraguay. Country Report on Human Rights Practices – 2000*. [en línea]. <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt /2000/wha/index.cfm?docid=823> [Consulta: 8 de julio 2001].

US TRADE REPRESENTATIVE. *2001 Special 301 Report*. [en línea]. Washington: USTR, 2001 http://www.ustr.gov/enforcement/special.pdf [Consulta: 10 de Octubre 2001].

VALENZUELA, A. "Paraguay: The Coup That Didn't Happen". Journal of Democracy 8.1 (1997) 43-55.

VARGAS, J. *Las reformas judiciales en América Latina como experiencia de política pública*. [en línea]. Documento del foro Balance de la reforma Judicial en la última década en Latinoamérica. Alertanet, 2001. http://www.geocities.com/alertanet2/f3-JVargas.htm#_edn1. [Consulta: 18 de septiembre 2001].

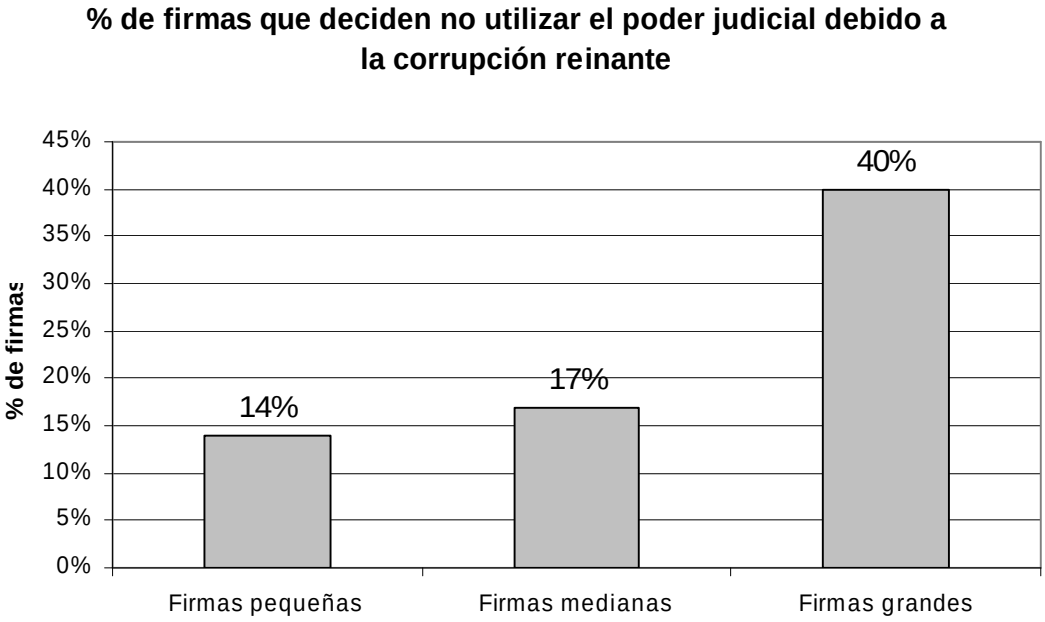
Gráfico 1. Medidas de política inestables como problema institucional serio para las empresas.



Fuente: Banco Mundial, 1999.

Gráficos 2 y 3. La percepción sobre la predictibilidad en la interpretación de las leyes y el uso del Sistema de Justicia.

Fuente: Banco Mundial, 1999.



Fuente: Banco Mundial, 1999.

Cuadro 4. Tipos e intensidad de los problemas relacionados con el gerenciamiento de personal, presupuesto y provisión de servicios.

	Disc_per	Tran_per	Simp_per	Disc_bud	Tran_bud	Simp_bud	Disc_ser	Tran_ser	Simp_ser
Poder Judicial	PRO	PRO	PRO	BAJA	PRO	BAJA	PRO	BAJA	BAJA
Ministerio de Educación	BAJA	ALTA	PRO	PRO	PRO	ALTA	PRO	PRO	PRO
Ministerio de Hacienda	ALTA	BAJA	ALTA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA
Ministerio de Salud	ALTA	PRO	ALTA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA	BAJA
Aduanas nacionales	BAJA	PRO	BAJA	ALTA	PRO	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA
Policía Nacional	BAJA	PRO	BAJA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA

Nomenclatura:
Tran_per: Transparencia en el gerenciamiento de personal.
Tran_bud: Transparencia en el gerenciamiento de presupuesto.
Tran_ser: Transparencia en el gerenciamiento de provisión de servicio.
Simp_per: Falta de complejidad administrativa en el gerenciamiento de personal.
Simp_bud: Falta de complejidad administrativa en el gerenciamiento de presupuesto.
Simp_ser: Falta de complejidad administrativa en la provisión del servicio.
Disc_per: Discreccionalidad en el gerenciamiento del personal.
Disc_bud: Discreccionalidad en el gerenciamiento del presupuesto.
Disc_ser: Discreccionalidad en la provisión del servicio.

Fuente: Banco Mundial, 1999.

Cuadro 5. Número de Jueces existentes 1997-1998, aprobados 1999 y proyectados 2000 según circunscripción judicial.

Circunscripción judicial	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**
Capital*	181	193	206	232
Guairá y Caazapá	38	38	40	49
Encarnación	42	46	46	52
Concepción	24	27	27	25
Alto Paraná y Canindeyú	41	51	53	72
Amambay	10	11	12	17
Caaguazú y San Pedro	73	55	55	57
Ñeembucú	15	18	18	22
San Juan Bautista	19	16	16	25
Total	**443**	**455**	**473**	**551**

Fuente: PEI, 2000. Con base en datos de las leyes de presupuesto y del proyecto de presupuesto elaborado por la Corte Suprema de Justicia.

Cuadro 6. Número de habitantes según circunscripción judicial.
Valores absolutos y como porcentajes de participación en total.

Circunscripción judicial	1997	% part.	1998	% part	1999	% part	2000	% part.
Capital*	2.313.824	45,5	2.372.432	45,5	2.432.569	45,4	2.494.279	45,4
Guairá y Caazapá	315.227	6,2	316.591	6,1	317.852	5,9	319.010	5,8
Encarnación	454.757	8,9	466.681	8,9	478.735	8,9	490.969	8,9
Concepción	185.496	3,6	187.674	3,6	189.813	3,5	191.911	3,5
Alto Paraná y Canindeyú	728.351	14,3	767.313	14,7	808.164	15,1	850.978	15,5
Amambay	127.011	2,5	130.273	2,5	133.573	2,5	136.910	2,5
Caaguazú y San Pedro	775.087	15,2	791.208	15,2	807.422	15,1	823.723	15,0
Ñeembucú	86.965	1,7	87.433	1,7	87.873	1,6	88.285	1,6
San Juan Bautista	98.607	1,9	99.230	1,9	99.823	1,9	100.385	1,8
Total	**5.085.325**	**100,0**	**5.218.835**	**100,0**	**5.355.842**	**100,0**	**5.496.450**	**100,0**

Fuente: PEI, 2000.

Cuadro 7. Número de habitantes por juez según circunscripción judicial.
Incluye los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del tribunal de cuentas.

Circunscripción judicial	1997	% part.	1998	% part	1999	% part	2000	% part.
Capital*	2.313.824	45,5	2.372.432	45,5	2.432.569	45,4	2.494.279	45,4
Guairá y Caazapá	315.227	6,2	316.591	6,1	317.852	5,9	319.010	5,8
Encarnación	454.757	8,9	466.681	8,9	478.735	8,9	490.969	8,9
Concepción	185.496	3,6	187.674	3,6	189.813	3,5	191.911	3,5
Alto Paraná y Canindeyú	728.351	14,3	767.313	14,7	808.164	15,1	850.978	15,5
Amambay	127.011	2,5	130.273	2,5	133.573	2,5	136.910	2,5
Caaguazú y San Pedro	775.087	15,2	791.208	15,2	807.422	15,1	823.723	15,0
Ñeembucú	86.965	1,7	87.433	1,7	87.873	1,6	88.285	1,6
San Juan Bautista	98.607	1,9	99.230	1,9	99.823	1,9	100.385	1,8
Total	**5.085.325**	**100,0**	**5.218.835**	**100,0**	**5.355.842**	**100,0**	**5.496.450**	**100,0**

Fuente: PEI, 2000. Con base en datos de las leyes de presupuesto y del proyecto de presupuesto elaborado por la Corte Suprema de Justicia y datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.

Cuadro 8. Cargos Presupuestados del Poder Judicial según sus órganos.
Incluye cargos de representación.

Órganos	**1997**	**1998**	**1999**
Corte Suprema de Justicia	4.237	4.319	5.024
Ministerio Público	663	709	1.624
Justicia Electoral	1.458	1.518	1.518
Consejo de la Magistratura	14	21	25
Total	**6.372**	**5.567**	**8.191**

Fuente: PEI, 2000.

Cuadro 9. Gastos Ejecutados de la Administración Central.
Como porcentajes de participación en el total con base en guaraníes corrientes

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Poder Ejecutivo	56.7	57.4	58.9	73.1	75.6	73.5	75.3	71.3	72.0	70.4
Poder Legislativo	0.3	0.4	0.4	0.6	1.7	0.9	0.8	1.0	0.9	0.9
Poder Judicial	1.2	1.2	1.4	1.6	2.4	2.5	2.7	4.1	4.7	4.0
Contraloría general	-	-	-	-	0.3	0.3	0.3	0.4	0.5	0.4
Obligaciones diversas	41.7	41.0	39.3	24.6	21.1	22.8	20.9	23.2	21.8	24.3
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: PEI, 2000. Cálculos propios con base en datos del Informe Financiero del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 10. Gastos ejecutados del Poder Judicial según clasificación económica.
Como porcentajes de participación en el total con base en guaraníes corrientes.

Conceptos	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Gastos Corrientes	85.1	89.5	90.1	95.5	97.9	96.8	92.4	85.5	87.2	89.7
Gastos de capital	14.9	10.5	9.9	4.5	2.1	3.2	7.6	14.5	12.8	10.3
Total	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

Fuente: PEI, 2000. Cálculos propios con base en datos la Dirección de Política fiscal del ministerio de Hacienda y del Informe Financiero del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 11. Gastos Ejecutados del Poder Judicial según órganos.
En millones de Guaraníes corrientes.

Organos	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Corte Suprema de Justicia	5.544	8.363	17.239	19.288	28.886	40.712	52.667	72.217	91.254	105.775
Ministerio Público	-	-	-	279	7.885	8.367	17.170	54.123	67.583	50.186
Justicia Electoral	-	-	-	2.199	4.507	7.721	10.508	12.637	15.391	18.754
Consejo de la Magistratura	-	-	-	2.001	292	n.d.	947	979	1.148	1.169
Total	**5.544**	**8.363**	**17.239**	**23.767**	**41.570**	**56.800**	**81.292**	**139.956**	**175.376**	**175.884**

Fuente: PEI, 2000. Con base en el Informe Financiero del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 12. Gastos presupuestados y obligados de la Corte Suprema de Justicia según objeto del gasto.
En millones de guaraníes corrientes y como porcentajes de ejecución del gasto.

Objeto del gasto	1997			1998		
	Ajustado	Obligado	% Ejec.	Ajustado	Obligado	% Ejec.
Servicios personales	76.430	72.739	95.2	85.477	84.058	98.3
Servicios no personales	4.449	3.931	87.4	4.646	3.978	85.6
Bienes de consumo y de cambio	1.415	1.261	89.1	2.208	1.825	82.7
Inversión física	28.560	12.387	43.4	40.460	14.884	36.8
Servicio de la deuda pública	-----	-----	-----	477	311	65.2
Transferencias	100	93	93.0	9.030	106	1.2
Otros gastos	1.150	843	73.3	3.245	613	18.9
Total	**112.154**	**91.254**	**81.4**	**145.543**	**105.775**	**72.7**

Fuente: PEI, 200. Con la base en el Informe Financiero del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 13: Remuneraciones aprobadas y proyectadas de la Corte Suprema de Justicia.
Incluye gastos de representación.

	1997	1998		1999		2000
Descripción	**Aprobado**	**Proyectado**	**Aprobado**	**Proyectado**	**Aprobado**	**Proyectado**
Corte Suprema de Justicia						
Presidente	12.000.000	13.000.000	12.000.000	14.000.000	12.000.000	15.000.000
Ministro	11.000.000	12.000.000	11.000.000	13.000.000	11.000.000	14.000.000
Jueces de Tribunales de Apelación						
Tribunal de Apelación	8.100.000	8.800.000	8.100.000	9.900.000	8.100.000	11.000.000
Juzgado de 1ra. Instancia	6.800.000	8.000.000	6.800.000	8.400.000	6.800.000	9.300.000
Juzgado de Paz	2.100.000	3.000.000	2.100.000	3.500.000	2.790.000	4.800.000
Defensores	4.500.000	4.900.000	4.500.000	5.500.000	4.500.000	6.100.000
Funcionarios de Tribunales de Apelación y Juzgados de Primera Instancia						
Secretario Cámara Apelación	2.050.00	2.950.000	2.050.000	2.600.000	2.493.600	3.513.600
Secretario Juzgado 1ra. Instancia	2.050.00	2.950.000	2.050.000	2.600.000	2.493.600	3.513.600
Secretario de Defensoría	-----	2.100.000	1.367.500	1.906.500	1.747.600	2.097.100
Ujier	1.154.500	1.530.000	1.154.500	1.385.400	1.269.900	1.523.800
Oficial de Secretaría	1.096.100	1.450.000	1.096.100	1.315.300	1.205.700	1.446.800
Dactilógrafo/Operador	1.039.100	1.588.800	1.039.100	1.246.900	1.143.000	1.371.600
Relatores	4.500.000	4.900.000	4.500.000	5.500.000	4.500.000	6.840.000
Administración						
Director General	8.100.000	8.800.000	8.100.000	9.900.000	8.100.000	11.000.000
Director	5.822.700	6.500.000	5.822.700	7.000.000	6.500.000	8.376.000
Jefe Departamento	2.950.000	3.900.000	2.950.000	3.540.000	4.150.000	3.540.000
Jefe Sección	1.723.700	1.931.300	1.723.700	2.317.500	1.970.000	2.364.000
Registros Públicos						
Director	5.822.700	6.500.000	6.500.000	7.000.000	6.500.000	8.376.000
Jefe	1.820.600	2.950.000	1.820.600	2.600.000	2.493.600	2.992.300
Auxiliar	10154.500	1.530.000	1.154.500	1.556.400	1.426.700	1.219.800

Fuente: PEI; 2000. Con base en datos de las leyes de presupuesto y del proyecto de presupuesto elaborado por la Corte Suprema de Justicia.

Cuadro 14. Gastos de las Circunscripciones Judiciales.
En millones de Guaraníes Corrientes y como porcentaje de participación total.

Circunscripción judicial	Ejecutado 1997	% Part.	Ejecutado 1998	% Part.	Aprobado 1999	% Part	Proyecto 2000	% Part.
Capital*	35.130	60.5	37.911	58.2	48.762	54.0	102.425	53.1
Guairá y Caazapá	2.814	4.8	3.336	5.1	4.969	5.5	11.088	5.7
Encarnación	3.894	6.7	4.421	6.8	6.627	7.3	12.710	6.6
Concepción	2.101	3.6	2.385	3.7	3.801	4.2	7.684	4.0
Alto Paraná y Canindeyú	5.023	8.6	6.472	9.9	9.914	11.0	22.617	11.7
Amambay	1.662	2.9	1.971	3.0	3.104	3.4	6.751	3.5
Caaguazú y San Pedro	4.625	8.0	5.515	8.5	8.093	9.0	16.990	8.8
Ñeembucú	1.438	2.5	1.600	2.5	2.582	2.9	5.648	2.9
San Juan Bautista	1.393	2.4	1.499	2.3	2.422	2.7	7.139	3.7
Total	**58.080**	**100.0**	**65.110**	**100.0**	**90.274**	**100.0**	**193.052**	**100.0**

Fuente: PEI, 2000. Con base en el informe del Ministerio de Hacienda 1997-1998. Ley de presupuesto de 1999 y proyecto de presupuesto de 2000 elaborado por la Corte Suprema de Justicia.

Cuadro 15. Gastos ejecutados de la administración central.
Como porcentajes de los montos presupuestados, con base en guaraníes corrientes.

	1994	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**
Poder ejecutivo	87.6	86.1	78.6	81.7	79.1
Poder Legislativo	83.4	72.8	78.7	86.9	88.0
Poder Judicial	95.6	86.2	78.7	85.6	70.0
Contraloría General	92.6	87.6	74.5	88.9	94.9
Obligaciones Diversas	87.5	92.1	82.1	85.8	85.1
Administración Central	87.7	87.2	79.4	82.8	80.2

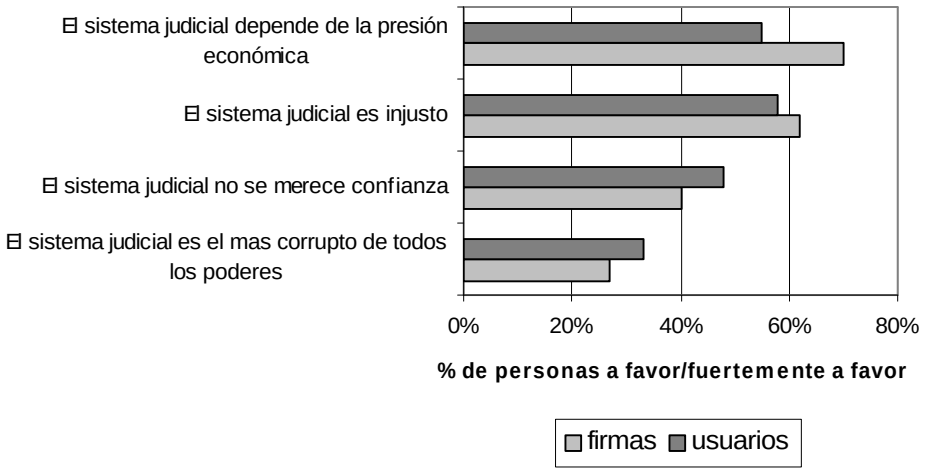
Fuente: PEI; 2000. Elaboración propia con base en datos del Informe Financiero del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 16. Ingresos de la Corte Suprema de Justicia según fuente de financiamiento.
En millones de Guaraníes corrientes.

Ingresos	**Aprobado 1997**	**Aprobado 1998**	**Aprobado 1999**	**Aprobado 2000**
Recursos del Tesoro	83.554	83.618	113.579	236.296
Transferencias corrientes	77.434	82.956	101.993	211.535
Transferencias de capital	6.120	662	11.586	24.761
Recursos institucionales	28.600	56.807	49.073	50.358
Tasas actuación judicial (1)	28.600	n.d.	49.073	32.640
Tasas especiales	0	n.d.	0	17.718
Recursos del crédito público	0	5.120	6.543	14.814
Total	**112.154**	**145.545**	**169.195**	**301.468**

Fuente: PEI, 2000. Con base en el informe del Ministerio de Hacienda 1997-1998. Ley de presupuesto de 1999 y proyecto de presupuesto de 2000 elaborado por la Corte Suprema de Justicia.

Gráfico 17. Percepción social sobre el Poder Judicial.



Fuente: Banco Mundial, 1999.

Gráfico 18. Reclamos indígenas sobre tierras para el período 1994-1998.

RESUELTOS	PARCIALMENTE RESUELTOS	NO RESUELTOS
Wonta	Yanekyaha	Mistolar
Karcha Balhut	Totobiegosode	Fischat San Leonardo
Cora-í		Xakmok Kasek
La esperanza		El Estribo
Yamasamakxaxapen (x3)		Nakte Amyep
Pitiantua (x2)		Sawhoyamaxa
Tapieté		Makthlawaiya
Santa Rosa		Kayaweatog Kelasma
Keylyephapopyet		Yake Axa
Lemenxay		Esmeralda
Pyjasú (x2)		Josojishi
Cayin' oClim		La Abundancia
Campo Ampú		Paratodo
Manjui-Nivaclé		Naeñec
		Cacique Sapo
		Naranhaty
		Familias Unidas
		Yishinachat
		Yalve Sanga
		Rinconada Flavio
		Karanday pukú
		Santa Teresita
		La Esperanza
		Canaan
		Jesudi
		Yalve Sanga

Fuente: Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay. Comisión Interamericana de los estados Americanos. 9 de marzo de 2001. OEA/Ser/L/VIII.110.

1. Una aproximación a la sociedad de la información

El fenómeno de la globalización penetró en todas las esferas de la vida humana a partir de la pasada década de los noventa. Prácticamente hoy ningún área del comportamiento humano y social ha quedado libre de recibir y experimentar las influencias que se le atribuyen a ese proceso.

Con el advenimiento de la globalización se ha producido una gran transformación de orden económico y tecnológico. Siguiendo a Manuel Castells (1998), en términos económicos, podemos caracterizar a la economía actual por tres grandes características: es informacional, es global y funciona en red, siendo los elementos clave hoy día las capacidades tecnológicas y humanas de generar, procesar y producir. En este sentido, para el propio Castells, información y conocimiento son las variables decisivas en la productividad y en la competitividad.

Actualmente, pues, nos hallamos en el contexto de una nueva economía, una economía global, concepto que no equivale al de economía mundial o economía fuertemente internacionalizada. Siguiendo a Castells, podemos considerar a esta economía como aquella *"cuyos componentes nucleares tienen la capacidad institucional, organizativa y tecnológica de funcionar como una unidad en tiempo real, o en un tiempo establecido, a escala planetaria"* (Castells, 2000). En este sentido, una economía globalizada no necesariamente tiene que estar fuertemente internacionalizada o mundializada (Couriel, 1998). En consecuencia, la principal característica de esta economía es que muchas de las decisiones políticas o regulaciones que van a afectar decisivamente a nuestras vidas se toman fuera del espacio nacional, en uno de tipo transnacional no configurado institucionalmente como espacio ni como comunidad política.

Para autores como Estefanía (1998) tres son las causas que han conducido a esta nueva situación: 1) la aceleración de los ritmos de apertura económica y de los intercambios de mercancías y servicios, 2) la liberación de los mercados de capitales que ha integrado las plazas financieras y las bolsas de valores de todo el mundo, haciéndolas interdependientes y 3) la revolución de la tecnología, la información y las comunicaciones.

Podemos encontrar que la mayor parte de la gente en el mundo no trabaja en empresas globales, ni siquiera en empresas que están relacionadas con procesos globales. Entre el ochenta y el noventa por ciento de la mano de obra mundial trabaja en mercados de trabajo locales, entendiendo como tales a los mercados de trabajo regionales (Castells, 1998). En este sentido, aunque la venta en exportaciones es importante, la empresa hace lo esencial en el mercado nacional o regional. Desde este punto de vista, se ha producido, según Castells, un mito: el de la globalización. No nos encontramos, pues, en una economía mundializada ; lo que ocurre es que las actividades cercadas, nucleares de todas las economías, sí están globalizadas.

Es fundamental destacar que las principales responsables de este proceso, la información y la tecnología, están globalizadas. Por otra parte, la mano de obra más cualificada, no la mano de obra en general, también está globalizada. Este efecto es una clara muestra de que los mercados más

importantes y más dinámicos están interpenetrados; es decir, la mayor parte de mercados son regionales, pero es fundamental por parte de las empresas de otros países la capacidad o no de penetrar en los mercados de las restantes regiones. Es decir, que la estrategia, la situación de empresas en el comercio internacional sí es importante, aunque no sea lo único.

Por su parte, las empresas multinacionales, con sus empresas y relaciones de valor, constituyen el corazón de la producción industrial y de servicios mundial. En este sentido, la dinámica, la situación y el funcionamiento de las economías dependen de la conexión con este núcleo central, por vínculos sucesivos entre lo que se realiza o se trabaja y lo que ocurre en ese núcleo central en el país y en el mundo constituye el elemento clave en el proceso de globalización.

Demos tener en cuenta que la globalización misma es un proceso objetivo y multidimensional, no sólo económico. En resumen, su expresión más determinante es la interdependencia global de los mercados financieros (entendiendo como tales a los lugares, mecanismos o sistemas en los que se compra y vende cualquier tipo de activo financiero – acciones, letras del tesoro, bonos y obligaciones, por ejemplo), permitida por las nuevas tecnologías de información y comunicación. En este sentido, si el dinero es global, nuestras economías son globales, porque nuestras economías se mueven al ritmo de la inversión de capital. Y si las monedas se cotizan globalmente, las políticas monetarias no pueden decidirse autónomamente en los marcos nacionales.

En consecuencia, también está globalizada la producción de bienes y servicios, en torno a redes productivas y el comercio internacional es el sector del que depende la creación de riqueza en todas las economías, pero ese comercio expresa la internacionalización del sistema productivo. A esto debemos añadir que la ciencia y la tecnología están globalizadas en redes de cooperación y comunicación, así como el mercado global de trabajadores altamente especializados, sin olvidar que las migraciones contribuyen a una globalización creciente de otros sectores de trabajadores (Castells, 2000).
El tercer elemento que caracteriza a la Sociedad de la Información y el Conocimiento es el “espacio de flujos”. No debemos olvidar que espacio y tiempo constituyen las dos dimensiones fundamentales de la vida humana. Las nuevas tecnologías han permitido la irrupción de un nuevo espacio-tiempo social: el espacio de los flujos (Castells, 2000). Ello es evidente si tenemos en cuenta que nuestra sociedad actual está construida en torno a flujos (flujos de capital, flujos de información, flujos de tecnología o flujos de interacción organizativa); es decir, en torno a secuencias de intercambio e interacción determinadas mantenidas por los actores sociales en las estructuras económicas, políticas y simbólicas de la sociedad.

Otra característica que debemos tener en cuenta en este proceso es el funcionamiento en red. Las redes empresariales, según Castells, son ya un término antiguo. Lo que ha cambiado con las redes también es la tecnología. La red – vinculando juntos varios elementos, varias personas, varios fragmentos de empresa o varias empresas para realizar alguna actividad de manera conjunta – presenta la ventaja de la flexibilidad, de la adaptación rápida a la demanda: cuando hay una demanda fuerte se organiza la red; cuando no la hay, se disuelve y se usan nuevos recursos.

Pero todo esto tiene un gran problema: la coordinación. No obstante, con la aparición de las nuevas tecnologías de la información se puede obtener la flexibilidad de la red y también la coordinación y unidad de proyecto de la decisión con las tareas que hay que realizar. Esto se concreta en la aparición de una nueva forma de actividad económica que Castells (1998) denomina empresa-red. En este sentido, la unidad operativa real en la economía es una red y es la red la que emplea, contrata, da órdenes y desemplea. Al ser un elemento de “geometría” variable, cambia de forma, de componentes, y la

fuerza de trabajo cambia de tipo también (cada vez más, estas redes tienen un núcleo de trabajo estable y una amplia periferia de trabajo inestable que se conecta y desconecta a la red según lo van necesitando las empresas).
En este sentido, la relación que mantiene una compañía con sus componentes clave puede ser un elemento diferenciador competitivo tanto como sus principales productos o servicios: el modo en que una compañía comparte información y sistemas es un elemento crítico para la solidez de sus relaciones; estar conectado ya ha dejado de ser suficiente: las relaciones empresariales y las comunicaciones que las canalizan tienen que existir en un tejido "conectado en red". El modelo global de empresa conectada en red abre la infraestructura informacional corporativa a todos sus componentes clave, potenciando la ventaja competitiva de la red (Cisco Systems, 1999).

2. Paraguay en el mundo globalizado

2.1. Una visión desde la perspectiva económica

2.1.1. Aspectos Generales

Atendiendo a los parámetros descritos hasta el momento, la inserción de Paraguay en el ámbito de la globalización y los estándares de la nueva economía no puede calificarse de exitosa, sobretodo si tenemos en cuenta que su principal soporte económico descansa en las actividades agrícolas y los ingresos obtenidos a través del funcionamiento de plantas hidroeléctricas. Además, el poder económico, tradicionalmente, ha recaído en manos de una pequeña élite que ha amasado su fortuna a través de actividades de contrabando y el control de las mafias en el terreno del comercio ilegal.

Sólo a partir de la década de los noventa podemos referirnos a una relativa entrada en la dinámica internacional gracias a un incipiente tejido empresarial y a través de la inyección de capital generalmente extranjero. Además, esta estructura, formada principalmente de pequeñas y micro empresas, se enfoca principalmente a la producción de bienes de consumo básico para el mercado doméstico, soportando el 50% del empleo y con una limitada iniciativa de cara a las actividades de re-inversión. La innovación y el desarrollo tecnológico desaparece como consecuencia de la existencia de un mercado local cautivo, de manera que con la atención a la demanda local se eliminan los incentivos a la expansión y la entrada en los círculos internacionales.

Atendiendo a algunos indicadores, puede decirse que la cuenta corriente de Paraguay ha sufrido un progresivo proceso de deterioro, pasando de un superávit del 2.1% del PIB en 1991 hasta un déficit del 6.8% en 1997. Debido a la caída de la actividad económica, el déficit declinó ya que las importaciones redujeron su flujo en el período 1998-1999.

Por otra parte, el deterioro del sector externo en el país obedece a tres razones: primero, la reducción en los términos de intercambio, principalmente entre 1997 y 2000, de los precios de la soya y el algodón (las dos principales exportaciones del país). Segundo, la disminución de las re-exportaciones producida por un aumento en el control fronterizo de acuerdo a los convenios con el MERCOSUR. Tercero, las recesiones de Argentina en 1998 y 2002 junto con la devaluación del real brasileño, principales receptores de la exportación paraguaya. En el año 2000, el déficit en cuenta corriente asciende al 4% del PIB debido a las nuevas políticas fiscales expansionistas y a la pobre cosecha de soya y algodón.

Simultáneamente a las re-exportaciones y a la reducción del precio del algodón y la soya, el valor de las exportaciones disminuyó en casi la mitad durante el período 1995-2000. En este intervalo el volumen de la exportación

de este producto se redujo en 50% a la vez que la exportación de soya se incrementó hasta 1999 debido al impacto de un proceso de mejora tecnológica.

Por otra parte, la gradual implementación de tarifas comunes de acuerdo a las políticas comerciales del MERCOSUR, así como un mayor control de las fronteras brasileñas, elimina los beneficios de la re-exportación como una forma de acumulación de ingreso de gran participación en la economía paraguaya. La reducción desde 1995 hasta 2001 de un 60% en esta actividad. Otros factores, como la devaluación del real brasileño en 1999, redujeron la competitividad de Paraguay con respecto a su principal socio comercial.

Durante la década de los noventa, las exportaciones de bienes manufacturados crecieron, con respecto al total de exportaciones, del 20% en 1991 al 33% en 2000. A pesar del vigoroso crecimiento de las exportaciones de los bienes facturados en esta década, el crecimiento del sector no fue suficiente para compensar la pérdida en los ingresos por exportación.

Por otra parte, el país ha experimentado una reducción en el campo de las importaciones. La importación de bienes de consumo cayó de 1.400 millones de dólares en 1997 a 700 millones de dólares en 1999. De la misma manera, la importación de bienes de capital cayó de 1.000 millones de dólares en 1997 a 600 millones de dólares en 1999.

Los ingresos por *royalties* generados por las dos centrales hidroeléctricas (que el gobierno de Paraguay comparte con el de Brasil y Argentina) constituyen una de las importantes fuentes de ingresos por exportación de servicios totalizando 200 millones de dólares en el 2000.

En cuanto a la entrada de inversión extranjera directa, ésta ha promediado el 1,5% del PIB durante toda la pasada década, si bien alcanzó el 4% del PIB en 1998 como consecuencia de la expansión de los mercados de telefonía celular y el desempeño de las ganancias de los bancos extranjeros (véase también capítulo socioeconómico). La inversión privada, considerada como el motor de la economía paraguaya, pasó del 20% del PIB en 1994 a un 13% en el 2000. De hecho, la inversión del sector privado ha ido declinando desde 1996. La oleada de inversiones internacionales surgidas con la aparición de la democracia desembocó en una serie de excedentes fiscales que redujeron la carga por deuda externa de un 55% del PIB en 1989 a un 15% del PIB en 1996. El Fondo Monetario Internacional se encuentra preocupado por el creciente déficit público que creció de un 15% del PIB en 1996 a un 33% del mismo al final de 2000. El hecho de financiarse mediante deuda externa e interna implica altos pagos de servicios de deuda pública.

Finalmente, se puede indicar que Paraguay mantiene un régimen total de libre comercio con sus socios del MERCOSUR sin restricciones cuantitativas y el desmantelamiento de todas las tarifas a la importación desde 1999 (con excepción del azúcar). Así mismo, Paraguay está exento de aplicar la tarifa externa común del MERCOSUR hacia los demás países ajenos a este acuerdo hasta el 1 de enero de 2006. Desde el mes de julio de 2001, el gobierno ofrece una reducción impositiva a las empresas que exporten sus productos introduciendo un subsidio implícito a la exportación.

El país está sujeto, por otra parte, al panorama de la economía brasileña y argentina, siendo éstos sus principales socios comerciales y el destino de la mayoría de sus exportaciones.

Atendiendo a estos hechos y, en líneas generales el proceso de integración regional y de globalización en Paraguay ha sido uno de los más tardíos en América Latina.

No debemos olvidar que debido al bajo control comercial y a la elevada tasa de informalidad en la economía nacional, el contrabando se ha convertido en un motor considerable para la demanda interna. El sector informal y el contrabando tienen un peso considerable en la economía paraguaya, pero éste no se contabiliza para el PIB. Sin embargo, sí se contabiliza un factor que promueve el contrabando: el negocio re-exportador[1]. Este negocio ha aprovechado la falta de un estricto control en las fronteras junto con un diferencial de tarifas e impuestos favorables a Paraguay en relación a Brasil y Argentina. Esto generó ingresos cercanos al 10% del PIB antes de 1995. A partir de la existencia de mayores controles transfronterizos y un estricto programa de harmonización tarifaria e impositiva el valor de las re-exportaciones ha disminuido de un 9% a un 4% del PIB entre 1995 y 2000.

Antes de la década de los noventa y de la firma del MERCOSUR, el contrabando era una actividad muy limitada como consecuencia de fuertes controles por parte de los países vecinos y de la existencia de mafias altamente organizadas. La entrada en el MERCOSUR en 1991 produjo la incorporación de nuevos grupos colapsando esta actividad, con lo que, actualmente, los márgenes de beneficio se han reducido considerablemente.

2.1.2. La integración regional

Uno de los puntos clave para observar la situación de Paraguay en el panorama internacional pasa por analizar la influencia que el MERCOSUR ha tenido sobre el país. Paraguay suscribe el Tratado de Asunción, constitutivo del MERCOSUR, el 26 de marzo de 1991, que debía estar conformado el 31 de diciembre de 1994 implicando la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países miembros, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente. También, el MERCOSUR prevé el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común en relación a los terceros estados, como así también la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales. Otra implicación del MERCOSUR para sus estados partes es la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales (de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria, de capitales, servicios, aduanera, transporte y comunicaciones), si bien, en la práctica, este aspecto ha constituido el principal problema del MERCOSUR, ya que no se ha producido una coordinación efectiva de políticas económicas. Esta situación ha motivado que el MERCOSUR sea, simplemente, una unión aduanera en la que no se produce una coordinación de políticas más allá de la comercial con el resto del mundo.

La entrada de Paraguay en el MERCOSUR fue vista como una posibilidad de impulso para incrementar el intercambio comercial de Paraguay, pudiendo acceder a un mercado de más de 200 millones de habitantes, con posibilidades ampliadas de abastecimientos externos y de mercados para colocar sus productos. No obstante, la incorporación también supone nuevos retos como las mayores exigencias para la producción nacional, la calidad de trabajo, la capacidad y la productividad empresarial, el uso de la tecnología adecuada, la renovación de los productos que pretenden venderse en el mercado ampliando el uso de los recursos nacionales como elementos indispensables para aprovechar las ventajas de la integración.

Dejando a un lado estas consideraciones de carácter más económico, lo cierto es que el MERCOSUR pudo presentar otras ventajas para Paraguay. En este sentido, el poder de negociación internacional de la zona debería ser mucho mayor en los foros mundiales; más que si el país tuviera que negociar

[1] Entiéndase como tal la compra de productos para venderlos posteriormente tras haberlos sometido a algún tipo de transformación aunque ésta sea mínima.

individualmente. Sin embargo, con la entrada en el MERCOSUR, Paraguay puede haber perdido esta capacidad si tenemos en cuenta que ha sido cedida al bloque y, especialmente, a Brasil como líder del mismo. En este sentido, el MERCOSUR debe fortalecer algunos de sus aspectos y, en consecuencia, Paraguay se ha visto afectado por la carencia de harmonización de políticas económicas así como del escaso uso de la esfera supranacional para los casos de conflicto.

Pero, al margen de estos potenciales beneficios y nuevos desafíos, lo cierto es que Paraguay se ha visto prácticamente forzado a ingresar en el MERCOSUR, ya que de no hacerlo el país hubiera perdido sus principales clientes comerciales así como la posibilidad de acceder a los mercados argentinos y brasileños con un arancel cero. A pesar de esto, la entrada en el bloque ha supuesto para el país un persistente déficit en la balanza comercial por su bajo nivel de competitividad lo que ha provocado que argumentos, como la necesidad de inversión y la transferencia de tecnología, ganen relevancia en el momento de justificar/explicar la incorporación del país. De todos modos, esta integración de carácter “forzoso” ha propiciado que sigan arrastrándose un conjunto de deficiencias que afectan al desarrollo del país. Así pues, los que deben ser los principales actores dentro del mercado común, los empresarios, desconfían de las opciones del mercado común. Es muy poco numeroso el empresariado paraguayo que ve en él oportunidades y que las aprovecha, incluyendo a los granjeros o pequeños agroindustriales de las colonias rurales.

En esta misma línea, es destacado el rechazo generalizado de los movimientos obreros y campesinos al MERCOSUR. Estos sindicatos y movimientos campesinos se sienten incapaces de ser actores en el ámbito internacional. No se reconocen en un ámbito en el que consideran que deben actuar las multinacionales y los Estados. Careciendo de políticas de Estado que los beneficien, los protejan o tiendan a compensar sus desventajas, y viviendo un tiempo de crisis económica y social, los movimientos campesinos ven en el MERCOSUR competencia, no un aumento del mercado; así mismo, los obreros ven en el MERCOSUR desempleo y no la creación de nuevos puestos de trabajo (Rodríguez, 2000).

A pesar de estas posturas, quedar fuera del MERCOSUR es visto como algo aún peor: el retorno al aislamiento y la clausura. En este panorama de paradojas, y ante el cambio del régimen mundial así como de los sistemas regionales, Paraguay parece no encontrar su lugar ni defender sus intereses nacionales.

La institucionalidad del MERCOSUR, básicamente la supresión arancelaria, puede crear un entorno para resolver alguno de los problemas que arrastra Paraguay como, por ejemplo, la falta de un empresariado moderno o los pocos recursos para el financiamiento del desarrollo. No obstante, la reacción económica de Paraguay a este entorno ha sido limitada y las cifras de crecimiento todavía son muy pequeñas y no compensan la regresión industrial y el colapso de la economía campesina parcelaria.

Además, la débil institucionalidad de Paraguay tiene como efecto carencias en la formulación de lineamientos políticos, de mantener iniciativas e incluso de gobernabilidad que permitirían definir intereses y realizar aportes en el ámbito internacional. Todo este conjunto de factores, en consecuencia, disminuye el grado de autodeterminación nacional para que Paraguay se consolide como actor en la escena internacional.

Por otra parte, la triangulación comercial paraguaya, cuyo origen es la extra-zona y cuyo destino son los grandes mercados de la intra-zona mercosureña, está comprometida con la evolución del mercado común. La disminución de los altos aranceles argentinos y brasileños y la elevación de los aranceles de importación paraguayos le quitan ventajas. El establecimiento de un arancel

común para todos los países del MERCOSUR desalienta el negocio legal de la triangulación.

La pequeña industria local se ve perjudicada por la mayor competencia regional y tiene dificultad para aprovechar el incremento de capacidad de negociación fuera de la zona apoyándose en el MERCOSUR. Muy pocos, pues, han sido los sectores económicos que han logrado beneficiarse con la integración regional dentro y fuera de la región.

En resumen, podemos decir que la incorporación de Paraguay en MERCOSUR, considerado éste como un medio de apertura a la esfera internacional, no ha traído prosperidad ni cambio en las tasas de crecimiento económico (véase capítulo socioeconómico). Lo cierto es que la formación del MERCOSUR creó, en el corto plazo, un entorno económico cuyas ventajas no han sido aprovechadas para compensar los inconvenientes que se han presentado.

Baste con observar que el MERCOSUR ha conducido a un país pequeño como Paraguay a disminuir su comercio con el mundo internacional extrarregional sin compensaciones. Así, podría decirse que, en cierto sentido, Brasil y Argentina se han ido integrando al mundo mientras que Paraguay lo ha hecho al MERCOSUR. El MERCOSUR ha supuesto para Paraguay un incremento del proteccionismo de su mercado interno – elevación de los aranceles para los bienes exportados del resto del mundo – perdiendo las ventajas que tenía, propias de una economía abierta. En consecuencia, el país no ha conseguido una capacidad real para aprovechar las nuevas condiciones (proteccionismo común frente al resto del mundo con liberalización intrarregional para aumentar su producción) ya que no ha logrado diversificar su economía ni incrementar su capacidad exportadora (véase capítulo socioeconómico).

2.2. Una visión desde la perspectiva social

En cuanto al fenómeno de las migraciones, se puede indicar que la emigración a países vecinos ha sido alta desde mediados del siglo XX, especialmente entre los hombres en busca de empleo y fundamentalmente hacia Argentina (baste con señalar que la ciudad con más población paraguaya es Buenos aires y no Asunción, capital del país). Sin embargo, este movimiento se ha estancado estos últimos años debido a la inestabilidad de la zona y se ha equilibrado con importantes corrientes de inmigración, principalmente brasileira (56,8%) y argentina (25,8%), a la que se suman corrientes asiáticas (2,6% coreana, 1,4% japonesa y 1% china).

A pesar de la inexistencia de datos precisos, podemos afirmar que existe un fenómeno migratorio que es común al resto de países de la región: la “fuga de cerebros”. A través de diversas becas financiadas por el propio Estado paraguayo y algunos gobiernos e instituciones foráneas (debe destacarse que la inversión nacional de becarios al exterior del país es marginal en comparación con la oferta de estos gobiernos, universidades y otras entidades privadas de otros países), algunos de los mejores estudiantes y especialistas del país se desplazan a diferentes destinos, ya sea dentro del marco regional o internacional. La marcha de estos especialistas presenta una doble vertiente. Por un lado, en la medida en que estos jóvenes regresan a su país pueden implementar el conjunto de conocimientos que han adquirido en el exterior fomentando así el desarrollo de Paraguay. No obstante, una segunda vertiente implica un riesgo de no retorno con lo que la inversión educativa se pierde y el esfuerzo realizado en este ámbito acaba siendo disfrutado por los países receptores. Teniendo en consideración las opiniones recogidas en las diversas entrevistas realizadas, la mayor parte de estos “cerebros” acaban retornando al país, si bien no existen cifras precisas que puedan demostrar tal fenómeno. Si bien es cierto que un porcentaje importante de estos becarios regresa, lo hace por diversos motivos aislados

de ofertas laborales atractivas. Los niveles de desempleo y la falta de un sistema de méritos para el ingreso en la administración pública limitan las posibilidades de acceder a buenos empleos (ello desestimula todo afán de mejorar y distorsiona los valores que se deben promover para ir superando los problemas del país).

La investigación de Heikel (1993), por ejemplo, muestra el deseo de que paraguayos residentes en Argentina regresen a su país, aunque esto sólo ocurriría si se les aseguraran condiciones mínimas de trabajo, vivienda o tierra en el caso de campesinos, además de los otros recursos para el trabajo. Resaltar esto encuentra sentido en que las limitaciones existentes en materia de política migratoria requieren revertir sus acciones.

La situación económica del país y el fenómeno migratorio que éste experimenta son dos claros indicadores de la situación comprometida que Paraguay atraviesa en el contexto de la nueva sociedad en la que nos ubicamos. La difícil situación económica que el país experimenta provoca que éste no acabe adaptándose a los ritmos de la globalización y, en consecuencia, que acabe sufriendo más sus perjuicios y no los posibles beneficios que éste pueda lograr. Los procesos migratorios son una clara respuesta ante esta situación y los flujos migratorios son una muestra de la búsqueda de mejores condiciones en el exterior.

2.3. La política exterior del Paraguay

Atendiendo a la situación descrita podría decirse que la Paraguay sigue siendo un país de “tierra adentro” (Rodríguez, 2000), que sigue “cerrado” al mundo sin desarrollar una visión del mismo más amplia, lo que se traduce en una enorme dificultad de desempeño dentro del ámbito internacional. El síndrome de “rechazo” al MERCOSUR en un país que ya está jugando su destino económico dentro de este proceso, más que proponer alternativas o expresar decisiones concretas, por el momento, se ha constituido en un obstáculo para pensar en el nuevo escenario y en una nueva dificultad de cara a elaborar estrategias convenientes.

Es evidente que el problema no es únicamente de mentalidad. El problema también radica en el hecho de que los mismos intercambios económicos no se han traducido en oportunidades aprovechables para una masa crítica de actores que, en este sentido, podrían defender al MERCOSUR. Por parte del Estado, se mantienen las dificultades para lograr reformular un proyecto de país dentro de unas nuevas reglas de juego internacional, regional y mundial. A pesar de éstas, hay otras razones de fondo para explicar esta situación. Fundamentalmente éstas comprometen a toda la colectividad paraguaya y hacen referencia a un clima general de perplejidad (Rodríguez, 2000) que dificulta la participación del país en el emprendimiento supranacional: Paraguay vive hoy un cambio de régimen político nacional junto al cambio de régimen político internacional, con la crisis económica más larga de los últimos años y con una de las crisis sociales más profundas de su historia contemporánea. En este sentido, rasgos como el déficit de legalidad o de estabilidad política se han convertido en un pesado lastre de cara a la consecución de iniciativas y estrategias externas más sólidas y exitosas.

Es aquí donde la reforma del Estado en el país puede jugar un papel clave. Esta reforma debe perseguir un mayor nivel de institucionalidad estatal que sea uno de los apoyos a través de los que propulsar la proyección externa del país. No obstante, el país adolece ciertos déficit (la carencia de un empresariado moderno, los pocos recursos para el financiamiento del desarrollo o la falta de mecanismos de compensación para la crisis social) que deben ser solucionados para que el panorama internacional sea más un foco de provecho que de rechazos.

3.1. La esperanza tecnológica

Teniendo en cuenta los aspectos previamente comentados, Paraguay no se encuentra inmerso en la dinámica de la nueva economía y los flujos característicos del fenómeno de la globalización. Una de las grandes esperanzas para lograr dicho objetivo y alcanzar el ansiado status de país desarrollado pasa por la apuesta por las nuevas tecnologías y la progresiva incorporación del país a lo que ya se ha calificado como “Sociedad de la Información”.

Según Manuel Castells (1998) por Sociedad de la Información podemos entender un nuevo sistema tecnológico, económico y social ante el que nos hallamos; fundamentalmente, una economía en la que el incremento de productividad no depende del incremento cuantitativo de los factores de producción (los tradicionales capital, trabajo y recursos naturales) sino de la aplicación de conocimientos e información a la gestión, producción y distribución, tanto en los procesos como en los productos. En este proceso juegan un papel preponderante las nuevas tecnologías de la información, a través de las que se formulan las nuevas estrategias en este principio de siglo de cara a afrontar los procesos de desarrollo e incorporación en la esfera internacional.

Así pues, las tecnologías de la información juegan un papel preponderante en la formación de la sociedad del futuro. Por un lado, no podemos olvidar que la tecnología, históricamente, se ha mostrado como uno de los factores más importantes e influyentes en la transformación de las sociedades. Actualmente, la tecnología es acompañada por la información en lo que popularmente ya se conoce como “nuevas tecnologías de la información” para constituir lo que hoy se considera como el factor más fuerte y poderoso de transformación de los hombres y las estructuras sociales (Kemper, 1995); la información, pues, nos abre las puertas al conocimiento. En este sentido, la información y el conocimiento se perfilan como los dos pilares fundamentales de los nuevos tiempos y de un futuro absolutamente inmediato.

El objetivo fundamental que debe perseguir todo país o estado es el de consolidar una nueva sociedad, una sociedad del conocimiento y la información; es decir, una sociedad dotada con habilidad, capacidad y experiencia para generar y capturar nuevo conocimiento y para acceder, absorber y utilizar efectivamente información, datos y conocimientos con el apoyo de las tecnologías.

En este sentido, informes del Banco Mundial y de otras fuentes indican que las tecnologías y servicios de la información y de la comunicación poseen un gran potencial en el sentido de contribuir al crecimiento sostenido y sustentable en todos los países del mundo. De acuerdo con dichos documentos y con las experiencias de varios países en desarrollo, la disponibilidad de una infraestructura de información adecuada y la utilización eficaz de las tecnologías y servicios de la información y de la comunicación pueden ser catalizadores del desarrollo en países pobres. Para los países en vías de desarrollo, las tecnologías y la infraestructura de la información pueden constituirse en un factor importante para disminuir la separación existente, actualmente entre este tipo de sociedades y la de los países más ricos, en el campo económico y social, reduciendo la gran desigualdad internacional existente responsable de todo tipo de tensión nacional e internacional (World Bank, 1996).

La información actualmente es la base para el funcionamiento de un Estado y, en cualquier proceso de modernización o reforma del sector público, hay

que considerar el papel fundamental de la utilización de la tecnología de la información para proveer eficiencia y aún ser agente de transformaciones. El gobierno de Paraguay planteó una estrategia socio-económica para el período 1999-2003, con el objetivo fundamental de mejorar el bienestar de la población. Actualmente, durante el transcurso del ecuador o mitad de este período, el diagnóstico que puede realizarse no es excesivamente favorable, por lo que se plantea un análisis de diversos aspectos, todos ellos vinculados con las nuevas tecnologías, para analizar qué factores se desarrollan con éxito y cuáles son los retos que deben afrontarse para cimentar el proceso de desarrollo en el que se encuentra inmerso el país.

Aceptando que la globalización científica y tecnológica es un hecho y que sus efectos, tarde o temprano, llegan hasta el último rincón del planeta, Paraguay (igual que muchos de los otros países del mundo) debe hacer un esfuerzo para tratar de adaptarse al fenómeno, con personalidad propia, intentando aprovechar los posibles beneficios que puedan derivarse de esta intención. Pero esto no debería tomarse ya como un ideal sino que, atendiendo a las nuevas circunstancias de nuestro tiempo, debe ser una necesidad imperiosa. En este sentido, a continuación, trataremos de analizar los principales aspectos que manifiestan la incorporación de Paraguay a la aclamada Sociedad de la Información. En este sentido, el análisis que proponemos pretende recoger los elementos esenciales que pueden marcar la incorporación del país a la dinámica de esta nueva sociedad, observando en qué situación se encuentra el país y cuáles son aquellas directrices que debería adoptar para incorporarse con éxito al proceso. Antes, es necesario tener en cuenta un conjunto de aspectos generales (el papel de las acciones de inserción en la Sociedad de la Información en el contexto de la Reforma del Estado, la legislación existente en la materia y la identificación de los principales actores estratégicos) que constituyen la base a través de la que realizar dicho análisis.

3.1.1. Acciones de inserción en la Sociedad de la Información en el contexto de la Reforma del Estado

Atendiendo a los parámetros señalados, las acciones de inserción en la Sociedad de la Información deben convertirse en una pieza clave dentro del proceso de Reforma del Estado como estrategia de crecimiento de mediano y largo plazo. La apuesta por las nuevas tecnologías puede contribuir a alcanzar los objetivos que persigue esta reforma y entre los que destaca la disminución de la pobreza. Para ello es necesario que las nuevas tecnologías sean contempladas en la reasignación del gasto público hacia los sectores sociales (educación y salud) y en lo que a inversión en infraestructura se refiere.

La nueva relación del Estado con la sociedad debe basarse en una mayor delegación de poder político y económico a la sociedad, retirando al Estado del monopolio de las decisiones económicas y políticas. En ello, las nuevas tecnologías de la información pueden abrir nuevos canales de participación a través de los que la sociedad puede hacer sentir su voz en estas cuestiones.

En el ámbito más puramente económico, el Estado debe concentrarse en prestar aquellos bienes y servicios públicos que no son provistos por la iniciativa privada y que son necesarios para mantener el bienestar de la población. Así, el acceso a las nuevas tecnologías ya empieza a vislumbrarse como un elemento clave para mejorar el bienestar de la población y, aquí, el Estado debe trabajar para solventar todas aquellas ineficiencias que lo impidan.

El proceso de cambio que se requiere es complejo y exige la capacidad de tomar decisiones firmes, adecuadas y oportunas que, dadas las actuales

circunstancias, no pueden obviar la importancia de las nuevas tecnologías de la información.

Pero de no asumir estas premisas, el destino del Paraguay puede permanecer inalterado con lo que seguiría siendo uno de los países con más pobreza del cono sur.

3.1.2. Legislación existente

En cuanto a la legislación vigente en el país, podemos destacar:

· La Constitución Nacional de 1992, en el artículo 26, reconoce la libertad de expresión de todos los paraguayos. Indica, además, que "toda persona tiene derecho a generar, procesar o difundir información, como igualmente a la utilización de cualquier instrumento lícito y apto para tales fines". En el artículo 27, establece que el uso de los medios de comunicación masivos es de interés público y, finalmente, en el artículo 30, dispone "... en igualdad de oportunidades, el libre acceso al aprovechamiento del espectro electromagnético, así como la de los instrumentos electrónicos de acumulación y procesamiento de información pública, sin más límites que los impuestos por las regulaciones internacionales y las normas técnicas".

· En este contexto, debemos señalar que la Ley 642/95 de Telecomunicaciones, promulgada el 29 de diciembre de 1995, ha desarrollado un marco general que permite la regulación del sector de las telecomunicaciones. Al efecto, el mencionado instrumento legal ha otorgado las competencias estatales para la regulación del sector a la Comisión Nacional de Telecomunicaciones – CONATEL -, atribuyéndosele el carácter de entidad autárquica con personería jurídica de derecho público. Las relaciones de la Comisión Nacional de Telecomunicaciones con el Poder Ejecutivo se realizan a través del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

· En este punto, no podemos obviar la Ley 1028/97 o Ley General de Ciencia y Tecnología. Según ella, compete al sistema nacional de ciencia y tecnología estimular y promover la investigación científica y tecnológica, la generación, difusión y transferencia del conocimiento; la invención, la innovación, la educación científica y tecnológica; los servicios de normalización y aseguramiento de la calidad de los productos, el desarrollo de las tecnologías nacionales y la gestión en materia de ciencia y tecnología. Por esta misma Ley se constituye el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) que se encargará de las tareas de dirección, coordinación y evaluación del sistema nacional de ciencia y tecnología. El CONACYT queda definido como un organismo público autárquico, de composición mixta y dependiente de la Presidencia de la República.

Esta Ley también crea el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONACYT). Este fondo se destinará al financiamiento de los programas y proyectos de investigación científica y tecnológica, a la adaptación de nuevas tecnologías y a la difusión de las mismas. Así mismo, se indica que para garantizar el financiamiento estable y permanente de las actividades científicas y tecnológicas se habilitarán anualmente en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestarias básicas.

· En lo que respecta al Código Penal vigente, éste incorpora nuevas modalidades delictivas en la tutela de bienes jurídicos, no consideradas en el anterior código. Se tipifican hechos punibles cometidos por medio de tecnologías avanzadas y fundamentalmente a través de la utilización de medios informáticos. Concretamente, sanciona hechos punibles cometidos con computadoras, entre otros (Kemper, 1998).

· Finalmente, en el marco del comercio electrónico, ante la ausencia de desarrollo legislativo, un recurso a tener en cuenta podría ser la Ley Modelo propuesta por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI) sobre comercio electrónico que pretende ser una guía para la incorporación al derecho interno de los países. Este documento se caracteriza porque ofrece al legislador nacional un conjunto de reglas aceptable en el ámbito internacional que le permiten eliminar algunos de los obstáculos jurídicos que pueden existir en las leyes locales para crear un marco jurídico que permita un desarrollo más seguro de las vías electrónicas de negociación.

3.1.3. Actores

Fundamentalmente, podemos destacar tres actores estatales básicos en el campo de las tecnologías de la información en Paraguay: CONATEL, COPACO (o ex-ANTELCO) y CONACYT. El primero de ellos, la Comisión Nacional de las Telecomunicaciones (CONATEL), fue creado en virtud de la Ley Nº 642/95 (Congreso Nacional de Paraguay, 1995), como organismo regulador de las telecomunicaciones en el país. La CONATEL inicia su operación en 1995, el mismo año de su creación, siendo un organismo dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, teniendo a su cargo la regulación administrativa y técnica, así como la planificación, programación, control, fiscalización y verificación de las telecomunicaciones, conforme a la normativa aplicable y a las políticas del gobierno para el sector. El papel de CONATEL pasa por desarrollar un proceso de fortalecimiento institucional orientado a asegurar una mayor eficiencia y capacidad técnica. La Comisión debe ejercer sus funciones en forma exclusiva, sin que ellas puedan ser delegadas ni objeto de avocamiento por parte de otros organismos del Estado.

En efecto, el papel del regulador se circunscribe a ser un verdadero administrador del sector de las telecomunicaciones y, principalmente de: dictar los reglamentos en materia de telecomunicaciones, aprobar las normas técnicas, elaborar y aplicar el Plan Nacional de Telecomunicaciones y el Plan Nacional de Frecuencias, administrar el espectro radioeléctrico y regular y fiscalizar las condiciones de elegibilidad para las concesiones y el otorgamiento y cesión de las licencias y autorizaciones.

Por otra parte, CONATEL debe ser el responsable de promover la inversión en el sector y resguardar la libre competencia, al tiempo que debe constituirse en un árbitro efectivo de las controversias que se susciten entre operadores de telecomunicaciones. Asimismo, tiene atribuida la función de velar por la calidad de los servicios prestados en el país y elaborar los planes y políticas nacionales de telecomunicaciones.

La Comisión Nacional de Telecomunicaciones, en suma, tiene atribuida la misión de crear las bases para permitir la prestación de más y mejores servicios de telecomunicaciones, a todos los niveles y en todo el territorio nacional, asegurando de tal forma el acceso universal a la información y consolidación de una verdadera sociedad del conocimiento.

El segundo de los actores básicos es la Corporación Paraguaya de Comunicaciones (COPACO) – nombre que recibe la anterior Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTELCO) - que siendo una compañía estatal es la empresa propietaria del mercado de telefonía básica. Actualmente, está pasando por un proceso de reestructuración, en el marco del cual se está considerando la privatización del ente ante los problemas que lleva padeciendo desde hace algunos años y que en este mismo apartado desarrollaremos con más detalle.

En tercer lugar, CONACYT, como responsable de la formulación y proposición de las políticas y estrategias de desarrollo científico y tecnológico

en el país. Así mismo, le corresponde articular los esfuerzos científicos y tecnológicos que se realizan en el país con los que se realizan en el extranjero, promoviendo un amplio intercambio. En este sentido, también destacan las funciones destinadas a auspiciar programas de formación y especialización de investigadores.

Al margen de estos tres actores básicos, no podemos olvidar el importante papel que pueden y deben ejercer tanto la iniciativa privada como la sociedad civil. La primera en cuanto al establecimiento y sostenimiento de la infraestructura necesaria para la implantación y difusión de las tecnologías de la información se refiere. La segunda, fundamentalmente, en cuanto a su responsabilidad como usuaria de las nuevas tecnologías, sin olvidar el rol que le corresponde como evaluador de la actividad estatal en el contexto.

Del comportamiento de estos actores dependerá, en buena parte, la futura adaptación de Paraguay a la actual Sociedad de la Información. Tanto es así que, en las siguientes páginas trataremos de analizar cuál ha sido su papel hasta el momento intentando ofrecer directrices futuras para que éste pueda conducir a una incorporación exitosa al nuevo entorno tecnológico.

3.2. El estado de las telecomunicaciones en el país

3.2.1. La telefonía fija

3.2.1.1. Telefonía fija en domicilios

Los problemas de la ex-ANTELCO han contribuido en gran manera a que la situación de la telefonía en el país siga siendo muy delicada. Así, según datos de la UIT, correspondientes al año 1999, Paraguay cuenta con 5,45 líneas principales por cada 100 habitantes, siendo el más bajo de la región ligeramente por debajo de Bolivia que cuenta con niveles de 5,8 líneas. No sólo eso, sino que el país se encuentra a distancia de vecinos como Brasil (cerca de las 15 líneas) o de Argentina (que se acerca a las veinte) que presentan un desarrollo muy superior. En este sentido, Paraguay ve lejos un progreso que geográficamente tiene muy cerca. En este sentido, se sufre una situación de aislamiento en referencia al creciente progreso de países que, a pesar de sufrir aún un retraso a nivel internacional, empiezan a encabezar tanto un desarrollo propio como regional.

Todo esto nos indica que el país, en este campo, no afronta una situación nada desarrollada y queda aún mucho trabajo por hacer a la espera de que se produzca el anunciado proceso de privatización de la ex-ANTELCO. No obstante la deficitaria y crítica situación de la entidad, y a la espera de los resultados de los estudios emprendidos, parece que la situación tenderá a prolongarse.

Los problemas de teledensidad, al margen de perjudicar a todo el país, han afectado de una manera incipiente más a unas zonas que a otras. Así, en lo que respecta a la distribución de las líneas telefónicas en el país, la mayor densidad la tienen Asunción y las ciudades principales. Según la UIT, en 1998, la población urbana contaba con una densidad telefónica de 12,9 líneas por cada 100 habitantes, mientras que el resto de la población alcanzaba una media de 1,77 líneas por cada 100 habitantes. Esta tendencia se confirma con otros datos que nos indican que zonas como Concepción y el Alto Paraguay presentan una cobertura de 1 y 0,4% respectivamente (véase Anexo 1).

Existen, pues, notables diferencias en relación a la cobertura. Por ejemplo, entre la capital (que aglutina el 22% de la población urbana de Paraguay) y el resto de zonas del país (véase Anexo 2), de manera que ninguna de ellas presenta ni la mitad de cobertura que Asunción. Estos datos muestran una grave situación sobre la existencia de una brecha digital interna sobre la que

deben encontrarse soluciones y tratar de implementarlas. Deben tratar de corregirse las diferencias internas que perjudican gravemente al resto de zonas en relación a la capital del país y tratar de solventar esta distancia que no sólo perjudica a Paraguay a nivel interno sino que se convierte en uno de sus mayores lastres cuando decidimos emplear una perspectiva global comparada.

3.2.1.2. Telefonía fija en cabinas públicas

En lo que respecta a infraestructura de teléfonos públicos, se cuenta con 0,25 teléfonos públicos por cada 1.000 habitantes (UIT, 2000). Estos datos no hacen más que revelar una grave situación en la que Paraguay es el país de la región que posee el menor número de teléfonos públicos por habitante (véase Anexo 3).

A pesar de que otros países como Chile y Bolivia tampoco gozan de una buena situación en este ámbito, su nivel de desarrollo es ligeramente superior al de Paraguay. No obstante, las diferencias resultan abismales en el momento en que comparamos al país con los niveles adquiridos en Argentina, Brasil o Uruguay que presentan, cifras similares en esta esfera.
Esta situación no ha pasado desapercibida y ya son algunas las soluciones que han tratado de implementarse para solventar las dificultades. Así, actualmente, la CONATEL ha posibilitado la tercerización o outsourcing, lo que podría mejorar el servicio especialmente en los centros urbanos importantes. La tercerización se da a través de la venta, por parte de la ex-ANTELCO, de líneas telefónicas para uso en cabinas públicas, por el precio de instalación de cualquier línea principal normal (US$ 600) y con un precio por uso de US$ 0,025 por impulso[2], dentro del abono básico. Quedan a cargo de las empresas privadas la provisión del local, el mobiliario, el sistema informático y el personal para la atención a los clientes. Las empresas que están actualmente operando en esta modalidad ofrecen además otros servicios adicionales tales como acceso a Internet o envío de fax.

Además, CONATEL ha adjudicado licitaciones para subsidiar el servicio de telefonía pública en zonas rurales. En una primera etapa, se adjudicó el diseño, instalación, explotación y mantenimiento de 480 teléfonos públicos en los departamentos de San Pedro, Caazapá, Paraguarí, Canindeyú, Guairá, Presidente Hayes y Caaguazú, con un subsidio de aproximadamente US$ 1.100.000. En enero de 2000, se ha llamado a licitación para una segunda etapa, consistente en la instalación de 1.500 teléfonos públicos en 1.005 localidades, ubicadas en los departamentos de Itapúa, Alto Paraná, Central, Cordillera, Misiones y Ñeembucú. El valor máximo del subsidio previsto para esta licitación es de aproximadamente US$ 7.000.000.

Además de estas iniciativas estatales y privadas, últimamente, la CONATEL ha otorgado una licencia para instalar teléfonos públicos en la vía pública a la empresa privada denominada ICATEL S.A. .Dicha empresa ha iniciado sus operaciones recientemente, instalando 2.500 teléfonos públicos en el Gran Asunción y otros 1.100 prometen ser instalados en Ciudad del Este, Encarnación y áreas de influencia. Entre las propuestas de esta empresa figura la de asegurar, en todo momento, el correcto funcionamiento de un mínimo del 95% de los aparatos instalados. Esto es importante resaltarlo, debido a que uno de los problemas graves que ha enfrentado la ex-ANTELCO ha sido el mantenimiento de su infraestructura de teléfonos públicos. La empresa se compromete también a prever la existencia de, al menos, un punto de venta de sus tarjetas de prepago a 50 metros a la redonda de cada teléfono instalado.

[2] Un impulso equivaldría a un intervalo de duración de tres minutos.

3.2.1.3. Precios y demanda asociada

En cuanto a los precios del servicio por unidad de tiempo, si bien podrían considerarse relativamente bajos en comparación con los costos de telefonía fija en países vecinos y de las tarifas de telefonía celular en el país, el costo de la instalación resulta bastante elevado. El precio actual es de US$ 600 para conexión domiciliaria y comercial. Este valor sigue siendo aproximadamente cuatro veces más caro que la media de los demás países de la región, especialmente si atendemos al hecho de que el país cuenta con un ingreso per cápita de 1.646 dólares anuales.

Este nivel de precios es una de las grandes causas del bajo nivel de teledensidad en el país. Durante 2001 se estableció un rebalanceo tarifario que supone un incremento en los costes de las llamadas urbanas locales, que pasarán de 44 a 70 guaraníes por cada minuto, lo que representa un aumento del 59%[3]. Recientemente, el gobierno ha anunciado la intención de nuevos reajustes. Como consecuencia se produjo una fuerte reacción ciudadana y un debate en el parlamento, donde quedó claro que un nuevo incremento situaría al país bastante por encima de los precios de la región. Por el momento, el tema permanece paralizado.

Atendiendo a estos datos, es fácil determinar que un ciudadano medio, en el caso de pagar la tarifas vigentes en todos los aspectos indicados, estaría asumiendo un coste equivalente al 36, 5% de sus ingresos anuales (véase Anexo 4).

En este apartado, un indicador muy importante a tener en cuenta lo constituye el nivel de demanda satisfecha (entendiendo como tal el ratio que comprende el porcentaje de población que establece una solicitud de línea y el porcentaje de población que recibe esta línea considerándose satisfecha con el servicio que ha recibido), el cual, según datos de la UIT para 1998, es del 93,5% aproximadamente. En esta misma línea, y atendiendo al indicador de demanda satisfecha, las estimaciones de densidad de telefonía básica realista para el país serían del 11% al 12%, de lo que se deduce que la necesidad de telefonía básica del país es de 400.000 líneas (Diario ABC, 2000).

Para tener una mayor conciencia sobre el problema sería necesario atender al nivel de inversiones que realiza el ente público en telecomunicaciones. No hallaremos sorpresas al descubrir la precaria situación en la que Paraguay se encuentra si lo comparamos con el resto de países de la región (véase Anexo 5). Paraguay es el país que tiene el nivel más bajo de inversión en telecomunicaciones.

3.2.2. Telefonía móvil

El mercado de la telefonía celular se regula basándose en la libre competencia, existiendo actualmente cuatro compañías operando en el país. Paraguay es uno de los pocos países en los cuales la telefonía móvil supera en número de usuarios a la telefonía fija. Desde 1995 hasta 1999 la tasa compuesta de crecimiento anual fue del 129%, pasando de 15.800 usuarios en 1995 a 435.600 a finales de 1999. En la actualidad el grado de penetración de la telefonía móvil es del 21,09% y el país cuenta con 1.160.000 abonados.

Hoy día en el país existen siete empresas con licencia para telefonía móvil de la CONATEL, de las cuales cuatro están operando. Todas las compañías son privadas y se encargan de implementar su propia infraestructura. No

[3] En contrapartida, la telefónica registrará una reducción importante en el coste de las llamadas internacionales – aproximadamente 50 % - como parte del plan de rebalanceo. El paquete incluye además una sensible reducción en el derecho de conexión para los nuevos usuarios, que pasará de un coste aproximado actual de 2.150.000 guaraníes (unos 477 dólares) a otro de 1.450.000 guaraníes (unos 322 dólares), lo que supone una reducción del 32,5%.

obstante, a pesar de esto debe quedar claro que la situación de competencia no ha logrado reducir sustancialmente los precios salvo en cuanto a las condiciones para acceder al servicio. La mayoría de los operadores mantiene precios similares.

En este sentido nos encontramos con unos niveles de tarifas que se encuentran entre los más altos de la región (véase Anexo 6). Aunque la tarifa por minuto es más elevada, el esquema resulta muy conveniente debido al bajo costo de las tarjetas y a la facilidad de adquirirlas en función del uso. Hoy, las tres compañías más importantes disponen del servicio con tarjetas de prepago.

Entre los diversos factores que han dado impulso a la telefonía celular en el Paraguay, se puede citar el hecho de que a partir de abril de 1997, se ha implementado el esquema de “quien llama paga” (*calling party pay*), en el cual solamente el usuario que genera la llamada abona el coste de la misma, sin ningún tipo de gasto para el usuario que la recibe.

En cuanto a la posibilidad de adquirir equipos celulares, hoy en día, el teléfono más económico puede ser comprado por aproximadamente US$ 150.

Aunque el coste por minuto es relativamente alto comparado con la telefonía fija, la facilidad de obtención de los teléfonos, el costo más bajo del mismo en comparación con el costo de instalación de una línea fija y la existencia de la telefonía prepago han hecho que en Paraguay exista un número creciente de usuarios de telefonía móvil. Y según la CONATEL cada mes hay unos 50.000 nuevos usuarios.

El éxito de la telefonía móvil es tal que Paraguay constituye uno de los pocos casos en los cuales la cantidad de usuarios de teléfonos móviles supera a los de telefonía fija. A pesar de que la telefonía celular tiene un costo relativamente alto de consumo ha conseguido una penetración de más del doble que el de la telefonía básica, en un plazo mucho menor de tiempo debido a que su coste inicial es mucho más reducido (véase Anexo 7).

Podemos ilustrar fácilmente esta situación atendiendo a un conjunto de datos muy claros. Podemos observar que mientras la cantidad de abonados a ex-ANTELCO es de 300.000, la cantidad de abonados celulares es 1.160.000 (según datos extraídos de la página web de CONATEL, lo que implicaría un aumento de unos 725.000 abonados en los dos últimos años). La penetración del servicio básico es de 5,45% mientras que la del móvil es de 21,09%.

Resulta interesante destacar que, a partir de octubre de 2000, el país cuenta con una cobertura de telecomunicaciones del 100 %, gracias al servicio de telefonía satelital Globalstar. Este nuevo servicio de telefonía satelital rompe las limitaciones propias de las áreas de cobertura que tienen las demás operadoras, tanto las celulares como la fija. La tarifa promedio del servicio es de US$ 1,80 por minuto, incluido costo de interconexión. La empresa prestadora del servicio no cobra costo de conexión y los equipos pueden ser adquiridos por US$ 990 aproximadamente, lo que supone nuevamente un nivel de precios exagerado, ya que se pagaría por el equipo un importe equivalente a más de la mitad de la renta per cápita anual del ciudadano paraguayo medio. Esta situación vuelve a dejar fuera de este tipo de servicios a la gran mayoría de la población nacional incidiendo en la creación de una “brecha” de carácter tecnológico que no sólo afecta al país en el panorama internacional sino que agrava, aún más, las diferencias internas ya existentes.

Ante esta situación, finalmente, es importante destacar que CONATEL cuenta con mecanismos de financiación de proyectos, con el fin de favorecer

a las zonas con deficiencias e infraestructura de telefonía básica, que pudieran ser no tan atractivas comercialmente. En esta línea, se han lanzado algunas licitaciones que contemplan subvenciones estatales para la instalación de centros telefónicos públicos en regiones del interior del país.

3.2.3. Internet

Al hacer referencia al mundo virtual y al uso de la red de Internet en Paraguay, en primer lugar, deberíamos tener constancia de la existencia de computadoras en el país. Atendiendo a las cifras, el diagnóstico no es excesivamente esperanzador en este campo. Básicamente, el país cuenta con una computadora personal por cada 100 habitantes (según datos encontrados en la página web de Opinamos.com) o con 9,6 ordenadores por cada 1.000 habitantes (PNUD, 2001). El bajo nivel de computadoras existentes ya es una limitación de gran relevancia que impide un acceso de carácter masificado a las nuevas tecnologías.

En este sentido, en 1999 tan solo existían 20.000 usuarios de Internet en el país, lo que representa menos del 1% de la población (véase Anexo 8). Como parámetro de comparación, en los Estados Unidos el 40,7% de la población tiene acceso a Internet, lo que coloca a Paraguay lejos de los niveles de conectividad que caracterizan a las grandes potencias mundiales. En Asunción, por ejemplo, las oportunidades de acceso a la tecnología para el ciudadano estándar son casi nulas y por lo general desconoce el estado del arte y tendencias de este área (Aranda, 1999). Como dato significativo de esta situación se puede considerar un indicador bastante relevante: de los 1.200.000 habitantes de la capital y su área urbana, sólo un poco más de 10.000 ciudadanos son usuarios registrados en alguno de los seis ISP locales; en otras palabras, menos del 1% de esta población tiene posibilidades de acceso a la red. En este sentido, Paraguay no adolece simplemente del hecho de estar lejos de estas grandes potencias sino, también, sufre una considerable distancia de los países que encabezan los índices de conectividad en la región. Para darse cuenta de ello tan sólo hay que observar el número de usuarios de países como Uruguay o Chile. Aunque más distanciados, países vecinos como Brasil y Argentina siguen presentando unas cifras que, por el momento, se encuentran lejos de estar al alcance de Paraguay. Al margen de lo que supone simplemente este hecho, al mismo tiempo, implica que de no mediar soluciones sobre el problema, el país puede alejarse progresivamente de algunas de las dinámicas exitosas que están cuajando en el resto de las naciones de la región. A pesar de que se ha hablado del “boom de Internet” en América Latina (por ejemplo, los usuarios de Internet crecieron en un 136% en América Latina –REUTERS, 2000-, lo que implica que su número se multiplicó 14 veces entre 1995 y 1999 –KATZ, 2000-, de alrededor de medio millón hasta más de 9 millones – UIT, 2000) gracias a la disminución de los precios del servicio y el aumento de contenido en lengua local, la penetración de Internet en el país sigue siendo restringida y estando limitada a las clases sociales con mayores ingresos (tal y como sucedía en la mayoría de las situaciones que hemos comentado hasta el momento).

En la actualidad, y como paradoja, en el país existen 22 empresas que prestan servicios de acceso a Internet (UIT, 2000). La mayoría de los Prestadores de Servicio de Internet (PSI) centran su actividad en Asunción y en las ciudades colindantes donde el coste de la llamada telefónica es considerado como urbano. Algunas de las empresas extienden sus servicios a otros centros urbanos importantes tales como Ciudad del Este y Encarnación[4].

[4] La Cámara Paraguaya de Internet, institución que reúne a las empresas prestadoras del servicio de Internet, está llevando adelante un proyecto para interconectar a los prestadores de servicio locales, lo que permitirá un ahorro en el uso de ancho de banda de los enlaces a Internet de cada prestador. Actualmente, en Asunción, los PSI se encuentran interconectados utilizando una de las redes de fibra óptica del microcentro de la ciudad con lo que la red de transporte troncal o backbone se consolida como una realidad y en breve plazo podría ser uno de los más veloces del mundo, pudiendo enlazar incluso a las principales ciudades del interior del país.

Dada la baja penetración del servicio de telefonía básica en el país, la concentración de las líneas telefónicas en el Gran Asunción y el costo de las líneas, el acceso a Internet está concentrado fundamentalmente en sectores sociales con altos ingresos.

En cuanto al uso empresarial de Internet, en 1998 solamente el 6% de las empresas disponían de correo electrónico y ninguna de ellas contaba con un sitio teniendo en cuenta todas aquellas empresas industriales con 7 o más personas empleadas, totalizando 3.073 empresas en el país que cumplían con dicha condición. El 16% de las empresas no disponía de línea telefónica básica y el 53% no disponía de una máquina de fax (Ministerio de Industria y Comercio, 1998), con lo que la conexión al universo de Internet era inexistente. Si bien se ha ido avanzando al respecto, los progresos han sido mínimos y estas cifras pueden ofrecernos una buena muestra de la situación en la que se encuentra el país.

El costo actual de acceso a Internet es de US$ 30 al mes, para un número ilimitado de horas de navegación, al cual se debe añadir el costo de la llamada telefónica, con lo que los precios se aproximan a la media regional. No obstante, la posible ventaja que puede suponer esta tarifa es irrelevante ya que el acceso a las nuevas tecnologías vinculadas a Internet es prácticamente inexistente.

Por otra parte, un indicador importante de los servicios y contenido local que se ofrece a través de Internet es el número de servidores presentes en Internet y que utilizan el dominio PY (véase Anexo 9) . Actualmente, existen un total de 2.060 dominios registrados y activos hasta septiembre de 2000, siendo el Laboratorio de Electrónica Digital de la Universidad Católica, junto con el Centro Nacional de Computación de la Universidad Nacional de Asunción, las instituciones encargadas de los registros.

Hasta finales de 1999 el registro de nombres de dominio en Paraguay no tenía costo ninguno. A partir del año 2000 el costo de registro es de US$ 50 anuales. Debido a este cambio en la política de registro, tanto la tendencia de crecimiento como la cantidad total de dominios registrados podría incrementar lentamente.

Como recordatorio de lo visto hasta el momento, podemos representar el estado de las telecomunicaciones del país en comparación con otros de la región (véase Anexo 10). La representación gráfica viene a sintetizar lo que ya hemos comentado en algunos de los apartados precedentes: la pésima situación del país en comparación con los de la región latinoamericana y el amplio esfuerzo que debe realizarse para que el progreso necesario pueda llevarse a cabo. Esto puede constatarse a través de la información recogida en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD 2001.

El informe, en referencia al adelanto tecnológico, estructura cuatro grupos: líderes, líderes potenciales, seguidores dinámicos y marginados. Ningún país latinoamericano se encuentra en la categoría de líderes mientras que como seguidores dinámicos del adelanto tecnológico figuran 13 países latinoamericanos entre los que se encuentra Paraguay. No obstante, la etiqueta de “seguidores dinámicos” es una expresión un tanto ambigua y esconde algunos de los matices de una realidad que dista mucho de ser un seguimiento dinámico en lo que a adelanto tecnológico se refiere. Basta simplemente con atender a la realidad que hemos descrito y analizado hasta el momento. Una posible explicación se encuentra en el hecho de que Paraguay tiene unos ingresos muy elevados en cuanto a *royalties* (fruto de los beneficios obtenidos de Itaipú) que provocan el aumento del valor del índice del adelanto tecnológico. Si observamos los otros componentes del mismo, podemos comprobar que Paraguay se situaría en un grupo de países no tan avanzados tecnológicamente.

3.2.3.1. Otras formas de acceso a Internet

Telecentros

Tomando los datos y puntualizaciones realizadas hasta el momento, parece obvio que el desarrollo de la Sociedad de la Información en el país tiene muchos obstáculos a superar y un largo camino por recorrer. Aunque dentro de su esfera cada reto tiene una relevancia fundamental, una de las principales dificultades que el país debe combatir es la existencia de la "brecha digital" que lo separa del desarrollo del resto de países de la región y, en consecuencia, de los países punteros en el sector de las tecnologías de la información.

No obstante, la principal solución para tratar de solventar este problema pasa, en primer lugar, por hallar soluciones a la brecha digital interna que sufre el país y que aisla a la mayoría de la población del acceso a las nuevas tecnologías y de los beneficios que éstas pueden llegar a proporcionar. Las soluciones no se han hecho esperar y algunas iniciativas ya han sido lanzadas de cara a fomentar el desarrollo de la sociedad civil, su formación o sus estándares de vida, mejorando, en último término, el nivel de desarrollo del país.

Así, como solución a los problemas de desigualdades de acceso a la información y comunicaciones ha surgido el montaje de instalaciones para prestar servicios de comunicaciones electrónicas para acceso público. Genéricamente, los nombres que se le han dado a estas experiencias son variados (telecentros, centros comunitarios de tecnología, talleres comunitarios de comunicación, cabinas públicas o infocentros) aunque se tiende a emplear el término telecentro de manera genérica para abarcar esta gama de experiencias.

Aunque no hay una definición única de telecentro que complazca a todos los sectores y ámbitos de opinión, la característica común es la de un espacio físico que proporciona acceso público a las TIC para el desarrollo educacional, personal, social y económico (Gómez, Hunt, & Lamoreaux, 1999). Basándose en la premisa de que no toda la gente del mundo tiene acceso a un teléfono ni mucho menos a un computador, servicio de fax o conexión a Internet, los telecentros se han concebido para proporcionar una combinación de servicios de tecnología de información y comunicación que van desde el servicio telefónico básico y el correo electrónico hasta la conectividad completa a Internet.

En el caso particular de Paraguay, algunas de las condiciones que presenta el país y que hemos destacado en los apartados precedentes, parecen idóneas para una estrategia de implementación de telecentros como una herramienta de desarrollo que puede ayudar a reducir las brechas y desigualdades sociales, económicas y de conocimiento.

En el país destacó sobretodo la iniciativa "Amicas", iniciada en 1998. Un convenio de cooperación entre la Municipalidad de Asunción y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) permitió crear el marco necesario para la implementación de un proyecto piloto que contemplaba la creación de centros municipales de acceso gratuito a diferentes recursos tecnológicos.

Una "Amica" se presentaba como un espacio comunitario que ofrecía oportunidades de acceso a tecnologías de la información, comunicación y aprendizaje. La municipalidad de Asunción tenía la misión de llevar adelante esta experiencia, habilitando "Amicas" en diferentes barrios de la ciudad con el objetivo de ofrecer oportunidades de acceso a nuevas tecnologías para los ciudadanos de una zona o barrio. Lamentablemente, el proyecto finalizó por

falta de fondos y no pudo ser desarrollado de manera completa y ha acabado desapareciendo[5].

No obstante, los buenos resultados obtenidos sugieren que iniciativas similares deban desarrollarse a partir de esta experiencia. De este modo, algunas estrategias podrían parecer las más adecuadas: continuar extendiendo proyectos diferentes inspirados en esta experiencia, con las mismas intenciones y que no olvidaran el resto de zonas del país en las que es más patente la ausencia de acceso a Internet y las nuevas tecnologías.

Cybercafés

Aunque de carácter más comercial, los "cybercafés" pueden constituir otro de los mecanismos de acceso a las nuevas tecnologías. La idea básica de éstos es que por un precio determinado (no acostumbra a ser muy elevado) se obtiene acceso a un servicio de computadora con las diferentes aplicaciones con las que ésta pueda estar acompañada; obviamente, el servicio de Internet no falta.

Paraguay también cuenta con este tipo de locales, si bien no en gran número y concentrados en Asunción, lo que deja fuera de estas opciones al resto de la población que se localiza en otras zonas. Así, los "cyberlocales" nacionales que funcionan actualmente en Asunción son, entre otros, el Cyber-Net Mall o el llamado "Patio de la Luz".

El hecho de que el desarrollo de los "cybercafés" no haya sido más amplio responde básicamente a su lógica comercial. Aunque puedan ser empleados por la comunidad como lugares de acceso a Internet, sus precios no acostumbran a ser tan asequibles y normalmente se exige el pago de una consumición junto a la tarifa por el acceso a la red. Ello provoca que la mayoría de la población no se vea tan atraída por esta opción. Esto lleva, no sólo en Paraguay sino también en muchos otros países del mundo, a que el desarrollo de los "cybercafés" sea limitado (y normalmente ubicado en las zonas más acomodadas del país) puesto que éstos atraen tan sólo a una "clientela" con unas prioridades muy específicas.

3.2.4. Otras tecnologías a tener en cuenta

El hecho de haber hablado sobre los servicios y la infraestructura de la telefonía e Internet no debe hacernos olvidar que existen otras tecnologías propias que forman parte y que pueden contribuir al desarrollo de la Sociedad de la Información. Debe quedar claro que la Sociedad de la Información no sólo es Internet. Así, también debemos analizar la viabilidad de posibilidades referentes a otras tecnologías existentes y más tradicionales (entendiendo tradicional dentro de los matices de evolución constante e inmediata que vivimos a diario) como la radio y la televisión.

Así, por ejemplo, atendiendo a datos de la UIT, en 1998, un 68% de los hogares del país poseían televisión (lo que equivale a la existencia de 515.000 televisores en el país). La mayor difusión de la televisión en contraposición a otras tecnologías como Internet la convierten en el núcleo de una nueva perspectiva para la consolidación de la Sociedad de la Información en el país. Ante el limitado avance de la red de Internet en la actualidad, tecnologías como la televisiva podrían convertirse en el eje de nuevas estrategias para la difusión de información y conocimiento a expensas de que la red adquiera un desarrollo más consistente.

Ya se han realizado algunos progresos y plataformas como la televisiva están empezando a ser utilizadas en el país para difundir y promover el uso de las

[5] El efecto atmosférico de "El Niño" afectó muy duramente al país y, en especial, a la ciudad de Asunción, produciendo situaciones de emergencias locales que debieron ser atendidas con fondos municipales de otros sectores, debilitando la ejecución de una serie de proyectos como las "Amicas".

nuevas tecnologías de la información. De esta manera, ha surgido “En Línea”, un programa que parte de la premisa de que el mundo informático suele ser un tabú, un punto desconocido para muchos y que muy pocos privilegiados manejan. En el programa, pues, se trata de exponer que la tecnología de Internet es para todos y que la informática y las nuevas tecnologías son un punto de apoyo y ayuda para mejorar en todas las esferas de nuestra vida. Al mismo tiempo, a través del programa, se pretende generar un punto de encuentro entre toda la gente que utiliza la tecnología y la informática en su desempeño diario para que obtenga información de lo que sucede en el mundo y adquiera conocimiento sobre las novedades locales.

Otra de las iniciativas más novedosas en el país corre a cargo de la Fundación Libre con su proyecto de creación de un centro de Entrenamiento en Comunicación Digital con el propósito último de encauzar las guías para el desarrollo y el fortalecimiento de la comunidad.

Este programa pretende la formación de profesionales de la comunicación en áreas de elaboración de programas de radio, televisión y comunicación digital vía Internet. La idea es demostrar el grado de interconectividad entre los medios y demostrar de forma práctica que es posible construir medios de comunicación en la red sin el pretexto de los costes de su establecimiento.

3.3. El Gobierno y la administración en red

3.3.1. El Gobierno y la Administración como sujeto

3.3.1.1. Regulaciones

En este punto consideramos los elementos básicos de la política regulatoria. Así mismo, a medida que se van comentando cada uno de dichos elementos básicos, se proponen las principales perspectivas y posibles líneas de acción futuras. Los elementos básicos de una política reguladora de telecomunicaciones son: el papel de la agencia reguladora independiente, la política de licencias, la política de precios, la política de interconexión, la política de competencia y la política de seguridad.

Dado el carácter monopolístico del mercado de la telefonía fija, la política de licencias, de precios, de interconexión y de competencia se encuentran en una fase todavía de gestación, lo que se refleja en su escaso desarrollo normativo. No obstante, se trata de políticas cuya atención es cada vez más apremiante para la agenda política paraguaya, sobretodo dada la próxima privatización del único operador actual en telefonía fija, que obligará a plantearse la estrategia de liberalización más adecuada para el país.

El Organismo Regulador Autónomo

El elemento nuclear de la regulación de las telecomunicaciones en Paraguay es el organismo regulador autónomo de las telecomunicaciones (CONATEL). En este sentido, conviene tener en cuenta que la independencia del mismo es de vital importancia para el establecimiento de la confianza requerida para la atracción de la inversión privada, tanto extranjera como nacional, en redes y servicios. Esta percepción de independencia sigue siendo importante y, seguramente, lo es más en los países donde el Estado sigue manteniendo la propiedad del operador dominante o monopolista. En este sentido, hay que tener presente los siguientes aspectos requeridos por el refuerzo de la competencia:

1. El avance hacia la autofinanciación del organismo regulador, sobretodo a medida que se vaya liberalizando el sector de las telecomunicaciones.

2. El avance en la interdisciplinariedad de la autoridad reguladora independiente y en la cooperación entre el personal técnico y aquel de carácter más jurídico (creación de grupos de trabajo o comisiones inter-departamentales, por ejemplo).

3. El fortalecimiento de los procesos que lleva a cabo la comisión mediante las siguientes medidas:

3a. La utilización de notificaciones públicas y su publicación en los medios de comunicación cuando sea posible así como la invitación a formular comentarios sobre las reglas a adoptar[6].

3b. La publicación de novedades en Internet, invitando a los operadores del sector a realizar comentarios sobre las decisiones a tomar, proporcionando materiales y links a otras páginas web que proporcionen información relevante o requiriendo a los principales operadores que proporcionen información pública útil como las opciones, las tarifas o las vías para realizar reclamaciones.

A pesar de todo, CONATEL carece de falta de autonomía como consecuencia del diseño deficiente de su propia estructura en la ley. Efectivamente, desde el momento que sus directivos son nombrados y destituidos por el Poder Ejecutivo, su grado de dependencia es muy acentuado y esto se traduce en el bajo desempeño de su gestión presente.

La política de regulación: precios, interconexión y competencia

Como se ha dicho, el proceso actual de privatización de la ex-ANTELCO vislumbra la futura introducción de competencia en el mercado de la telefonía fija. En la actualidad, sólo la móvil se encuentra liberalizada. Dicho proceso de liberalización necesitará verse acompañado por una modificación y un incremento de la legislación actual. La mala experiencia que se tiene en cuanto a la regulación de servicios en el país, y particularmente en cuanto al desempeño de CONATEL, debe conducirnos a evaluar seriamente la modificación de la legislación correspondiente a los efectos de dar una autonomía real a la entidad, que le permita independencia con relación al gobierno y a las empresas reguladas. En este sentido, las tendencias que pueden seguirse son:

1. Definición del proceso de concesión de licencias para la prestación de servicios de telefonía fija. Conviene que el mismo no sólo obtenga el máximo de recursos posible sino que también mire por la estructuración adecuada del mercado y obligue a las empresas de telecomunicaciones a prestar determinados servicios a las comunidades desfavorecidas y a seguir una conducta de competencia leal.

2. Ampliación de la obligatoriedad de la interconexión a los operadores privados que coparán el mercado liberalizado, estableciendo un reglamento de interconexión que estimule y fomente la misma.

3. Definición de una política de servicio y acceso universal, considerando sus objetivos, articulación legal y financiación.

4. Establecimiento de una política de precios que estimule la competencia, escogiendo entre una regulación de la tasa de retorno y una regulación de precios máximos.

5. Definición de una política de competencia para el sector de las telecomunicaciones y la supervisión de la misma, separando las funciones

[6] En este sentido, y en cumplimiento de los preceptos de la Ley 642/95 de Telecomunicaciones, CONATEL ha iniciado recientemente un proceso de consulta pública de modo que se pueda elaborar un reglamento de conceisiones que permita realizar el proceso de apertura del mercado de la telefonía básica de manera ordenada y en igualdad de oportunidades para todos los sectores interesados.

del organismo regulador de las telecomunicaciones de aquellas del Ministerio de Economía.

3.3.1.2. El proceso de privatización de ANTELCO-COPACO (el gran reto del sistema regulador)

Uno de los procesos fundamentales a tener en cuenta, en este momento, es el proceso de privatización bajo el que se pretende enmarcar el futuro de la ex-ANTELCO y que se ha convertido en uno de los pilares básicos en el proceso de Reforma del Estado.

El actual desarrollo de las nuevas tecnologías y la ineficiencia en la gestión de la entidad han provocado que el valor de la ex-ANTELCO sea cada vez menor. Así, si en 1994 la ex-ANTELCO valía 397 millones de dólares (según estimaciones de PriceWaterhouse), en 1999 un estudio del Banco Mundial asignó a la ex-ANTELCO un valor de patrimonio de 229 millones de dólares (Secretaría Nacional de Reforma del Estado, 2000). Una reciente auditoría colocó el valor en libros de la empresa en 88 millones de dólares.

La ineficiencia de este monopolio público de las telecomunicaciones se ha trasladado al consumidor en forma de un aumento de precios que empeoró la situación existente teniendo en cuenta que el nivel de sus ingresos siguen cayendo. Así, en el intervalo situado entre 1990 y 1998, la población paraguaya empobreció en un 4,6%; durante los años de la década del 90, la pobreza urbana en Paraguay ha disminuido de forma espectacular, mientras que continúa aumentando la pobreza rural (ABC Color, 1998). En esta situación resulta imposible para la población afrontar un aumento de los precios en lo que a telefonía se refiere, lo que provoca que ésta únicamente esté al alcance de una reducida minoría.

Dado este contexto, se ha planteado el proceso de privatización como una estrategia de crecimiento a largo plazo; en otras palabras, se ha previsto, pues, una participación privada en la ex-ANTELCO.

El objetivo de este proceso de mejoras o reformas tiene como claro propósito la voluntad de atraer inversiones que fomenten el crecimiento a través de la participación privada en la ex-ANTELCO, considerando que el sector de las telecomunicaciones tiene un fuerte vínculo con el crecimiento económico y la mejora de la calidad de vida e ingreso de los ciudadanos.

La situación actual de la ex-ANTELCO podría describirse atendiendo a estos indicadores :

· Número de empleados: 5.800 funcionarios.
· Pasivo laboral: US$ 210 millones
· Deuda externa: US$ 49 millones.
· Deuda interna (según la ex-ANTELCO): US$ 51 millones.
· Deuda interna (según acreedores): US$ 71 millones.
· La inversión que la ex-ANTELCO necesita para llegar a 15 líneas por cada 100 habitantes es de aproximadamente US$ 415 millones (según memoria de la ex-ANTELCO); actualmente, el país cuenta apenas con 5,45 líneas principales por cada 100 habitantes. El nivel de inversión que realiza el ente público en telecomunicaciones coloca a Paraguay como el país que tiene el nivel más bajo de inversión en telecomunicaciones comparado a los otros países de la región[7].

[7] A la vez, deben solventarse diversos problemas de corrupción en el ámbito del Sindicato Nacional de Trabajadores de las Telecomunicaciones. Así, se han sucedido diversas denuncias sobre la incoherencia de diversos de sus mandos que durante sus etapas de funcionarios del ente recibieron todos los beneficios sociales establecidos en el contrato colectivo de condiciones de trabajo. El sindicato denuncia la situación de estos casos que se realizan con toda impunidad y con el aval de los directivos. Por otra parte, el sector de las telecomunicaciones es valorado por los usuarios como el quinto más corrupto en el país según datos del aparecidos en el borrador del Consejo Impulsor del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción en el país (ver página 15 del documento que se puede encontrar en http://www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcion/planes_nacionales/plan_nacional_paraguay.pdf).

Todo ello contribuye a una situación ya de por sí bastante crítica si atendemos al hecho de que el coste de la línea es de 600 dólares y el tiempo de espera es indeterminado (entendido como falta de seguridad al recibir la línea pasado un lapso temporal extremadamente largo).

Dadas estas condiciones, ni el Estado ni la empresa disponían de los recursos requeridos para afrontar la situación y materializar la voluntad de progreso, más teniendo en cuenta, como antes destacábamos, que tomando como punto de partida el año 1994, la ex-ANTELCO había sufrido una pérdida de valor de 168 millones de dólares y su eficiencia, en comparación con otros operadores internacionales, es bastante reducida. Así, por ejemplo, tomando datos de 1999, podemos encontrar:

Operador	Líneas	Empleados	Lí/Emp
Telesp (Bra)	8.251.000	14.600	565
Telefónica (Ar)	3.934.000	12.800	307
CTC (Chi)	2.592.000	9.900	262
Telefónica (Pe)	1.689.000	4.800	352
Antelco	300.000	5.600	53

Fuente: ITU

Observando estas cifras, y empleando los datos de la empresa privada menos eficiente, la CTC de Chile, los cálculos y previsiones establecidas indican que la ex-ANTELCO podría operar con 1.146 empleados, lo que significa que está pagando salarios a 4.654 funcionarios sin contrapartida alguna en la producción (Secretaría Nacional de la Reforma del Estado, 2000). Algunos estadísticas más recientes indican que, en la ex-ANTELCO, al menos 1.500 de los casi 6.000 empleados no hacen nada pero cobran un salario mensual (GSM Box, 2001).

Así pues, en estos momentos, el mercado de las telecomunicaciones en Paraguay abre el camino a una segunda compañía de telefonía básica, tras la conclusión de la licitación llevada a cabo por la Secretaría Nacional de la Reforma.

Con la estrategia de privatización, Paraguay intenta sumarse a la tendencia iniciada por parte de varios gobiernos latinoamericanos de maximizar el acceso a las nuevas tecnologías, proveer servicios esenciales a sus ciudadanos, expandir sus redes y recaudar el necesario capital a través de la privatización del mercado de las telecomunicaciones.

En un período relativamente breve, la región latinoamericana ha atravesado una etapa de fuertes cambios caracterizada por un proceso de privatización profundo de los segmentos más importantes en el sector de las telecomunicaciones. Paraguay, pues, no se ha constituido como una excepción y ha decidido entrar a formar parte de esta dinámica.

De hecho, varios países de la región ya han dado grandes pasos para implementar la competencia en todas las áreas de los servicios de telecomunicación, incluyendo también el servicio local y los servicios de larga distancia nacional e internacional.

Existe una combinación de factores que indica un potencial fantástico para el crecimiento de esta industria: baja teledensidad (para los servicios alámbricos e inalámbricos y entendida como el número de líneas por cada 100 habitantes) y alta demanda de servicios de telecomunicaciones alimentada por una clase urbana media y trabajadora (Giunta, 2000).

· Prom. Am. Lat. 14
· Argentina 22
· Uruguay 23
· Bolivia 6,2
· Ecuador 9,1
· Colombia 16,4
· Paraguay 5,5

Tomando estos datos de 1999 referentes a la teledensidad (Secretaría Nacional de la Reforma del Estado, 2000), y adoptando esta noción como indicador del uso social de las nuevas tecnologías de la información, podemos comprobar que en Paraguay este uso es muy reducido, bastante rezagado en comparación a otros países de la región y que, en consecuencia, debe trabajarse duramente para intentar solventar esta situación.

Se pretende pues, estimular una penetración más amplia de los servicios, aumentando así la competencia en las propias tarifas de servicio, incrementando la demanda de nuevos y mejores servicios de comunicaciones y promoviendo, al mismo tiempo, el despliegue de nuevas instalaciones.

¿Una medida acertada?

El proceso de privatización de la ex-ANTELCO podría solucionar algún tipo de problemas pero desde luego no es una solución fácil y que conduzca al país a un progreso inmediato.

Aunque debemos tener en cuenta la realidad y las especificidades de cada país, a través de las iniciativas emprendidas en otros países de la región, podemos establecer algunos parámetros de futuro para tratar de vislumbrar lo que puede deparar el proceso de privatización de la ex-ANTELCO.
La enseñanza más destacable es que, en el proceso de privatización, se debe considerar fundamental el marco regulatorio y los mecanismos de control. De no estar claramente definidas las reglas de juego, todo el proceso corre el riesgo de fracasar o, por lo menos, de dilatarse más allá de lo conveniente (Ramírez Parada, 2000 a).

Por este motivo, ante las expectativas de posible éxito, autores como Ramírez Parada (2000 b) establecen una serie de pautas a través de las que debería conducirse el proceso:

· En primer lugar, en una etapa inicial, realizar la reestructuración de la empresa buscando rentabilizar los servicios deficitarios.

· Paralelamente, el ente regulador debe determinar y aprobar el nivel y estructura de tarifas, como el mecanismo de reajuste. Se debería establecer un mecanismo que lleve a una tarifa de conexión que permita ampliar el mercado de líneas (se podría prorratear dentro del cargo fijo el costo de inversión por línea en un horizonte - por ejemplo 5 años - exigiendo un retorno sobre la inversión, de forma que se facilite el acceso a una línea) y una tarifa por minuto que refleje el costo marginal de largo plazo (debe cubrir los costos marginales de administración, operación y mantenimiento, facturación y cobranzas, más un margen de utilidad).

· Con la conversión de ANTELCO en una sociedad anónima, ahora COPACO, S.A. , la CONATEL debe otorgarle la licencia por un periodo de 10 años (renovable), con exclusividad en llamadas de larga distancia por 5 años (como incentivo a inversiones) y fijando metas con respecto a cobertura (por ejemplo la instalación de 300 mil líneas en los primeros 5 años) y calidad del servicio (por ejemplo, reducir el tiempo de espera de instalación a 48 horas en zonas cubiertas y 6 meses a áreas no cubiertas).

· Finalmente, se debería promulgar por ley la venta del 51% de las acciones y el correspondiente control de la empresa, a través de una licitación internacional de 2 etapas: una primera de precalificación de empresas, con el objetivo de seleccionar un inversor estratégico, y una segunda etapa de oferta competitiva de precios por parte de las empresas calificadas. Posteriormente, se realizaría la adjudicación y venta de las acciones y, con estos recursos, la cancelación de la deuda para pago de indemnizaciones.

· Es fundamental que todo el proceso sea realizado bajo un estricto control y regulación de manera que sea ejecutado en forma trasparente y eficiente, sobre todo teniendo en cuenta la poca información que tendrán los potenciales inversionistas y las fuertes presiones que se manifestarán desde los grupos de poder interesados. La capacidad del Gobierno para administrar estas presiones, la claridad con que el mismo fije sus objetivos y la fortaleza en su decisión de llevar adelante el proceso determinarán el nivel de beneficios que percibirá la sociedad por la reforma en el corto pero, sobre todo, en el mediano y largo plazo.

No obstante, debemos decir que la apuesta por la privatización no ha sido unánime y otras posturas han mostrado preferencia por otro tipo de mecanismos. Así, algunos sectores han valorado la "capitalización" como posible solución para el caso de la ex-ANTELCO en lugar de la privatización (Vargas Peña, 2000). Con la capitalización lo que ocurre es que la empresa pública se convierte en empresa mixta.

Paraguay ya tuvo experiencias de empresas mixtas. Basta señalar dos: COPACAR y COPAL. Cada una de estas dos tuvo un destino diferente. COPACAR fue disuelta y el mercado de la carne liberado y, desde entonces, la ganadería paraguaya fue ganando posiciones y progresando; por otra parte, COPAL fue convertida en APAL y terminó en un verdadero desastre.

En resumen, ninguna pudo mantenerse como empresa mixta, con lo que este tipo de solución pierde terreno ante los partidarios de la privatización.

Además, la capitalización de una empresa pública crea enormes problemas, sobre todo en países sometidos a la corrupción, como es el de Paraguay. La empresa mixta tiene todos los defectos de la empresa estatal y ninguno de los beneficios de la empresa privada; está sometida al dirigismo gubernamental y a la injerencia política y desde el inicio se presta a maniobras con créditos que después tendrá que pagar el país entero. No obstante, en países como Bolivia, esta estrategia ha sido exitosa. Allí, la capitalización ha conducido, en muchos casos, a reformas de mercados que antes eran monopólicos y que, hoy en día, funcionan en términos de competencia.

Otros expertos sobre el tema, como Susana Malcorra[8], han opinado que éste no es el mejor momento para privatizar una empresa de telecomunicaciones. Sin embargo, la experta considera que esperar sería peor, ya que la renovación de la red es impostergable y requiere inversiones que el Estado no está en condiciones de afrontar.

El problema es que definitivamente la red fija de Paraguay necesita una renovación. Si se decidiera esperar, claramente, habría que hacer una inversión muy importante para renovar la red y, en este momento, no parece muy factible que el Estado tenga la disponibilidad de recursos para hacerlo. De hecho, cuando se mira la situación de la cantidad de usuarios de la red fija versus la cantidad de usuarios de la red móvil (4 a 1) queda claro que la red fija está totalmente subdesarrollada.

[8] Gerente general del grupo Telecom, accionista mayoritario de Personal Paraguay.

La experta[9] recomienda tres pautas para guiar con éxito el proceso:

· La primera recomendación es fijar reglas de juego muy claras antes de proceder a la privatización. Establecer un marco regulatorio muy transparente que haga previsible a las empresas su actividad y su desarrollo. Para la experta, esto es básico ya que, en la medida en que las empresas sepan cuál será la evolución del mercado y cuál será la evolución de la regulación, van a sentirse más cómodas para radicar sus inversiones.

· En segundo lugar, desde el interior de la propia empresa, debe generarse un cambio cultural muy importante. Para Malcorra, debe pasarse de la definición que existía en el pasado del "abonado", que es cautivo, a la de un cliente que tiene opciones y puede elegir.

· Finalmente, hay que asegurar un desarrollo de red en la ex-ANTELCO que tenga el último nivel de tecnología disponible, para ser eficiente usando las mejores redes que hay. Lo que puede llegar a ocurrir, en su opinión, es que la ex-ANTELCO acabe protagonizando un salto tecnológico que la lleve a la próxima generación sin que tenga que hacer el paso intermedio, que directamente vaya a redes de Internet y a un esquema mucho más conveniente, lo cual puede ser una gran ventaja.

3.3.1.3. Los últimos pasos

En cuanto a las últimos tramos del proceso de privatización de ANTELCO, podemos destacar que el poder Ejecutivo por Decreto Nº 14.432 de 27 de agosto de 2001 autoriza el inicio del proceso de licitación pública nacional e internacional para la participación privada en la Administración Nacional de Telecomunicaciones.

El Decreto, en cuestión, aprueba la publicación del anuncio de convocatoria de la licitación de la ex-ANTELCO. Por el mismo documento, el Ejecutivo aprueba el pliego de precalificación para los interesados en participar de la licitación para el traspaso de la telefónica al sector privado. Dicho pliego tendrá un coste de 3.000 dólares o su equivalente en moneda de curso legal. Se autorizaba igualmente al ya ex-ministro de la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado (SNRE), Juan Ernesto Villamayor[10], a designar a los cinco miembros que cumplirán las funciones de integrantes de la comisión de evaluación de las ofertas de la licitación pública en curso.

Por otra parte, quedó establecido el 5 de octubre de 2001 como la fecha límite para que los interesados puedan adquirir el pliego de precalificación (confeccionado por el Banco Santander Central Hispano, contratado al efecto) y la fecha límite para efectuar consultas quedó relegada al 12 de octubre.

La fecha de cierre del proceso de precalificación y confección del acta correspondiente fue el 19 de octubre de 2001, momento en el que se conocieron las operadoras calificadas. Si bien 13 empresas compraron los pliegos sólo cinco compañías postularon al *status* de precalificación: Telefónica Internacional, Brasil Telecom., el operador paraguayo móvil Telecel, Telecom. Argentina y Compañía de Telecomunicaciones (un consorcio formado por la firma paraguaya Rieder Group y la alemana Detecon).

A partir de este momento, los calificados recibieron las condiciones de la licitación de venta de la ex-ANTELCO, quedando la apertura de sobres para la adjudicación, en principio, para el 12 de diciembre de 2001. Actualmente, la apertura de sobres quedó prorrogada hasta el 17 de marzo de 2002. La

[9] En declaraciones realizadas en una entrevista al Diario ABC publicada el 5 de septiembre de 2001.
[10] Ha sido sustituido en el cargo por el que era interventor de la ex-ANTELCO, Oscar Stark.

principal causa que se apuntaba para justificar este retraso era la falta de dinero para indemnizar a los funcionarios.

En este sentido, cabe destacar que el Gobierno y el sindicato de trabajadores del operador estatal llegaron a un acuerdo en diciembre de 2001 para pagar a los 4.200 empleados de la compañía un paquete de indemnizaciones de 75 millones de dólares. El paquete otorga a cada trabajador dos meses de sueldo por cada año de servicio (el tiempo promedio de servicio en la ex-ANTELCO es de 17 años). El Gobierno pagará a los trabajadores con las ganancias de la venta, dejando al nuevo propietario sin ninguna obligación laboral.

Los trabajadores perdieron su derecho a adquirir en forma preferencial la compañía al no conseguir a tiempo 300 millones de dólares ni un operador estratégico, como exige la ley de privatización.

Pasada la fecha señalada para la apertura de sobres cabe señalar, según informaciones del diario ABC correspondientes a marzo del año 2002 que el presidente González Macchi ha desestimado las recomendaciones técnicas y ha manifestado no desear ajustes ni privatizaciones en un año electoral, lo que prácticamente imposibilita la transferencia de Copaco (ex ANTELCO) al sector privado.

3.3.2. El Gobierno y la Administración como objeto

3.3.2.1. Iniciativas de Administración electrónica

La reorganización interna de la Administración Pública

El Gobierno de la República del Paraguay se encuentra abocado en un proceso de modernización del estado en el área de administración financiera del sector público. En este sentido, la Subsecretaría de Estado de Administración Financiera del Ministerio de Hacienda ha venido trabajando en diversos proyectos y sistemas informáticos, englobados bajo el nombre de Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado (SIARE) de los que forman parte los siguientes sistemas: Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), Sistema Nacional de Recursos Humanos (SINARH), Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABYS), Sistema de Jubilaciones y Pensiones (JUPE), Sistema de Gestión y Administración de la Deuda (SIGADE) y el Pago de la Nómina de Funcionarios Públicos a través de la red bancaria.

Todos estos sistemas están siendo desarrollados e implementados sobre la base de una misma filosofía de “centralización normativa y descentralización operativa”, para lo cual se requiere que el ente responsable de la administración financiera, en este caso el Ministerio de Hacienda, posea una base de datos central con datos totalmente consistentes, a la cual accedan las diversas dependencias del Estado a través de una Red de Área Metropolitana (RAM). Una vez creada la capacidad física y tecnológica en cada una de las dependencias del Estado, las bases de datos se irán distribuyendo en los diversos servidores de cada una de las dependencias públicas, quedando a cargo de cada entidad la administración y el mantenimiento de los datos de su competencia, con posibilidad de acceder a la información disponible en otras dependencias interconectadas a la red. Por su parte, el Ministerio de Hacienda, en su calidad de ente normalizador, tendrá disponible el acceso inmediato a la información que requiere para el cumplimiento de sus fines específicos y quedará encargada del monitoreo, control y administración de toda la red.

En este sentido, podemos encontrar las dependencias que ya están interconectadas a la Red Metropolitana (que cuenta con una infraestructura de fibras ópticas) del Sector Público en la actualidad (véase Anexo 12).

Si bien la función principal de la red del sector público es el transporte rápido y confiable de todos los datos requeridos para lograr la consistencia de las bases de datos y el acceso transparente y oportuno a estos datos, la red podrá también ofrecer una gran variedad de nuevos servicios que permitan una constante modernización del sector público. En efecto, la red podría soportar otros servicios como correo electrónico, impresión a distancia, seguimiento de expedientes o acceso a Internet. Inclusive, la tecnología empleada puede soportar servicios de videoconferencia, permitiendo la realización de reuniones entre personas que se encuentran físicamente en lugares diferentes.

En la actualidad, el proyecto se encuentra finalizado pero en periodo de prueba. Para la siguiente etapa, se proyecta ampliar la Red Metropolitana al resto del sector público, de forma que se cubra todo el territorio nacional, interconectando computadoras distantes distribuidas por todo el país, llegando a formar una Red Nacional del Sector Público que integrará todos los recursos informáticos del sector en un armónico Sistema Informático Nacional logrando, así, un ágil y flexible recurso tecnológico al servicio del país.

Este proyecto se constituye como una de las iniciativas pioneras en el Cono Sur. Con él se espera dar un importante salto tecnológico que desemboque en una mejora substancial de los servicios brindados por el sector público en beneficio de todo el conjunto de la población. Uno de los pasos que esta iniciativa podría encarar es la posibilidad de ofrecer la prestación de servicios online a los ciudadanos.

Por el momento, no obstante, esta posibilidad aún no ha sido planteada y este conjunto de innovaciones tan sólo ha recibido una aplicación de carácter interno con el objetivo de lograr una mejora en la eficiencia y la gestión tanto en la transmisión de información como en la gestión de trámites en el interior de los ámbitos y esferas administrativas.

Las acciones en el marco del poder judicial

En el ámbito del poder judicial, las nuevas tecnologías también han entrado con fuerza de la mano del proyecto de fortalecimiento institucional de las capacidades de gestión en dicha esfera. Así, se ha empezado a implementar un sistema de trabajo que fortalece de manera central la gestión jurisdiccional, involucrando aspectos de la gestión administrativa y de la programación y gestión del gobierno de la rama. En esencia, se pretende dar respuesta a una cobertura institucional que abarca la gestión de las oficinas judiciales, la gestión política de la institución y la gerencia de los recursos necesarios para la adecuada provisión de medios materiales para el ejercicio de la judicatura.

Este trabajo se ha llevado a cabo con la participación del proyecto regional de Naciones Unidas de fortalecimiento de las capacidades de gestión para la gobernabilidad.

El proceso de fortalecimiento de las capacidades de gestión institucional presenta dos objetivos: por un lado, apoyar las situaciones cotidianas de Jueces, Ministros del CSJ y Administradores, para que éstas se desarrollen en la mejor condición de eficiencia y eficacia judicial; por otro, desarrollar mecanismos que permitan, de manera permanente y regular, contar con los insumos necesarios para el desarrollo de la organización, adecuándola frente a la cambiante demanda de los servicios judiciales, sin perder la visión de la administración de justicia, en términos de calidad, agilidad y transparencia.
Así, en el proyecto han sido contemplados y programados el desarrollo de un conjunto de herramientas y soportes informáticos de última generación, que están relacionados entre sí, a fin de soportar, ordenar y agilizar los procedimientos de trabajo planteados en la esfera Jurisdiccional,

Administrativa y de Programación y Gestión Estratégica del Desarrollo Institucional, de manera integral (si bien por el momento no se ha planteado la posibilidad de extender sus ventajas de cara a la prestación de servicios en línea para el conjunto de la población).

Por otro lado, se contará con una red nacional que permita que las comunicaciones inherentes a los procesos de trabajo mencionados influyan en tiempo real. Para tal efecto han sido programadas redes locales en las cabeceras de las Circunscripciones Judiciales, conectividades remotas para los Juzgados de Paz y de Primera Instancia que actúan en el territorio de la Circunscripción y redes de conectividad satelital inalámbricas entre todos los Palacios de Justicia del país.

Experiencias en el campo del transporte inteligente

El fenómeno del transporte inteligente viene constituyéndose en una de las áreas que se están incorporando progresivamente a las nuevas iniciativas y estrategias relacionadas con la Sociedad de la Información y el uso de las nuevas tecnologías. Paraguay se ha incorporado, modestamente, a esta dinámica y cuenta ya con alguna iniciativa que supone un halo de esperanza para un futuro próximo. Así, el Laboratorio de Electrónica Digital (LED) se ha constituido como el promotor de las escasas iniciativas que se han llevado a cabo hasta el momento.

Así, hace un par de años se desarrolló, junto a la Municipalidad de Asunción, un semáforo inteligente que permitía la programación del tiempo de duración de las señales luminosas en diferentes horarios. Básicamente, la idea se basaba en construir semáforos para la ciudad. El prototipo está construido y funciona satisfactoriamente y ya funcionó en dos esquinas de la ciudad hasta que fueron retirados por la municipalidad.

Otro trabajo realizado por la institución, en este ámbito, consiste en un controlador para monobuses. A tal efecto, se desarrolló un sistema de control ; el aparato reconocía si la moneda era auténtica, habilitaba el giro del molinete y almacenaba información útil como el número de pasajeros que viajaron y a qué horas subían, para conocer el flujo de usuarios del transporte público en los distintos horarios. Se construyeron 200 dispositivos y 100 estuvieron operando en el mercado, como prototipos a prueba (Upgrade, 2001 a).

Las acciones en el ámbito sanitario

En el ámbito sanitario la influencia de las nuevas tecnologías también se ha dejado notar progresivamente. Aún así, queda aún mucho trabajo por realizar. Basta con comprobar que, en lo que respecta a los centros asistenciales, los recursos informáticos son realmente escasos en el país. La infraestructura en cuanto a computadoras personales, redes o sistemas informáticos de gestión es prácticamente nula. Más aún, el reducido equipamiento disponible se concentra en las dependencias establecidas en los centros urbanos principales.

A pesar de estas deficiencias, es importante destacar la intención de superarlas, traducida en emprendimientos concretos como el Plan Director, cuyo inicio de ejecución se preveía para 2001. El mencionado plan involucra, principalmente, la renovación de los equipamientos informáticos y su interconexión en un esquema estructurado de redes, que incluya a todos los departamentos de la sede ministerial. Se prevé, así mismo, la concentración de la administración de los mencionados recursos en un departamento único, encargado de la gestión y del mantenimiento.

Mientras se espera este proceso, algunos avances han sido realizados aunque de manera aislada. Así, una iniciativa destacada es la emprendida

por el Ministerio de Salud Pública, que incorporó recientemente un lote importante de equipos de informática para las áreas de bioestadística y planificación. Los equipos fueron adquiridos por el Gobierno nacional a través del Programa Sectorial de Inversiones, con el componente del área de Salud del Ministerio de Salud.

Con esta serie de equipos se ha pretendido incorporar algunas regiones que no están previstas dentro de los proyectos con la banca internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, dentro de lo que es un sistema informático de información para el Ministerio de Salud Pública. También se han fortalecido las diferentes direcciones generales que tienen injerencia en estos temas y los hospitales de referencia nacional. Se incorporan así 30 computadoras personales con monitores, teclados, *mouse* y todos los demás elementos necesarios para informatizar los servicios (ABC Color, 2001).

A pesar de que estas medidas no son suficientes, sí constituyen un paso necesario y excelente a partir del cual apuntalar la construcción de un verdadero sistema sanitario eficaz y eficiente capaz de responder a las necesidades de la población y empezar a incorporar al país a la dinámica sanitaria internacional que empieza a focalizar su actuación en el uso de las nuevas tecnologías.

3.3.2.2. Iniciativas de gobierno electrónico

El acceso ciudadano a diferentes tipos de información: el portal del Gobierno

El auge de las nuevas tecnologías de la información ha provocado cambios y alteraciones substanciales en la totalidad de esferas en las que se desarrolla la convivencia diaria. En este sentido, la vertiente política no ha sido una excepción y uno de sus actores principales, el gobierno, ha empezado a adaptar herramientas como Internet con el objetivo de mejorar sus funciones y su relación con los ciudadanos.

Fruto de esta convicción ha surgido “Paraguay Gobierno”, el Portal Informativo del Estado, realizado y administrado por la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República con el apoyo de la Red de Información para el Desarrollo Sostenible (RIDS) siendo financiado por el Proyecto Par 96/026 de las Naciones Unidas.

El sitio en cuestión ofrece diversas opciones. En primer lugar, debemos destacar la posibilidad de acceder a información en línea referente a leyes, decretos, resoluciones, datos sobre inversiones y exportaciones o estadísticas y censos. En este sentido, la página también busca agrupar y exponer trabajos, publicaciones, informes, presentaciones y datos de interés sobre el Estado paraguayo desde el punto de vista público y privado. Esto supone un importante progreso si se tiene en cuenta que ninguna página del Estado contenía tanta información electrónica sobre diferentes aspectos de la actividad de Paraguay y de su Gobierno y se avanza en difusión de la información pública como medio básico para lograr mejores niveles de transparencia en la gestión pública.

Al margen de todas estas posibilidades, la página ofrece desde correo gratuito hasta intranets para funcionarios. Además, Paraguay Gobierno brinda *hosting* o espacio gratuito a instituciones que no disponen de *website* y capacidad financiera para costearse un acceso a la Red, recibiendo diseño, actualización y promoción gratuita para dar a conocer sus actividades al resto del mundo.

De cara al futuro son diversos los proyectos que se están desarrollando a través de la página. Entre ellos podemos destacar la elaboración de una revista que se denominará “Paraguay Gobierno” y la puesta *online* de un

servicio de correo informativo con el mismo nombre y que se distribuirá periódicamente a los usuarios suscritos a la *web*. Este informativo, vía *e-mail*, contendrá leyes, datos, noticias, temas varios y enlaces nuevos.

Paraguay Gobierno es ahora una realidad en constante avance que, junto a lo indicado, continuará su desarrollo hacia la consolidación de un espacio virtual dedicado al gobierno local.

Prestación de servicios públicos: las iniciativas sanitarias

Existe un escaso desarrollo en cuanto a la prestación de servicios públicos a través de las nuevas tecnologías. En este sentido, en relación a las informaciones médicas, sólo podemos destacar la existencia de un portal a través del que se pueden obtener informaciones concernientes a la salud y que opera como una base de datos a escala nacional (incluyendo datos de sanatorios, hospitales nacionales, regionales, farmacias o laboratorios clínicos y farmacéuticos; al mismo tiempo, se está elaborando un registro de los diversos médicos por especialidades con sus diversos datos de carácter personal).

Así mismo, se ha llevado a cabo el primer *chat* médico del país que ha consistido en la habilitación de un canal en el que se dialoga sobre las enfermedades de distintas especialidades. En este sentido, las personas que deseen hacer preguntas referentes a algún tema específico pueden recibir respuestas en tiempo real.

En la actualidad, se está habilitando el foro de cirugía, en el que se colocarán casos clínicos, hipotéticos y reales y en el que se habilitará la opinión de expertos pertenecientes a otros países, generando un mecanismo de aprendizaje en ambas direcciones.

A pesar de que los ciudadanos pueden acceder a este tipo de recursos, en principio, han sido sólo planteados como una nueva herramienta de trabajo para los especialistas médicos y no para la población en general.

Por otra parte, el cuerpo médico del Instituto de Previsión Social ha transmitido ya dos cirugías de forma directa a través de Internet (Upgrade, 2001).

El éxito de estas iniciativas confirma que el ámbito sanitario es, sin duda, uno de los que más podría avanzar con la creación de una conexión general a Internet. De esta manera, se facilitaría la transmisión de textos, imágenes y sonido. Por medio de la interconectividad, por ejemplo, los médicos de los hospitales del interior podrían acceder a la tecnología para enviar una descripción del examen de un paciente o sus resultados.

Tras el análisis del centro receptor de la información, el médico en cuestión estaría en condiciones de derivar el paciente, con lo que se anticiparía la llegada del mismo y se le reservaría un lugar, agilizando el sistema y brindando calidad en la gestión. Ello podría aliviar, a la vez, la sobrecarga de pacientes y la indisponibilidad de camas en la capital en los casos de mediana y alta complejidad.

Opiniones como las del doctor Molina (Upgrade, 2001) consideran que el Paraguay está en condiciones tecnológicas y humanas para lograr la implementación de una red de características semejantes. No obstante, los datos descritos en apartados precedentes nos alejan de estas posturas eufóricas y nos depositan, en cambio, en esferas más escépticas confiando en que el desarrollo que unos ven ya tan próximo se consolide progresivamente.

Proceso democrático y participación ciudadana: la aparición del voto electrónico

Se ha apostado en el país por el desarrollo del voto electrónico con el objetivo de agilizar el cómputo, de acuerdo a la postura de las autoridades del Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Con este objetivo se puso en práctica en el país un plan piloto en cinco locales electorales de la República de Paraguay con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA). Básicamente dicho proyecto estuvo financiado por un crédito no reembolsable de los Estados Unidos a través de la citada organización.

Los buenos resultados derivados de la implementación del plan piloto en estos cinco distritos electorales del país en las elecciones municipales del mes de noviembre de 2001 pueden resultar fundamentales para decidir el uso de este mecanismo electoral en las elecciones generales de 2003.
Entre las ventajas que ofrece el voto electrónico se destaca la rapidez del conteo. Básicamente, en los diez o quince minutos posteriores al cierre de la votación ya se pueden obtener los resultados, pudiendo transmitirlos a la Justicia Electoral en un máximo de media hora. Además, puede destacarse la fiabilidad del sistema, ya que de esta manera, los votos emitidos no tienen posibilidad de ser manipulados.

En tres de las cinco localidades donde los electores votaron de esta manera la implementación fue total. Estos distritos electorales fueron San Antonio (Central), Atyrá (Cordillera) y Maciel (Caazapá). En Asunción, sólo los electores del distrito de la Recoleta votaron electrónicamente y en Pedro Juan Caballero en un solo local.

La experiencia fue muy positiva. No hubo inconvenientes y los resultados finales de las mesas en las que se utilizaron las urnas electrónicas estuvieron en pocos minutos sin que existieran objeciones.

Una de las grandes ventajas que ofrece este nuevo tipo de votación radica en el hecho de que la máquina o urna electrónica es un equipo cuyo uso es muy simple, ya que no requiere cuidados exagerados, siendo su manejo y mantenimiento similares a los de una televisión.

Para el futuro éxito del sistema sería muy conveniente imitar estrategias (como por ejemplo las desarrolladas en Brasil) de cara a otorgar formación y aprendizaje a los electores sobre el uso de las máquinas.

A pesar del conjunto de bondades señaladas, debe quedar claro que, en este contexto, hablar de voto electrónico no supone hacer referencia a la posibilidad de voto a través de Internet que ya empieza a plantearse en otros países del mundo. A pesar de ello, el mecanismo de votación electrónica que hemos destacado es compatible con las nuevas tecnologías de comunicación (como, por ejemplo, Internet), lo que facilitaría formas alternativas de votación que podrían aprobarse en legislaciones futuras.

La implantación de estos equipos, sin duda, ofrece, por otra parte, un nuevo punto de inicio para mejoras en los procesos democráticos. Así, el coste del fraude, tan caro para la democracia, es relativamente bajo en el proceso de votación tradicional. Con la votación electrónica y la modernización de los métodos electorales, el fraude se vuelve más caro y arriesgado para los que lo prueban. Esto produce una reducción sustancial de las actividades ilícitas, garantizando una democracia de calidad mejor. Además, el uso de estos mecanismos permite incrementar substancialmente la cantidad de los votos válidos, reduciendo los votos nulos y significando, en conjunto, una legitimidad mayor para la elección.

Optar por el uso del sistema de voto electrónico simplificaría el debate acerca de desbloquear las listas para cargos pluripersonales. Uno de los principales problemas vinculados a esta cuestión, el tiempo que supone el cómputo de los votos, desaparecería si se implementara el uso de las urnas electrónicas en todo el país.

A pesar de que para países de recursos modestos como Paraguay la inversión en las urnas puede suponer un coste muy elevado, no debemos olvidar que se está produciendo una constante rebaja en el precio de los componentes de carácter electrónico, lo que puede estimular la modernización constante como la adquisición de nuevos equipos.

3.4. Economía en red: el desarrollo del comercio electrónico

El comercio electrónico todavía no ha tomado suficiente fuerza en el país, aunque existen iniciativas que apuntan a dar un mayor empuje a esta oportunidad de desarrollo económico. Así, algunas empresas, sobretodo las de carácter más financiero, empiezan a funcionar a través del Web-based Information System (WIS), en donde es posible realizar ciertas operaciones relativas a cuentas y tarjetas de crédito.

No obstante, el país topa con algunas limitaciones para el desarrollo del comercio electrónico a nivel interno. Así, uno de los obstáculos básicos es la existencia de una normativa de las empresas operadoras de tarjetas de crédito, que imposibilita la realización de transacciones sin mediar un documento firmado por el usuario.

En este punto, Paraguay sigue a la gran mayoría de países del mundo en los que el sistema legal no se ha adaptado al cambio tecnológico, en la medida que el probatorio por excelencia sigue siendo el documento o instrumento escrito (en este sentido, no existe aún una ley de firma digital, por ejemplo). Este solo requisito representa enormes dificultades para el desarrollo de operaciones vía Internet, dado que ofertas, contraofertas, aceptaciones o mensajes de correo electrónico no son documentos escritos en el sentido clásico ni contienen una rúbrica en el sentido descrito. Así pues, el carácter transnacional, público y abierto de Internet requiere que los temas de la formación del consentimiento en contratos electrónicos sean regulados mediante convenios internacionales, que comprendan a todos los Estados. A este respecto, el Estado paraguayo debería participar activamente en las iniciativas llevadas a cabo en los foros regionales o mundiales (Comisión Presidencial, 1999).

Un instrumento de trabajo para los expertos en el área legal podría ser la Ley Modelo propuesta por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (CNUDMI) sobre comercio electrónico que pretende ser una guía para la incorporación al derecho interno de los países. Este documento se caracteriza porque ofrece al legislador nacional un conjunto de reglas aceptable en el ámbito internacional que le permiten eliminar algunos de los obstáculos jurídicos que pueden existir en las leyes locales para crear un marco jurídico que permita un desarrollo más seguro de las vías electrónicas de negociación.

Una forma de incentivo para el uso de las nuevas tecnologías de la información, que algunos de los gobiernos de la región han empezado a utilizar es la creación de leyes de promoción (existen normas o leyes que ofrecen servicios más económicos en el uso de la telefonía básica para acceso a Internet, regulan la interconexión para los prestadores de servicio para mejorar la accesibilidad al contenido local o crean esquemas como los fondos para el desarrollo con el fin de crear accesos públicos con subvención estatal) y en las que Paraguay ha empezado a trabajar atendiendo a las diversas posibilidades que ofrece la Ley Nº 642/95 de Telecomunicaciones.

En parámetros generales, pues, el comercio electrónico en Paraguay, tras un tímido inicio, aún no ha encontrado un camino consistente a su consolidación. No obstante, pueden destacarse algunas iniciativas por parte de varias empresas y personas. Una de ellas es la emprendida por Big Manzana.

Así, ante el escaso desarrollo del comercio electrónico, una de las principales esperanzas para el país reside en su incorporación a las dinámicas regionales e internacionales. En este sentido, es importante citar los esfuerzos realizados dentro de los procesos de integración regional como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el que se destaca que desarrollar una plataforma de comercio electrónico es fundamental desde un punto de vista puramente económico en la medida que ésta puede convertirse en un motor importante para el crecimiento de la economía nacional y, por extensión, de la regional. De este modo, las pequeñas empresas del país podrían tener un acceso sin precedente a los mercados de la región, a un bajo coste y, a la vez, otorgar a los consumidores la posibilidad de llegar a un amplio espectro de productos y servicios. A la vez, se ha considerado que el comercio electrónico puede aumentar la productividad en muchos sectores de la economía nacional, potenciando el intercambio de bienes y servicios; por su parte, la inversión generará nuevas actividades, nuevas formas de marketing y venta así como nuevos sistemas de generación de puestos de trabajo.

A la vez, es fundamental destacar que en el organigrama del MERCOSUR se ha creado el SGT Nº13 responsable del Comercio Electrónico. El mismo ha venido desarrollando reuniones de trabajo y elaborando un plan de acción dentro del contexto de la región y a nivel de cada estado miembro.

También en el marco de la ALDI se viene desarrollando un proyecto de estudio para la definición de políticas destinadas al comercio electrónico con un capítulo especial para Paraguay.

Con estos elementos, Paraguay puede empezar a diseñar las bases para iniciar el proceso de desarrollo del comercio electrónico y el Ministerio de Industria y Comercio, como responsable del comercio de servicios y del comercio electrónico, debe jugar un importante papel al respecto.

No obstante, al margen de trabajar para dar un reconocimiento legal a las firmas digitales y crear autoridades de certificación para empresas proveedoras de bienes y servicios, la necesidad de algunas tareas empieza a emerger con fuerza:

· Diseñar mecanismos de incentivo para el uso del comercio electrónico como herramienta para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

· Definir una política nacional para el comercio electrónico referida a:

- Incentivos gubernamentales para las empresas y sectores de las telecomunicaciones.

- Subvenciones, créditos y otras facilidades a las iniciativas en materia de nuevas tecnologías.

- Cantidad y calidad de los partenariados entre el Estado y las empresas en materia de sociedad de la información.

En conclusión, pues, los dos próximos retos más importantes en el desarrollo de la capacidad del comercio electrónico en el Paraguay son el establecimiento de una política y de un programa de actividades bajo el auspicio de los gobiernos nacionales o de las agrupaciones económicas regionales y el establecimiento de programas e instituciones para promover

la difusión de las capacidades del comercio electrónico entre las pymes, a través de la presentación de los adelantos técnicos, proyectos, demostraciones de las posibilidades tecnológicas y económicas.

La demostración de la idoneidad de este nuevo paradigma comercial a aquellos sectores y segmentos de la población a los cuales no es fácil dar a conocer las posibilidades del comercio electrónico en las condiciones prevalecientes del mercado es una cuestión importante en la aplicación de una política para el desarrollo del comercio electrónico como una estrategia idónea para el desarrollo.

Finalmente, destacar el papel que puede jugar el proyecto el Proyecto "Americas 21, Información, Conocimiento y Aprendizaje para un Desarrollo Sustentable". El proyecto fue presentado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Paraguay en el marco de los preparativos para la II Cumbre Hemisférica que reunió a los 34 Jefes de Estado del Hemisferio americano, estableciendo las directrices fundamentales para un período de 4 años. Su importancia radica en el hecho de que este evento engloba a todos los países que integran las Américas y su lógica trascendencia en la definición de las políticas del hemisferio.

En función de esta propuesta, Paraguay puede encontrar una plataforma para participar y beneficiarse de la economía global del conocimiento, promoviendo entre otras acciones, el crecimiento de la industria de la información como uno de los componentes estratégicos no sólo en los procesos nacionales, sino también en los subregionales y regionales de integración.

Así mismo, el país podría armonizar los esfuerzos relacionados con la información y las tecnologías de información con el fin de reforzar su capacidad para superar las desigualdades socioeconómicas.

De igual modo, se podría estrechar el vínculo entre el desarrollo sustentable y eficiente y el crecimiento de un sector informativo dinámico y pluralista en su economía, estableciendo programas e incentivos de fomento, especialmente en el campo de la creación de las micros, pequeñas y medianas empresas de información, como fuente importante para generar innovación a través de la producción de contenido local.

Según la propuesta, Paraguay también podría desarrollar el comercio electrónico como facilitador del ajuste entre la oferta y la demanda de información, cada vez más diversa y voluminosa reforzando, así, el crecimiento del sector informativo y maximizando su impacto multiplicador en los otros sectores de la economía.

Todo esto permitiría establecer y aplicar en forma conjunta, con los restantes países de la región, procesos y metodologías para asegurar la información oportuna y adecuada sobre el fenómeno de la información, teniendo como objetivo, desarrollar e implantar estrategias adecuadas y comunes, compatibles con las nuevas realidades.

Por el momento se desconoce en qué momento exacto se encuentra este proyecto y si realmente el país está avanzando de manera significativa dentro de los parámetros propuestos.

3.5. El capital humano y social en el contexto tecnológico

3.5.1. La formación en cuanto a las nuevas tecnologías

La educación se ha convertido en uno de los elementos clave de cara a lograr un mayor fomento de las nuevas tecnologías en el país. La formación en el área de las nuevas tecnologías es imprescindible en cuanto a la

necesidad de formar personal especializado en las mismas y capaz de manejarlas para contribuir con ello al desarrollo del país. En esta misma línea, es necesario que las nuevas tecnologías vayan interpenetrando en todos los niveles educativos con el objetivo de lograr un proceso de alfabetización tecnológica con la voluntad de acercar estos nuevos mecanismos a todas las esferas posibles tratando de construir así un núcleo de conocimiento sólido y estable a través del que apoyar el desarrollo nacional en un futuro inminente.

En este sentido, se ha desarrollado una conciencia en cuanto a las demandas educativas, lo que ha impulsado la introducción de Internet en el ámbito de la educación formal. A ese respecto, cabe mencionar que prácticamente todas las universidades y la mayoría de las instituciones privadas de educación primaria y secundaria, en el área del gran Asunción poseen acceso a Internet. Sin embargo, entre los colegios públicos, son muy pocos los que cuentan con infraestructura apropiada y, los que la tienen, lo han conseguido con el esfuerzo de las propias comisiones de padres.

Los colegios privados introducen cursos de computación desde la primaria. Los programas de estos cursos de computación son elaborados por las propias empresas que los ofrecen. Son pocos los colegios públicos que ofrecen cursos en informática debido a la escasez de recursos. Es importante resaltar que el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) no contempla en sus programas oficiales de formación primaria y secundaria materias relacionadas con las tecnologías de la información, exceptuando los programas de bachillerato técnico. Aparentemente, no hay directivas claras sobre la introducción de las tecnologías de la información en el MEC.

Proliferan, además, academias o institutos privados que se dedican, sobre todo, a la formación en el área específica de electrónica e informática. Estos institutos no tienen un programa aprobado por el MEC y, normalmente, dictan cursos de operación de computadoras, basados en productos de Microsoft; algunos ofrecen también, cursos de programación básica y cursos de reparación y mantenimiento de computadoras personales del tipo IBM PC compatibles, entre otras especialidades.

Según el estudio Juventud en Cifras, el 28,9% de la población entre 15 y 29 años de edad ha realizado cursos de educación no formal relacionados con las tecnologías de la información, siendo la juventud urbana la que accede con más facilidad a estos cursos. Es interesante notar que solamente el 30% de los jóvenes que ha realizado estos cursos dice que ha podido obtener un trabajo gracias a los mismos y el 51% opina que el beneficio obtenido ha sido nulo.

Entre las instituciones que ofrecen dichos cursos se encuentra el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP), organismo gubernamental que fomenta la formación profesional en el país, que es responsable de la formación del 7% de la población juvenil. De los datos obtenidos de esta institución, el segundo programa que más éxito tiene es el de computación con el 33,9% del total de egresados; esto es, aproximadamente, 22.003 jóvenes (Ministerio de Educación y Cultura, 2000).

3.5.1.1. El impulso de algunos centros

Así, una de las principales fuentes de promoción de la Sociedad de la Información y las nuevas tecnologías se encuentra en los centros académicos o en diversas instituciones volcadas en las actividades de enseñanza. Uno de los ejemplos más claros lo tenemos en la Universidad Nacional de Asunción (UNA), de carácter estatal, compuesta por 26 facultades e institutos ubicados en Asunción y en las principales ciudades del interior.

Esta institución es uno de los principales focos del país en cuanto al desarrollo del uso de las nuevas tecnologías a través de las carreras de Informática y diversas Ingenierías. A la vez, la Universidad cuenta con el Centro Nacional de Computación, que fue creado en 1970 y cuyos objetivos son: investigación en el campo de la informática, prestación de servicios de computación y técnicas anexas y capacitación en el campo de la informática. Desde sus inicios, el CNC se ha constituido como un importante núcleo tecnológico: instaló el primer computador digital del país y, durante muchos años, ha permanecido como el centro más importante en cuanto al procesamiento de datos, de investigación en informática y de formación de profesionales del área. En 1992, el CNC creó el área de Comunicaciones, siendo uno de los objetivos principales la conexión de la universidad a redes internacionales. En este ámbito, el CNC ha impulsado la formación de una Red Nacional de Ciencia y Tecnología, proyecto que cuenta con el apoyo de la Organización de Estados Americanos. En ese mismo año el CNC habilitó el servicio de correo electrónico, con lo cual se posibilitó que profesores, investigadores y profesionales en general pudieran mantener contacto con sus colegas del exterior a través de la red de Internet, provocando que el número de usuarios fuera en aumento.

Por otro lado, la creación de la RedHUCyT presentaba unos claros objetivos principales: establecer mejores medios de comunicación a nivel nacional entre instituciones y organizaciones relacionadas con la ciencia, la educación y la tecnología; aumentar la cooperación interinstitucional a nivel nacional, regional e internacional; apoyar el desarrollo tecnológico del país, proveyendo medios de comunicación económicamente accesibles. No obstante, el aspecto esencial de esta red es el establecimiento de una conexión dedicada a la red Internet.

Así mismo, el CNC es el responsable de la planificación y la administración de la red de la UNA, con la existencia en el campus de una Red de Fibra Óptica que se encuentra en plena etapa de expansión y que está conectada a la Red Metropolitana de Fibra Óptica.

En la actualidad, en cuanto a la formación especializada en el campo de las nuevas tecnologías, exceptuando un programa de Master en Ingeniería de Sistemas e Informática, ofrecido en los últimos tres años por la Universidad Nacional de Asunción, no se conocen en el país otras escuelas de postgrado en el área. Por ende, es difícil disponer de datos fiables acerca del número de profesionales con grados académicos superiores.

En cuanto a las telecomunicaciones, existen carreras de formación universitaria específicas en la Universidad Nacional y en la Uninorte, siendo esta última de reciente formación. En el área de electrónica tanto la Universidad Nacional como la Universidad Católica ofrecen la carrera de Ingeniería. Otros recursos humanos se encuentran en el área informática, donde tanto la Universidad Nacional como diversos centros privados ofrecen las carreras de Análisis de Sistemas y de Ingeniería Informática.

Al margen de la actividad de la Universidad Nacional de Asunción y de la actividad del Centro Nacional de Computación, otras entidades universitarias están realizando un valioso esfuerzo por promover las nuevas tecnologías en el marco de la Sociedad de la Información. Así, no podemos ignorar el trabajo desarrollado por el Laboratorio de Electrónica Digital (LED), organización dependiente de la Universidad Católica y parte fundamental de la Facultad de Ciencias y Tecnología, ente que presenta todas las carreras técnicas de esta universidad, si bien las más relacionadas con el LED son Ingeniería Informática, Ingeniería Electrónica y Análisis de Sistemas.

A nivel nacional, la formación que proveen los centros universitarios puede sintetizarse observando la información que nos provee el Anexo 11. Podemos analizar el futuro de estos proyectos en función de la evolución del

sistema educativo en el país. Según datos del “Diagnóstico Socio-Demográfico del Paraguay”, en los próximos 10 años, el sistema de Enseñanza Escolar Básica (EEB) deberá absorber a un contingente de personas menores de 15 años de edad que irá creciendo de 2,2 a 2,5 millones. No obstante, existe un grave desequilibrio entre la tasa bruta de escolarización en el bachillerato de la zona urbana (0%) y la de la rural (12%).

Además, al escaso número de jóvenes preparándose para cumplir funciones de mando medio, técnico y profesional en el sistema productivo se suma la poca capacidad docente en esas ramas. Las carreras técnicas, politécnicas y tecnológicas apenas llegan a cubrir el 28% de la matrícula superior en Asunción y San Lorenzo, las principales sedes universitarias del país.

En este sentido, parece que el sistema educacional sigue siendo insuficiente en términos de cantidad, calidad y equidad, a pesar de haber tenido un crecimiento considerable en la última década. Buena prueba de ello es que en Paraguay, actualmente, sólo hay 6 personas con el título de Doctor en las carreras de Informática, Electrónica y Estadística (Upgrade, 2001 c).

En este ámbito debemos tener también en cuenta el papel jugado por el Instituto de Ciencias de Computación (ICC), que es una de las instituciones de enseñanza informática más experimentadas del país y que ejerce labor didáctica desde 1970. ICC ha dado inicio a un curso dedicado al diseño de *web*. El objetivo de este curso es formar diseñadores web capaces de desarrollar sitios dinámicos a través del empleo de técnicas avanzadas de Internet.

Sin embargo, ICC aún no ha logrado la cantidad de alumnos que se espera, síntoma del proceso de concienciación que el país debe realizar para elevar la importancia de las nuevas tecnologías y la Sociedad de la Información de cara a la incorporación en la dinámica del desarrollo. Y ello también se ha repetido en otras disciplinas generadas por el instituto como la carrera de Análisis de Sistemas.

Otra de las instituciones que puede jugar un papel clave en el futuro es el Instituto Paraguayo de Telecomunicaciones (IPT). El IPT nace en el año 1958 con el fin de lograr la excelencia, con la formación y capacitación del personal del campo de las telecomunicaciones y ya en 1963 crea el Ciclo de Bachillerato Técnico especializado en electrónica. Actualmente, en el IPT funcionan el Departamento de Capacitación para los funcionarios de la ex-ANTELCO, el Bachillerato Técnico y el Instituto de Ingeniería Electrónica. En este ámbito fue creado, con la cooperación técnica de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), el proyecto “Centro Paraguayo de Capacitación en Telecomunicaciones”, para optimizar la capacitación en Tecnología Digital.

El IPT tiene por objetivo principal formar y capacitar recursos humanos de primer nivel en telecomunicaciones, electrónica e informática. En este sentido, ofrece cursos, seminarios, conferencias y procesos de entrenamiento dirigidos a los funcionarios de la ex-ANTELCO, de otras instituciones y a los estudiantes secundarios y universitarios en la rama de la electrónica.

En esta dinámica, el proyecto de Cooperación Técnica “Centro Paraguayo de Capacitación en Telecomunicaciones”, iniciado en 1992, tiene como objetivo otorgar la más completa y minuciosa capacitación, basada en un riguroso entrenamiento teórico y práctico en la tecnología de telecomunicaciones digitales.

3.5.1.2. Proyectos en marcha

Ante algunas de las situaciones críticas experimentadas en el campo del desarrollo institucional y, sobretodo educativo, se han implementado algunas estrategias e iniciativas fundamentales para tratar de solventarlos.

En lo relacionado a infraestructuras de colegios públicos, es de destacar el trabajo que se está llevando a cabo en el marco del Proyecto Enlaces Mundiales para el Desarrollo (World Links for Development), que se inició en 1996, con un capital semilla aportado por el Banco Mundial. Una primera etapa incluyó colegios públicos dentro del Gran Asunción, cubriendo actualmente a unos 60 colegios públicos. Ya ha empezado a extenderse al interior del país. En la actualidad, el proyecto se sostiene gracias a donaciones de distintas instituciones nacionales e internacionales (por ejemplo, la empresa Microsoft ha realizado donaciones para instituciones educativas, sobre todo en áreas rurales).

Este programa está orientado a fomentar cambios radicales en la educación, tendientes al beneficio de los estudiantes en los países en desarrollo. El logro de los objetivos planteados se fundamenta en la provisión de conectividad a través de Internet y en el entrenamiento en la utilización de esa tecnología. Esto posibilitará el enlace de estudiantes y profesores de nivel secundario alrededor del mundo, con miras al mejoramiento de la educación y del entendimiento cultural entre naciones para ayudar al desarrollo de habilidades que posibiliten a los jóvenes la obtención de empleos en el siglo XXI (World Bank Institute, 1999).

El proyecto cuenta con el apoyo del gobierno paraguayo, respondiendo a la voluntad de introducir la utilización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en las instituciones educativas del país, y emerge como respuesta del Ministerio de Educación y Cultura a la necesidad de actualizar el sistema educativo. A inicios del año 2000, el programa ya integraba a 50 instituciones educativas distribuidas en diferentes departamentos del país, enlazando a más de 3.000 alumnos, 255 docentes e intercambiando 20 proyectos de colaboración en redes educativas internacionales tales como Red Telar o Nueva Alejandría.

El MEC y la CONATEL establecieron un convenio a través del cual 160 instituciones educativas de la capital y del interior del país accederán a Internet mediante la ampliación del programa Enlaces Mundiales para el Desarrollo. A través de este convenio, la CONATEL dotará de computadoras y de equipos necesarios para que instituciones públicas de Capital, Cordillera, Central, Itapúa, Guairá, Caaguazú, Alto Paraná, Misiones, San Pedro, Ñeembucú, Villa Hayes y Amambay, tengan acceso a la red mundial. Por el momento se desconoce en qué estado se encuentra actualmente el proyecto.

Sin anunciar si realmente forma parte del mismo o no, recientemente, se anunció que unas mil instituciones educativas de todo el país serían informatizadas. Para tal efecto se aguarda un donativo y también un préstamo que provendrán de organismos internacionales y contemplarán la adquisición e instalación de los equipos en los centros educativos para su utilización el año que viene, según anunció el ministro de Educación, Darío Zárate Arellano. El ministro incidió en que este proceso ayudará a la aplicación de la reforma de la secundaria que no se podrá implementar si no se cuenta con medios técnicos (Última Hora, 2001).

Reforzando este anuncio, el nuevo representante de UNESCO en el MERCOSUR, Miguel Enríquez Berciano, informó que, en breve, se firmará un memorándum de entendimiento entre la UNESCO y el MEC para la informatización de escuelas.

3.5.1.3. Retos de futuro

Uno de los principales retos en el sector educativo con miras al futuro podría pasar por la implementación de mecanismos de educación a distancia a través de las nuevas tecnologías. En el país, en este momento, no existen muchas iniciativas al respecto; no obstante, es evidente que el uso de los soportes electrónicos puede constituir un conjunto de herramientas viables para resolver algunos de los problemas de la educación, en particular los relacionados con la educación terciaria. Así, por ejemplo, uno de los problemas con que se enfrenta la Universidad es la concentración de profesionales en Asunción y sus alrededores, dejando a las instituciones del interior del país con pocas alternativas de profesores.

En este sentido, destacan algunas experiencias como la del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos que ha implementado un sistema de información y capacitación sobre la educación en Paraguay. Este programa busca contribuir al desarrollo de la educación paraguaya posibilitando el acceso a información y capacitación en educación a través de Internet. Por medio de su página, usuarios y usuarias pueden acceder a datos, informaciones y conocimientos de diferentes aspectos de la realidad educativa paraguaya y latinoamericana. Los datos que se presentan provienen de instituciones académicas y centros de formación e investigación nacionales y extranjeros.

Entre las opciones que se ofrecen destaca la posibilidad de acceder a una biblioteca virtual, su revista electrónica y a cursos virtuales en política educativa e investigación en educación. Estos cursos constituyen una nueva estrategia educativa: la de formación a distancia a través de programas interactivos basados en la efectividad de las comunicaciones vía Internet. El plan de estudios abarca los campos de las políticas educativas y de la investigación y evaluación de proyectos educativos y los cursos están a cargo de profesionales nacionales y extranjeros de reconocida trayectoria.
Debemos incidir en el hecho de que, gracias a las nuevas tecnologías, Paraguay puede beneficiarse de las iniciativas de educación a distancia con sede en otros países. Por ejemplo, podemos hallar los programas de educación a distancia de las Organizaciones Católicas Latinoamericanas y Caribeñas de Comunicación (OCCLAC); bajo esta base, LA ASOCIACIÓN CATÓLICA DE COMUNICADORES DEL PARAGUAY ARRANCÓ CON UNA PROPUESTA DE EDUCACIÓN A DISTANCIA EN EL MES DE ABRIL DEL 2001.

Proyectos como éstos, a pesar de suponer un avance notable, por otra parte, pueden ser totalmente inútiles de cara a hacer llegar las nuevas tecnologías y el conocimiento al interior del país si no van acompañados de un proceso paralelo de apoyo en todo lo que se refiere a infraestructura como a procesos de aprendizaje. No olvidemos que la mayoría de computadoras del país se encuentra concentrada en el área de Asunción y que el resto de zonas carece de esta oportunidad. En este sentido, no basta con ofrecer innovaciones a través de la red sino que éstas deben ir acompañadas con el correspondiente apoyo tecnológico para llevarlas a cabo.

3.5.2. Capital social en red: la promoción de la cultura

Las nuevas tecnologías han empezado a ser utilizadas como mecanismo o plataforma de cara a promocionar la cultura paraguaya en todas sus dimensiones. En este sentido, una de las estrategias más comunes pasa por el uso de Internet y de sus páginas para destacar algunos de los aspectos más relevantes del país.

Así, existen ya diversas páginas que promocionan la lengua y la cultura guaraní así como las diversas tradiciones musicales, culinarias o literarias en Paraguay. Esto posibilita que la red se convierta en uno de los trampolines

de salto del país hacia el exterior y que los principales rasgos paraguayos sean conocidos en todos los rincones del mundo.

Uno de los proyectos más destacados en este ámbito es el de la creación de un sitio web para las Municipalidades de la República. Este proyecto encuentra justificación si atendemos a que, hoy en día, los gobiernos regionales y comunales se enfrentan a la necesidad de competir ante sus similares de países vecinos y ante los municipios del país. Esto se debe a que una región bien promocionada y publicitada da pie a que los inversionistas puedan realizar sus inversiones en la región, todo ello sin olvidar que desde Internet se pueden dar a conocer aún más las costumbres y las culturas del país.

El proyecto de creación de una página web destinada a reflejar la realidad de las municipalidades de la República se mueve, pues, con el objetivo de satisfacer las necesidades indicadas dando la posibilidad a los municipios de darse a conocer dentro y fuera del país, potenciando sus riquezas y ofreciendo a todo el mundo la posibilidad de aproximarse virtualmente a Paraguay. Con este proyecto, cada municipio especificará todas las áreas de inversión, los recursos naturales, industriales y energéticos, así como información sobre la ubicación geográfica, los accesos, carreteras y sistemas y vías de comunicación o datos relacionados con la administración pública entre otras opciones.

Por el momento, tan sólo la municipalidad de Asunción y San Bernardino cuentan con su respectiva página a la espera de que las restantes municipalidades vayan incorporándose. Dichas páginas, por el momento, se han limitado a ejecutar las directrices señaladas que se proponían en el proyecto sin ninguna otro tipo de mayor innovación.

4. Conclusiones

A partir del análisis realizado, podemos observar que:

· La inserción de Paraguay en la dinámica internacional ha sido y es tardía. No se ha logrado aún una adaptación a la nueva coyuntura mundial.

· Las nuevas tecnologías de la información se han vislumbrado como uno de los medios para solventar esta situación. Sin embargo el país está poco desarrollado en este área, circunstancia que puede ser apreciada a partir del estudio de los principales indicadores de telefonía básica, celular e Internet.

· El país carece de un marco apropiado en cuanto a políticas, leyes y reglamentaciones sobre dichas tecnologías. Es de destacar que, si bien existen algunos proyectos significativos tanto en el ámbito nacional como en el departamental, su influencia se centra en los centros urbanos de mayor densidad de población.

· Para alcanzar una correcta adaptación a las dinámicas de desarrollo en lo que a tecnología de la información se refiere, es clave el papel que deben jugar ciertos actores – a saber: el gobierno, la iniciativa privada y la sociedad civil - cuya acción determinará el éxito o fracaso del proceso de adaptación de la sociedad actual al nuevo contexto global del conocimiento.

· El gobierno juega un papel fundamental siendo el responsable de la definición de políticas, estrategias y consecuentes acciones a escala nacional sin las cuales es inviable el proceso de desarrollo.

· Sin la iniciativa privada sería impensable el establecimiento y sostenimiento de la infraestructura necesaria para la implantación y difusión de las tecnologías de la información.

· La sociedad tiene que exigir los cambios significativos. La misma no debe actuar como un mero consumidor pasivo sino crítico, viendo, además, a las tecnologías de la información como herramienta para una mejor participación ciudadana. Así mismo, un aspecto transversal consiste en la formación y capacitación de personas aptas para aprovechar adecuadamente las potencialidades ofrecidas por las nuevas tecnologías de manera que las instituciones educativas jueguen un papel protagónico en el proceso.

· Para llevar adelante la transición hacia la Sociedad de la Información cada uno de estos sectores debe definir estrategias claras, de acuerdo con los objetivos planteados, y de las que deben derivarse acciones concretas. Además de la necesidad de contar con los recursos económicos, técnicos y humanos necesarios para llevar adelante las acciones, es necesario que el marco regulador que influye en todos los procesos de implantación sea flexible siendo necesario, en ocasiones, desregular antes que establecer normas o directivas muy estrictas. Los logros alcanzados pueden ayudar a una redefinición tanto de las estrategias como del marco regulador.

· Considerando la situación económica y social del país, tanto el Gobierno nacional como los demás actores tienen un papel muy importante en el impulso del desarrollo equitativo y sustentable para todos los paraguayos. En este sentido, la existencia de estrategias para el desarrollo en el ámbito nacional, que abarque todos los sectores importantes, es la clave para lograr los objetivos a corto, mediano y largo plazo.

· Para poder implementar este conjunto de procesos, un tema clave es el que concierne a la modernización y reforma del Estado. El proceso de la Reforma del Estado es una tarea a la cual debe prestarse la debida atención, ya que de su correcta planificación y ejecución depende cualquier emprendimiento que se pretenda llevar a cabo en el futuro. En ese sentido, y desde el punto de vista que supone la aparición de las nuevas tecnologías de la información, hay que superar los intereses sectoriales y de grupos económicos para centrar la atención en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Sin lugar a dudas, el proceso de transformación y modernización del sector público pasa también por una nueva definición y estructuración de los entes estatales, así como del marco regulador vigente, que esté más acorde a los nuevos tiempos.

· De acuerdo a estos parámetros podrían identificarse tres líneas estratégicas a partir de las cuales se expondrían diferentes propuestas de acciones a ser emprendidas por los actores involucrados en el proceso de implantación de las tecnologías de la información. Estas líneas estratégicas deberían comprender: acceso equitativo a todos los paraguayos y alfabetización tecnológica, apoyo al sector productivo y mejora en la calidad de los servicios públicos. La primera apunta a la igualdad de oportunidades para todos los paraguayos en lo relacionado a la educación, salud, trabajo y justicia, entre otros. Así mismo, las otras dos líneas abarcan a los sectores productivo y público, que deberán tratar de potenciar las tecnologías de la información como soporte al aumento de la productividad y competitividad, el acceso al mercado para los productos nacionales y la generación de empleo. En lo que respecta al Estado cabe, además, enfatizar que las nuevas tecnologías deberían utilizarse de manera intensiva como una herramienta para la mejora de la calidad de los servicios públicos y el aumento de la participación ciudadana.

· A pesar de estas tres líneas concretas debe destacar también la existencia de un factor preponderante y transversal a varias de las posibles acciones.

Dicho factor se refiere a la posibilidad de un cambio sustancial en el acceso y el servicio de telecomunicaciones en el país.

Los indicadores de telefonía básica del país revelan en su totalidad un nivel muy bajo, lo que denota la baja eficiencia del ente estatal encargado de la misma. La organización actual refleja serios problemas tales como el elevado número de empleados respecto a la cantidad de líneas principales instaladas así como, también, un elevado coste de instalación, con un valor aproximadamente cuatro veces mayor que la media de los demás países de la región.

Atendiendo a esta realidad, urge una mejor estructuración del ente estatal encargado de la telefonía básica en el país, ya que las telecomunicaciones ocupan un destacado papel como plataforma de la economía de la información. Dicha mejora tiene que apuntar a una modernización del mismo, cuyas condiciones se basan en el cambio tecnológico y de las regulaciones. En este sentido, el proceso de privatización al que se ha sometido la entidad, a pesar de las suspicacias que han surgido a su paso, podría considerarse como alternativa válida para alcanzar la modernización requerida, atendiendo al éxito que se ha producido en otros países de la región.

En este sentido, es importante enfatizar que la privatización debe entenderse como una herramienta para la concreción de objetivos sociales, que permita el acceso equitativo de la población a los medios masivos de comunicación, condición sine qua non para desencadenar el proceso. La universalización puede lograrse, por ejemplo, a través de tarifas de bajo costo, extensión de los servicios y coberturas, todo esto mediante una innovación tecnológica continua. Ante la gran concentración de líneas en la capital y en los centros urbanos de mayor importancia, el proceso de privatización debe establecer metas que permitan una mejor distribución de la infraestructura y no únicamente apuntar al crecimiento, en valores absolutos, de los parámetros básicos.

5. Recomendaciones

Primer objetivo: Acceso equitativo para todos los paraguayos y alfabetización tecnológica

Para lograrlo, desde el **Gobierno**, sería necesario:

· Fomentar que CONATEL permita la justa y libre competencia y que asegure además, el acceso a las tecnologías de la información para todos los paraguayos. Para ello, la CONATEL deberá prestar especial atención a temas como tarifas de telecomunicaciones y de Internet.

· Favorecer la modernización de las telecomunicaciones en el país, mediante el establecimiento de la libre competencia del mercado. Esta acción podría desembocar en el incentivo de la inversión de capital privado para la generación de infraestructura, con el consecuente incremento del mercado laboral.

· Potenciar la creación de infraestructura básica para el soporte de las tecnologías de la información de cara a cubrir áreas prioritarias tales como, salud, educación o la gerencia del sector público. También debería soportar otras áreas estratégicas tales como las redes de comercio electrónico o los sistemas de estadísticas nacionales.

· Fomentar que los gobiernos regionales y municipales adopten políticas y lleven adelante acciones concretas en sus respectivas competencias como

por ejemplo, instalación de puntos de acceso a la Internet en lugares públicos (terminales de ómnibus u oficinas postales, entre otros).

· Promover un marco regulador de la capacitación y formación superior de profesionales en tecnologías de la información así como promover en el ámbito nacional cursos de postgrado para mejorar el nivel de formación de profesionales en las universidades y permitir el desarrollo de trabajos de investigación en áreas estratégicas para el país.

· Introducir planes de estudio en el área de las tecnologías de la información en los centros de formación de profesores de enseñanza primaria y secundaria.

· Introducir en la educación primaria la alfabetización informática. Esto posibilitará el enlace de estudiantes y profesores de nivel primario alrededor del mundo, con miras al mejoramiento de la educación y del entendimiento cultural entre naciones para ayudar al desarrollo de habilidades.

· Preservar la cultura paraguaya: copiado y almacenamiento de documentos, recolección y publicación de información cultural, museos virtuales, entre otros.

Desde el **sector privado** sería necesario incidir en:

· La participación activa en la definición de una política de implantación de tecnologías y en la creación de un marco legal apropiado.

· Incentivar el desarrollo del mercado local mediante la realización de acontecimientos tales como congresos, exposiciones y actividades afines. A ese respecto, cabe mencionar que se vienen realizando actos de esta naturaleza y que es de vital importancia para la investigación de nuevas tecnologías y la capacitación.

· Fomentar el uso de medios alternativos para el acceso a Internet, considerando el carácter privativo de las computadoras en nuestro medio y la gran penetración de la televisión o la telefonía celular.

Por su parte, las instituciones de enseñanza deberían:

· Implementar políticas que fomenten la utilización de las tecnologías de la información en el marco de su competencia, en función de su rol de generadores de conocimiento.

· Fomentar y promover la utilización de las tecnologías de la información como herramienta para la educación así como la implantar cursos de educación a distancia.

La sociedad civil tiene la obligación de actuar como mecanismo de presión sobre los otros actores, velando por el adecuado cumplimiento de sus tareas respectivas en el proceso.

Segundo objetivo: apoyo al sector productivo

El **Gobierno** juega un rol fundamental. Entre sus tareas deberían figurar:

· El desarrollo de un marco, así como de los instrumentos legales que faciliten el desarrollo del comercio electrónico en el país y de otros temas afines tales como la firma digital.

· Promover en el ámbito regional (MERCOSUR) la creación de fondos para el desarrollo de proyectos de Investigación y Desarrollo, tomando como ejemplo los proyectos tipo ESPRIT o EUREKA de la Comunidad Europea.

· Deben tomarse medidas encaminadas a mejorar el sistema productivo nacional, por ejemplo, a través del financiamiento a largo plazo, facilitando el acceso a conocimientos tecnológicos y mejorando la gestión empresarial, sólo por citar algunos puntos. Utilizar las tecnologías de la información para mejorar el sistema productivo exige una política integrada de desarrollo productivo y tecnológico que, por un lado, favorezca un mejor funcionamiento de los mercados de factores productivos y, por otro, permita acelerar la difusión y utilización local de tecnologías.

· Fomentar y promover la industria nacional de tecnologías de la información.

Por su parte, el **sector privado** tiene un importante papel a jugar en:

· Fomentar y auspiciar la formación y capacitación de profesionales en áreas relacionadas con las Tecnologías de la Información.

· Llevar a cabo emprendimientos para la ampliación de las redes nacionales, en especial hacia el interior del país, considerando que la mayor parte de la infraestructura actualmente instalada se encuentra centraliza en los centros urbanos de mayor densidad de población.

· Impulsar la creación de PyMES tecnológicas. Es prioritaria la creación de empresas con base tecnológica para el desarrollo de actividades de uso intensivo de la ciencia y tecnología, por ejemplo, en el área del *software*.

· Fortalecer e incrementar de la eficiencia en las PyMES mediante la introducción de las tecnologías de la información en la producción y la gestión de las mismas.

Las **instituciones educativas** tienen aquí una obligación ineludible en cuanto a la formación y capacitación de los recursos humanos requeridos. Promover la creación de cursos de nivel técnico con alta especialización en áreas relacionadas a las tecnologías de la información que permitan a los jóvenes ingresar al mercado laboral con una formación apropiada y en corto tiempo tras la formación secundaria.

Por su parte, la **sociedad civil** debería demandar seguridad jurídica para las transacciones electrónicas y generar un mayor volumen de comercio por esta vía. Para ello, se requiere el perfeccionamiento del marco legal para aumentar la protección del consumidor.

Tercer objetivo: calidad de los servicios públicos

El **Gobierno** es el que tiene aquí mayores retos a afrontar:

· Seguir empleando las nuevas tecnologías para garantizar los niveles de transparencia del Estado y fortaleciendo la infraestructura básica para el soporte de las nuevas tecnologías cubriendo áreas prioritarias como las sanitarias o educacionales.

· Continuar el trabajo de introducción de las tecnologías de la información en todos los ministerios y entes estatales para agilizar y optimizar los procesos de gestión pública.

· Utilizar las posibilidades que brindan las tecnologías de la información para la gestión y planificación de los recursos del sector ganadero, agrícola y forestal, áreas claves para la economía del país.

La **sociedad civil** deberá responder a la aparición de estos avances:

· A través del uso de los servicios ofrecidos en versión electrónica.
· Realizando un control sobre los procesos de transparencia y administración pública.

Cuarto objetivo: pautas ineludibles para consolidar la incorporación de Paraguay en el panorama internacional

La inversión en recursos humanos:

· La nación debe gastar más eficientemente en la educación. Esto requiere de cambios en las prioridades del gasto, mayor eficiencia y eficacia de los gastos y una mayor movilización de recursos para este sector.

· La reforma educativa debe tener por objetivo erradicar el analfabetismo, suprimir el sesgo del gasto en educación estableciendo un sistema educativo abierto de por vida a través del cual todos los ciudadanos puedan recibir la educación y entrenamiento adecuados para su autorrealización, en cualquier tiempo y en cualquier lugar. El sistema debe facilitar la difusión de la tecnología y permitir que cualquier ciudadano, no importando su edad, pueda continuar con su educación y capacitación a lo largo de su vida para adquirir conocimientos prácticos y habilidades nuevas que mejoren su nivel de productividad y bienestar.

Mejorar el entorno de cara a la actividad empresarial:

· Deben apoyarse acciones encaminadas a mejorar y ampliar la infraestructura física e institucional del país, incluyendo la seguridad, para elevar los niveles de productividad y las oportunidades de empleo productivo.

· Debe promoverse la revisión del marco legal con el objeto de obtener un sistema regulatorio simple, transparente y equitativo, con reglas claras, bien definidas y permanentes que facilite y promueva el hacer negocios en el país.

· Debe producirse una apertura realista de la economía al comercio internacional y a la inversión extranjera. El país debe mejorar y fortalecer las políticas y estructuras que apoyen un crecimiento orientando hacia el sector externo. Además, se debe fortalecer la economía real en términos de empleo y productividad.

· La política macroeconómica debe robustecer el área fiscal y garantizar que el déficit del sector público y la inflación estén bajo control. En consecuencia, las políticas monetaria y fiscal deben continuar coordinadas. El fomento del ahorro doméstico y la inversión son esenciales para que los recursos internos tengan un papel preponderante en el financiamiento del desarrollo.

· Deben explotarse al máximo las complementariedades entre gobierno y mercado. El proceso de desarrollo económico del país se dinamizará si el gobierno interviene menos en aquello en que podría - por ejemplo en la producción- e interviene más en aquello en que debe hacerlo -por ejemplo, en las áreas de la educación, salud, infraestructura o seguridad.- El fortalecimiento y modernización de su capacidad institucional así como del control contable y cualitativo de sus ingresos y gastos deben ser actividades de alta prioridad, de igual forma que la búsqueda de alternativas de política económica y social que promuevan la equidad e integración en la sociedad.

Referencias

ARANDA, S. “Amicas: public access Centres in Asunción, Paraguay” [en línea]. Academy for educational Development. 1999.
<http://www.isoc.org/inet99/3n/3n_1.htm>
[consulta: 17 nov. 2001]

AMÉRICA ECONÓMICA. “Perspectivas de apertura en el mercado de telecomunicaciones paraguayo”. 16 de mayo. 2001.

CANO RADIL, Mª A. “Sociedad de la Información: Comercio electrónico”. 2001.

CASTELLS, M. “Globalización, tecnología, trabajo y empresa”. Los libros de la factoría. 1998.

CASTELLS, M. “La era de la información. Volumen 1: La sociedad red.” Segunda edición. Madrid, España: Alianza Editorial, 2000.

CISCO SYSTEMS. “The global networked business: A model for success” [en línea]. White paper Cisco Systems, 1999.
<http://www.cisco.com/warp/public/756/gnb/gnb_wp.htm>
[Consulta: 5 de febrero 2002]

COMISIÓN PRESIDENCIAL. “Nuevas tecnologías de Información y Comunicación”. “Informe al Presidente-Enero 1999”. Santiago. 1999.

COURIEL, A. “Globalización y democracia en América Latina” [en línea]. *Revista de la CEPAL*. Número Extraordinario “CEPAL 50 años: Reflexiones sobre América Latina y el Caribe”. Octubre 1998.
<http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/7/lcg2037/couril.htm>
[Consulta: 5 de febrero 2002].

DIARIO ABC COLOR. “Fracaso de algodón y baja inversión empobrece al campo” [en línea]. 21 de octubre. 1998.
<http://www.abc.com.py/archivo/1998/10/21/eco01.htm>
[consulta. 4 oct. 2001]

DIARIO ABC COLOR. “Demanda insatisfecha en telefonía básica es de unas 400.000 líneas”. 15 de agosto. 2000.

DIARIO ABC COLOR. “Salud incorporó equipos de informática” [en línea]. 9 de septiembre. 2001. <http://www.una.py/sitios/abc/loc06.htm>
[Consulta: 9 sep. 2001]

ESTEFANÍA, J. “La nueva economía. La globalización”. Barcelona, España: Círculo de Lectores, 1998.

GIUNTA, T. “Transformación y Crecimiento: Avance de las privatizaciones” [en línea]. 2000.
<http://ww.frecuenciaonline.com/editorial.asp?nt=34>
[consulta: 7 sep. 2001]

GÓMEZ, R. ; HUNT, P. ; LAMOREUX, E. “Telecentros en la mira: ¿ cómo pueden contribuir al desarrollo social ?” [en línea]. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID). 1999.
<http://www.idrc.ca/pan/chasquiSp.htm>
[consulta. 10 nov. 2001]

GSM BOX. “La cuarta parte de la plantilla de la telefónica estatal de Paraguay no hace nada” [en línea]. 26 de febrero. 2001.
<http://es.gsmbox.com/news/mobile_news/all/32173.gsmbox>
[consulta: 2 oct. 2001]

HEIKEL, M. "La mujer paraguaya migrante en el trabajo y el hogar" Doc. De Trabajo No.51. Base Investigaciones Sociales. Asunción. 1993.

KEMPER, F. “La tecnología de la Información en Paraguay”. Ed. El lector. Asunción. 1995.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA. “Juventud en cifras: Compilación y difusión de información cuantitativa sobre la Juventud”. 2000.

MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO, UNIÓN INDUSTRIAL PARAGUAYA Y OTROS. “Industrias, Servicios, construcción – Catálogo”. Asunción, 1998.

PNUD. “World Development Report 2000/2001”. 2001.

REUTERS. “Latin America: Net Hot Spot” [en línea]. Wired, 2000 <http://www.wired.com/news/print0,1294,35563,00.html> [consulta: 3 nov. 2001]

RODRÍGUEZ, J. C. “Una ecuación irresuelta: Paraguay-Mercosur” [en línea]. CLACSO. 2000. <http:// www.clacso.edu.ar/~libros/sierra/rodriguez.pdf> [consulta: 19 feb. 2002]

RODRÍGUEZ PARADA, R. “Privatización de ANTELCO: el como” [en línea]. 27 de noviembre. 2000 a. <http://www.macroanalisis.com/articulos/default.asp?articulo_id=34> [consulta: 15 oct. 2001]

RODRÍGUEZ PARADA, R. “Privatización de ANTELCO: Que paso seguir” [en línea]. 11 de diciembre. 2000 b. <http://www.macroanalisis.com/articulos/default.asp?articulo_id=38> [consulta: 15 oct. 2001]

SECRETARÍA NACIONAL DE REFORMA DEL ESTADO. “Reforma del estado y participación privada en ANTELCO y CORPOSANA”. Noviembre 2000.

ÚLTIMA HORA. “Escuelas del siglo XXI”[en línea]. 13 de septiembre. 2001. <http://www.ultimahora.com/template.asp?notic=1960>[consulta:2 nov. 2001]
UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES. “Indicadores de telecomunicaciones de las Américas 2000”. 2000.

UPGRADE. “La tecnología de nuestra medicina” [en línea]. 2001. <http://www.upgrade.com.py/a/entrevistas/entrevistasMedicina.html> [consulta: 1 nov. 2001]

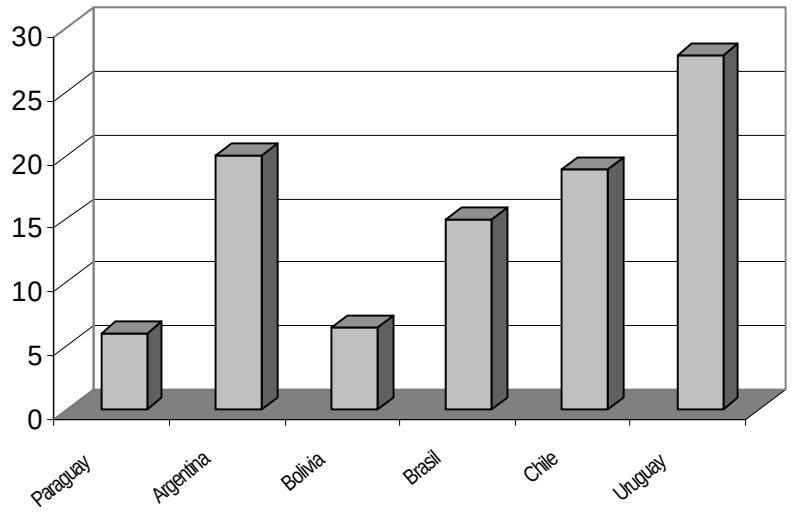
UPGRADE. “Un laboratorio, tecnología y educación”[en linea]. 2001 a. <http://www.upgrade.com.py/a/entrevistas/entrevistasLED.html> [consulta:16 nov. 2001]

VARGAS PEÑA, A. “Privatización, capitalización y transparencia” [en línea]. 11 de mayo. 2000. <http://members.tripod.com/paraguayahora/c110500.htm> [consulta:15 nov. 2001]

WORLD BANK. “Harnessing information For Development – A Proposal for a World Bank Group Strategy” [en línea].1996. <http://www.worldbank.org/html/fpd/harnessing/hid1.html> [Consulta: 16 nov. 2001]

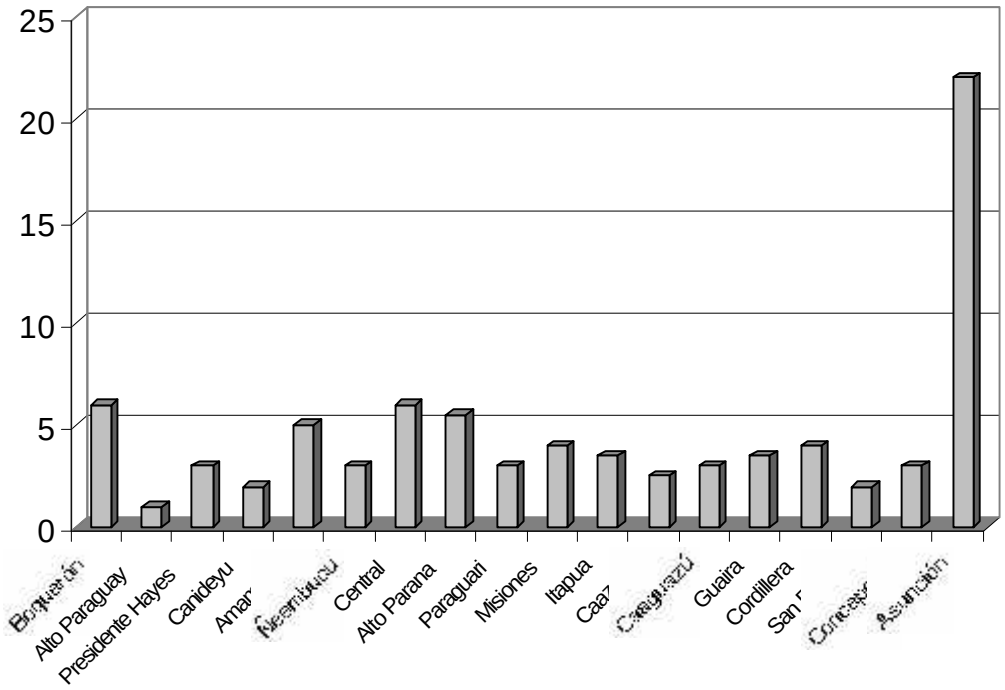
WORLD BANK INSTITUTE. “World links for Development: Accomplishment and Challenges. Monitoring and Evaluation Annual report 1998-1999”. California. 1999.

Número de líneas principales por cada 100 habitantes.



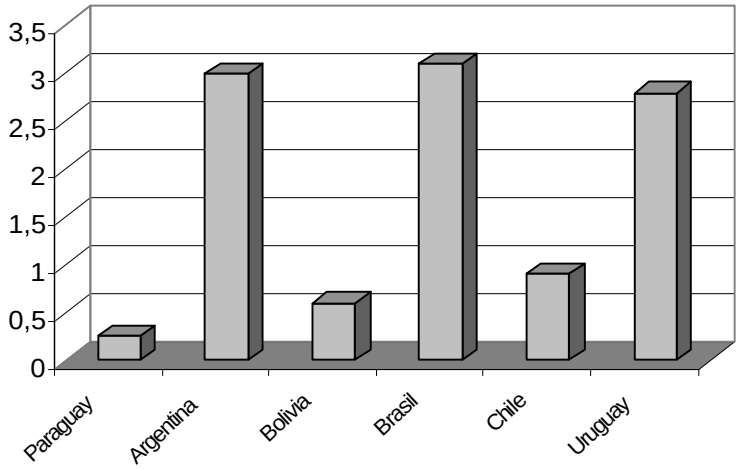
Fuente: Indicadores de Telecomunicaciones de las Américas 2000.

Número de líneas por cada 100 habitantes.



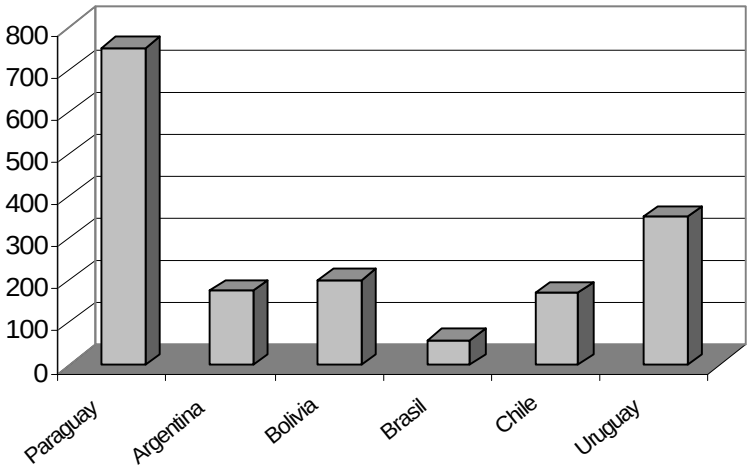
Fuente: Diario ABC, 6 de agosto de 2000.

Teléfonos públicos por cada 1000 habitantes.



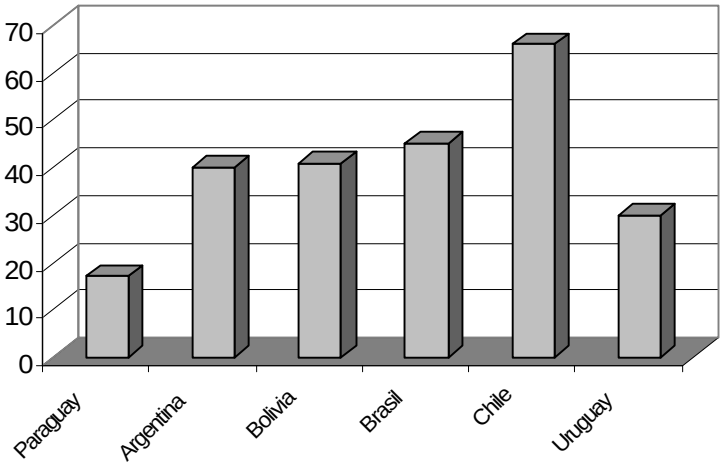
Fuente: Indicadores de Telecomunicaciones de las Américas 2000.

Coste de instalación de una línea telefónica en dólares.



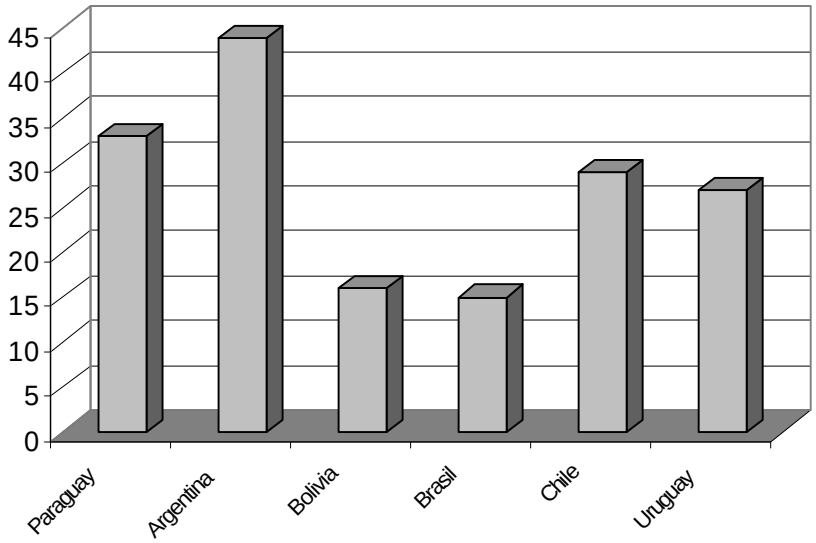
Fuente: Indicadores de Telecomunicaciones de las Américas 2000.

Inversión en tecnología por habitante en dólares.



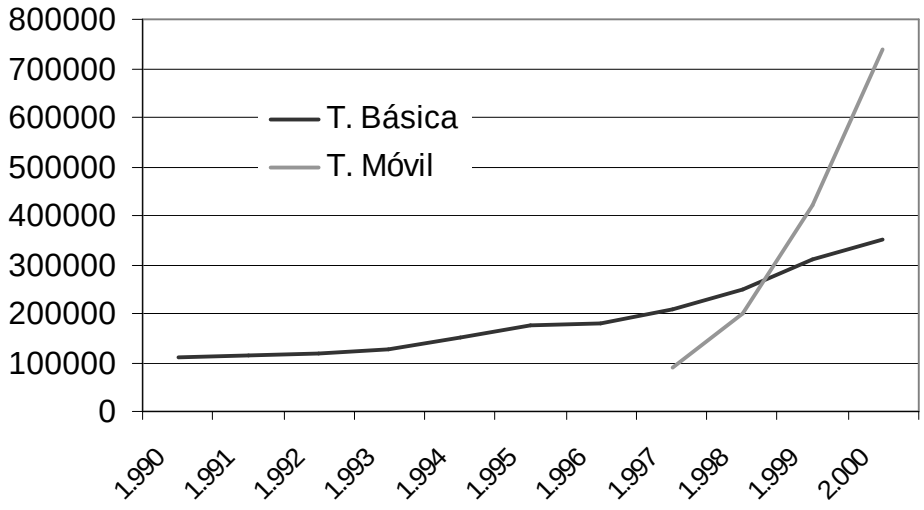
Fuente: Indicadores de Telecomunicaciones de las Américas 2000.

Abono mensual más económico en dólares.



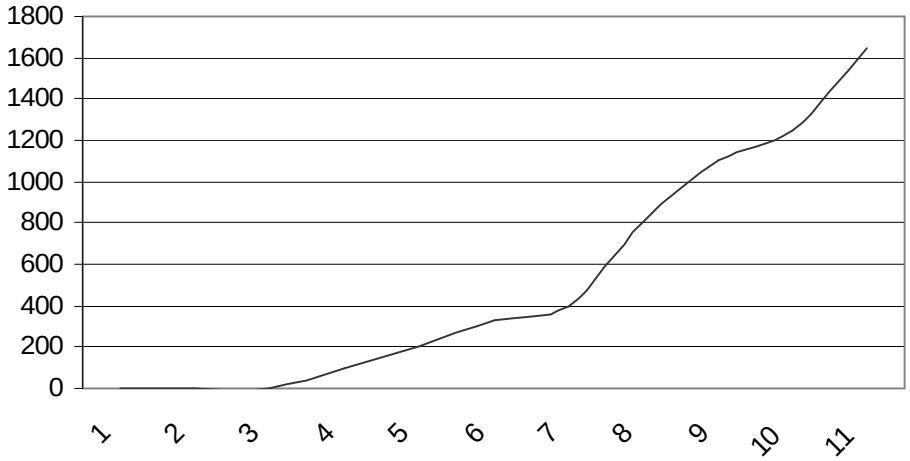
Fuente: Indicadores de Telecomunicaciones de las Américas 2000.

Número de usuarios en telefonía básica y móvil.



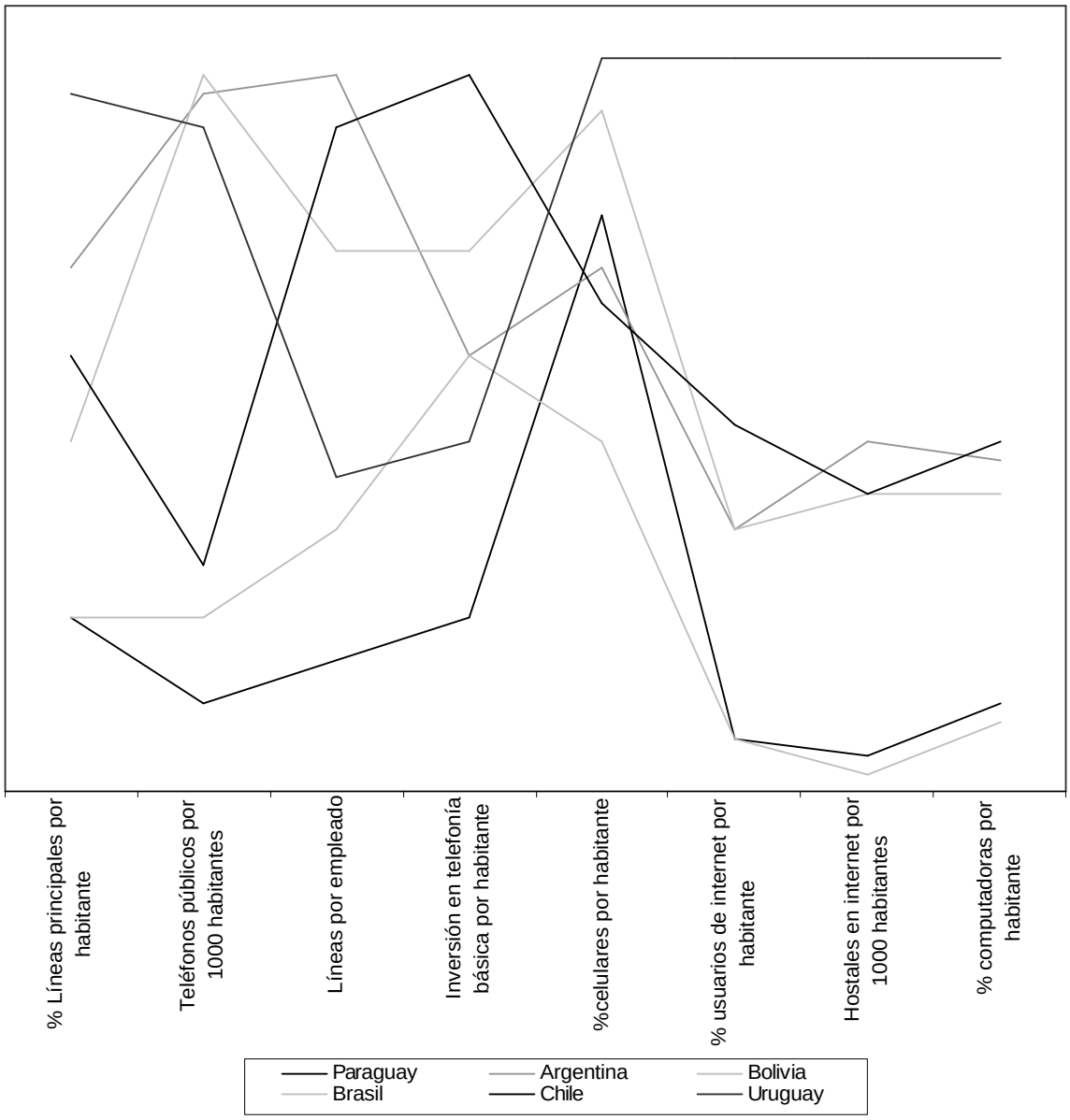
Fuente: ABC, Lunes 11 de setiembre de 2000.

Servidores que utilizan el dominio PY.



Fuente: Internet Software Consortium.

Balance en cuanto a Infraestructuras de telecomunicaciones.



Fuente: ABC, lunes 11 de septiembre de 2000.

Universidad y Titulación.

Universidad	Título que ofrece
UniNorte	Ingeniero en Informática
UniNorte	Ingeniero en Telecomunicaciones
Universidad Columbia del Paraguay	Licenciado en Análisis de Sistemas
Universidad Columbia del Paraguay	Ingeniero en Informática
Universidad Nacional. Facultad Politécnica	Técnico Superior en Electrónica
Universidad Nacional. Facultad Politécnica	Ingeniero en Electrónica
Universidad Nacional. Facultad Politécnica	Ingeniero en Informática
Universidad Nacional. Facultad Politécnica	Licenciado en Análisis de Sistemas
Universidad Nacional. Facultad Politécnica	Ingeniero Técnico en Electrónica
Universidad Autónoma de Asunción	Licenciado en Análisis de Sistemas
Católica “Nuestra Señora de la Asunción”	Licenciado en Análisis de Sistemas
Católica “Nuestra Señora de la Asunción”	Ingeniero en Informática
Católica “Nuestra Señora de la Asunción”	Ingeniero en Electrónica

Fuente: Elaboración propia.

Entes actualmente conectados a la Red Metropolitana del Sector Público.

Entes actualmente conectados a la Red Metropolitana del Sector Público	
Palacio de Gobierno	Ministerio de Obras Pública y Comunicaciones
Ministerio de Hacienda	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Ministerio del Interior	Congreso Nacional
Ministerio de Relaciones Exteriores	Palacio de Justicia
Ministerio de Defensa Nacional	Consejo de la Magistratura
Ministerio de Justicia y Trabajo	Contraloría General
Ministerio de Industria y Comercio	Vicepresidencia de la República
Ministerio de Educación y Cultura	Secretaría técnica de Planificación
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Aduanas
Banco Central del Paraguay	Comandos Militares
Universidad Nacional de Asunción	Policía Nacional
Centro Informático	

Fuente: Elaboración propia.

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA PARA EL DESARROLLO HUMANO: MARCO CONCEPTUAL Y ANALÍTICO

1. "GOBERNABILIDAD": LAS RAZONES DE UN USO CRECIENTE.

La gobernabilidad parece estar convirtiéndose en uno de los problemas de nuestro tiempo. En 1975, Crozier, Huntington y Watanuki presentaron a la Comisión Trilateral un informe sobre "la gobernabilidad de las democracias" que produjo no poca polémica[1]. La tesis más importante era que en Europa Occidental, en Japón y en Estados Unidos, los problemas de gobernabilidad procedían de la brecha creciente entre, por un lado, unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y, por otro, unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva. Para conjurar los riesgos de ingobernabilidad se necesitaban cambios no sólo en las instituciones y en las capacidades de gobierno sino también en la actitud de los ciudadanos. Dicho en lenguaje más actual, para fortalecer la gobernabilidad democrática había que reinventar no sólo el gobierno sino también la ciudadanía. 1975 inició la crisis fiscal de las democracias avanzadas y, con ella, el cuestionamiento del Estado del Bienestar, es decir, del exitoso modelo de gobernabilidad generado tras la Segunda Guerra Mundial.

En las conclusiones del Informe de 1975 puede leerse:

"Las disfunciones de la democracia han producido tendencias que impiden ahora ese mismo funcionamiento:

(1) El funcionamiento exitoso de los gobiernos democráticos Las virtudes democráticas del individualismo y la igualdad han conducido a una deslegitimación general de la autoridad y a una pérdida de confianza en el liderazgo.

(2) La expansión democrática de la participación y la involucración política ha creado una sobrecarga en el gobierno y una expansión desequilibrada de las actividades gubernamentales, exacerbando las tendencias inflacionarias en la economía.

(3) Se ha intensificado la competición política que es esencial para la democracia, lo que ha llevado a una desagregación de los intereses y a un declive y fragmentación de los partidos políticos.

(4) La receptividad de los gobiernos democráticos hacia el electorado y las presiones sociales ha estimulado el parroquialismo nacionalista en el modo en que las sociedades democráticas conducen sus relaciones internacionales."
(Crozier [et al.] 1975, pp. 161)

Durante el último cuarto de siglo las democracias occidentales avanzadas han protagonizado un drástico reajuste de sus economías, sociedades, modos de gestión privado y público, mentalidades y relaciones de poder: todos estos procesos han llevado a formular la insuficiencia del gobierno o gobernación (*governing*) y la necesidad de la "gobernanza" (traducción

[1] La referencia exacta de la obra es Crozier, M.J., Hungtinton, S.P. y Watanuki, J. (1975), The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comisión. New York University Press. Veinticinco años más tarde, en el año 2000, la Comisión Trilateral volvió a encargar un nuevo informe sobre la salud de las democracias capitalistas avanzadas cuya referencia es Pharr, S. Y Putnam, R. (2000), Dissafected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries. Princeton: Princeton University Press. Un análisis comparativo de ambos informes es realizado por Feldman, E., (2000), "A propósito de la publicación de un nuevo informe a la Comisión Trilateral sobre la salud de las democracias avanzadas: algunas reflexiones sobre una oportunidad perdida", en Instituciones y Desarrollo, 7, nov. 2000, 121-127. (puede consultarse este trabajo "on line" en la web del IIG www.iigov.org buscando publicaciones y revista Instituciones y Desarrollo 7).

todos estos procesos han llevado a formular la insuficiencia del gobierno o gobernación (*governing*) y la necesidad de la "gobernanza" (traducción propuesta de *governance* por la Real Academia Española de la Lengua y por la Unión Europea) para asegurar la "gobernabilidad" de las democracias en nuestro tiempo. A todos estos procesos y conceptualizaciones nos referimos más adelante.

En los años 70 se inicia también la llamada Tercera Ola de Democratización con el derrocamiento de la dictadura portuguesa de Salazar mediante un golpe militar. La ola comenzó en el Sur de Europa a mediados de los 70, alcanzó a los regímenes militares de América del Sur a finales de los 70 y comienzos de los 80, y llegó al Este, Sudeste y Sur de Asia desde mediados a fines de los 80. El final de los 80 contempló una floración de transiciones de los antiguos regímenes comunistas del Este de Europa y la Antigua Unión Soviética así como de Centroamérica hacia la democracia. La ola llegó a África en los 90, iniciándose allí precisamente en febrero de 1990 con la liberación de Nelson Mandela y la legalización del Congreso Nacional Africano[2].

En este contexto y particularmente en América Latina aparece un nuevo uso de la palabra "gobernabilidad": se trata de que la transición a la democracia y la democracia misma sean "gobernables" tanto para evitar la regresión al autoritarismo como para avanzar y consolidar la democracia mejorando su desempeño económico, social y democrático. La inquietud por la gobernabilidad subyace a toda la práctica política y a la reflexión politológica sobre la transición a la democracia en América Latina. La conciencia de las correlaciones de poder entre los actores estratégicos condicionó no sólo las estrategias de transición sino la definición misma que se acabó adoptando de democracia.

"La experiencia de la salida forzada del régimen militar que gobernaba la Argentina desde 1966, que culminó con la llegada al poder de grupos opositores "maximalistas", constituyó un hito en la literatura sobre transiciones democráticas.

Guillermo O'Donnell (1979) modeló el proceso de salida del régimen autoritario como un juego de resultado incierto dependiendo de las acciones de los actores –por una parte los duros y los blandos del régimen y, por otra, la oposición maximalista y la moderada- de su capacidad para liderar y gobernar a los suyos y de sus márgenes de maniobra. Mas aún, la lectura de dicha experiencia hecha por O'Donnell permitió vincular analíticamente la modalidad de la salida del régimen militar con las posibilidades de consolidación democrática.

Por contraste a lo sucedido en Argentina, para O'Donnell la ruta más prometedora para un exitoso proceso de transición y posterior consolidación democrática es la de una alianza tácita o explícita entre los blandos del régimen y la oposición moderada. Los términos de la negociación entre los socios de esta empresa, agregaba Przeworski (1988) deberían ser capaces de perdurar en el nuevo régimen. Para ello, los demócratas deberían dar garantías creíbles a los militares y sus aliados de clase que ciertos temas del pasado no serían revisados y que ciertos privilegios perdurarían bajo el nuevo régimen. Por ello, este analista concluía en tono pesimista, que muy

[2] Hungtinton define una ola de democratización como "un grupo de transiciones democráticas que se producen en un determinado periodo de tiempo y que son una ola simplemente porque son mucha más numerosas que las transiciones en sentido opuesto registradas durante el mismo periodo". Hungtinton identifica dos previas olas de democratización: una primera, larga en el tiempo, que va desde 1828 a 1926; una segunda que siguió al fin de la Segunda Guerra Mundial y que va de 1943 a 1964, y la que todavía estamos viviendo hoy y se describe en el texto. Las dos primeras olas terminaron con crisis y retrocesos democráticos importantes (1922-1942 por obra del fascismo y del comunismo principalmente, y 1961-1975 por causa principalmente de los golpes de estado y las dictaduras militares). Cada revés democrático disminuyó significativamente el número de democracias, pero siempre quedaron más democracias que las existentes en el momento de iniciarse la ola democratizadora (Hungtinton, S., 1991, The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century (Norman: University of Oklahoma Press).

probablemente las democracias deberían pagar el precio de cierto conservadurismo por su existencia, retirando ciertos temas del dominio público y del brazo de la justicia...

Este tono cauteloso y moderado prevaleció también a la hora de adoptar una definición de democracia. En este sentido los analistas dejaron de lado una posible definición que la identifica con resultados sustantivos, tanto sociales como económicos, y en su gran mayoría adoptaron una que la identifica con procedimientos para la solución de problemas políticos. La definición de poliarquía de Dahl (1971) se transformó en un punto focal de la discusión..."
Feldman E. 2001

A lo largo de los 90 va diluyéndose el dogma anterior de la neutralidad política de la cooperación al desarrollo. Crecientemente se acepta la democratización como un objetivo legítimo de desarrollo. Las agencias multilaterales y bilaterales van estableciendo programas de ayuda o cooperación a la democratización[3]. América Latina es un continente privilegiado en este sentido. Especialmente el PNUD América Latina impulsa proyectos de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Otras Agencias preferirán adoptar como objetivo de su cooperación el concepto más neutral de "governance", aunque abriéndose progresivamente a los contenidos democráticos[4].

La gobernabilidad democrática es en gran parte una construcción de y para los procesos de democratización latinoamericanos, sin perjuicio de que resulte perfectamente generalizable. Las democratizaciones latinoamericanas se producen además en un tiempo en que está cambiando el entorno y el paradigma tecno-económico, en que se ha agotado el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones, con nula capacidad de maniobra fiscal por la carga de la deuda, crecientes retos sociales y escasas capacidades institucionales. La agudeza de los desafíos hará que vayan desmoronándose los regímenes autocráticos –ayudado el proceso en los 90 por el fin de la guerra fría- pero también hará que las "viejas democracias" latinoamericanas experimenten serias dificultades y formas de regresión neoautoritarias y que las nuevas democracias experimenten graves problemas de consolidación. Es en este sentido que se plantea en casi toda la región no sólo la transición a la democracia, sino el problema de gobernabilidad democrática. Los mexicanos, más reticentes inicialmente al uso de esta expresión, después de las elecciones del 2000 que han convertido el país en una verdadera poliarquía, son los que quizás la están utilizando hoy más profusamente.

Sin embargo, carecemos de un marco conceptual y analítico que nos permita abordar con una mínima precisión el tema de la gobernabilidad democrática. En términos prácticos, cuando se trata de concretar qué hay que atender y hacer para que una democracia sea gobernable, las propuestas son tantas y tan diversas que la "gobernabilidad" parece el nuevo compendio de las ciencias sociales. Frente a la desconfianza inicial por la palabra, a partir de cierto momento todo es gobernabilidad: asegurar mayorías parlamentarias a los Presidentes, construir consensos y coaliciones, fortalecer el sistema

[3] Vid. Carothers, Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

[4] El concepto de "governance" y su interrelación con las instituciones empezó a popularizarse con anterioridad de la mano de las agencias internacionales. No obstante, su utilización está aún hoy día sujeta a peligrosas confusiones. En 1987 una publicación pionera del Banco Mundial identificaba desarrollo institucional con "el proceso de incrementar la habilidad de las instituciones para hacer un uso efectivo de los recursos financieros y humanos disponibles". El campo del desarrollo institucional se identificaba con el de la gestión pública e incluso con el de la administración pública. En 1989, otra publicación del Banco Mundial identificaba la crisis que vivía África como una crisis de "governance" refiriéndose con ello a la extensiva personalización del poder, el incumplimiento de los derechos humanos fundamentales, la corrupción, y la prevalencia de gobiernos no electos y con graves déficits de "accountability". En una publicación posterior de 1992, los autores reconocían que "a pesar de algunos éxitos alentadores de los préstamos para programas de ajuste y las reformas del sector público, el entorno facilitador es todavía deficiente en muchos casos. La eficiencia de las inversiones y reformas políticas impulsadas por el Banco dependen entonces, en estos casos, en la mejora del marco institucional para la gestión del desarrollo". Carlos Santiso (2001): El Misterio de las Pirámides: Desarrollo Institucional y reformas d segunda generación en América Latina, en Instituciones y Desarrollo, Nº 8 y 9 extraordinario, 2001.

electoral y de partidos políticos, asegurar la suficiencia financiera del Estado, reordenar sus relaciones con los poderes descentralizados, reformar la policía y el ejército, introducir la nueva gestión pública, fortalecer el poder judicial y el estado de derecho, garantizar los derechos humanos, prevenir y gestionar conflictos y desastres, proveer bienes públicos... La gobernabilidad deja incluso de tener una dimensión exclusivamente política y se pasa a hablar de gobernabilidad económica, social, medioambiental, educativa, urbana...

De una idea inicial, meramente politológica, muy sencilla y acotada, centrada en que las relaciones entre el Presidente y el Legislativo (recuérdese el debate entre presidencialismo y parlamentarismo planteado desde la "gobernabilidad") se articularan de modo tal que no se bloqueara la toma de decisiones poniéndose en riesgo el proceso de democratización, se ha pasado a un uso desbordado de la palabra que ya parece muy difícil de embridar conceptualmente.

La razón de este éxito, que desborda el ámbito latinoamericano ya, se encuentra quizás en que los grandes cambios registrados en el mundo durante los últimos 25 años plantean cuestiones que ya no pueden calificarse de mejor gobierno, administración o gestión pública. Lo que está en juego en muchos países (y en muchos sistemas sociales) no es el buen gobierno sino la gobernabilidad misma. El riesgo ya no es el mal gobierno sino la ingobernabilidad y la amenaza que conlleva de anomia y desintegración social. El fantasma de la ingobernabilidad no evoca sólo la regresión autoritaria o la pérdida de eficacia y eficiencia sino el estado de naturaleza aludido en el Leviatán de Hobbes en 1651 en el cual la vida humana sin un estado efectivo capaz de preservar el orden es "solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta".

Los problemas de gobernabilidad ya no se dan, además, sólo a escala nacional: hoy son desafíos de naturaleza internacional planteados por la problemática transición a la sociedad "info/global". La construcción de una economía que gracias a las nuevas tecnologías pueda funcionar en tiempo real y a escala planetaria, pero dejando amplios territorios marginados y profundizando las desigualdades, va a resultar forzosamente problemática. Tras la caída del Muro de Berlín en 1989 la hegemonía por la conducción del proceso corresponde claramente a los Estados Unidos que la ejercen a través de la alianza institucionalizada en el G-8[5]. En realidad el intento de universalización de la democracia liberal –junto con la liberalización del comercio internacional, las desregulaciones y privatizaciones, la estabilidad macroeconómica y el ajuste estructural- forman parte del paquete de reformas –a veces conocidas como "Consenso Washington"- impulsadas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y, en general, los organismos multilaterales de cooperación, dirigidas a reestructurar y acomodar a los países en desarrollo en el nuevo orden info/global. Pero si la economía se globaliza, no hay tendencia equivalente en la política. Lo que determina la situación del globo ante el nuevo milenio es la oposición entre globalidad económica y división política (Hobsbawm: 1999, 3)[6].

Aunque tras la caída del comunismo por un momento pareció que la gobernabilidad global iba a ser más fácil debido al aparente incontenible avance de la democracia liberal, estamos sin embargo ante una situación muy inestable por varias razones: (1) porque la mayoría de los estados nominalmente democráticos carecen todavía de bases sociales, institucionales y de cultura política para consolidar una democracia estable; (2) porque la incapacidad de muchos estados para generar desarrollo en el nuevo paradigma tecno/global genera pérdidas graves de legitimidad que se

[5] Sobre el rol y la naturaleza del G8 puede verse el sugerente trabajo de Alison Bailin, "From Traditional to Institutionalized Hegemony", G8 Governance 6, en http://www.utoronto.ca/g7/governance

[6] Hobsbawm, Eric, El Mundo frente al Milenio, conferencia pronunciada el 25 de noviembre de 1998, en http://www.geocities.com

traducen en desgobierno, fraccionamientos y conflictos internos, regresiones autoritarias, fundamentalismos, economía criminal y corrupción, violencia, inseguridad y amenaza a las libertades, resentimiento anti-hegemónico, guerras de baja intensidad y terrorismo...[7] (3) porque las potencias hegemonizadoras de la globalización no parecen dispuestas a asumir los costes generados por éstas para los países que tienen menores capacidades para adaptarse a las nuevas exigencias del desarrollo, limitando los llamados "bienes públicos globales" al aseguramiento de las condiciones para el funcionamiento eficaz del libre comercio, sin incluir cuestiones decisivas de sostenibilidad del desarrollo, de reducción radical de la pobreza y las desigualdades, de derechos humanos o de construcción de democracias de calidad[8].

"Los fracasos de este siglo han sido tan patentes, sobre todo en la esfera política y social, que se está perdiendo la fe en que los hombres son capaces de solucionar sus problemas. La locura de la ideología neoliberal y el abandono del proyecto de cambiar el mundo por la mayoría de gobiernos de la izquierda actual, me parecen igualmente síntomas de un notorio pesimismo intelectual. Esta abdicación ante los problemas del siglo XXI resulta sumamente peligrosa. Son problemas abordables, insolubles sin decisiones humanas conscientes y colectivas. La más urgente tarea frente al milenio es que los hombres y las mujeres vuelvan a los grandes proyectos de edificar una sociedad mejor, más justa y más viable. Sin la fe en que estamos empeñados en grandes tareas colectivas no se consigue nada.. Y hay lugar para la esperanza..." (Hobsbawm: 1999, 12).

Veinticinco años después del informe de Crozier, Huntington y Watanuki sobre la ingobernabilidad de las democracias, Pharr y Putnam editaban, también bajo el auspicio de la Trilateral, un nuevo libro titulado *Disaffected Democracies. What's Troubling The Trilateral Countries?*[9].

Si en el informe de 1975 la variable independiente era los cambios socioeconómicos que planteaban problemas de gobernabilidad democrática, variable dependiente, ahora en el informe del 2000 la variable independiente y el problema que se tematiza es la caída de la confianza general en las instituciones y los liderazgos políticos. En efecto, aunque el compromiso con los valores democráticos es más firme que nunca, se observa empíricamente que la confianza en las instituciones y en los liderazgos democráticos ha disminuido en estos 25 años.

Salvo en Holanda y parcialmente en Noruega, la satisfacción y la confianza en los partidos políticos, el Legislativo, la Administración y la confianza en la clase política en general en disminuido notoriamente. Esto se está traduciendo a veces en demandas importantes de reformas políticas y electorales, de reconstrucción de ciudadanía y del espacio democrático, de nuevos cauces para la participación política.

Pero en conjunto se registra una desvinculación creciente de la ciudadanía respecto de la vida política. Tratando de explicar este fenómeno se establecen tres variables dependientes: la información disponible por los ciudadanos; los criterios de evaluación de los ciudadanos, y el desempeño de las instituciones democráticas. La conclusión del informe que reseñamos

[7] Desde finales de los 80 los Estados Unidos han elaborado la doctrina que llaman de "conflictos de baja intensidad, que ya no supone la "gran guerra", sino una intervención directa en solitario o con los aliados. Las nuevas amenazas son las insurgencias, el terrorismo y el narcotráfico, lo que significa, en palabras del Sr. R. Cheney cuando era Secretario de Defensa "confiar más que antes en fuerzas con alta movilidad, preparadas para la acción inmediata y –en la jerga del Pentágono- "with solid power-proving capabilities", es decir, con capacidad de intervención militar decisiva a larga distancia. A este esquema han respondido las últimas intervenciones en la guerra del Golfo, Somalia, Bosnia, Afganistán...

[8] Puede, por ejemplo, consultarse la importancia y la limitación a la vez de la agenda de gobernabilidad global del G-8, vid. www.g7.utoronto.ca/g7

[9] Susan J. Pharr y Robert D. Putnam (2000), Dissafected Democracies. What's Troubling The Trilateral Countries, New Jersey: Princeton University Press. Puede verse un análisis comparativo entre el informe de 1975 y éste en E.Feldman, "A propósito de la publicación de un nuevo informe a la Comisión Trilateral sobre la salud de las democracias avanzadas: algunas reflexiones sobre una oportunidad perdida", en Instituciones y Desarrollo, núm 7, noviembre 2000, pág. 123, en www.iigov.org

es contundente: las causas de pérdida de confianza en las instituciones democráticas no se hallan en factores socioeconómicos sino en la propia política[10].

Seguramente estamos ante una situación que podríamos describir del modo siguiente: los ciudadanos creen más que nunca en la democracia pero no creen que la democracia cristalizada en las instituciones y liderazgos del presente sea capaz de hacer frente a los desafíos planteados por un tiempo histórico nuevo: la transición hacia la sociedad global, de la información y del conocimiento. No estamos, pues, ante una crisis de los valores democráticos, más firmes y universalizados que nunca, pero sí seguramente ante una crisis de las formas y capacidades institucionales en que cristalizaron estos valores en las sociedades industriales.

2. Del desbordamiento a la confusión conceptual: Gobernabilidad y "Governance"

Con la notable excepción del PNUD latinoamericano y alguna otra, la comunidad del desarrollo no ha utilizado la expresión gobernabilidad ("governability") sino "governance", a veces impropia y hasta conscientemente traducida al español como gobernabilidad. Adelantamos nuestra posición: gobernabilidad y "governance" son dos conceptos interrelacionados pero que es necesario separar a efectos analíticos.

¿De dónde procede el éxito de la "governance" tanto en la academia como en la comunidad del desarrollo y en general en la retórica político-administrativa actual? El uso es reciente, corresponde a los 90 y especialmente a su segunda mitad. Entre los 50 y los 70 la comunidad del desarrollo se aplicó a la reforma administrativa, entendida desde la racionalidad instrumental y la neutralidad política. Durante los 80 se introdujo la perspectiva de las políticas públicas y se teorizó el paso de la administración a la gerencia o "management" público, manteniéndose la lógica de racionalidad instrumental y neutralidad política de la etapa anterior. Las políticas sintetizadas en el llamado Consenso de Washington y los programas de reformas integrales del sector público que las acompañaron ("public sector management reform") respondieron a esta misma lógica. En este contexto, por ejemplo, el PNUD creó el MDD, "Management Development Division", que sólo entrados los 90 se convirtió en el MDGD, "Management Development and Governance Division". A lo largo de esta década la palabra "governance" quedó incorporada al lenguaje de la comunidad del desarrollo.

El aprendizaje reseñado también nos ha hecho cambiar nuestro concepto de "governance" y tendrá que hacernos cambiar también nuestra práctica de cooperación a la misma. Hasta hace muy poco tiempo por "governance" entendíamos "la forma en que el poder o la autoridad política, administrativa o social es ejercida en el manejo de los recursos o asuntos que interesan al desarrollo" (Pnud: 1997, Banco Mundial: 1995). La "governance" se confundía así en gran parte con el "public sector management" y la cooperación al desarrollo con una operación de asistencia técnica facilitadora de nuevas y mejoras "racionalidades instrumentales". Se trataba, en suma, de mejorar la eficacia y eficiencia de las organizaciones gubernamentales en la formulación y gestión de políticas públicas.

El PNUD hoy maneja un concepto de "governance" completamente diferente. En nuestro último informe sobre desarrollo humano, nuestro nuevo

[10] Para un estudio en profundidad de la desafección política señalando sus diferentes efectos para las democracias tradicionales y las nuevas democracias, vid. Mariano Torcal, "La desafección política en las nuevas democracias del Sur de Europa y Latinoamérica", en Instituciones y Desarrollo, números 8 y 9, 2001, pág. 229 y ss.

administrador, el Sr. Malloch Brown, señala que ni los mercados, ni la política, ni la sociedad pueden funcionar sin instituciones y reglas y que éstas –la "governance"- ya no se refieren sólo a las organizaciones gubernamentales porque enmarcan y entrelazan una serie interdependiente de actores que comprende los gobiernos, los actores de la sociedad civil y el sector privado, y ello tanto a nivel local como nacional e internacional (p. V). Nuestro informe enfatiza que "el desafío de la globalización no es detener la expansión de los mercados globales sino encontrar las reglas y las instituciones de una "governance" mejor –local, regional, nacional y global- para preservar las ventajas de los mercados y la competencia global, pero también para proveer los recursos comunitarios y medioambientales suficientes para asegurar que la globalización trabaja para la gente y no sólo para los beneficios" (p. 2). En este contexto "governance" para el Pnud significa hoy "el marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas" (p. 8). Elena Martínez, Directora del Buró de América Latina y el Caribe del PNUD, México, octubre 1999.

Este entendimiento de la "governance" como instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil) así como la asunción de su importancia para el desarrollo trae su causa de diversos factores:

· la formulación de la teoría de la "governance" para explicar la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes de actores gubernamentales y no gubernamentales multinivel[11].

· el reconocimiento desde la ciencia política más conectada al trabajo por el desarrollo de la necesidad de disponer de mejores marcos analíticos capaces de relacionar el régimen político con el desarrollo

"Desde una perspectiva politológica, Hyden ha desarrollado un concepto de" governance" basado en el concepto de "régimen" que es una convención para designar "las normas explícitas e implícitas que definen quiénes son los actores políticos relevantes y a través de qué canales y con qué recursos se posicionan activa y políticamente" (definición debida a Guillermo O'Donnell). Un régimen no es un conjunto de actores políticos, sino más bien un conjunto de reglas fundamentales sobre la organización del espacio público. Esta noción de espacio público comprende tanto al estado como a la sociedad civil y traza la línea divisoria entre público y privado...

Sobre esta base, Hyden desarrolla un concepto de "governance" como la gestión consciente de las estructuras del régimen con la mirada puesta en el fortalecimiento de la legitimidad del espacio público. En esta definición, régimen y estructura de "governance" significan lo mismo, y las estructuras se hallan basadas en normas. La legitimidad es la variable dependiente producida por una "governance" efectiva... "Governance" y políticas públicas son entidades conceptuales diferentes aunque en la práctica se afectan mutuamente. "Governance" se refiere a la "metapolítica" y concierne a la estructura institucional de la acción política tanto del gobierno como de los actores de la sociedad civil. Una aproximación del tipo "governance" debe explorar el potencial creativo de estos actores, y especialmente la habilidad de los líderes de superar la estructura existente, de cambiar las reglas del juego, y de inspirar a otros para comprometerse en el esfuerzo de hacer avanzar la sociedad hacia nuevos y productivos caminos. La "governance" concierne a la institucionalización de los valores normativos que pueden motivar y proveer cohesión a los miembros de una sociedad. Esto implica

[11] Vic. R. Mayntz, "Nuevos Desafíos de la Teoría de Governance", en Instituciones y Desarrollo, número 7, noviembre 2000, pp. 35-51.

que es improbable que pueda emerger un estado fuerte en ausencia de una sociedad civil vibrante.

De acuerdo con los anterior, "governance" tiene dos dimensiones: (a) una dimensión estructural que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, y (b) una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de los actores que pueden afectar a la dimensión estructural. Esto permite focalizar la "governance" desde una perspectiva tanto analítica como normativa. Desde la primera, "governance" implica un marco conceptual para captar los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de los mismos por los actores relevantes; desde la perspectiva normativa, "governance" compromete el liderazgo moral de los actores para mejorar las estructuras institucionales existentes en aras de mejorar la capacidad de solución de los problemas de acción colectiva".
Joan Prats, Some Strategic Foundations for Improving Management and Governance in Sub-Saharan Africa, paper, UNDP-MDGD, 1996).

· el reconocimiento desde la teoría de la gestión pública de que en sociedades de alta complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia, la eficacia y eficiencia de la gestión ya no depende sólo de la acción de gobierno o gobernación ("governing") sino de la capacidad para la creación y gestión de redes de actores[12], de cuya calidad depende la gobernabilidad.

La gestión pública, según Metcalfe, debe ser entendida como gestión a nivel "macro" relacionada con el cambio estructural a nivel de relaciones multiorganizacionales, mientras que la gestión privada funciona a nivel "micro" centrándose en organizaciones específicas. Los problemas emergen cuando los reformadores intentan implementar técnicas de gestión de nivel micro en un espacio multiorganizacional "donde no pueden suponerse ni el consenso en los fines ni la gestión por decisión de autoridad". La gestión pública se refiere al cambio, no a nivel organizacional o micro –que la meta de la gestión del sector público y privado-, sino a nivel macro o estructural entendido como orientando la transición hacia un nuevo marco institucional. Metcalfe ve la diferencia entre los dos niveles de gestión similar a la que existe entre las reglas del juego y las estrategias de los actores. Es fácil reconocer que cambiar las reglas del juego (la "governance" o la estructura institucional) es un cambio de naturaleza diferente al que implica cambiar las estrategias de los actores individuales.

El profesor Kooiman ha desarrollado una interesante distinción conceptual entre "governing", "governance" y "governability" que considera como fundamentos de una teoría sociopolítica de la "governance" in statu nascenti. Su punto de partida es que como consecuencia de la complejidad, diversidad y el dinamismo de las sociedades contemporáneas, los esfuerzos de gobernación ("governing") son por definición procesos de interacción entre actores públicos y los grupos de interés o individuos implicados. Gobernar ("governing") en el sentido de Kooiman equivale a la concepción de la gestión pública a nivel macro de Metcalfe. Consiste fundamentalmente en coordinar, orientar, influir, equilibrar... la interacción entre los actores políticos y sociales. Para concluir, Kooiman considera que la gobernación puede verse como

12 Osborne y Gaebler, dos reconocidos gurús de la "reinvención del gobierno", en 1992, expresaron gráficamente este proceso: "Pero nuestro problema fundamental hoy día es que tenemos el tipo equivocado de gobierno. No necesitamos más o menos gobierno sino mejor gobierno. Para ser más precisos necesitamos mejor "governance". "Governance" es el proceso mediante el que solucionamos colectivamente nuestros problemas y enfrentamos las necesidades de nuestra sociedad. El gobierno es el instrumento que usamos. El instrumentos ha quedado anticuado y el proceso de reinvención ha empezado.- En los 80, los líderes del gobierno y de los negocios cayeron en la cuenta de que nuestra economía sufriría a menos que mejorásemos nuestras escuelas, nuestros sistemas de formación y controlásemos los costes del sistema de salud. Para hacer todo esto no debemos solamente reestructurar las instituciones y los mercados sino que debemos forzar el cambio en algunos de los grupos de interés más poderosos del país –profesores, altos directivos, sindicatos, doctores, hospitales-... De repente hay menos dinero para el gobierno –para "hacer" cosas, proveer servicios-. Pero existe más demanda de "governance" –para liderar la sociedad, convenciendo a los diversos grupos de interés para alcanzar objetivos y estrategias comunes. Hay todavía otra razón por la que nuestros líderes públicos se concentran más hoy en catalizar y facilitar el cambio que en proveer servicios. Se dedican a proveer menos gobierno pero más "governance" (Osborne y Gaebler, 1992, Reinventing Government.How the Entreprenurial Spirit is Transforming the Public Sector. M.A.: Addison Wesley).

intervenciones (orientadas a metas) de actores políticos y sociales con la intención de crear una pauta de interacción más o menos estable y predecible dentro de un sistema sociopolítico que será tanto más posible cuanto más acorde con los deseos u objetivos de los actores intervinientes.

El concepto de gobernación se encuentra fuertemente vinculado al de "governance". La governance puede verse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes. Esta pauta emergente conforma las reglas del juego en un sistema específico o, en otras palabras, el medio a través del cual los actores pueden actuar e intentar utilizar estas reglas de acuerdo con sus propios intereses y objetivos. El concepto de "governance" es básicamente una herramienta analítica y descriptiva. Pero en la medida en que una pauta de "governance" puede verse como el resultado de las intervenciones de los actores, también tiene una dimensión normativa. Es posible preguntarse qué pauta de interacción resulta deseable (por ejemplo, en términos de incentivar el desarrollo), qué actores deben jugar un rol en la reforma institucional, y qué constricciones deben tenerse en cuenta.

Por gobernabilidad Kooiman entiende la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Esta cualidad depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades de gobernación. Este concepto de gobernabilidad no contempla las necesidades como algo perteneciente a la sociedad y las capacidades como algo perteneciente al gobierno. En las sociedades interdependientes contemporáneas las necesidades y capacidades deben verse también como interdependientes y por tanto a la vez como políticas y sociales, públicas y privadas, referentes al estado y a la sociedad.

La capacidad de gobernar de un sistema está claramente conectada a sus procesos de "governance" y de gobernación. Sin un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades no puede existir gobernabilidad. Pero este ajuste depende de las estructuras de "governance" y de los actores de gobernación ("governing actors"). Las necesidades y las capacidades se construyen socialmente y el resultado final depende de la estructura institucional o fábrica social y de los actores.
Joan Prats, Some Strategic Foundations for Improving Management and Governance in Sub-saharian Africa, paper, 1996.

· El creciente reconocimiento, desde diversas y hasta opuestas aproximaciones académicas, de la importancia de las instituciones para el desarrollo. Tanto desde la historia económica neoinstitucionalista de North como desde el neoinstitucionalismo de la "elección racional" de Mancur Olson, como desde la perspectiva no institucionalista de Amartya Sen, como de la gran diversidad de estudios empíricos desarrollados, existe un consenso cada vez mayor sobre la correlación fundamental entre instituciones y desarrollo

"Los individuos vivimos y operamos en un mundo de instituciones, de las que no somos siempre conscientes, muchas de las cuales transcienden hoy las fronteras nacionales. Nuestras oportunidades y perspectivas dependen en gran medida de las instituciones que existen y de cómo funcionan. Las instituciones no sólo contribuyen a nuestras libertades, sino que deben ser evaluadas en función de su contribución a nuestras libertades. Así lo exige el contemplar el desarrollo humano como libertad.
Amartya Sen (2000), El Desarrollo como Libertad, Barcelona: Paidós.

El uso creciente de la palabra "governance" como distinta de "governability" ha llevado a la Real Academia Española y a la Unión Europea, que sepamos al menos, a proponer su traducción por "gobernanza" un galicismo medieval

en desuso[13]. Cualquiera que sea la suerte de la traducción propuesta, lo que se quiere significar es la diferencia conceptual entre "gobernanza" y "gobernabilidad" a pesar de la reconocida imprecisión del campo semántico de ambas.

En un trabajo reciente, Renate Mayntz recuerda que la propia palabra "governance" está experimentando una interesante evolución semántica: inicialmente "governance" se utilizó como sinónimo de "governing" (que proponemos traducir por gobernación) o proceso de gobernar a través de las organizaciones de gobernación (*governing organizations*). Pero –advierte- el campo semántico de la palabra se ha ampliado con dos nuevas acepciones: (1) hoy se recurre a "governance", en primer lugar, para indicar "un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado"; (2) pero, en segundo lugar, se está recurriendo a "governance" para indicar algo mucho más amplio: inicialmente desde la economía de los costes de transacción, pero con mayor generalidad después, se descubrieron formas de coordinación social diferentes no sólo de la jerarquía sino de los mercados, recurriéndose entonces a la expresión "governance" para designar toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social. Esta segunda acepción amplía de modo tal el campo semántico que la "governance" pierde pie en la teoría política para convertirse en una teoría general de las dinámicas sociales[14]. En tal caso la pregunta es si la gobernanza como paradigma emergente puede aportar algo que no aporte una perspectiva institucionalista de la política.

3. La Gobernabilidad Pura y Dura y su Relación Problemática con el Desarrollo

La gobernabilidad es una cualidad que proponemos se postule de las sociedades o sistemas sociales no de sus gobiernos. Hablamos de la gobernabilidad de un país o de una ciudad no de sus gobiernos, aunque obviamente las cualidades y calidades de éstos son un factor importantísimo de la gobernabilidad.

Un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias. Esta es una caracterización inicial de la gobernabilidad muy inspirada en la formulada por Coppedge[15], que nos parece válida como punto de partida, aunque para llegar a una caracterización final que creemos bastante diferente y ya relevante a efectos de desarrollo.

[13] Los servicios de la Comisión Europea analizaron las diversas traducciones del término "governance" a las lenguas oficiales de la Unión Europea, sugiriendo el uso de la palabra "gobernanza" en español, hasta el punto de titular "Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea" a un interesante proyecto en deliberación que puede consultarse en el No. 10 de la Revista Instituciones y Desarrollo. Poco más tarde la propia Real Academia Española de la Lengua ha tratado de cerrar el debate, optando en noviembre del 2000 por la acepción "gobernanza" aunque admitiendo el uso como sinónimo de gobernabilidad (cfr. Departamento de Español al Día, RAE).

[14] "Puede suceder que al extender el paradigma politológico originario para absorber en el mismo plano todas las formas individuales de coordinación, o de orden social, esto se tradujera en una excesiva extensión del paradigma mismo, que acabaría por allanar aquella atención selectiva indispensable que –al menos para la mente humana- es un prerrequisito de la construcción teórica. En cualquier caso, no se trataría de una teoría de la "governance" política, sino de una teoría mucho más general de las dinámicas sociales, convirtiéndose, así, no en una simple extensión de la primera, sino en un paradigma completamente nuevo" (R. Mayntz, "Nuevos Desafíos de la Teoría de la Governance", en Instituciones y Desarrollo, número 7, noviembre 2000, págs. 35-51).

[15] Michael Coppedge, "El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos". En PNUD-CORDES (compiladores) Ecuador: Un Problema de Gobernabilidad, Quito, CORDES-PNUD: 1996.

La formulación más elaborada de este concepto inicial exige: (a) desarrollar el concepto de actor estratégico, (b) desarrollar el concepto de reglas y procedimientos de ejercicio de autoridad, (c) considerar si el orden público debe incluirse como un elemento del concepto de gobernabilidad y (d) considerar si el concepto de gobernabilidad es un concepto meramente positivo o puede abordarse también desde una perspectiva normativa.

Consideremos, en primer lugar, el concepto de actor estratégico. Por tal entendemos a todo individuo, organización o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos.

Sin recursos de poder suficientes para socavar la gobernabilidad no hay actor estratégico. Los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas (ejército, legislativo, presidencia, política económico-financiera, sistema judicial, gobiernos estadales o municipales claves...), o del control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología...), o del control de la información y las ideas (medios de comunicación social principalmente...), o de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de activistas...), o de la autoridad moral (iglesias)...

Cada recurso tiene un grupo prototipo asociado a él: el gobierno y la burocracia con los altos cargos públicos, los tecnócratas y los medios de comunicación con las ideas y la información, las empresas con los factores de producción, el ejército y la policía con la fuerza violenta, los partidos políticos con los activistas, y la autoridad moral con la Iglesia. Sin embargo, algunos grupos derivan su poder de más de un recurso: los partidos cuentan con activistas, ideas, autoridad moral (cuando son respetados) y los cargos públicos (cuando están en el gobierno); el gobierno cuenta con todos los recursos posibles en un momento o en otro. Cualquier grupo que controle uno o más de estos recursos es potencialmente un actor estratégico. Pero su poder también depende de la solidez del grupo, o del grado en el cual los miembros individuales o los subgrupos que los componen se comportan como un bloque sólido. La solidez depende de la organización, la unidad y el objetivo del grupo. La organización cuenta porque los grupos latentes tienen poco poder, mientras que los grupos pequeños que pueden hacer demandas concertadas, y proseguirlas, ejercen un poder desproporcionado a sus recursos. La unidad importa porque un grupo que trabaja por un objetivo común es más poderoso que un grupo dividido trabajando por objetivos contrarios. Finalmente, el ejercicio efectivo del poder depende del grado en el que el grupo tienen un claro objetivo, ya que incluso un grupo bien organizado, dotado y unido tiene poco poder si carece de un "proyecto" que promover. Los actores estratégicos típicos en América Latina son el gobierno (los líderes políticos en la Administración), el ejército, la burocracia y las empresas estatales, las cuales son conocidas colectivamente como el Estado; las asociaciones de empresarios, los sindicatos y confederaciones de trabajadores, las organizaciones de agricultores, la Iglesia y otros grupos de interés, a los que se conoce colectivamente como la sociedad; y los partidos políticos que intentan ser un mediador entre el Estado y la sociedad. Michael Coppedge (1996), 93.

Todo análisis de gobernabilidad comienza con el establecimiento del mapa de los actores estratégicos. Para ello hay que superar el simplismo del tipo relaciones "estado-sector privado-sociedad civil" para intentar captar la complejidad y diversidad de los actores, sus expectativas y conflictos, las reglas de interacción explícita o implícitamente adoptadas, y la adecuación de todo ello a los desafíos que el sistema sociopolítico tiene planteados.

El análisis tiene que comenzar identificando en un momento histórico dado los actores estratégicos –internos o internacionales-, los recursos de poder

que controlan, su solidez interna, sus expectativas, sus mapas mentales, su capacidad para representar o para agregar los intereses que dicen representar o expresar, el tipo de alianzas estratégicas –internas o internacionales- y los conflictos en los que están envueltos. El análisis no se conforma con abstracciones excesivamente simples del tipo “el Estado”, “el sector privado” o las “organizaciones de la sociedad civil”. Hay que descender al nivel de organizaciones, grupos y personas. Por ejemplo, el estado es conveniente verlo como una suma de partidos políticos, bancadas y otros grupos legislativo, presidente, ministros, dirigentes de organismos reguladores, burocracia, ejército, empresas estatales, poder judicial... El sector privado debe verse como asociaciones empresariales generales y de sector o empresas clave, nacionales o transnacionales, sindicatos... La sociedad civil debe especificarse en asociaciones poderosas, organizaciones no gubernamentales, iglesias y otros grupos estratégicos... En las condiciones de países como Paraguay es ilusorio no considerar a los actores estratégicos internacionales representados en este momento principalmente por las embajadas estadounidense y brasileña...

Cómo analizar la gobernabilidad

1. Identifica a los actores estratégicos...

2. Comienza con actores no estatales. Piensa sobre cómo los recursos y la solidez del actor afectan a sus relaciones con otros actores no estatales (si son relevantes) y con el estado, que provisionalmente es tratado como un actor individual. Para ser más exactos piensa sobre los siguientes aspectos de institucionalización:

a. Inclusión: ¿Se reconocen los actores unos a otros como partes negociadoras legítimas? Si no, ¿qué tácticas adoptan los actores excluidos para tratar de ganar un sitio en la mesa? ¿Cómo intentan excluirlos los otros actores?

b. Luchas de poder: ¿aceptan los actores la distribución existente de poder? Si no, ¿qué tácticas adoptan para intentar aumentar su propio poder o reducir el de otros?

c. Negociación: ¿qué fórmulas estables y mutuamente aceptables, si hay alguna, han negociado los actores para gobernar sus relaciones? Si no hay fórmulas estables ¿qué tácticas utilizan los actores con el fin de que puedan ser renegociadas? Si hay una fórmula estable que no es aceptada totalmente ¿cómo intentan algunos actores desviarla para su propio beneficio sin rechazarla totalmente?

El segundo paso consiste en establecer los retos a la gobernabilidad que el estado debe intentar resolver:

3. Analiza la gobernabilidad intraestatal del sistema de partidos: disgrega el estado en sus componentes y establece los recursos y la estabilidad de cada uno.

4. Piensa en cómo los recursos y la solidez de cada actor estatal y del sistema de partidos afectan a sus relaciones con otros actores estatales, considerando la inclusión, las luchas de poder dentro del Estado, la negociación de fórmulas, y la formalización de fórmulas.

5. Si el país es una democracia, piensa si las relaciones entre los actores estatales son compatibles con las normas especiales de la gobernabilidad democrática, tales como la subordinación del ejército y de la burocracia a los civiles elegidos en el gobierno, y la responsabilidad del gobierno con los partidos en el Congreso.

6. Basándote en los puntos 4 y 5, haz una valoración más sofisticada de los recursos y de la solidez del estado. Extrae conclusiones sobre la capacidad del estado para resolver los retos procedentes de la sociedad.
M. Coppedge, ob.cit., pp. 65-66.

En segundo lugar, debemos desarrollar el concepto de "reglas y procedimientos" a través de los que se toman decisiones de autoridad y los actores estratégicos resuelven sus conflictos. Coppedge llama "fórmulas" a estas reglas y procedimientos. En realidad, estas reglas, procedimientos o fórmulas –formales o informales- constituyen el verdadero régimen político de un país.

Las reglas y procedimientos son fundamentales porque deciden cómo se toman e implementan las decisiones de autoridad y, al hacerlo, definen quiénes son los actores estratégicos, cómo puede llegar a accederse a esta categoría dentro del sistema de gobernabilidad establecido, qué relaciones de simetría o asimetría de poder se dan entre los actores, cómo se resuelven los conflictos entre los mismos, cómo protege cada uno los beneficios conquistados en el seno de una "coalición distributiva"...

Estas reglas y procedimientos determinan el tipo de relaciones que se establece entre el poder político, por un lado, y la esfera económica y social, por otro. Pueden estar más o menos institucionalizadas, entendiendo por tal, el grado en el que su acatamiento es más o menos el fruto del acatamiento a una voluntad personal o a unas reglas y procedimientos abstractos que se acatan por encima e independientemente de las personas. La institucionalización, así entendida es lo que Rousseau llamaba el "salto civilizatorio" o paso del gobierno de las personas al gobierno de las leyes. El grado mínimo de institucionalización vendría representado por la sujeción de todos los actores estratégicos, incapaces de darse un mínimo orden contractual o legal de interacción, a un autócrata que garantizaría con su voluntad discrecional el orden y la paz social. La gobernabilidad será tanto mayor cuanto mayor sea el horizonte de duración de las reglas y procedimientos, es decir, su institucionalización. Cuando la gobernabilidad es procurada por el arbitrio de un caudillaje personalista que descuida la formación de instituciones duraderas que lo hagan prescindible, estaremos ante una gobernabilidad falente, ocasional, no sostenible, independientemente de que el caudillo haya conquistado el poder electoralmente o por la fuerza. Napoleón reconoció esta elemental verdad cuando dijo que "los hombres no pueden fijar la historia. Sólo las instituciones pueden hacerlo". Uno de los aspectos más preocupantes de la gobernabilidad paraguaya es que la historia del país no ha segregado una cultura de la "legalidad" o de respeto a las instituciones, pues el orden social se ha dado casi siempre bajo el poder regulador del arbitrio de un autócrata que ha gobernado manteniendo el conflicto intestino entre facciones y formando con estas coaliciones distributivas cuyo equilibrio dependía en último término de la voluntad del autócrata.

Las reglas y procedimientos de la gobernabilidad serán tanto más duraderos cuanto mayor grado de conflicto entre los actores estratégicos sean capaces de contener y procesar pacíficamente. La crisis de gobernabilidad sólo se produce en realidad cuando el conflicto entre los actores tradicionales por su poder relativo o el conflicto con nuevos actores emergentes pone en cuestión no una regla, procedimiento o fórmula específicos sino la misma matriz institucional que expresaba la estabilidad o equilibrio del sistema sociopolítico. Hay muchos conflictos que lejos de poner en crisis la gobernabilidad, mediante su solución positiva contribuyen a la adaptabilidad y fortalecimiento de las fórmulas de gobernabilidad existentes. En este sentido cabría hablar de eficiencia adaptativa para designar aquélla cualidad de las fórmulas que posibilita el reconocimiento y solución positiva de los conflictos mediante la adaptación de las fórmulas a los nuevos equilibrios entre los actores estratégicos.

En sociedades dinámicas, complejas, diversas y volis nolis impactadas por la internacionalización, los actores estratégicos viven permanentemente oportunidades y amenazas para aumentar o disminuir su poder relativo. Además, muchos grupos de interés pugnan por permanecer o por acceder a la condición de actor estratégico. Cada cambio tecnológico, económico, social o de entorno, genera un nuevo escenario de amenazas y oportunidades para el conjunto de actores estratégicos. La apertura del proceso privatizador puede ser una excelente oportunidad para algunas élites económicas y políticas locales aliadas a capitales transnacionales, pero es una amenaza para los sindicatos que habían hecho de la patrimonialización parcial de estas empresas uno de sus recursos de poder más importantes. La pérdida por las Fuerzas Armadas de los sectores empresariales que aún controlan en algunos países latinoamericanos es una pérdida de un recurso de poder de éstas, pero puede ser una oportunidad para los sectores empresariales privados. El intento de creación de un servicio civil meritocrático será visto como una oportunidad por los servidores civiles profesionales y por los aspirantes cualificados para serlo, pero será vivido como una amenaza por los partidos políticos que toman la clientelización del servicio civil como un recurso de poder. La garantía internacional del respeto a los derechos humanos puede vivirse como una pérdida de poder por los organismos represores tradicionales, pero como una oportunidad para devenir actor estratégico por parte de grupos tradicionalmente objeto de represalias...

El grupo que quiere proteger o incrementar su poder relativo puede utilizar diferentes tácticas: fortalecer sus recursos de poder y efectividad, buscar nuevas alianzas, socavar el poder de los otros grupos, conseguir recursos de poder diferentes de los que le son característicos (sindicatos que consiguen propiedad de empresas; iglesias que crean o influyen en partidos políticos; empresarios que controlan medios de comunicación...), ordenar sus recursos con más eficacia mediante el fortalecimiento organizativo... (Coppedge: 67). El grupo que quiere ser reconocido como actor estratégico puede pretender encontrar su espacio dentro de la matriz institucional mediante la modificación de alguna fórmula específica de la misma: caso de los zapatistas en México y de algunos otros movimientos indígenas emergentes, o, por el contrario, puede plantear un cambio fundamental de la matriz institucional como sucede con algunos movimientos guerrilleros y algunos planteamientos indígenas... Las tácticas que utilizarán son completamente diferentes: desde el cambio en la coalición gobernante, la provocación de la crisis ministerial, la votación de no confianza, la moción de censura, la reforma constitucional o legislativa, etc... hasta la subversión, la guerra, la violencia, el terrorismo, la movilización social, la agitación ideológica, la búsqueda de alianzas internas e internacionales... En Venezuela, el actual Presidente Chávez utilizó diversas tácticas y recursos de poder para provocar una alteración radical de la matriz institucional de la Cuarta República plasmada en las fórmulas aún en gestación de la gobernabilidad incierta característica de la Quinta República.

El concepto de gobernabilidad asume, pues, el conflicto entre actores como una dimensión fundamental sin la que no sería posible interpretar la dinámica de las reglas, procedimientos o fórmulas llamadas a asegurar la gobernabilidad en un momento y un sistema sociopolítico dados. A mayor eficiencia adaptativa de las fórmulas, mayor será el grado de procesamiento de los conflictos, mejor el aprendizaje colectivo y el desarrollo incremental de nuevas fórmulas y, en definitiva, mayor la calidad de la gobernabilidad existente.

En tercer lugar, debemos debatir si la gobernabilidad exige sólo la aceptación de las reglas y procedimientos por los poderosos o exige, además, un grado de cumplimiento –por grado o por fuerza- mínimo y generalizado de las decisiones de autoridad por parte también de los actores no estratégicos y de la gente en general. En palabras más tradicionales se trata de saber si la

gobernabilidad exige el orden público general. La cuestión es importante en algunos contextos nacionales y urbanos latinoamericanos en que los actores estratégicos han conseguido dirimir electoralmente sus conflictos –bajo mayor o menor tutela internacional- y establecer algún sistema de frenos y contrapesos –con fuertes rasgos informales- en sus interrelaciones, pero sin llegar a generar un ordenamiento universal de las interacciones. Fuertes bolsas de informalidad o exclusión viven al margen del orden generado por y para los actores estratégicos. El horror de la sociedad al vacío hace que en estos agujeros de institucionalidad formal se desarrollen estructuras informales que pueden llegar a ser culturales e institucionalizadas y que en general conviven con fuertes dosis de anomia, desintegración social, pobreza, economía de supervivencia y emprendimientos criminales... El debate gira sobre si la desestructuración social con todas sus graves consecuencias significa ingobernabilidad cuando los actores poderosos son capaces de impedir el nacimiento de nuevos actores que produzcan conflictos que las reglas y procedimientos vigentes no son capaces de resolver. La respuesta a este debate exige, creemos, considerar las relaciones entre gobernabilidad y desarrollo.

La pregunta es ¿gobernabilidad para qué? Si la gobernabilidad es compatible con las dictaduras, la represión feroz, los caudillajes personalistas que abortan el desarrollo institucional, los fundamentalismos, las coaliciones distributivas que bloquean los procesos de reforma, las hambrunas, la destrucción medioambiental etc., ¿de qué y a quién sirve la gobernabilidad así entendida? La respuesta de todos los conservadores del mundo es siempre la misma: la gobernabilidad existente es la única posible, el pueblo no está preparado, no hay alternativa positiva posible, o el orden existente o el caos entendido como vuelta al estado de naturaleza –al margen de que mucha gente pueda ya estar viviendo en tal estado- (como en el viejo cuento, el dictador arenga a la población diciéndole “o yo o el caos”. La población grita “¡el caos, el caos!”, y él contesta impasible: “no importa yo también soy el caos”).

Finalmente, consideremos las relaciones entre gobernabilidad y desarrollo. Si la gobernabilidad fuera un fin en sí misma, tendríamos que medirla y ordenar los países en más o menos gobernables, en función de la capacidad del régimen político para integrar a los actores estratégicos y asegurar la eficacia del ejercicio de la autoridad. La gobernabilidad vendría a coincidir con el grado de “ley y orden” existente, independientemente de la naturaleza y calidad de la ley y de las consecuencias económicas y sociales del tipo de orden vigente. La gobernabilidad así planteada, como institucionalidad socio-política capaz de generar orden o al menos de impedir la des-cohesión social, es ajena a la idea de desarrollo. Así considerada, no tenemos argumentos para negar que la gobernabilidad de una dictadura fundamentalista es menor que la de Holanda, por ejemplo. Parece claro que desde la lógica de la cooperación al desarrollo esta aproximación a la gobernabilidad no resulta relevante.

Cuando pasamos a reconocer que existen unas formas de gobernabilidad capaces de producir desarrollo y otras que no, la aproximación a la gobernabilidad cambia necesariamente. Si axiológicamente asumimos que la gobernabilidad tiene que ser evaluada en función de su capacidad para producir desarrollo o bienestar en la gente, entonces resulta que:

· Aunque el desarrollo exige gobernabilidad, no toda forma de gobernabilidad es capaz de producir desarrollo, por lo que resulta fundamental especificar qué formas de gobernabilidad son capaces de generar desarrollo y cuáles no.

· La misma ambivalencia se percibe entre la gobernabilidad y el conflicto antisistémico. La gobernabilidad no productora de desarrollo es compatible sólo con los conflictos resolubles dentro del marco de reglas y

procedimientos que la definen. Cuando un viejo actor disidente u otro nuevo emergente tienen recursos de poder suficientes para replantear el cambio radical del marco institucional de la gobernabilidad existente (alterando así los equilibrios de poder y los intereses representados en la toma de decisiones) el conflicto resulta incompatible con la gobernabilidad existente, pero puede –no necesariamente- ser generativo de una nueva gobernabilidad más incentivadora del desarrollo. En tales casos, la lógica de la cooperación al desarrollo obliga a reconocer respetuosamente al conflicto y apoyar su desenlace positivo. La cooperación a la gobernabilidad no es la negación o anulación sino el reconocimiento y discernimiento del conflicto así como la capacidad para actuar para su resolución en formas de gobernabilidad superiores en tanto que más capaces de producir desarrollo. El análisis y el apoyo a la superación positiva del conflicto pasan a ser así temas claves de la cooperación a la gobernabilidad y el desarrollo.

El que el desarrollo humano implique –como razonamos después- democracia y gobernabilidad democrática no significa que toda gobernabilidad democrática produzca desarrollo humano. En realidad, democracia y autocracia son categorías politológicas no construidas para significar potencialidades de desarrollo. Pero el debate se ha producido y sigue vivo y en buena parte abierto. Nuestra posición es que no podemos hablar de desarrollo humano –por las razones que después se exponen- sin lucha por o progreso en la democracia y su gobernabilidad. Pero si adoptamos una concepción menos exigente de desarrollo y lo conceptualizamos como crecimiento y hasta como desarrollo económico y social, entonces tendremos que reconocer que tal desarrollo, según resulta de los estudios histórico-empíricos, no ha dependido de la naturaleza democrática o autocrática del régimen político, sino de la forma o tipo de gobernabilidad en que se ha concretado.

Mancur Olson y el neoinstitucionalismo en general han avanzado mucho en el relevamiento de los rasgos institucionales que posibilitan que en una autocracia y en una democracia se desarrollen políticas públicas y comportamientos privados que generan crecimiento. Cuando los actores estratégicos –democráticos o autocráticos- convienen en un marco institucional duradero que, a través de frenos y contrapesos productores de seguridad jurídica, define y protege eficazmente los derechos de propiedad, la libertad de empresa y la garantía de cumplimiento de los contratos para el conjunto de la población, en tales condiciones el sistema político protegerá la autonomía y la libertad económica del sector privado integrador potencialmente de toda la población y un tipo de ordenación y acción del sector público respetuoso y protector de la misma: con horizonte a largo plazo, este sistema institucional producirá crecimiento sostenido que beneficiará al conjunto de la población. La clave para la producción de crecimiento no está, pues, en la naturaleza del régimen político sino en la base institucional y más concretamente en la institucionalidad económica y de las garantías de protección y apoyo de la autonomía de ésta por la autoridad política. No basta, pues, con tener autocracia para producir desarrollo; tampoco con celebrar elecciones para que la democracia produzca crecimiento. La clave está en generar las instituciones económicas y políticas del crecimiento de calidad, y aunque sabemos bastante de cuáles son éstas, sabemos mucho menos de cómo construirlas[16].

La gobernabilidad pura y dura –la que se contempla como predicado del régimen político y no como atributo del desarrollo- es sinónima de estabilidad política. Ésta es compatible con el conflicto siempre que se trate de un tipo

[16] Una excelente exposición del estado del arte de las relaciones entre instituciones y desempeño económico puede encontrarse en Jean-Jacques Dethier, Governance and Economic Performance. A Survey, ZEF Discusión Paper on Development Economics, Bonn, April 1999, en http://www.zef.de La exposición más actual se encuentra en el Informe del Banco Mundial 2002 Building Institutions for Markets (World Bank: Washington, 2001) que constituye un alegato a favor de la construcción o reforma de la institucionalidad económica "para que los pobres puedan acceder a los beneficios del mercado" a la vez que una guía metodológica para la cooperación al desarrollo institucional en este ámbito.

de conflicto capaz de resolverse dentro de las reglas y procedimientos convenidos y cumplidos por los actores estratégicos. En entornos muy estables y aislados, los actores, las reglas y los procedimientos tenderán a ser rígidos. Tenderá a dificultarse la emergencia de nuevos actores, se propenderá a 'ningunear' los intereses y las valoraciones que no puedan ser asimilados por los actores estratégicos asentados. Las autocracias y las partidocracias con escasa capacidad de agregación de intereses y valoraciones sufren de esta rigidez institucional. Son capaces de procesar los conflictos entre actores estratégicos sólo cuando no cuestionan las reglas del juego. El precio a pagar es la marginación o la exclusión de muchos intereses y valoraciones presentes en el cuerpo social, que quedará sometido entonces a un fuerte riesgo de desestructuración: la ciudadanía se resentirá necesariamente por la coacción física y moral que será necesario utilizar para garantizar un orden público que estará no obstante siempre amenazado. La gobernabilidad falente se mantendrá de todos modos mientras los intereses excluidos o marginados no vean la oportunidad –a través de un análisis costo beneficio intuitivo- de invertir en la generación de nuevos actores que a través del conflicto –acusado de antisistémico por los instalados- replanteen las reglas y procedimientos de acceso y ejercicio del poder.

En entornos más complejos, dinámicos e interdependientes como son los actuales, las reglas y procedimientos aseguradores de la gobernabilidad deberán tener flexibilidad para acomodar a nuevos actores y para reacomodar a los actores estratégicos preexistentes. Cuando las reglas y procedimientos amparan "coaliciones distributivas" renuentes a incorporar nuevos actores, intereses y valoraciones, si se dan las condiciones para que éstos emerjan en la arena política, el conflicto se hace inevitable y la estabilidad política padece. Esto en sí no es nada bueno ni malo: el conflicto puede resolverse –positivamente- en nuevas reglas de juego que incentiven el desarrollo mediante los cambios institucionales necesarios o –negativamente- mediante la ampliación de la coalición distributiva a los nuevos actores, sin alterar la institucionalidad –patrimonialista, populista, clientelar, caudillista, mercantilista, corporativa...- que bloquea el desarrollo. En América Latina tenemos ejemplos de todo ello.

Así entendidas, las crisis de gobernabilidad pueden proceder:

· De la incapacidad de las reglas y procedimientos para resolver los problemas de interacción (acción colectiva) de los actores poderosos, especialmente cuando los equilibrios de poder cambian y las reglas precedentes ya no valen (sería la situación de gobernabilidad en el México de Fox quien para construir la gobernabilidad democrática necesita proceder a una alteración de las fórmulas institucionales preexistentes)

· De la débil o la inadecuada institucionalización de las reglas y procedimientos (como sucede con regímenes políticos cuyas reglas, al vista de la conformación socio-política históricamente construida, llevan ínsitas el riesgo de ingobernabilidad al dificultar la formación de las coaliciones necesarias para gobernar efectivamente. Caso de Ecuador o Paraguay.

· De la emergencia de nuevos actores estratégicos que plantean un cambio radical de las fórmulas (caso de Colombia y otros países andinos)

· Del cambio estratégico de actores poderosos que replantean la fórmula hasta entonces aceptada (autonomismo de Guayaquil y otros territorios latinoamericanos).

· De la incapacidad de los actores estratégicos para mantener niveles básicos de ley y orden (caso de Nicaragua, El Salvador y otros países y ciudades).

Si la gobernabilidad no es un fin en sí misma sino una condición necesaria y no suficiente para la producción de desarrollo, podemos sostener un concepto normativo de gobernabilidad desde el cual poder no sólo evaluar sino orientar políticas. En efecto, la investigación sobre gobernabilidad deberá focalizarse en las reglas, procedimientos o fórmulas –marco institucional formal e informal- y en si los mismos son o no capaces y en qué grado de producir desarrollo. El análisis institucional y su insistencia en vincular en una matriz analítica unitaria las instituciones económicas y las instituciones políticas puede resultar de gran utilidad al respecto.

"El sistema legal confiere y garantiza derechos legales. Estos derechos protegen intereses económicos y se definen a través del proceso político. El sistema legal formal de una autoridad soberana juega un rol económico mayor pues fija y garantiza las reglas básicas que gobiernan el intercambio incluyendo tanto los derechos económicos como aquellos derechos políticos básicos que son prerrequisito para el ejercicio de los derechos económicos. Sin embargo, otros sistemas legales (informales) resultan también importantes para crear y garantizar derechos. Los derechos legales (formales) no vienen definidos en abstracto sino a través del proceso político y sus actores. El comportamiento de los grupos de interés que compiten por derechos (ventajas económicas) particulares de acuerdo con las reglas de las instituciones políticas establecidas definen el sistema político. Las decisiones políticas, ya se refieran al diseño o a la implementación, son transformadas en políticas y acciones por el sistema administrativo mediante una jerarquía de agentes actuando en nombre de sus principales (ciudadanos, políticos y formuladores de políticas). La gobernanza pública se caracteriza, pues, por estructuras de agencia. Los actores políticos entran en conflicto con sus agentes los cuales tienen ventaja en términos de la información o las acciones concernientes a las operaciones del gobierno."
(J.J. Dethier, Governance and Economic Performance: A Survey. Zef. Discusión Papers on Development Policy. Bonn. April, 1999.

"Según análisis econométricos que presentan en este informe, más de la mitad de las diferencias en los niveles de ingreso entre los países desarrollados y los latinoamericanos se encuentran asociadas a las deficiencias en las instituciones de estos últimos. La falta de respeto por la ley, la corrupción y la ineficacia de los gobiernos para proveer los servicios públicos esenciales son problemas que en mayor o menor medida padecen los países latinoamericanos, incluso más que otras regiones del mundo en desarrollo... La asociación entre calidad de las instituciones y desarrollo económico, humano y social es especialmente estrecha, en parte porque las instituciones están influidas por el mismo proceso de desarrollo...

La pregunta que aún no se ha respondido en forma suficientemente satisfactoria es ¿cómo se cambian las instituciones? Desde un punto de vista analítico es necesario entender primero qué determina la calidad de las instituciones para poder abordar luego el problema de cómo cambiarlas. Las instituciones públicas son, por naturaleza, la expresión de fuerzas políticas a través de las cuales las sociedades intentan resolver sus problemas colectivos. Por consiguiente, la calidad delas instituciones debe estar influida, necesariamente, por reglas y prácticas del sistema político. No obstante, las relaciones entre la política y la calidad de las instituciones han sido objeto de muy pocos estudios, incluso entre los organismos internacionales, a pesar de las importantes implicaciones para sus actividades. En este informe hemos decidido incursionar, con cierto temor, en el difícil terreno de las ciencias políticas.

La calidad de las instituciones públicas constituye el puente que une el desarrollo con las reglas y prácticas del sistema político. El desarrollo depende en buena parte de las instituciones públicas, pero éstas a su vez se crean y transforman en el contexto generado por el sistema político. Por consiguiente, no es aventurado afirmar que el desarrollo económico, humano

y social depende de la existencia de instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de políticos y gobernantes...

La mayor parte de las democracias latinoamericanas se encuentra actualmente en una coyuntura decisiva. El entusiasmo inicial que acompañó la ola de democratización que se propagó en América Latina hace más de una década ha comenzado a erosionarse y, en muchos casos, ha sido reemplazado por la insatisfacción y el cinismo. Además, existe un creciente consenso de que se requieren reformas institucionales de amplio alcance para estimular la eficiencia económica y la equidad social. Pero a diferencia de muchas de las reformas anteriores, que en su mayoría involucraron aspectos técnicos, estas reformas no pueden concebirse por fuera de la política. En pocas palabras, cualquier intento por poner en práctica las llamadas "reformas de segunda generación" estará destinado al fracaso si no tiene en cuenta la política. Así pues, la política y las instituciones políticas habrán de adquirir preeminente importancia en los años venideros".
(BID, Desarrollo Más Allá de la Política, 2000)

4. Democracia y Gobernabilidad Democrática

¿Cuándo pasamos de la simple gobernabilidad a la gobernabilidad democrática? ¿Qué características determinan que la gobernabilidad de un sistema social pueda calificarse de democrática? ¿Qué factores determinan la transición a la gobernabilidad democrática? ¿Qué determina el avance, el retroceso o la caída de la misma? ¿Qué relaciones existen entre gobernabilidad democrática y desarrollo humano?

La gobernabilidad democrática presupone la existencia de democracia, pero ésta no es condición suficiente para que exista gobernabilidad democrática. La gobernabilidad democrática se dará sólo cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia. No podemos avanzar, pues, en el concepto de gobernabilidad democrática sin precisar el concepto de democracia. ¿Cuáles son los elementos mínimos de un sistema sociopolítico que permiten calificar a su régimen como democrático?

La democracia es un ideal y a la vez una realidad empírica. Aquí dejamos de lado la importantísima reflexión y discusión sobre los ideales democráticos. Necesitamos un marco conceptual que nos permita reconocer la realidad de un gobierno dado como democrático. Y si mantenemos de la democracia un concepto amplio incluyente de diversas categorías, necesitamos saber a qué categoría específica podemos referir cada gobierno considerado.

La tarea no es sencilla pues no existe consenso académico al respecto. Collier y Levitsky han identificado más de 550 subtipos de democracia en una revisión de 150 trabajos recientes[17].

Muchos siguen un concepto minimalista de democracia que podemos calificar como "democracia electoral", derivado de la definición de democracia de Schumpeter como "un sistema para llegar a la toma de decisiones políticas en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de un esfuerzo competitivo por conquistar el voto popular". Hungtington, Przeworski y muchos otros enfatizan este aspecto de las elecciones competitivas como medio para alcanzar el poder como el rasgo definidor de la democracia. Se trata de una concepción minimalista que aunque ofrece interesantes ventajas de medición

[17] Collier, D. y Levitsky, S, "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research" World Politics 49 nº 3 (1997): 430-451.

ignora hasta qué punto las elecciones multipartidistas pueden encubrir la discriminación o la no participación de sectores significativos de la población en la competencia electoral o la defensa de intereses, o el dominio por actores poderosos de recursos de poder no sujetos a la responsabilización ante las autoridades electas, o, sencillamente, la violación contumaz de derechos humanos fundamentales[18].

La elaboración seminal para un concepto empírico de democracia más exigente y fundado en la realización del valor de la igualdad política se encuentra en el concepto de poliarquía de Dahl. Siguiendo a Dahl (1998: 38 y 92), la democracia ha de satisfacer, de modo general aunque no pleno, los siguientes estándares:

· participación efectiva;
· la igualdad de voto;
· la posibilidad de un entendimiento informado; el ejercicio del control final sobre la agenda, y
· la inclusión de adultos.

A su vez, la satisfacción de estos estándares exige un sistema institucional:

(1) a cargo de representantes electos,
(2) que garantiza elecciones libres, limpias y frecuentes,
(3) que garantiza la libertad de expresión,
(4) que provee información alternativa,
(5) que permite la libertad y la autonomía asociativa y
(6) que incluye en la ciudadanía a la totalidad de los adultos.

Para Dahl todos estos estándares y requerimientos institucionales son necesarios porque sin ellos es imposible la "igualdad política", es decir, la capacidad de los ciudadanos para influir igualmente las políticas del estado[19].

Sobre esta base Diamond ha elaborado un concepto de "democracia liberal" que añade a los elementos de la democracia electoral los siguientes componentes:

· El control del estado y de sus decisiones y asignaciones clave reside, de hecho y de derecho, en las autoridades electas y no en poderes extranjeros o en actores no sujetos a responsabilización; en particular, los militares y la policía están subordinados a las autoridades civiles representativas.

· El poder ejecutivo está limitado, de hecho y de derecho, por otras instituciones autónomas estatales como un poder judicial independiente, el parlamento y otros mecanismos de responsabilización horizontal.

· No sólo son inciertos los resultados electorales, con voto significativo para la oposición y la presunción de alternancia de partidos en el gobierno, sino que ningún grupo que se adhiere a los principios constitucionales ve negado su derecho a formar un partido y a contender en las elecciones.

· Las minorías culturales, étnicas y religiosas tienen reconocido el derecho efectivo de expresar sus intereses en el proceso político, hablar su lengua y desarrollar su cultura.

· Además de a través de los partidos políticos y las elecciones, los ciudadanos cuentan con múltiples y dinámicos canales de expresión y

[18] Para una presentación y crítica del concepto de democracia electoral puede verse Diamond, L. (2000), Developing Democracy, Towards Consolidation, 7-10, The Johns Hopkins University.
[19] Dahl, R.A. (1998) On Democracy, Yale University Press.

representación de sus intereses y valores, incluyendo diversos movimientos y asociaciones independientes que tienen el derecho de crear y de formar parte.

· Existen fuentes alternativas de información (incluyendo los medios de comunicación independientes) a los que los ciudadanos tienen libre acceso.

· Los ciudadanos tienen una libertad substancial de conciencia, opinión, discusión, expresión, publicación, reunión, manifestación y petición.

· Los ciudadanos son políticamente iguales bajo la ley, aunque resulten desiguales los recursos políticos con que cuentan.

· Las libertades de los individuos y de los grupos se encuentra efectivamente protegidas por un poder judicial independiente y no discriminador, cuyas decisiones son garantizadas y respetadas por los otros centros de poder.

· El estado de derecho protege a los ciudadanos frente al riesgo de detención injustificada, exilio, terror, tortura, e interferencia debida en sus vidas personales tanto cuando procede del estado como de otras fuerzas organizadas no estatales o antiestatales.

· Todo lo cual requiere como requisito institucional la existencia de una constitución ordenadora y a la que se sujetan todos los ciudadanos y los poderes del estado[20].

Por debajo de las democracias liberales y de las meramente electorales están los que algunos autores han llamado “pseudodemocracias” y “no democracias”. Se trata de categorías de regímenes políticos que se encuentran entre la democracia electoral minimalista y los sistemas genuinamente autoritarios. Linz y Lipset llaman “pseudodemocracias” a los regímenes en que la existencia de instituciones políticas formalmente democráticas, tales como la competencia electoral multipartidaria, enmascara (a menudo para legitimar) la realidad de una dominación autoritaria. Un tipo de pseudodemocracia es el integrado por el régimen de partido político hegemónico en el que el partido gobernante usa extensivamente la coerción, el patronazgo, el control de los medios y otros recursos que en conjunto niegan a los partidos de la oposición la oportunidad real de competir por el poder, lo que se traduce en el control masivo por el partido hegemónico del ejecutivo, el legislativo, los gobiernos subnacionales así como la sumisión del poder judicial (México hasta 1988). La pseudodemocracia abraza también aquellos regímenes de competencia electoral multipartidaria en los que el proceso electoral ofrece alguna oportunidad a la oposición pero se encuentra falseado por el abuso de recursos de poder que realiza el partido o la coalición en el gobierno, con lo que la oposición no tiene chance real de acceder sino a posiciones de poder subalterno (México hasta el septenato de Zedillo).

Lo que distingue a las pseudodemocracias de otros regímenes no democráticos es su tolerancia legal de partidos políticos de oposición –lo que no impide que de hecho se deniegue a éstos la posibilidad de acceder al gobierno), tolerancia que viene generalmente acompañada de la aceptación en la sociedad de mayores espacios para el pluralismo organizativo y las actividades de disenso que los que son característicos de los regímenes genuinamente autoritarios[21]. A la vista de estas categorizaciones académicas vamos a dejar que sea el lector quien ubique al Paraguay actual en una de ellas.

[20] Esta caracterización de la democracia liberal se encuentra en Diamond (11-12). El mismo autor señala que los expresados elementos de la democracia liberal componen la mayoría de los criterios a través de los cuales Freedom House anualmente gradúa los derechos políticos y las libertades civiles.
[21] Diamond, L., 2000, Developing Democracies. Towards Consolidations. The Johns Hopkins University Press, pp. 15-17.

Considerando las categorías anteriormente expuestas ¿dónde se encuentran ubicadas las "democracias" latinoamericanas? ¿Qué tipo de gobernabilidad las caracteriza? ¿Podemos calificar de democrática a la gobernabilidad característica de muchas democracias latinoamericanas? ¿Cuándo no, en qué consiste y cómo avanzar hacia la gobernabilidad democrática? Creemos que la conceptualización realizada por O'Donnell de muchas democracias latinoamericanas como "democracias delegativas" aporta respuestas interesantes a estas cuestiones.

La mayoría de los observadores internacionales coinciden en señalar que el gran avance de la democracia en América Latina hace ya tiempo que se encuentra estancado y con serias amenazas de retroceso en algunos países quizás no hacia formas autoritarias pero sí hacia nuevas formas semidemocráticas. "Durante la última década, los notables avances en libertad experimentados en la región han sido compensados por las pérdidas. Nueve de los 22 principales países de la región tenían mayores niveles de libertad en 1997 que en 1987, y otros nueve tenían menores niveles. Mientras cinco países hicieron transiciones a la democracia formal (Chile, Nicaragua, Haití, Panamá y Paraguay) durante esta década, sólo Chile alcanzó la condición de "libre", y cinco otros perdieron esta consideración por el deterioro registrado en sus condiciones democráticas. Incluso en Argentina, Jamaica y Venezuela, Freedom House ha observado una tendencia al deterioro en los últimos años. Hacia fines de 1997, sólo 11 de los 22 principales países de la región eran considerados "libres" comparados con los trece de 1987. La recesión del autoritarismo ha sido seguida por una cierta recesión de la democracia liberal en la medida en que la región converge hacia formas más mixtas de regímenes semidemocráticos" (Diamond: ob.cit., 32). Todo esto parece corresponderse con la naturaleza "delegativa" de las democracias latinoamericanas, con la preocupante y hasta creciente violación de derechos humanos[22] y con la debilidad o baja intensidad institucional formal de las democracias latinoamericanas. Es lo que O'Donnell ha llamado "democracias delegativas".

Las democracias delegativas parecen tener las mismas características formales que las democracias liberales pero son institucionalmente huecas y frágiles. Los votantes son movilizados por vínculos clientelistas, populistas, personalistas (más que programáticos); los partidos y los grupos de interés son débiles y fragmentados. En lugar de producir un medio efectivo de representación de los intereses populares, las elecciones delegan una autoridad amplia y en gran parte irresponsable en quien gana las presidenciales. En muchos países, el Presidente electo puede gobernar por decreto o construir mayorías congresuales mediante la compra de congresistas basándose en los enormes poderes de ingerencia discrecional en la economía. Algunos presidentes, como en el caso de Menem, Fujimori o Chávez, llegan al poder carismáticamente y aprovechando el vacío institucional. Pero en lugar de fortalecer el poder judicial, los partidos políticos, el congreso y otras instituciones representativas, estos Presidentes delegativos tratan deliberadamente de debilitarlas, fragmentarlas y marginalizarlas aún más. El punto clave es que la democracia delegativa es no sólo una estructura sino también un proceso que con el tiempo tiende a acentuar la debilidad de las instituciones políticas y la personalización del poder político.

Las democracias delegativas presentan serios problemas para la estabilidad y calidad de las democracias. Los sistemas verdaderamente representativos

[22] Desde orientaciones políticas diferentes Human Rights Watch y Freedom House llegan a conclusiones similares en sucesivos informes sobre la región. Por lo demás las víctimas de las violaciones de los derechos humanos se concentran muy mayoritariamente entre las mujeres, los niños, los pobres, los sin tierra, sin poder y sin educación, además de en las comunidades indígenas. Parte de las crisis de gobernabilidad vividas recién proceden de "democracias" donde se había construido un consensos entre élites excluyendo a todos estos sectores a los que no alcanzó o alcanzó escasamente la inclusión democrática. La crisis de legitimidad consiguiente ha producido que, cuando las circunstancias lo han permitido, estos sectores se hayan organizado generando nuevos movimientos que piden otro tipo de democracia más inclusiva.
[23] Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", Journal of Democracy, 5, 1 (1994): 55-69.

también delegan autoridad pero lo hacen más ampliamente en poderes separados que rinden cuentas no vertical y ocasionalmente en tiempo de elecciones sino también horizontal y continuadamente mediante el juego constitucional de frenos y contrapesos entre los poderes independientes del estado. En la medida en que se apoyan en instituciones políticas bien desarrolladas (partidos, legislativos, tribunales, burocracias, gobiernos locales) están más inclinadas a comprometer las fuerzas organizadas en la sociedad civil (y a proveer en consecuencia una rendición de cuentas vertical más continua), las democracias representativas no sólo son superiores en la limitación de los abusos del poder sino más propensas a producir políticas estables, sostenibles y ampliamente aceptables (aunque quizás menos capaces de producir "milagros" en el corto plazo). Son más capaces de evitar las crisis repetidas y de atenuar en vez de acentuar el cinismo popular. Por todo lo cual las democracias tenderán a consolidarse y a funcionar más efectivamente cuanto más representativa y menos delegativa resulte su naturaleza[23].

El grado de delegación y su impacto en las democracias latinoamericanas son muy distintos según los países. Pero sus defectos fundamentales –personalismo, concentración de poder, e instituciones políticas débiles y poco responsables- han contribuido prominentemente a la turbulencia y a la pobre calidad de la democracia y al cinismo política y la apatía consiguiente que hoy impregna los públicos latinoamericanos. Los bajos índices de confianza en las instituciones y la alarmante caída en los índices de confianza interpersonal así parecen reflejarlo. La degradación institucional de los personalismos tipo Menem, Fujimori o Chávez costarán muchos años de reparar. En especial las disfunciones características del sistema judicial a lo largo y ancho de la región evidencian severos problemas de corrupción, ineficiencia, inaccesibilidad, falta de recursos, autonomía, profesionalismo y, en suma, de profunda debilidad del estado de derecho, con lo que sufre no sólo la democracia sino también la vitalidad y la reforma económica y social

La gobernabilidad democrática supone que los actores estratégicos se comportarán conforme a las fórmulas al menos de una poliarquía. En consecuencia, la democracia añade exigencias muy estrictas de gobernabilidad por lo que a los comportamientos de los actores estratégicos o poderosos se refiere. La gobernabilidad democrática supone que los actores poderosos resuelven sus conflictos y acatan y cumplen las decisiones emanadas del legislativo y del ejecutivo procedentes ambos de un proceso electoral producido en un entorno de libertades políticas y derechos fundamentales, quedando prohibidas las fórmulas públicas o privadas que violen los derechos fundamentales de los ciudadanos o las otras garantías constitucionales, todo garantizado en último término por un poder judicial independiente e imparcial.

Conviene reconocer una tensión inherente a la distinción entre gobernabilidad y democracia. La esencia de la tensión es que la gobernabilidad requiere la representación de actores proporcional a su poder mientras que la democracia ideal requiere la representación de actores proporcional a su número. La clave está en que muchos actores poderosos en términos de recursos y de solidez pueden estar sub-representados por las instituciones democráticas. Como la clave de la democracia es la igualdad política, a mayor desigualdad en la distribución de la riqueza, la información, las armas y otros recursos políticos, mayor tensión entre la democracia y la gobernabilidad. De hecho, en estos casos la exigencia de gobernabilidad acabará debilitando o deteriorando las instituciones formales democráticas. Junto a éstas se introducirán prácticas y reglas informales que sobre-representen a los actores poderosos, deteriorando la igualdad política y la democracia, pero asegurando la gobernabilidad. Buena parte de la debilidad

[23] Guillermo O'Donnell, "Delegative Democracy", Journal of Democracy, 5, 1 (1994): 55-69.

y deterioro democrático de América Latina puede interpretarse sobre la base de la escasa representatividad de los actores poderosos y de la incapacidad de los intereses excluidos para organizarse y constituirse en actores estratégicos. El populismo y el clientelismo son prácticas informales que expresan la inexistencia de actores estratégicos representativos de los intereses populares.

No basta, pues, con la existencia de fórmulas, reglas o procedimientos formalmente democráticos. Para que exista gobernabilidad democrática es necesario que los actores estratégicos se constituyan y comporten efectivamente conforme a las fórmulas propias al menos de una poliarquía. Cuando los actores, informalmente, desarrollan prácticas o fórmulas en contradicción con las fórmulas democráticas (fraude electoral; barreras a la participación política; reconocimiento de ámbitos de poder no sujetos a las autoridades elegidas; prebendarismo y clientelización; corrupción..) Es posible aunque poco probable que dichas fórmulas informales puedan procurar gobernabilidad, pero en absoluto gobernabilidad democrática. La exigencia de gobernabilidad democrática no se limita, pues, a constatar la existencia de una institucionalidad formalmente democrática, pues se plantea analizar el comportamiento de los actores estratégicos para verificar si éstos se comportan y resuelven sus conflictos efectivamente conforme a las fórmulas democráticas formalmente establecidas.

Democracia y gobernabilidad son, pues, dos conceptos diferentes que pueden y deben sin embargo relacionarse. Puede existir gobernabilidad sin democracia, pero también democracia sin o con escasa gobernabilidad. La gobernabilidad autocrática, cuando cumple con determinados requerimientos institucionales puede producir crecimiento económico, como sucedió con el régimen franquista después de 1959 o con el pinochetista chileno o con las autocracias desarrollistas del Sudeste Asiático o con el régimen chino después de Mao Tse Tung. Lo que es evidente es que no puede haber crecimiento sin gobernabilidad. Igualmente cierto es que cuando del crecimiento pasamos al desarrollo humano como criterio evaluador último de la gobernabilidad, la exigencia entonces no es de simple gobernabilidad sino de gobernabilidad democrática. Para argumentar esta afirmación necesitamos exponer sintéticamente las relaciones entre democracia y crecimiento, crecimiento y desarrollo humano y, finalmente, desarrollo humano y democracia. Es lo que hacemos en el epígrafe siguiente.

5. El Desarrollo Humano y la Gobernabilidad Democrática

Existe una ya larga literatura sobre las relaciones entre desarrollo y democracia. Lipset, uno de los iniciadores del tema llegó a la conclusión optimista de que “cuando más rico fuera un país en términos económicos mayores probabilidades tendría de sostener un gobierno democrático” pues más se moderarían sus clases altas y bajas y más se ampliarían sus clases medias surgiendo así el suelo socio-económico requerido por una democracia sostenible[24]. Este argumento coincidía con el sentido común derivable de las experiencias seguidas en Occidente y dio base a las llamadas teorías de la modernización. Pero éstas cayeron fuertemente en descrédito durante los años 70 y 80 al ser contradichas tanto por la investigación como por el curso de los acontecimientos. Hannan y Carroll (1981) cruzando datos cuantitativos de diversos países llegan a la conclusión de que el crecimiento económico sirve para mantener e inclusive para reforzar el régimen político, del tipo que sea, que conduce al desarrollo. Y a la misma conclusión llegan Przeworski y Limongi en 1997[25]. Históricamente,

[24] Lipset, Seymour Martín (1959) “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy” en American Political Science Review, 53:69-105.
[25] Hannan, M.T. y Carroll, G.R. (1981) “Dinamics of Formal Political Structure: An Event-History Análisis” en American Sociological Review, 46: 19-35.

el fuerte crecimiento experimentado por América Latina en tiempos del desarrollo por sustitución de importaciones, no impidió el que gran parte de la región cayera bajo el sistema de O'Donnell llamó autoritarismo burocrático. Este autor remarcó que en América Latina tanto bajo como altos niveles de crecimiento pueden estar asociados con sistemas políticos autocráticos y que la democracia resulta viable en niveles medios de modernización. Se ratificaba así la vieja verdad de que la política no puede ser comprendida como una mera proyección de la sociedad o como un epifenómeno sociológico y que la senda de la modernización puede pasar por regímenes políticos muy diferentes. Al final son las organizaciones y las instituciones políticas vigentes las que dan significado a las formas sociales y moldean identidades e ideologías[26].

Pero pese a su pronto descrédito intelectual la teoría de la modernización ha sido constantemente invocada en la práctica para legitimar regímenes autocráticos y situaciones sociales injustificables. De hecho hasta no hace mucho el crecimiento, la democracia y la equidad eran consideradas como metas de desarrollo incompatibles, al menos en los momentos iniciales o de "despegue". Prevalecía un concepto "duro" del desarrollo, del tipo "sangre, sudor y lágrimas", que concedía una importancia casi exclusiva a la acumulación de capital y se inspiraba principalmente en la experiencia de la expansión capitalista clásica y en las experiencias supuestamente exitosas de la industrialización –identificada con desarrollo- en el entonces llamado "segundo mundo" o países del socialismo real. Este desarrollo justificaba así tanto la represión, al menos temporal, de los derechos civiles y políticos como el sacrificio del bienestar de toda una generación, incluidos el mantenimiento o el incremento transitorios de la desigualdad.

Afortunadamente, hoy sabemos que aunque algunas experiencias positivas de desarrollo han respondido efectivamente a este patrón, existen muchas más que lo invocaron y practicaron fracasando estrepitosamente. De hecho no hay correlación causal necesaria, ni a nivel teórico ni empírico o estadístico, entre acumulación de capital, autoritarismo y desigualdad. Es más, la inclusión del capital humano y del capital social como factores determinantes del desarrollo sostenido, así como el descubrimiento de la relevancia de la "eficiencia adaptativa" frente a la mera "eficiencia asignativa", han producido una revalorización de la equidad y de la democracia como metas e instrumentos del desarrollo a la vez (Banco Mundial, 1997 y 1998; BID, 1999; North, 1991)[27].

La lucha entre concepciones y estrategias de desarrollo continuará, sin embargo, porque trasciende el debate meramente intelectual. Quienes visualizan el modelo "duro" como el camino a seguir tenderán obviamente a conceder prioridad a los intereses empresariales para poder ampliar radicalmente la potencia productiva de la nación y advertirán contra todo intento de los "corazones blandos" que conduzca al "error" (especialmente por la vía de incrementar la presión fiscal) de prestar demasiada atención a las preocupaciones distributivas y de equidad en las etapas tempranas del desarrollo. Como señala Amartya Sen (1996), *"el hecho de que el desarrollo social, por sí solo, no necesariamente puede generar crecimiento económico es totalmente coherente con la posibilidad, actualmente comprobada a través de muchos ejemplos, de que facilita considerablemente un crecimiento económico rápido y participativo, cuando está combinado con políticas amigables a efectos de mercado que fomentan la expansión económica. El* papel de la equidad económica también ha sido objeto de atención en este

[26] Przeworski, Adam y Limongi, Fernando (1997) "Modernization: Theories and Facts" en World Politics, 49: (2) 155-183.
O'Donnell, Guillermo (1979) Modernization and Bureaucratic Authoritarianism. Berkeley: Institute of International Studies.

[27] BID, Reforma Institucional para el Desarrollo, borrador, División Estado y Sociedad Civil, Washington D.C., 1998. Banco Mundial, El Estado en un Mundo en Transformación, Washington D.C., Oxford University Press para el Banco Mundial, 1997. Banco Mundial, Más Allá del Consenso Washington: Las Instituciones Importan, Washington D.C., Banco Mundial, 1998. North, D.D., Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

contexto, en relación con los efectos adversos tanto de la desigualdad del ingreso como de la distribución desigual de la tierra" [28].

Del mismo modo está cayendo por su base la creencia fuertemente enraizada y generalizada de que los derechos civiles y políticos obstaculizan el crecimiento económico. Esta creencia se basa en el manejo de experiencias históricas muy limitadas y de información muy selectiva. Cuando se manejan estudios estadísticos sistemáticos que abarcan largas series temporales y un amplio espectro de países, la conclusión es mucho más matizada: no se corrobora la hipótesis de que existe un conflicto general entre derechos políticos y rendimiento económico (Barro y Lee, 1994; Przeworski y Limongi, 1997)[29]. Ese vínculo parece depender de muchas otras circunstancias, y mientras algunos observan una relación ligeramente negativa, otros encuentran una firmemente positiva. Lo que ciertamente no se demuestra a partir de las estadísticas internacionales sobre experiencias de crecimiento es que se justifique un estado de mano dura carente de tolerancia en materia de derechos civiles y políticos. Por lo demás puede pensarse fundadamente que estos derechos se justifican por sí mismos no sólo en la medida en que amplían las capacidades de los individuos para gobernar sus vidas sino también porque como se ha demostrado suficientemente, especialmente a través de los estudios de Sen sobre las hambrunas, los derechos civiles y políticos actúan como incentivos democráticos protectores de la población contra las consecuencias innecesariamente graves de las catástrofes y calamidades o de los errores políticos.

En conclusión, si la meta/valor final es el desarrollo entendido como simple crecimiento del PIB per capita, la democracia no es una exigencia ineludible del desarrollo, aunque tampoco tiene que ser postergada como derivado político casi necesario de una segunda fase o etapa del desarrollo/crecimiento. Ahora bien, si la meta/valor final no es el crecimiento sino el **desarrollo humano**, la democracia es una exigencia irrenunciable de toda estrategia de desarrollo independientemente del nivel y de las condiciones de partida. Llegados a este punto resulta imprescindible proceder a la exposición del concepto de desarrollo humano y a su debida diferenciación de la idea de crecimiento.

Para ello partiremos de la crítica realizada por Sen a la concepción utilitarista del bienestar, de la que deduce un nuevo concepto de bienestar, después conceptualizado internacionalmente como desarrollo humano, del que se deduce una forma diferente de valorar tanto el desarrollo o bienestar como las instituciones sociales que lo producen o lo dificultan[30].

La concepción utilitarista del bienestar, de la que deriva la medición del desarrollo en términos de PIB per cápita, se basa entres postulados: (1) *Consecuencialismo:* las instituciones y políticas sociales deben juzgarse por la bondad de sus consecuencias. (2) *Bienestarismo:* esta bondad se juzga en función de la utilidad individual que aquellas instituciones y políticas proporcionan. (3) La única manera de obtener un *juicio social* objetivamente válido es mediante la ordenación por suma de tales utilidades individuales y su posterior maximización. El estado social más justo será, así, el que mayor utilidad global produzca.

Frente a esta concepción aún prevalente, Sen sostiene que el concepto de utilidad no es apropiado a la hora de tratar el bienestar ya que no valora en todas sus dimensiones un modo de vida.

[28] Sen, A., Reflexiones acerca del Desarrollo a comienzos del Siglo XXI, paper presentado a la "Development Thinking and Practice Conference", septiembre 3-5, 1996, Washington D.C., Bid.
[29] Barro, R. Y Lee, J-W., "Sources of Economic Growth", Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, june 1994. Przeworski, Adam y Limongi, Fernando (1997) "Modernization: Theories and Facts" en World Politics, 49: (2) 155-183.
[30] Seguiremos para ello la exposición de Joan Oriol Prats Bienestar y Desarrollo en Amartya Sen publicado en www.iigov.org 1999, biblioteca de ideas, así como la exposición más divulgativa y sintética del propio Sen en Amartya Sen (1999), Desarrollo y Libertad, Planeta: Barcelona.

Sen ve en el término “utilidad” dos conceptos entrelazados que reflejan dos formas diferentes de valorarla. El primero identifica a la utilidad como un estado mental (valoración de la utilidad por si misma) como puede ser el placer, la felicidad y la satisfacción. Sen considera que sería enteramente engañoso reducir el bienestar al valor de esos estados mentales. Desde el momento en que observamos que una persona de actitud vitalista puede ser enteramente feliz siendo pobre, nos damos cuenta que desear o ser feliz es algo diferente a valorar un modo de vida. Así pues, cómo una persona esté dependerá de la evaluación que la propia persona haga del modo de vida que merece la pena vivir. El segundo concepto que, según Sen, envuelve el término “utilidad” es el de medida de valor de los objetos, que matemáticamente se representa mediante una relación binaria. Los utilitaristas piensan que la función de utilidad (o de elección) puede representarse como una relación binaria y que las elecciones de todas las personas se realizan maximizando tal función. Desde este supuesto identifican la justicia social con la maximización de la suma agregada de las funciones de utilidad individuales. Sen critica tal argumentación considerando que la simplificación a una relación binaria de los motivos por los que una persona elige nos conduce a no valorar en todas sus dimensiones un determinado modo de vida, porque valorar es un acto reflexivo diferente del deseo, la felicidad o la satisfacción.

Frente a estas limitaciones del utilitarismo, Sen propone redefinir el bienestar como la capacidad de una persona para escoger el modo de vida que valore. Desde esta concepción, el bienestar viene definido por el conjunto de oportunidades de elección, es decir, por las libertades de las que efectivamente dispone el individuo. Partiendo de esta nueva idea, Sen propone una nueva forma de considerar la justicia social, de evaluar las instituciones y de tratar el desarrollo.

Algunos han visto en el PIB per cápita el indicador que mejor mide la posibilidad de una persona para lograr una serie de bienes necesarios. Pero Sen, siempre sin desmerecer estos razonamientos, considera a los bienes no como fines sino como instrumentos o medios para el logro de otras realizaciones, puesto que lo que le da valor real a algo es el uso que de eso podamos hacer o lo que con eso podamos lograr. Sen utilizará el concepto de "entitlements"[31] para designar *el conjunto de bienes del cual puede disponer una persona en una sociedad utilizando todos los derechos y oportunidades que estén a su alcance*[32].

Sen considera que, pese a que centrarse en las realizaciones nos proporciona un indicador más complejo del modo en que está una persona, poseer bienes no equivale automáticamente a poseer sus potenciales realizaciones. Entre los bienes y lo que se puede lograr con ellos intermedian una multitud de factores personales y sociales que hacen que las realizaciones varíen de persona a persona. Así pues, Sen tampoco ve en las realizaciones el elemento necesario para el análisis del bienestar, puesto que dos personas que hayan logrado las mismas realizaciones pueden valorar su forma de vida de manera diferente dependiendo de las oportunidades y derechos que hayan tenido a su alcance.

A su vez, dos personas que dispongan de una misma cantidad de un bien pueden lograr realizaciones diferentes, pues dependerá de las características personales y del entorno social de cada persona el que ciertas realizaciones puedan ser logradas o no. El conjunto de derechos y oportunidades que determina la capacidad de elección de un individuo es lo que Sen denomina “entitlements”. El valor que una persona da a un modo de

[31] La traducción de este término que el propio Sen califica como amplio y abstracto ha adoptado varias formas como son las de “espacio de libertades” y la de “estructura de derechos” . Se ha preferido en este texto mantener el término original por entender que se refiere a un mismo concepto y facilitar así su comprensión.
[32] Amartya Sen (1994), Resources Values and Development, Londres: Basil Blackswell.

vida vendrá pues determinado por la capacidad de la persona para lograr las realizaciones que considere valiosas. Así pues, los elementos que un juicio social tendrá que evaluar serán el conjunto de oportunidades y derechos disponibles para la persona y el subconjunto de realizaciones escogidas dentro de todas aquellas que sus capacidades permitían.

Consiguientemente, a la hora de analizar las instituciones y las políticas sociales, se tendrán, pues, que evaluar sus efectos sobre el espacio de libertades de los individuos y no sobre su utilidad. Tal marco de análisis es más enriquecedor que el utilitarista puesto que nos permite tener en cuenta aspectos sociales clave como la igualdad y resaltar en mayor medida los problemas de la distribución de la riqueza. Es evidente que los habitantes de una sociedad que proporcione derechos de acceso a recursos sociales -sanidad, educación, etc.- o donde existan las estructuras más básicas de acceso a la propiedad -leyes sobre el intercambio de bienes, políticas laborales,...- tendrán un número mayor de oportunidades a su disposición y por tanto verán ampliado su espacio de libertades. Desde esta perspectiva se comprenden mejor las cuestiones distributivas. La distribución será vista como la distribución equitativa de oportunidades y derechos y no sólo en el sentido más limitado de la riqueza entendida como ingreso monetario.

La determinación de un "horizonte de libertades de bienestar" (de oportunidades reales de elección de modos de vida que una sociedad puede proporcionar) puede marcar objetivos precisos para la reforma de las instituciones sociales.

Sen entiende el desarrollo económico de manera diferente a la economía del desarrollo tradicional. Lo que Sen critica de la economía del desarrollo tradicional es que no nos conduce a un adecuado entendimiento del desarrollo económico. Las limitaciones que la antigua concepción del desarrollo tiene no parten de la elección de los medios para lograr el crecimiento económico, sino del insuficiente reconocimiento de que el crecimiento económico no es más que un medio para el logro de otros objetivos. Esto no quiere decir que el crecimiento no importe. Importa mucho, pero su importancia recae sobre todo en los beneficios asociados al mismo.

Sen considera que quizás la deficiencia más importante de la economía tradicional del desarrollo es su concentración en el producto nacional, en el ingreso agregado y en la oferta de bienes concretos, más que en los “entitlements” de la gente y en las capacidades que éstos generan. Según él el proceso de desarrollo económico tiene que centrarse en lo que la gente puede o no puede hacer, por ejemplo, si pueden vivir largo tiempo, nutrirse bien, ser capaces de leer y escribir, de participar en las decisiones de su comunidad o de formar parte de la comunidad científica o literaria mundial.

Para Sen el proceso de desarrollo económico debe verse como un proceso de expansión de capacidades y, dada la relación funcional existente entre “entitlements” y capacidades, como un proceso de expansión de “entitlements”. Sen deja atrás la tradicional idea del bienestar como utilidad, es decir, como la obtención de placer y satisfacción. Sen propone valorar el modo de vida que una persona lleva (bienestar) en términos de “entitlements”, capacidades y libertades. Así pues, el marco evaluativo de la estructura social propuesto por Sen parte de la consideración de que lo que es importante juzgar es que las personas tengan la facultad de escoger aquel modo de vida que ellas juzguen valioso. Para el análisis de tal juicio Sen parte de las oportunidades y derechos (“entitlements”) a disponibilidad de las personas. Tales oportunidades y derechos permiten a la gente el desarrollo de ciertas capacidades para lograr realizaciones. Así pues, es el espacio de libertad de las personas el que marcará el campo de análisis de una teoría mejor fundada del desarrollo.

Desde esta perspectiva teórica la bondad de las instituciones vendrá determinada por los efectos de las mismas sobre los "entitlements" de las personas, es decir, la institución más justa no será la que mayor utilidad global produzca sino la que amplíe más las oportunidades y los derechos a disposición de los ciudadanos y que, por tanto, les atribuya la posibilidad de adquirir aquellas capacidades que les permitirán llevar una vida que valoren. De igual modo, la desigualdad en la distribución, en esencia, vendrá determinada por las diferencias en el conjunto de derechos que tiene la gente y no sólo por las diferencias en su ingreso. Esta consideración nos conduce a evaluar los indicadores y el desarrollo económico desde una perspectiva diferente: el crecimiento económico sólo será una componente más del proceso de expansión de "entitlements" y capacidades, motores del verdadero desarrollo o expansión del espacio de libertad humana.

La concepción del desarrollo como expansión de la libertad nos lleva a concepción integral u holística en que las diferentes dimensiones del desarrollo (económica, social, política, jurídica, medioambiental, de género, cultural, etc.) no sólo deben considerarse en su totalidad sino que, además, se interrelacionan e influencian unas con otras. El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: las guerras y conflictos violentos, la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos... El problema del desarrollo es un problema de negación de libertades que en ocasiones procede de la pobreza, en otras de la inexistencia de servicios básicos y en otras de la negación de libertades políticas o de la imposición de restricciones a la participación efectiva en la vida social, política y económica de la comunidad.

En la teoría del desarrollo humano la libertad no sólo es el criterio evaluativo de las instituciones sino también el medio instrumental para su mejoramiento, el cual depende de la agencia humana libre. De este modo, las libertades no sólo son el fin principal del desarrollo, sino que se encuentran, además, entre sus principales medios. Existe una notable relación empírica entre los diferentes tipos de libertades: las libertades políticas (en forma de libertad de expresión y elecciones libres) contribuyen a fomentar la seguridad económica; las oportunidades sociales (en forma de servicios educativos y sanitarios) facilitan la participación económica; los servicios económicos (en forma de oportunidades para participar en el comercio y la producción) pueden contribuir a generar riqueza personal general, así como recursos públicos para financiar servicios sociales...

De este modo, las libertades políticas concebidas en sentido amplio (incluidos los derechos humanos) son elemento constitutivo del concepto de desarrollo a la vez que medio instrumental para avanzar el mismo. Como señala Sen, tales libertades expresan las oportunidades que tienen los individuos para decidir quien los debe gobernar y con qué principios y comprenden también la posibilidad de investigar y criticar a las autoridades, la libertad de expresión política y de prensa sin censura, la libertad para elegir entre diferentes partidos políticos, etc. Comprenden los derechos políticos que acompañan a las democracias en el sentido más amplio de la palabra (que engloban la posibilidad de dialogar, disentir y criticar en el terreno político, así como el derecho de voto y de participación en la selección del poder legislativo y del poder ejecutivo)[33].

Amartya Sen no sólo considera que la democracia es valor constitutivo e instrumentos del desarrollo humano, sino que es también un valor universal[34]. Pero el concepto de democracia que plantea el desarrollo humano es un concepto exigente: "No debemos identificar democracia con gobierno de la mayoría. La democracia plantea exigencias complejas que

[33] Amartya Sen (1999), El Desarrollo como Libertad, Barcelona: Planeta, p. 57-58.
[34] Amartya Sen (1999), "Democracy as a Universal Value", en Journal of Democracy 10.3, 3-17 también en http://muse.jhu.edu/demo/jod/10.3sen.html

ciertamente incluyen las elecciones y el respeto por sus resultados, pero que también comprenden el respeto por los "entitlements" legales y la garantía de la libre discusión y la distribución no censurada de noticias y comentarios. Las elecciones pueden ser un mecanismo deficiente si se producen sin que las diferentes partes puedan presentar sus pretensiones y argumentaciones respectivas o sin que el electorado disfrute la liberta para obtener información y considerar el posicionamiento de los protagonistas en contienda. La democracia es un sistema exigente y no sólo una condición mecánica (como la regla mayoritaria) tomada aisladamente"[35] . Las exigencias democráticas no se detienen sólo en la institucionalidad formal sino que plantean también la necesidad de desarrollar unas prácticas inspiradas en valores que contribuyen a sostener y perfeccionar la institucionalidad formal[36].

Sen distingue tres formas a través de las cuales la democracia contribuye al enriquecimiento de la vida y las libertades de la gente, es decir, al desarrollo humano: (1) primeramente mediante la garantía de la libertad política, pues el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos tiene un valor intrínseco para la vida y el bienestar de la gente; las restricciones a la participación en la vida política equivalen a la privación de libertad y desarrollo humano y han de considerarse en la medición de éste; (2) en segundo lugar, la democracia tiene un importante valor instrumental para conseguir atención política a las demandas de la gente (incluidas sus necesidades y demandas económicas), y (3) finalmente, la práctica de la democracia da a los ciudadanos la oportunidad de aprender los unos de los otros y ayuda a la sociedad a formar sus valores y prioridades. Incluso la idea de "necesidades", incluidas las económicas" requiere discusión pública e intercambio de información, puntos de vista y análisis. En este sentido, la democracia tiene importancia "constructiva", aparte de su valor intrínseco para la vida de los ciudadanos y de su importancia instrumental en las decisiones políticas.

En conclusión el desarrollo humano plantea la necesidad de desarrollar las instituciones democráticas y la gobernabilidad democrática.

REFERENCIAS

BANCO MUNDIAL, *El Estado en un Mundo en Transformación*, Washington D.C.: *Oxford University Press*, 1997.

BANCO MUNDIAL, *Más Allá del Consenso Washington: Las Instituciones Importan*. Washington D.C.: Banco Mundial, 1998.

BANCO MUNDIAL, *Building Institutions for Markets: Informe del Banco Mundial.* Washington D.C.: Banco Mundial, 2001.

BARRO, R.; LEE, J-W., *Sources of Economic Growth*, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 1994.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Reforma Institucional para el Desarrollo*, [borrador], Washington D.C.: BID, División Estado y Sociedad Civil, 1998.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Desarrollo Más Allá de la Política*, Washington D.C: BID, 2000

CAROTHERS, *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

35 Amartya Sen (1999), "Democracy as a Universal Value", ob.cit., 4-5
36 El tema de la cultura cívica democrática está planteada por Amartya Sen (1999) en Democracy and Social Justice, paper, www.worldbank.org

COLLIER, D.; LEVITSKY, S, “Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research” *World Politics* Vol.49 .1997. número 3, p. 430-451

COPPEDEGE, M. “El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos”. En PNUD-CORDES, comp., *Ecuador: Un Problema de Gobernabilidad*, Quito: CORDES-PNUD, 1996.

CROZIER, M.J.; HUNGTINTON, S.P.; WATANUKI, J., *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. *New York University Press*, 1975
DAHL, R.A., On Democracy. *Yale University Press*, 1998

DETHIER, J.J. *Governance and Economic Performance: A Survey*, Bonn: ZEF Discussion Paper on Development Economics, 1999.
< http://www.zef.de>

DIAMOND, L., *Developing Democracies: Towards Consolidations*. The Johns Hopkins University Press, 2000, p. 7-17.

FELDMAN, E., “A propósito de la publicación de un nuevo informe a la Comisión Trilateral sobre la salud de las democracias avanzadas: algunas reflexiones sobre una oportunidad perdida”, *Instituciones y Desarrollo*. 2000. número 7, p. 121-127.
http://www.iigov.org/iigov/pnud/bibliote/revista/revista7/docs/eduardo.htm [en línea]. [fecha consulta: octubre 2001]

FELDMAN, E. “La Reflexión de la Evolución Politológica sobre la Democratización en América Latina: del cambio de régimen a la gobernabilidad y las instituciones”, *Instituciones y Desarrollo*, (2001), número 8 y 9 extraordinario.

HANNAN, M.T.; CARROLL, G.R. “Dinamics of Formal Political Structure: An Event-History Análisis”. *American Sociological Review*, Vol. 46 .1981. p. 19-35.

HOBSBAWM, E., *El Mundo frente al Milenio* [en línea], Conferencia pronunciada el 25 de noviembre de 1998, <http://www.geocities.com>

HUNGTINTON, S., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. *University of Oklahoma Press*, 1991.

LIPSET, S.M., “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”. American Political Science Review, Vol. 53 .1959., p. 69-105

MAYNTZ, R., “Nuevos Desafíos de la Teoría de Governance”. *Instituciones y Desarrollo*, (2000), número 7, p. 35-51.

NORTH, D.D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge: *Cambridge University Press*, 1991.

O’DONNELL, G. “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 5. 1994, número 1, p. 55-69.

O’DONNELL, G. *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies, 1979.

OSBORNE; GAEBLER, Reinventing Government: How the Entreprenurial Spirit is Transforming the Public Sector. M.A.: Addison Wesley, 1992.

PHARR, S.; PUTNAM, R., D*issafected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*. Princeton: *Princeton University Press*, 2000

PRATS, J. *Some Strategic Foundations for Improving Management and Governance in Sub-Saharan Africa*, [paper], UNDP-MDGD, 1996.

PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. "Modernization: Theories and Facts". *World Politics*, Vol.49 (1997), número 2, p. 155-183.

SANTISO, C. (2001): "El Misterio de las Pirámides: Desarrollo Institucional y reformas d segunda generación en América Latina". *Instituciones y Desarrollo*, (2001), número 8 y 9 extraordinario.

SEN, A. *El Desarrollo como Libertad*, Barcelona: Paidos, 2000

SEN, A., "Reflexiones acerca del Desarrollo a comienzos del Siglo XXI". Washington D.C.: BID, 1996 [paper presentado a la Development Thinking and Practice Conference]

TORCAL, M., "La desafección política en las nuevas democracias del Sur de Europa y Latinoamérica". *Instituciones y Desarrollo*. 2001. número 8 y 9, p. 229 y ss.

INFORME SOCIO-ECONÓMICO: REALIDADES Y DESAFÍOS DEL PARAGUAY

En el Paraguay otra dimensión afectada por una cultura política autoritaria, que se ha asentado sobre un progresivo déficit institucional, es el paulatino estancamiento socio-económico del país. Los estándares de subdesarrollo que lo perfilan no tienen que ver sólo con sus índices socioeconómicos, sino también con una forma de estructuración política y social que se caracteriza por una dualidad aguda, con grandes bolsones de pobreza, exclusión y marginación respecto de los beneficios producidos por las diferentes estrategias de modernización y desarrollo implementadas por las élites políticas.

Aún cuando ha habido un progresivo aumento en el gasto, los gobiernos de la transición se han caracterizado por una gestión ineficiente de las políticas sociales y por una incapacidad a la hora de enfrentar algunos de los problemas estructurales que afectan al país, como la crisis del algodón, la reforma agraria, el progresivo aumento de la desigualdad e incluso la pobreza absoluta en algunos Departamentos, la descontrolada corrupción y los problemas de seguridad ciudadana. Las reformas electorales y sobre la libertad de expresión han primado sobre la implementación de reformas de tipo sectorial, especialmente en lo social. En este contexto, e incorporando como elemento la herencia autoritaria del país, no es extraño que surgiese la figura de Lino Oviedo desde dentro del mismo Partido Colorado, sobre todo si combina en su discurso elementos nacionalistas, mesiánicos y populistas.

Cabe destacar que tanto el problema de la desigualdad, la creciente exclusión social (manifestado en la expansión de la pobreza, la situación de la mujer, de la infancia, del campesinado y los pueblos indígenas) y el problema de la tierra, además de tener causas estructurales son el resultado de fracturas sociales provocadas por la falta de reconocimiento que históricamente han tenido los actores más postergados de la sociedad paraguaya. El Paraguay se ha construido históricamente a base de un dualismo estructural que ha ido permeando las diferentes esferas de la vida social.

Más allá del problema de la pobreza, e inextricablemente ligado a él, la lucha por la tierra es un factor determinante para la organización socio-económica del país. Hasta hoy el problema de la tierra se ha traducido meramente a un problema de propiedad (privada), y las desigualdades y desequilibrios sociales en problemas que han sido encarados con medidas tecnócratas. Ambas formas de enfrentar estos problemas fallan en incorporar una visión más cualitativa, esto es en considerar por un lado la dimensión guaraní de *tekoha* de la tierra, es decir de aquel “lugar donde somos lo que somos”, y por otro lado, en concebir la participación ciudadana como una herramienta real de la construcción de una democracia con contenido social.

I. Demografía y Recursos

1. Población

Tres son los aspectos más característicos de la población de 5,637 millones de personas que habita el Paraguay: es una población básicamente joven, existe un tradicional equilibrio en la distribución entre sexos y entre la población urbana y rural, con sólo una leve preponderancia de la primera.

Entre 1990 y 1999 un 40% de la población se encontraba bajo los 15 años de edad. De acuerdo a datos presentados por UNICEF (2000) la población menor de 5 años correspondía a un 14,2% de la población total y los menores de 18 años a un 46,7%.

Distribución Etárea y Proyecciones

Año 2000			Año 2050		
0 – 14 años	15 – 59 años	60 y más	0 – 14 años	15 – 59 años	60 y más
39,5%	55,1%	5,3%	22,2%	61,9%	16%

Fuente: UNFPA, 2000

El país se encuentra absolutamente asentado en una etapa de transición demográfica moderada, fase que experimentaron otros países de la región entre los años 1950-1965[1]. Esto supone una disminución de sus tasas de mortalidad, con el mantenimiento de altas y sostenidas tasas de natalidad, que dan como resultado una estructura joven de población. Así, de acuerdo con las proyecciones, el problema de la dependencia demográfica se relativiza en cuanto existe un bono demográfico que podría potenciar -siempre que se implementaran políticas adecuadas de educación y empleo- el crecimiento de las rentas familiares y nacionales como estrategias de superación de la pobreza. Sin embargo, para ello es preciso solucionar problemas como los bajos índices de formación y capital humano de la población, así como las características de informalidad y precariedad que determinan la estructura del mercado de trabajo, como veremos más adelante.

Respecto de la distribución por sexos, el país ha mantenido un tradicional equilibrio reflejado en una distribución de 50,5% de hombres y 49,5% de mujeres, o una razón de 102 hombres/100 mujeres, durante la década. Respecto de la evolución de la esperanza de vida de la población, en los últimos 20 años y hasta el 2010, ésta aumentará de 68 a 75 años a nivel general. En la década de los 90 la esperanza de vida fue de 72 años para las mujeres y 68 años para los hombres, manteniendo una razón de 80 hombres/100 mujeres para la población mayor de 60 años.

Por último, de acuerdo a datos proporcionados por el BID, la densidad de población para 1999 en el país era de 13,2 habitantes/km² y de 0,9 habitantes por hectárea de tierra arable. Para el mismo año se estimaba que el 54,2% de la población habitaba en zonas urbanas[2] y el 45,8% en zonas rurales.

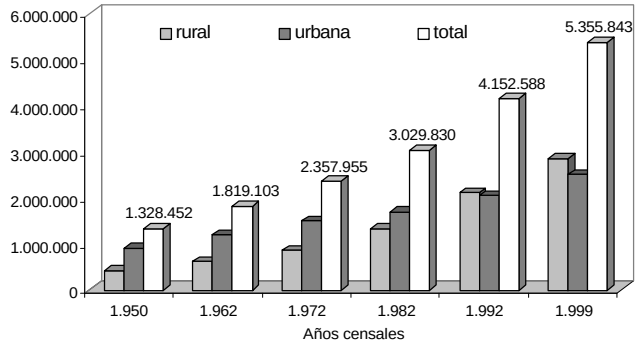
Mientras el país mantiene una tasa de crecimiento poblacional que bordea el 2,7% para el período 1990-1999, la tasa de crecimiento urbano se estima en un 3,5%, y en las zonas rurales sólo alcanzaba un 1,3% (UNFPA, 2000). Aún así, se puede afirmar que la urbanización del Paraguay ha experimentado una tendencia decreciente con relación a la tasa de crecimiento poblacional,

[1] Esta etapa supone una disminución intensa en las tasas de mortalidad infantil, pero la mantención de altas tasas de fecundidad.

[2] Cabe destacar que cerca del 22% de la población vive en Asunción, y que el 55,8% de la población urbana se concentra tanto el Departamento Central como la capital. De hecho, Asunción, el Departamento Central y Alto Paraná, concentran la mayor parte de la población urbana del país, especialmente en dos áreas urbanas específicas, el Área Metropolitana de Asunción (compuesta por Asunción y los núcleos urbanos del departamento Central) y el Área Metropolitana de Ciudad del Este (Ciudad del Este, Presidente Franco y Hernandarias). Como resultado, el 66% de la población urbana se concentra en 23 ciudades que, en conjunto, no ocupan más del 5% por ciento de la superficie del país, mientras sobre el resto del territorio se dispersan casi 200 pequeños núcleos de población considerados urbanos, pero que cuentan con apenas un tercio de la población urbana en el ámbito nacional.

sobre todo considerando los altos niveles de pobreza urbana y bajos índices de provisión de servicios básicos, especialmente habitacionales.

PARAGUAY: Evolución de la población total, urbana y rural. Período 1950-1999



Tasas medias anuales de crecimiento de la población total, urbana y rural y de urbanización (En porcentaje)

Paraguay	1970-1980	1980-1990	1990-1995
Población Total	2,81	3,04	2,70
Población Urbana	3,97	4,60	4,19
Población Rural	2,06	1,76	1,17
Urbanización	1,16	1,56	0,5

Fuente: CELADE, 1995

La configuración geográfica del país determina la distribución de su población en regiones territoriales naturales. La Región Oriental, que corresponde al 40% de la superficie total, concentra más del 95% de la población total. Allí se han asentado las principales ciudades y centros de población, se han desarrollado las vías de comunicación y principales redes de servicios del país. Por otro lado, la Región Occidental, que representa el 60% de la superficie, habita sólo el 3% de la población. Esta zona se caracteriza por condiciones topográficas y climáticas poco favorables para los asentamientos humanos, que han influido en un abandono histórico de su población[3].

2. Movimiento natural y migraciones

Paraguay vivió un gran salto poblacional entre 1970 y 1990, al pasar de 2.4 a 4.3 millones de habitantes. En el quinquenio 1995-2000 el crecimiento poblacional bordeaba el 2.6%, ritmo que se mantendría estable en los quinquenios siguientes. De esta forma, se estima que con los ritmos de crecimiento actuales, el país alcanzaría para el 2025 un total de 9,4 millones de habitantes.

El rápido crecimiento de la población puede explicarse debido a tres factores: la presencia histórica de altas tasas de fecundidad (4,1 hijos por mujer de acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil -ENSEMI-, 1998), el aumento relativo de la esperanza de vida de la población y una disminución de las tasas de mortalidad infantil (ya entre 1972 y 1992 las tasas se habían reducido de 81,2% a 43,3%, aún cuando se

[3] Siguiendo la lógica de la distribución geográfica y demográfica existente se ha llevado a cabo la división político-administrativa del país. Así, de los 17 departamentos existentes, 14 se encuentran en la oriental y 3 en la región occidental. Para mayores referencias al desarrollo Mennonita en la región occidental véase el capítulo “Claves Territoriales e Históricas” incluido en este trabajo.

mantiene elevada para el quinquenio 1995-200 con un 39,2%)[4]. Por otro lado, se ha mantenido el equilibrio en el saldo neto migratorio entre los flujos de emigración e inmigración al país[5].

De hecho, a pesar que la migración hacia las ciudades es un fenómeno común en la región, Paraguay se ha mantenido desde los 80 entre los países con más alta ruralidad en América Latina, condición sólo superada por Honduras, El Salvador y Guatemala. El proceso de urbanización que ha llevado a cabo el país se vio afectado por el fuerte éxodo campo-ciudad en el período 1982-1992. Los movimientos migratorios acompañaron el proceso de urbanización sobre todo en el interior del país, donde sólo tres departamentos mantienen una relevante atracción migratoria -Departamento Central, Alto Paraná y Canindeyú-, el primero debido a su carácter de capital, y los dos últimos están ubicados en la frontera con Brasil, donde se encuentra la represa de Itaipú, una importante fuente de recursos para el país. El resto de los 14 departamentos tienen un carácter netamente de expulsión[6].

El patrón de migración interna se ha transformado en los últimos años, disminuyendo la fuerza de atracción hacia lugares distantes y definiendo una migración al interior de los departamentos o entre departamentos vecinos, reflejándose en el movimiento del 12% de la población mayor de 5 años (EIH 1997/98). Los movimientos siguen principalmente una dirección urbana/urbana (32%) y luego una rural/urbana (28%). Algunas de las razones explicativas para este fenómeno son, por un lado, la mayor propensión a migrar existente entre grupos con mejores niveles educativos (alrededor de 5,3 años de formación promedio), y por otro, las precarias condiciones de vida y falta de oportunidades que las zonas urbanas ofrecen para quienes no cuentan con la capacitación o redes necesarias que les permitan insertarse en el mercado del trabajo. En este sentido, vale la pena destacar que del total de población migrante[7] sólo el 28% correspondía a migración rural-urbana, y que en las áreas urbanas residen 3/5 partes de todos los migrantes del país, mientras en las áreas rurales sólo 2/5, cuestión que supone que sólo el 6% de la población urbana, en los últimos 5 años, ha provenido de zonas rurales.

Las principales razones aducidas para migrar son familiares ó económicas. Las mujeres emigran principalmente hacia ciudades del Departamento Central y Asunción ubicándose preferente-mente en el sector servicios (comercio y servicio doméstico)[8]; mientras que los hombres se mueven hacia el Alto Paraná y Canindeyú a trabajos de dependencia (empleados u obreros).

La emigración a países vecinos fue alta desde mediados del siglo XX, especialmente entre los hombres que buscaban empleo, fundamentalmente en Argentina. Sin embargo, este movimiento se ha estancado estos últimos años debido a la inestabilidad de la zona, y se ha balanceado internamente con importantes corrientes de inmigración, principalmente brasilera (56,8%) y argentina (25,8%), a la que se suman corrientes asiáticas (2,6% coreana; 1,4% japonesa y 1% china) de acuerdo con datos del Censo de 1992.

[4] Sin embargo, es preciso destacar las serias deficiencias en el registro y sub-registro de datos, especialmente en esta materia.
[5] Si bien la emigración paraguaya ha descendido, es preciso constatar el aumento de la inmigración brasileña indocumentada. Por otro lado, el numero de refugiados entre 1990-99 era de 30 y se había reducido a 21 a fines del 2000 según datos de la UNHCR.
[6] Las corrientes migratorias procedentes de las zonas rurales representan un importante porcentaje del crecimiento urbano de ciudades como Asunción, Ciudad del Este, Pedro Juan Caballero, Encarnación y ciudades del Departamento Central.
[7] Un migrante es una persona que reside en un distrito diferente al de su residencia estable 5 años antes.
[8] En Asunción , por ejemplo, se registra un mayor porcentaje de mujeres que de hombres migrantes (54,9% sobre 45,1%).

3. Mercado de trabajo y salarios

La participación de la población en la fuerza de trabajo se ha mantenido relativamente estable desde 1980 hasta nuestros días. De acuerdo a datos del BID, la tasa de participación laboral era de 65,2% en 1980, reduciéndose a 64,8% en 1986, para mantenerse fluctuante sobre el 64% a la fecha.

De acuerdo con datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos –DGEEC-, durante 1998 la Población en Edad de Trabajar, definida como aquellos mayores de 10 años, bordeaba los 3.9 millones de personas, con una tasa de crecimiento anual del 3,5%. Se estima, sin embargo, que la Población Económicamente Activa (PEA)[9] era sólo de 2,2 millones. Cierto es que Paraguay es un país netamente joven en el que más del 50% de la población es mayor de 15 años, sin embargo resulta alarmante que se consideren los 10 años de edad como límite que define la edad para trabajar, sobre todo si se consideran las altas tasas de deserción escolar a 5 años de enseñanza primaria (coincidente con edades que bordean los 10 y 11 años de edad). Así, se evidencia un problema grave de trabajo infantil y baja calificación de la mano de obra en el país. La distribución urbana/rural de la PEA, sigue el mismo patrón de distribución que la población total.

Por otro lado, la tasa de participación en el mercado de trabajo no aumenta de acuerdo al nivel de instrucción de la población, sino que se concentra en un nivel medio-bajo de capacitación. De hecho, el 25% de la PEA tenía menos de cuatro años de instrucción, el 43% tenía entre 4 y 6 años; el 25% tenía entre 7 y 11 años. Sólo el 7% contaba con educación universitaria, técnica o superior a fines de la década.

Las cifras demuestran que cuando los jóvenes están en edad de acumular capital humano se encuentran ya insertos en el mercado de trabajo, con nula o precaria capacitación. De hecho, la participación laboral masculina, de niños entre 10 y 14 años, es de un 30% y sube a un 70% para niños entre 15 y 19 años, al tiempo que disminuye la tasa de matriculación en la enseñanza secundaria. Esto supone altos niveles de frustración social, sobre todo cuando a esto se suman condiciones de desempleo, violencia, prostitución juvenil, delincuencia y fármaco-dependencia. Los denominados niños de la calle, población objetivo de múltiples proyectos de cooperación en el país, representan otra de las manifestaciones derivadas de la falta de empleo, con un efecto directo sobre los índices de pobreza[10].

De acuerdo con la DGEEC la distribución ocupacional del mercado del trabajo en el país está dominada por el sector servicios. En el ámbito nacional, sobre el 53% de los ocupados se dedican a actividades relacionadas al comercio, las finanzas y los servicios personales, actividades extremadamente permeables a la alta informalidad-; un 29% se dedica a actividades primarias y sólo un 18% trabaja en el sector industrial. La distribución por sexos presenta a los hombres con una distribución más pareja por sectores; mientras las mujeres presentan una alta concentración en el sector terciario (76,3%).

Una de las estrategias productivas y de supervivencia, tanto para la familia nuclear como la extensiva, tiene que ver con las estrategias de inserción temporal en el mercado de trabajo en el sector rural.

[9] Población entre 15 y 69 años de edad sin considerar a las fuerzas armadas.
[10] El BID ha aprobado la financiación de numerosos proyectos de capacitación y formación de jóvenes, ya sea a través de iniciativas directas de capacitación laboral, o de fortalecer la reforma educativa en lo que respecta a su orientación al mercado de trabajo (Ver Anexo II).

Población económicamente activa ocupada en el sector agropecuario, según categorías de ocupación (En Porcentajes)

Categorías	1972	1982	1992
Empleadores	1,2	0,8	2,2
Trabajadores Independientes	59,7	63,4	58,3
Asalariados	16,6	14,8	24,2
Familiares No Remunerados	22,3	20,4	15,3
Otros	0,2	0,6	-

Fuente: Censos de Población y Vivienda de 1972, 1982 y 1992.

La primacía de los trabajadores independientes es una característica generalizada en el campo Paraguayo, que ha tendido a disminuir en la década de los 90. Hasta 1982 se presupone la existencia de un campesinado semi-asalariado, condición que se revierte entre 1982 y 1992, dado el auge de los asalariados vinculados al 37% del total de las explotaciones agropecuarias provenientes de terrenos menores a las 5 hectáreas, límite por debajo del cual la gran mayoría de las familias recurre a los trabajos extra-prediales para reforzar sus ingresos. En estos últimos años se da una intensificación de los trabajos asalariados extra-prediales, sobre todo en determinadas fases del ciclo productivo. La alta rotación de estas actividades sumada a niveles educativos más altos, posibilitaría el optar por trabajos de mayor remuneración. Sin embargo, en escenarios más restrictivos como el actual, se acompaña de una alta precarización de las condiciones laborales y crecientes niveles de pobreza (Galeano, 1997).

Por otro lado, las tasas de desempleo han aumentado en el país desde los años 80. Siguiendo los datos del BID se puede apreciar que del 3,9% de desempleo estimado para 1980, hubo un progresivo ascenso al 6,1% en 1989. Durante los 90 se produjo una reducción de los índices hasta 1995 que alcanzó un 4,4%, para luego repuntar a un 8,2% en 1996, fecha desde la que se acentúa el deterioro de los indicadores socio-económicos en el país.

Existe una dicotomía que también afecta el desempleo en Paraguay. La sociedad esta dividida casi proporcionalmente entre población urbana y población rural, y altamente permeada en ambas zonas por una fuerte informalidad. La crisis de 1998 generó un crecimiento significativo del desempleo total. De acuerdo a datos de la OIT la tasa de desempleo de la PEA es de un 14,3%, con un 19,1% de subempleo para 1997-98[11], alcanzando un 6,8% en 1999[12], alcanzando un 9,2% el año 2000[13]. El subempleo bordeaba el 17,6% en 1999, alcanzando un 19,1% el 2000. La población que busca activamente trabajo y no encuentra representaba un 5,4% en 1998 (OIT, 1999). Las ciudades son en el país las principales receptoras de crisis económicas y sobre todo crisis bancarias. El desempleo en Asunción creció de 6,4% en 1998 a un 10,7% en 1999, no así en el campo donde el desempleo se situó en 3,4% para 1999.

[11] Aproximadamente un tercio de la fuerza laboral del país se encuentra subutilizado, ya sea debido a la desocupación (5,3%), a que perciben salarios por debajo del mínimo legal vigente (19,1%, dividido entre un 66% de hombres y un 57% de mujeres), o porque el mercado laboral no satisface sus expectativas (6% de la PET).
[12] Cifra que se presume es mucho más alta ya que se contabiliza el seudo-empleo generado por actividades informales y el subempleo.
[13] La evolución del desempleo abierto urbano ha sido creciente desde 1985 a la fecha. De acuerdo a datos proporcionados por OIT, en 1985 se registraba un 5,1% de desempleo abierto, cifra que se mantuvo relativamente constante hasta 1996, cuando creció a 9,2%, para continuar con una curva ascendente que registraba ya un 13,9% en 1998 (OIT, 1999).

La informalidad aglutina a un 46% de la fuerza laboral ocupada del país y suma un 55% de su actividad económica. Dentro del sector informal los que más crecen son los trabajadores independientes y las microempresas. Las empresas de pequeña escala caracterizadas por ser negocios familiares o casi-familiares, auto empleo, contratación no pagada de miembros de la familia con un máximo de seis trabajadores, se presentan como el 50% del total de empleo en Paraguay donde un 73% de esta proporción está en el campo. En términos de capacitación de la PEA, más de la mitad de los trabajadores informales sólo cuentan con educación primaria incompleta.

Como es natural en los países latinoamericanos, la participación de hombres y mujeres en el mercado laboral es diferente. Mientras las tres cuartas partes de los hombres forma parte del mercado laboral, las mujeres sólo participan en un 50%, de hecho la participación femenina se mantiene estable al 20% entre 1982 y 1992, para remontar a un 41% en 1997 y alcanzar un 50% de presencia a la fecha[14]. En términos de salarios, a escala nacional, los hombres ganan un 25% por sobre las mujeres. Finalmente, cabe destacar que si bien la presencia de jefatura de hogar no tiene una mayor incidencia en los niveles de pobreza de la población, esta sí se ve afectada por la desigual inserción de la mujer en el mercado de trabajo.

El salario mínimo sostuvo un incremento de 15% en febrero del 2000, que situó al salario mínimo real a niveles de diciembre de 1998. El poder de compra de los salarios mínimos se ha mantenido de esta forma en el mismo nivel desde hace dos años, y su poder de compra se compara con el establecido en los 80. Asociado a esto, el producto por persona ha caído un 3% desde 1998, cuestión que implica en términos netos que un incremento en los salarios no supone un crecimiento en su poder de compra, en cambio si genera presiones al ya mermado déficit público.

Debido a los bajos niveles relativos de inflación, el salario real ha tenido movimientos ambiguos. A partir de las expectativas de desarrollo generados en un ambiente de transición democrática, los salarios del sector privado mejoraron notablemente en términos nominales y reales superando de manera significativa al cobijado salario público.

De hecho, el nivel de salario real a inicios de la década de los 90 se dispara con la apertura económica y democrática. El crecimiento tanto en salarios del sector privado como del gobierno crece en tasas promedio del 15 al 18% con niveles arriba de la inflación. Este crecimiento se prolonga hasta 1998, cuando se experimenta una baja del salario real de un 3.1% a un 3.9% en el ámbito general y de un 1,4% a un 4,6% en el salario del sector privado. Esta caída corresponde al período de crisis bancaria y de reducción de créditos, disminución del poder de compra y el aumento de la inflación vivido por el país.

Sin embargo, el salario del sector público es, en términos generales, menos flexible que el del sector privado. Los cambios suaves en el salario del sector público muchas veces se justifican a partir de la existencia de organizaciones burocráticas y salariales que ejercen una presión mayor sobre las decisiones gubernamentales que la ejercida por los empleados del sector privado. De hecho, las expectativas de acción de las empresas públicas se confirman a partir de la capacidad de adquisición de los salarios que otorgan y las prestaciones se liberan fuera de un inflado aparato estatal.

A partir de los procesos de inversión en infraestructura ejercidos desde que se obtuvo el crédito con Taiwán y otras ayudas del FMI y BID, el empleo mostró un sensible pero insuficiente crecimiento, llegando a tasas de entre

[14] En las áreas urbanas la participación de las mujeres es aún más importante que en el área rural: 48% y 31% respectivamente.

2,5% a 5,.9% de crecimiento del salario real. Sin embargo el nivel dista mucho del nivel necesario para compensar las fuertes pérdidas de los años de crisis.

Las expectativas de este año son poco favorables para el país, a partir del incompleto cumplimiento de las reformas estructurales sugeridas por el FMI y la recesión internacional. Se espera un crecimiento cero del salario real, a partir del repunte de la inflación de los últimos meses y de la cancelación de privatización y otras medidas definidas para el año 2002.

Como vimos, en términos generales, la economía paraguaya es una economía con un muy alto nivel de subempleo. La limitada capacidad empresarial y las trabas legales y burocráticas a la implementación de empresas y negocios establecidos se reflejan fielmente en los indicadores de desempleo, empleo y subempleo.

A partir de 1989 el empleo no mostró una mejoría significativa sino hasta bien entrada la década de los 90, ya que el proceso de consolidación de capitales productivos, en el nuevo marco legal y político, generó rezagos significativos afectando el empleo. Durante los primeros años, el promedio de crecimiento del empleo estuvo entre 2% y 3%, sin embargo éste no presentó una mejoría notable sino hasta el año 1996, con un nivel de crecimiento del empleo del 4.6% como reflejo de los anteriores 5 años de crecimiento económico.

Después del este año, el crecimiento del empelo disminuyó considerablemente como respuesta al período de crisis, con niveles de 1,7% en 1997 y 0,6% en 1998. En 1999 se tiene una recuperación en el empleo atribuible principalmente al aumento de la inversión pública en infraestructura.

Sin embargo, el movimiento del empleo es ambiguo. La apertura política y económica si bien trajo una mayor expectativa de inversión nacional y extranjera, consecuentemente un mayor número de empleos, también implicó un conjunto de normas y regulaciones comerciales frente al generalizado subempleo legal e ilegal que muchas veces limitaba su accionar y encarecía su producto, generando beneficios superiores a los obtenidos a través del empleo formal.

La tasa de crecimiento del subempleo siempre ha mantenido niveles altos, que van desde el 17% hasta el 23%. La evolución de esta situación es por tanto bastante ambigua, cualquier ajuste tendría que hacerse desde el lado del empleo ilegal, ya sea por contrabando o tráfico de drogas, ambos canales muy difíciles de contabilizar.

El ajuste es muy importante para entender como en el año 1996 se tiene la tasa de crecimiento del empleo más alta de la década, junto con altas tasas de crecimiento del desempleo y de subempleo, a reserva de explicar esto a partir de un aumento en la PEA vía el crecimiento de la natalidad de periodos anteriores.

II. Situación Macroeconómica

1. Producción

1.1. Producción, Crecimiento y Precios

Paraguay es considerado una economía de ingreso medio, donde el principal soporte económico descansa en las actividades agrícolas y en las regalías obtenidas por las plantas hidroeléctricas. El poder económico ha estado tradicionalmente en manos de un pequeño grupo de élite en Asunción, cuyas

fortunas han sido amasadas a través del control del estado, actividades latifundistas al principio, la construcción de las represas hidroeléctricas después y en actividades de contrabando y control de mafias de comercio ilegal en los últimos años.

Este proceso de acumulación de rentas en la forma de grandes riquezas, sin embargo no funcionó para generar nuevos procesos de producción. En la década de los 80 esta acumulación de riquezas era moderada, concentrada en un poder central frente a la figura del dictador con un Estado paternalista y proveedor de servicios públicos limitados, pero relativamente eficientes.

En la década de los 90 con el inicio de los procesos de democratización, el control estatal se redujo ante la ausencia de un líder consolidado, capaz de coordinar los flujos de riqueza provocados por la informalidad e ilegalidad. En esta etapa, el control económico de la explotación de recursos fue mínimo y pequeños grupos de élite se consolidaron con carácter regional.

En ningún momento de esta etapa se dio paso a un proceso de consolidación de un capital productivo. El proceso de acumulación capitalista fue mínimo y recién en la década de los 90 empezó a existir un incipiente tejido empresarial, producto de la entrada del país a la dinámica internacional y su relación con capitales extranjeros[15]. Este limitado tejido empresarial se enfoca en la producción de bienes de consumo básico para el mercado doméstico. Se trata de una clase empresarial que crece a la sombra de un régimen corrupto articulado con una lógica de prebendas. La actitud de estos empresarios frente a iniciativas de re-inversión es limitada y tiene niveles de productividad bastante bajos, originados por la existencia de un mercado doméstico cautivo, que elimina toda innovación y desarrollo tecnológico.

El tejido empresarial está compuesto principalmente de pequeñas y micro empresas que soportan el 50% del empleo como hemos visto. Estas empresas están generalmente orientadas a la producción de bienes de consumo a través del uso de insumos agrícolas. Las micro y pequeñas empresas evolucionaron desde empresas generalmente familiares y casi artesanales del período de la dictadura, que estaban hasta cierto punto promovidas como una medida de solventar problemas de desempleo y ocupación laboral.

En la década de los 90 la red de empresas familiares se segmentó. Empresas familiares se eliminaron a partir de incentivos al empleo generados por el aumento del aparato burocrático, otras permanecieron como empresas familiares, pero las más se fusionaron y crecieron hasta obtener cierto grado de avance administrativo, con un grado de administración limitado pero suficiente para atender la demanda local. Hoy no existen incentivos de expansión ni de internacionalización.

En el período 1980-1990 el producto tuvo un crecimiento sostenido, pero insuficiente, al 3%. Este crecimiento se sustenta de manera clara en el auge del algodón y, perversamente, en la crisis energética de la década de los 80 donde el precio de los hidrocarburos bajó sensiblemente en provecho de los demandantes.

Por otra parte, aunque no se tienen datos precisos, el crecimiento estuvo asociado a la etapa de estabilidad generada por la dictadura. Con la finalización de la etapa más inestable de la dictadura y la formación de cuadros directivos dentro del aparato gubernamental, los procesos productivos se dinamizaron a partir de una rectoría estatal ineficiente, pero estable. Los controles y regulaciones propiciaron un margen de crecimiento

[15] El tejido empresarial de capital privado fue mínimo en la época de la dictadura, donde la participación privada se vio altamente sujeta a disposiciones gubernamentales bastantes restrictivas.

sostenido que daría paso a un estancamiento en el PIB por habitante. La tasa promedio de crecimiento del PIB por habitante durante la década de los 80 se estableció en 0%.

Esta situación, junto con más altos niveles de pobreza, originó el marco ideal para la caída de la dictadura y los inicios de practicas democratizadoras. Sin embargo, el estremecimiento del aparato político no afectó mayormente al aparato económico que durante la primera mitad de la década de los 90 siguió con tasas de crecimiento de entre 3% y 4,5%. Este crecimiento está explicado inicialmente por las expectativas económicas de largo plazo generadas por los procesos de democratización. Los potenciales inversionistas generan expectativas de factibilidad y libertad económica que después serán defraudadas.

Durante la segunda mitad de la década de los 90 el PIB bajó, a partir de un crecimiento del 4,5% en 1995, a un – 0,4% en el 2000. El PIB ha venido disminuyendo de manera consistente desde 1996 a la fecha. La crisis bancaria en 1995-98, que produjo una reducción en el crédito y altas tasas de interés, desincentivó la economía y la condujo a una recesión tanto en 1998 como en el 2000.

La inversión privada, considerada el motor de la economía paraguaya, declinó del 20% del PIB en 1994 al 13% del PIB en el 2000. De hecho, la inversión del sector privado se ha reducido desde 1996 de aproximadamente un 75% de la inversión bruta a un 50% en el 2000. Además, la inversión privada dista mucho de tener niveles de productividad y generación de capital alto. De hecho, en 1999 el sector servicios contabilizó el 45% del PIB; agricultura, ganadería y pesca un 28% del PIB, y la industria solamente el 14%.

El impacto de la inversión privada ha generado principalmente un sector primario que ha crecido consistentemente un 75% durante la década de los 80, comparada al sector manufacturero que en el mismo período creció sólo a un 10%. En este período la inversión en el sector primario se vio favorecida por el alto precio de los productos agrícolas y la inversión pública, a través de subsidios y programas de apoyo al campo, en respuesta a la demanda de trabajo del sector más poblado del país. Durante la primera parte de la década de los 90's el crecimiento de la manufactura fue muy pequeño, con tasas inferiores al 5%, con un retroceso en la segunda parte de la década y decrementos del 2%, justificados por la crisis bancaria existente. El sector primario, sin embargo, mantuvo incrementos moderados pero sostenibles durante toda la década, hasta la caída de los precios del algodón en 1998 desde cuando ha experimentado un claro retroceso.

Los impactos del medio externo sobre el PIB en la década de los 80 fueron mínimos. El proceso de integración regional y globalización en Paraguay fue uno de los más tardíos de América Latina. Los requerimientos de legalidad política y la ineficiencia en el sistema económico fueron el principal obstáculo para la apertura económica del país, panorama ante el cual se fortaleció una figura estatal proteccionista y paternalista. El sistema económico apoyaba la existencia de inversión privada a partir de generar las condiciones mínimas de infraestructura, pero con un sistema regulatorio asfixiante que desincentivaba la competencia y por tanto la mayor participación.

Debido a su relación comercial con el MERCOSUR, la recesión de la segunda parte de los 90 fue magnificada por la caída en los términos de comercio entre 1997 y 2000, debido a la crisis brasileña y a los requerimientos comerciales impuestos por el bloque. Por otra parte, debido a sus exportaciones agrícolas no procesadas, Paraguay ha sufrido de una disminución en sus términos de comercio desde la década de los 70. Sin embargo, esta reducción ha sido particularmente pronunciada a partir de la caída de los precios del algodón y la soya (principales exportaciones del

país), combinado con un incremento en el precio del petróleo de importación. Sobre este período, los términos de comercio disminuyeron en un 20%. Así mismo las exportaciones fueron golpeadas por los efectos devaluativos del Real brasileño y la recesión Argentina.

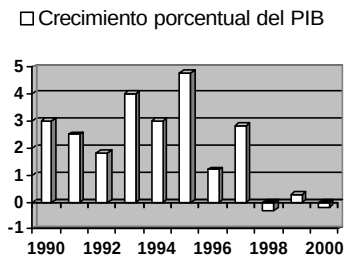
Debido a un bajo control comercial y a una alta informalidad en la economía paraguaya, el contrabando ha sido un motor considerable para satisfacer la demanda interna. El sector informal y el contrabando tienen un peso considerable en la economía, pero éste no se contabiliza para el PIB. Sin embargo, sí es posible contabilizar algo que promueve el contrabando: el llamado negocio re-exportador. Este fenómeno aprovechó la falta de un estricto control en las fronteras, junto con un diferencial de tarifas e impuestos a favor de Paraguay con respecto a sus socios Brasil y Argentina, lo que generó ingresos cercanos al 10% del PIB antes de 1995. A partir de la crisis bancaria, la existencia de mayores controles fronterizos y un estricto programa de harmonización tarifaria e impositiva, han hecho que el valor añadido de las re-exportaciones disminuya de un 9% a un 4% del PIB entre 1995 y 2000.

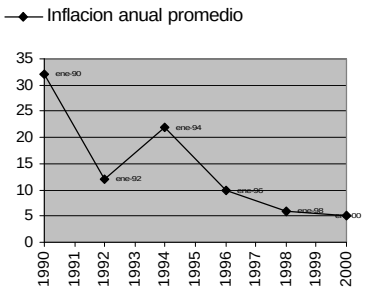
Antes de la década de los 90 y de la firma del MERCOSUR, el contrabando era una muy limitada actividad, generada a partir de la coexistencia de fuertes controles por parte de los países vecinos y de la existencia de mafia altamente organizadas y permitidas durante la dictadura. La entrada al MERCOSUR en 1991 y la caída de la dictadura generaron un caos en la entrada de nuevos grupos o mafias organizadas, colapsando esta actividad. Actualmente los márgenes de beneficio se han reducido considerablemente y las mafias están volteando los ojos a una nueva y pujante actividad: el trafico de drogas.

A pesar de estímulos fiscales en 1999 y 2000, originados por un crecimiento en el gasto de gobierno gracias a un préstamo obtenido con Taiwán, el PIB se estima se redujo en 0,3%. El efecto multiplicador de los estímulos permanece modesto ya que se percibe como temporal, manteniendo en descensos los términos de comercio. Así, también la agricultura sufre una caída del 9% en términos reales en el 2000, como consecuencia de condiciones climatológicas contrarias a las requeridas.

Por otra parte, el ahorro nacional bruto (ANB) ha caído gradualmente como porcentaje del PIB en toda la década de los 90, a partir de un 30% del PIB en 1990 para llegar a un 19% del PIB en el 2000. El ahorro privado cayó como resultado del boom en consumo de la primera mitad de la década, y la pérdida del ingreso real debido a la crisis bancaria, en la segunda mitad.

Producto y Precios





Fuente: Base de datos del informe por países del Fondo Monetario Internacional.

1.2. Producto Óptimo por Sector

1.2.1. Sector Primario

El país es rico en dotación de recursos naturales con grandes reservas de agua y suelos agrícolas de calidad excepcional. Sin embargo, no posee variedad ni cantidad de recursos minerales, lo que le pone en una difícil situación ya que no posee elementos de riqueza fija, como podría ser la explotación y venta de minerales o petróleo.

La agricultura y el comercio son las principales actividades económicas de Paraguay, juntos contabilizan el 50% del PIB en promedio para la década del 90. La participación de la agricultura al PIB se ha mantenido alrededor del 25%, pero el comercio ha caído a partir de la disminución en las re-exportaciones y la crisis bancaria. Las contribución de las manufacturas ha caído en los últimos 10 años y se ha estancado en el 14% del PIB.

Las dos principales exportaciones agrícolas, el algodón y la soya, contribuyeron al 6% del PIB en el 2000. En la década de los 80's la producción agrícola fue el principal motor de desarrollo, contabilizando alrededor del 30% del PIB en promedio de la década. La agricultura mantuvo niveles de crecimiento de hasta 12% durante este período. La importancia de esta actividad radica en una tradición que concentra a más de la mitad de la PEA en esta actividad.

Los procesos de producción agrícola en los 90's son bastantes rudimentarios, aunque suficientes, debido a la gran calidad de las condiciones naturales para la producción. En la década el algodón ha sido el producto. La introducción de la soya, trajo consigo una más desarrollada forma de producción, se produjo a partir de requerimientos por cultivos más rentables y la caída del mercado del algodón. De hecho, hoy la soya es el principal producto de exportación agrícola, sustituyendo al algodón cuya producción cayó en 40% a partir de la disminución en sus precios internacionales.

Una diferencia importante es que en la producción de soya y algodón intervienen factores tanto técnicos como legales. Generalmente la producción de algodón se realiza con técnicas rudimentarias en minifundios, pero con un sistema de explotación de la tierra y trabajo más acorde con una explotación latifundista, haciendo eco de una fuerte irregularidad en la tenencia de la tierra. Sumando esto a la disminución de los precios internacionales del algodón y las restricciones impuestas por el MERCOSUR a su comercio, se eliminó la competitividad en su producción y comercio. Por otra parte, la soya ha sido un cultivo más industrial, implicando un mayor desarrollo tecnológico y baja restricción arancelaria al interior del bloque comercial, manteniendo además un apoyo suficiente de la iniciativa privada, lo que elimina el riesgo de la irregular tenencia de la tierra.

En 1999 el gobierno intensificó los esfuerzos en apoyo del algodón y la soya usando los recursos obtenidos del préstamo con Taiwán. Se generaron programas para mejorar la calidad y la distribución de las semillas, lo que contribuyó al crecimiento de la producción de algodón en un 20% para el año 2000. Sin embargo, la producción de soya cayó en 2.4% en ese mismo año. Debido a condiciones ambientales otros granos básicos también cayeron, generando así un 9% de reducción en la producción agrícola total para el 2000.

1.2.2. Sector Manufacturero

La manufactura del Paraguay se centra en la producción de bienes de consumo y en el procesamiento de bienes agrícolas. Durante la década de los 80 el crecimiento de la industria manufacturera y la construcción fue

mínimo, enfrentando tasas de crecimiento de aproximadamente 1% anual en promedio. La entrada de Paraguay al MERCOSUR y la internacionalización de la economía generó un crecimiento significativo en la primera mitad de la década de los 90, llegando a contabilizar un crecimiento de entre 4% y 5,4% de las manufacturas y la construcción en 1995.

Entre 1995 y 2000 la manufactura no registró virtualmente ningún crecimiento ya que la crisis de 1995-98 eliminó las posibilidades de crédito, y las crisis de Brasil y Argentina disminuyeron la demanda de bienes manufacturados del país. La industria textil tuvo una caída considerable en 1997, pero también una recuperación modesta en los años siguientes a razón de una demanda interna creciente. Por el contrario, la industria de alimentos presentó un crecimiento importante en 1999-2000, ya que se tiene un aumento en la calidad de la carne exportada al MERCOSUR.

En el sector de la construcción se tuvo un relativo incremento debido a las inversiones en infraestructura realizadas por el gobierno y financiadas por el préstamo adquirido con Taiwán. Esta inversión en infraestructura trajo efectos multiplicativos en la provisión de energía y múltiples actividades secundarias derivadas de esta inversión pública.

1.2.3. Sector Servicios

El sector servicios ha tenido un crecimiento sostenido e importante desde la década de los 80. Tanto el comercio y servicios financieros, como los transportes y telecomunicaciones crecieron significativamente en este período como una consecuencia natural del avance tecnológico mundial y los procesos de integración comercial. El crecimiento en este período es sin embargo de relativo impacto sobre una economía basada en actividades agrícolas.

A principios de los 90 la entrada al MERCOSUR reforzó generosamente el crecimiento en el comercio y las telecomunicaciones a niveles sobresalientes, sin embargo con la crisis de mediados de la década, ambas actividades tomaron rumbos distintos. La caída de a – 9,2% en 1999 y – 4,6% en el 2000 en el comercio y finanzas contrasta fuertemente con el incremento en transportes y comunicaciones, con tasas de hasta 12,5% en el 2000.

La proporción de los servicios con respecto al PIB cayó en un 30% en 1995 y un 23% en el 2000. Esto se debe a que tradicionalmente este sector es dominado por dos actividades fuertemente inhibidas, como son el comercio y la banca. Ambas actividades tuvieron su mayor disminución entre 1995 y 2000, como una manifestación de la crisis bancaria y la contracción del comercio de re-exportación. La caída fue parcialmente compensada por el crecimiento en la industria de las telecomunicaciones y los servicios gubernamentales.

Entre 1995 y 2000, las telecomunicaciones fluctúan de acuerdo a la tendencia mundial y se ven beneficiadas por fuertes flujos de inversión extranjera directa en telefonía móvil, convirtiendo este sector en uno de los más dinámicos de la economía. La telefonía móvil contabiliza 2/3 partes del mercado total de telefonía. Por otra parte el gobierno ha incrementado su actividad de servicios, reflejados en una alza de los salarios en este sector y un aumento en el empleo. Sin embargo, el costo de esto llega a reflejarse en un abultado déficit público y una ineficiente base burocrática.

1.2.4. Sector Monetario

En el período final de la dictadura el desgaste económico impuesto por un sistema paternalista y populista había deprimido el consumo a niveles muy bajos. Por otra parte, el nivel de intervención estatal en la economía se veía intensificado por el conjunto de la crisis reinante en el resto de países

sudamericanos. A diferencia de sus vecinos, el nivel de inflación en Paraguay era apenas inferior al 22% en la década de los 80, comparada con sus vecinos como Brasil con una inflación del 653,8% ó Argentina con un 583,8%.

El bajo nivel inflacionario del país es la respuesta a restrictivas políticas monetarias y a un bajo nivel de consumo en la población. Este nivel se vio altamente beneficiado por la crisis energética en la década de los 80, debido a la caída de los precios internacionales del petróleo y la eventual estructura sustitutiva del Paraguay.

La inflación ha caído de manera consistente en los últimos años desde un 40% en 1990 hasta un 8,6% en el 2000. Esta caída está relacionada con el uso de reservas monetarias para estabilizar el tipo de cambio con variaciones programadas. De tal manera, un tipo de cambio controlado promueve una reducción en la inflación debido a que la estructura de consumo de Paraguay se sustenta significativamente en los bienes importados[16].

Los agregados monetarios tuvieron una incipiente recuperación en el segundo semestre del 2000 después de un declive constante a partir de la crisis bancaria de 1998. Esta recuperación se debió al efecto de crecimiento presentado en la economía gracias al préstamo otorgado por el gobierno de Taiwán. Sin embargo, este crecimiento desaparece para finales del 2000 y principios del 2001 como resultado de la desaceleración de la economía de este año.

Entre los agregados monetarios, los depósitos en moneda extranjera (principalmente en dólares) se incrementan de manera constante en el período 1999-2000, pero a una tasa menor que en 1995-98 antes de la crisis. Este crecimiento es fundamentalmente explicado por el préstamo de Taiwán y por nuevos instrumentos de inversión ofrecidos por intermediarios financieros. El depósito en moneda extranjera asegura cierta liquidez, pero debilita la moneda nacional.

Los activos domésticos netos del sistema bancario se incrementaron fuertemente en el 2000, siguiendo una caída en términos reales en 1999. Estos activos reflejan el desempeño de las finanzas publicas desde la llegada del préstamo de Taiwán. Una parte de este préstamo fue directamente a reforzar los activos del gobierno reforzando al Banco Central. Sin embargo, a pesar de este refuerzo, los bancos dudaban fuertemente si otorgar nuevos préstamos a privados como perspectivas de una caída de la economía y un sistema bancario todavía endeble, a pesar de los activos gubernamentales que favorecían el crecimiento.

La reducción de las tasas de interés fue una de las metas prioritarias para reactivar la economía. Mediante las *Letras de regulación Monetaria* (LRM), que es el instrumento de referencia para la determinación de las tasas de interés bancarias. Estas tasas se redujeron de un 26% en 1998 a sólo 5% al final del 2000. Sin embargo, esto tiene un costo palpable ya que para mantener el tipo de cambio semi-flexible, se tuvieron que recurrir a las reservas del Banco Central para evitar así el alza en tasas de interés.

Por otra parte, los intereses bancarios para prestamos declinaron a raíz de ausencia de demanda en el período 1998-2000. Sin embargo, esta tasa de interés permanece alta, a pesar de la debilidad económica, debido a la percepción de los bancos para fortalecer la economía y a la experiencia de carteras vencidas en la crisis bancaria de 1995.

[16] Aunque oficialmente Paraguay tiene un tipo de cambio flexible, generalmente manipulan este tipo de cambio de acuerdo a distintos requerimientos. Esta contradicción cuestiona parcialmente la confiabilidad institucional de la banca central y el impacto de sus políticas monetarias.

1.2.5. Sector Bancario

Después de la crisis bancaria, en 1999 el 80% de los bancos comerciales pasan a estar en manos de capitales extranjeros. Desde entonces no ha existido alguna intervención bancaria, ni los bancos comerciales han requerido asistencia directa del Banco Central. La banca no extranjera, de la misma manera, ha entrado en proceso de fusión o capitalización por entes privados nacionales o por el Banco Central. De tal manera, la banca comercial se hace más sólida a partir de una crisis que lanzó a los ahorradores e inversionistas a buscar mantener su dinero en bancos extranjeros.

A partir de la reestructuración el sistema bancario comercial, la banca ha permanecido estable a pesar de la prolongada recesión. Aunque los beneficios han disminuido del 5% en 1998 a sólo 2% en el 2000, la tasa de adaptación de capital y la tasa de liquidez tienen niveles bastante aceptables. Por otra parte, a pesar del impulso de flujos monetarios al interior del Banco Nacional de Fomento, este ya presentaba desde antes problemas estructurales y de control político que impactaba en las decisiones de negocios de esta banca y que los flujos de ingresos magnificaron, generando una fuerte crisis al interior del único banco de desarrollo del gobierno.

A pesar de los incentivos y acciones realizadas para establecer mayor confiabilidad en el sistema bancario, la rectoría del Banco Central continua siendo débil. Aspectos como la falta de personal calificado, la insuficiencia de elementos técnicos, pero sobre todo la cuestionada independencia del banco y la influencia política constante, son elementos que contribuyen a su ineficiencia.

2. Sector Externo

Durante toda la década de los 80's la cuenta corriente ha tenido un déficit constante y significativo. El déficit en la balanza comercial es el principal causante de este desajuste. En 1980 el déficit llegó a 277 millones de dólares y para finales de la década a 172,3 millones de dólares. Sin embargo, durante la crisis internacional de energéticos las importaciones se dispararon y alcanzaron en 1985 hasta 251,7 millones de dólares.

Las expectativas de una reforma política y la entrada al MERCOSUR incrementaron el nivel de exportaciones disminuyendo sensiblemente el déficit en la cuenta corriente, alcanzando un superávit en 1991.

Desde entonces la cuenta corriente de Paraguay se ha deteriorado gradualmente, desde un superávit del 2.1% del PIB en 1991 hasta un déficit del 6,8% en 1997. Debido a la caída de la actividad económica el déficit declinó ya que las importaciones redujeron su flujo en el período 1998-99.

El deterioro del sector externo en Paraguay obedece a tres razones: primero, la reducción en los términos de intercambio, principalmente entre 1997 y 2000 con la caída de los precios de la soya y algodón. Segundo, la disminución de las re-exportaciones producida por un aumento en el control fronterizo de acuerdo a los convenios con MERCOSUR. Tercero, la recesión de Argentina en 1998 y la actual, y la devaluación del real brasileño, principales receptores de la exportación paraguaya. En el 2000 el déficit en cuenta corriente asciende a 4% del PIB, debido a las nuevas políticas fiscales expansionistas y a la pobre cosecha de soya y algodón.

2.1. Balanza de Pagos

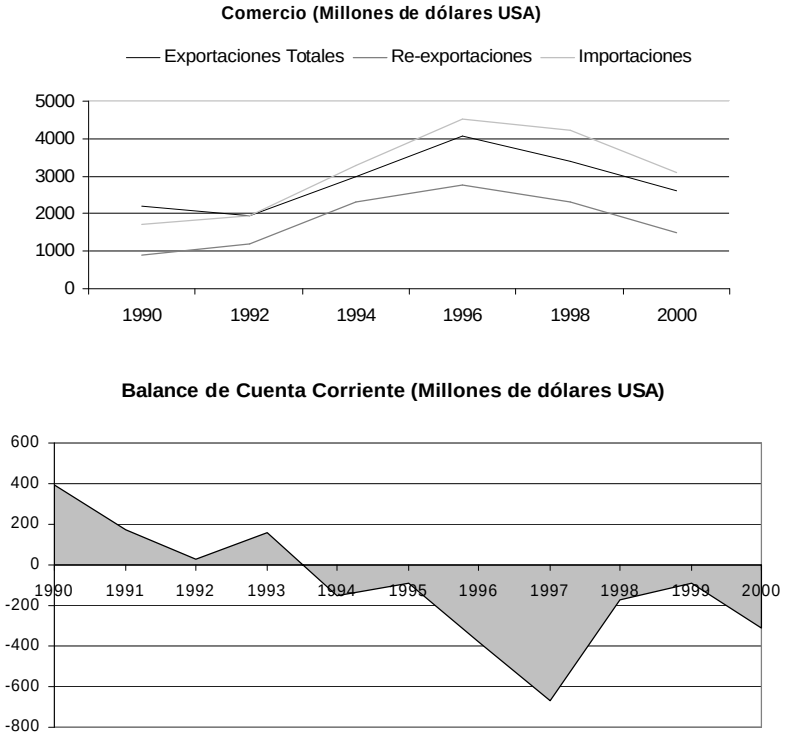
El balance de la balanza de pagos es, sin embargo, ambiguo. Si bien la cuenta corriente ha tenido déficits considerables y de manera persistente, la

cuenta de capital y especialmente la inversión realizada en infraestructura eléctrica y telecomunicaciones ha generado efectos compensatorios a los prolongados déficit comerciales y de servicios.

El impacto de la cuenta de capital se ha intensificado desde la apertura de Paraguay al MERCOSUR. La entrada de inversión extranjera directa inyectó recursos a la economía y generó puntos de desarrollo. Sin embargo, este impulso se vio pronto limitado ante la incertidumbre en el manejo político y económico gestado en el nuevo gobierno. Los capitales productivos tornaron a generarse capitales de portafolio y otro tipo de inversión en activos y pasivos generalmente en capitales poco o nada productivos, produciendo vulnerabilidad en la economía paraguaya.

Por otra parte, la cuenta financiera ha sido deficitaria sólo en 1990, a partir de ese año se tiene crecimientos espectaculares en su balance superavitarios. El crecimiento espectacular de este balance a favor se debe al efecto producido por la inversión y los bonos gubernamentales de frente a una alta tasa de interés de referencia. Esto, sin embargo, es un superávit peligrosamente transitorio.

Balanza de Pagos



Fuente: Banco Central del Paraguay

A la vez que las re-exportaciones y el precio del algodón y la soya se han reducido, el valor de las exportaciones ha disminuido en casi la mitad en el período 1995-2000. En este período, como consecuencia de la reducción del precio del algodón, el volumen de exportación del algodón se redujo en 50%, a la vez que la exportación de soya se incrementó hasta 1999 debido a mejoramiento tecnológico.

Actualmente la temporada agrícola ha redituado un récord en la cosecha de soya debido al mejoramiento en la productividad y excelentes condiciones

climáticas. Se espera una ganancia de 340 millones de dólares, comparado con los 286 millones del 2000. Sin embargo esta ganancia es atribuible al volumen de producción mas que a un incremento en los precios.

Por otra parte la cosecha de algodón para el período 2000-01 ha sido decepcionante, se esperaba una cosecha de 380 mil toneladas (un incremento del 54% con respecto al período anterior), pero sólo será de 280 mil toneladas. Este desfase es atribuible a la falsa información sobre el área de suelo utilizado en la siembra de algodón.

Por otra parte, la gradual implementación de tarifas comunes de acuerdo con las políticas comerciales del MERCOSUR, así como un mayor control de las fronteras brasileñas, elimina los beneficios de la re-exportación como una forma de acumulación de ingresos de gran participación en la economía paraguaya. La reducción entre 1995-2000 es de un 60% de esta actividad. Otro factor, como la devaluación del real brasileño en 1999, redujo la competitividad de Paraguay con respecto a su principal socio comercial, aunque esto se compensó posteriormente con la devaluación del guaraní y una mayor inflación en Brasil.

Durante la década de los 90's las exportaciones de bienes manufacturados crecieron respecto al total de las exportaciones de un 20% a un 33%, entre 1991 y el 2000 respectivamente. Estos bienes manufacturados son procesados a partir de los insumos agrícolas producidos, generalmente son bienes de consumo final, reduciendo así la volatilidad de los precios de las materias primas agrícolas. A pesar del vigoroso crecimiento de las exportaciones de bienes manufacturados en esta década (20% en el 2000), el crecimiento del sector no fue suficiente para compensar la pérdida en los ingresos por exportación como resultado de las externalidades.

Por otra parte, existió una reducción de las importaciones. Al final de 1997 se detuvieron los efectos sobre el consumo generados por una etapa de crecimiento económico en la primera mitad de la década. La importación de bienes de consumo cayó de 1.400 millones de dólares en 1997 a 700 millones de dólares en 1999. De la misma manera, la importación de bienes de capital cayó de 1000 millones de dólares en 1997 a 600 millones de dólares en 1999, como consecuencia de la crisis bancaria, generando problemas de fortalecimiento de la planta industrial.

Respecto a la cuenta de servicios, tenemos que los ingresos por royalties generados por las dos hidroeléctricas, con las cuales el gobierno de Paraguay comparte propiedad con el gobierno brasileño y argentino, es una de las más importantes fuentes de ingresos por exportación de servicios, totalizando 200 millones de dólares en el 2000. Por otra parte, la importación de servicios tiene que ver principalmente con la transportación comercial y seguros al comercio. Durante la década de los 90 la balanza de servicios pasó de ser deficitaria a superavitaria, con alrededor de 300 millones de dólares en el 2000. Esto se debe al aumento de demanda por electricidad por parte de Brasil y la disminución en la demanda de transporte, dado el declive en la re-exportación.

El ingreso a los factores consiste principalmente en el pago de la fuerza de trabajo de las dos principales hidroeléctricas y los intereses pagados sobre las reservas en moneda extranjera. El pago a los factores tienen que ver generalmente con las ganancias de las empresas extranjeras y a los pagos de intereses sobre la deuda pública externa. El balance a favor en la cuenta de factores decreció una vez que las hidroeléctricas recortaron personal y aumento el déficit público. Sin embargo, esta tendencia se revirtió en 1999 y 2000 ya que las ganancias de los bancos extranjeros se vieron reducidas en este período ante los limitantes en la prestación de crédito.

La entrada de inversión extranjera directa ha promediado el 1,5% del PIB en toda la década, pero alcanzó el 4% del PIB en 1998 a razón de la expansión de los mercados de telefonía celular y el excelente desempeño en las ganancias de los bancos extranjeros. La banca y la telefonía móvil ha recibido la mayor parte de la inversión extranjera en los años recientes. Las instituciones financieras tienen actualmente el 30% de la inversión extranjera directa en Paraguay y las compañías de telecomunicaciones poseen el 15%.

2.2. El Sistema de Cambio

Desde la década de los 80 Paraguay tiene, en la práctica, un tipo de cambio administrado. Esto es, mantiene un tipo de cambio que constantemente modifica para adecuarlo a condiciones de mercado y evitar presiones en la inflación y los términos de intercambio. Generalmente devalúan a principios del año, estimulando las exportaciones agrícolas a partir de su cosecha en el segundo cuarto del año manteniendo el tipo de cambio fijo por el resto del tiempo.

A pesar del aumento de precios domésticos en el 2000, el gobierno ha mantenido este tipo de cambio "fijo" por este año generando una apreciación del tipo real de cambio en 7% y la reducción de las reservas internacionales de mil millones de dólares en diciembre de 1999 a sólo 770 millones de dólares en diciembre del 2000.

En este sentido la transición de la dictadura a la democracia y a la entrada al MERCOSUR no significó un cambio de estrategia en los tipos de cambio. Durante la dictadura el afán por el control de la inflación y la existencia de una economía altamente cerrada generó estabilidad en las variaciones cambiarias. Con la entrada al MERCOSUR y el intento por la diversificación exportadora, Paraguay maneja desde entonces un tipo de cambio semi-fijo con variaciones a conveniencia de la coyuntura en el mercado agrícola.

Paraguay tiene un régimen relativamente total de libre comercio con sus socios del MERCOSUR, sin restricciones cuantitativas y el desmantelamiento de todas las tarifas a la importación hecha a finales de 1999, con excepción al azúcar. Así mismo Paraguay está exento de aplicar la tarifa externa común del MERCOSUR hacía los demás países externos a este acuerdo hasta el primero de enero del 2006. Algunas de estas tarifas son menores a las del resto del bloque, sobre todo en bienes de capital y electrónicos. Desde julio del 2000, el gobierno ofrece una reducción impositiva a las empresas que exporten sus productos introduciendo un subsidio implícito a la exportación, lo cual incrementaría el precio doméstico de los bienes exportables.

3. Finanzas Públicas

Durante la dictadura, el sistema de cuentas nacionales de Paraguay se ve altamente sesgado. Las finanzas públicas son presumiblemente deficitarias y los egresos se explican por tres rubros: gasto social dirigido principalmente a satisfacer necesidades de salud, educación y alimentación; gasto en un creciente aparato burocrático; y fuga de recursos a partir de actos de corrupción. Sin embargo, este período carece de una estadística confiable.

Con el arribo de la democracia a Paraguay se implementó una serie de reformas económicas y de ajuste fiscal, privatizaciones, eliminación del déficit público y una oleada de inversiones internacionales condujo a una serie de excedentes fiscales que redujeron la carga por deuda externa de un 55% del PIB en 1989, a un 15% del PIB en 1996.

Sin embargo en la segunda mitad de la década esto se vino abajo con la aparición de déficit fiscales magnificados por la primera crisis bancaria. Esta

crisis financiera generó una ayuda en liquidez ofrecida por el Banco Central que fue equivalente al 4% del PIB durante 1995. El apoyo mediante reservas y préstamos continuó hasta 1998, pero en ese momento la mayoría de los bancos comerciales en crisis tuvo que cerrar y una gran parte de sus activos se perdieron. La deuda fue así absorbida por el gobierno incrementando de por sí el alto déficit fiscal.

Las cuentas del gobierno central también han tenido una reducción constante a partir de la segunda mitad de la década debido a pagos en salario que se triplicaron con respecto al PIB y pensiones públicas que se doblaron con respecto al PIB. La caída del ahorro público viene a partir de un gasto masivo en capital cuando los fondos externos (con un valor del 7% del PIB) estaban disponibles para su uso. De tal forma, el balance de todo el sector público presentaba un excedente promedio del 2,5% del PIB entre 1990-94 a un déficit de 5,5% del PIB en el 2000.

3.1. Gobierno Central

La dinámica financiera del gobierno central ha sido causada principalmente por un persistente gasto corriente. El balance total cambió de un superávit promedio en 1990-94 de un 1% del PIB, a un déficit del 3,5% del PIB en 1999 y 4,5% en el 2000. Los pagos del sistema de pensiones (los cuales contribuyeron con 2% del PIB al déficit en los años recientes) y los salarios son la principal fuente de déficit. Para el 2000, las contribuciones al sistema de pensiones cubren sólo un tercio de los pagos del 2000, esto significa que la mayoría de las pensiones públicas son financiadas por ingresos impositivos generales, al mismo tiempo que son causantes del fuerte déficit en el gobierno central.

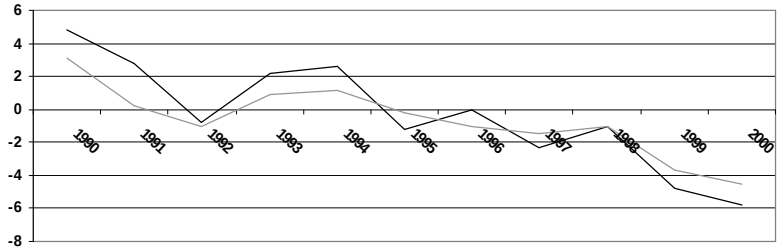
Las políticas de liberalización económica de inicios de la década trajeron un alza generalizada de los salarios, tanto en el sector público como en el gobierno, que no se correspondían con lo que la legislación en materia de pensiones calificaba como irresponsable. Esta mejoría salarial generó un engrandecimiento del aparato burocrático insostenible y así mismo un sistema de pensiones abultado.

Como parte de un programa de reformas estructurales coordinado por el Fondo Monetario Internacional, se plantea la reducción o desaparición de varias agencias gubernamentales como una forma de reestructurar el aparato de gobierno. Adicionalmente se está preparando una reforma legislativa en materia de reforma de la Administración Central, con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Estas reformas van acompañadas de reformas en materia laboral para empleados de gobierno, donde se intenta controlar y regular el acceso de la burocracia. Estas reformas no parecen de fácil implementación debido a grupos laborales y sindicatos del Estado. Se espera, como comúnmente se hace, modificaciones a la iniciativa original que dejen resquicios para el uso de prácticas pasadas.

Ya que el gasto corriente se apoyaba exclusivamente del ingreso corriente, el gasto en capital se sujetaba a la disponibilidad de préstamos externos. En julio de 1999 y enero del 2000, se obtuvo un crédito de 400 millones de US dólares de bancos de Taiwán. Esto aumentó el gasto en capital de 3,5% del PIB en 1998 a 6% en 1999 y 5% en el 2000. Una tercera parte de este préstamo se utilizó en el gasto de capital en la construcción de carreteras y otras obras de infraestructura, un 25% de este préstamo fue dedicado a financiar las pérdidas bancarias y la mayoría del remanente se dedicó a la agricultura del algodón y la soya. Este préstamo fue prácticamente agotado en septiembre del 2000, de tal forma que posteriormente se presentó un incipiente crecimiento económico para la primera mitad del 2000, pero sin grandes expectativas de mantenerse en el futuro.

Balance del sector público y administración central (como porcentaje del PIB)



Fuentes: Ministerio de Finanzas y Fondo Monetario Internacional

El sistema de ingresos es relativamente sencillo, está basado en impuestos al consumo que han sido suficientemente homogeneizados y clarificados de excepciones, y las royalties por la generación de electricidad de las dos plantas hidroeléctricas sobre la ribera del río Paraná. La relación de impuestos recolectados sobre el PIB ha crecido del 9.5% en 1990 a un 11.5% en el 2000. Sin embargo, continua siendo el nivel de recolección más bajo de la región, debido a la corrupción y su acción en el contrabando y control de flujos comerciales.

Los impuestos a las importaciones y IVA alcanzaron un máximo a la mitad de la década de los 90, pero cayeron severamente después de 1998 obligando al gobierno a reducir el número de excepciones al IVA. Por otra parte, la imposición sobre el diesel aumento desde el 5,5% al 14,2% durante el 2000. Ya que el precio del petróleo aumentó durante este período, así como también el ingreso por impuestos.

Paraguay no tiene impuestos al ingreso personal. Las contribuciones a la seguridad social y otros impuestos sobre el trabajo contabilizan el 23%, pero existe una alta evasión. Los impuestos a la producción son altos llegando al 30%, pero existen numerosas excepciones que incentivan la evasión y las actividades informales.

Después de los impuestos, los royalties pagados por las hidroeléctricas constituyen la segunda fuente de ingresos para el gobierno, que se espera aumente debido a la creciente demanda de electricidad de Brasil y Argentina.

3.2. Empresas Públicas

Paraguay posee actualmente 8 empresas que funcionan como monopolistas. Las tres principales: ANDE (electricidad), ANTELCO (telecomunicaciones) y PETROPAR (petróleo) contabilizan el 86% de los gastos totales. Las demás son dos empresas medias CORPOSANA (agua) e INC (cementos); y tres pequeñas encargadas de la administración de puertos en el río, aeropuertos y ferrocarriles.

Como parte de las reformas estructurales implementadas por el gobierno de Paraguay se encuentra el privatizar parte de las empresas estatales. El congreso autorizó la privatización de ANTELCO y CORPOSANA la cual supuestamente debería haber tomado lugar durante la segunda mitad del 2001. Los ferrocarriles también fueron autorizados a privatización, pero no existe interés de comprador alguno.

Sin embargo, existen problemas en materia de legislación laboral y los sindicatos son la principal barrera para estas privatizaciones. Actualmente, a pesar de las presiones ejercidas por el Fondo Monetario Internacional, la venta de CORPOSANA ha sido pospuesta hasta Marzo del 2002. La

privatización de ANTELCO puede correr la misma suerte a pesar de la evaluación solicitada al Grupo Santander Central Hispano[17].

Después de un periodo de superávit en las empresas públicas en la primera mitad de la década de los 90's, la falta de inversión generó un déficit de estas empresas de hasta el 1% del PIB en el 2000. Con una situación insostenible, el gasto en capital ejercido en el período 1996 al 2000 resultó en una expansión de los servicios eléctricos y de telecomunicaciones, pero sin efecto aún por contabilizar en sus finanzas.

El Banco Nacional de Fomento (BNF) es el único banco público en manos del gobierno y es la más débil institución financiera del sistema con 44.5% de su portafolio de deuda vencida al 2000 (pasó de 10.2% en 1995 hasta 50% en 1999). Su participación en los depósitos totales cayó de un 11% en 1998 a un 6% al final del 2000. El gobierno ha tenido que transferir fondos al BNF para compensar su falta de liquidez. A principios del 2001 el gobierno creó un "generoso" esquema de re-financiamiento para préstamos vencidos del sector industrial. Este esquema no considera la volatilidad de las empresas re-financiadas y, por tanto, el gobierno esta tomando un alto nivel de riesgo que puede generar un aumento de la fragilidad de la institución.

4. Políticas económicas

A partir del final de la década de los 80 la generación de políticas económicas acordes a la nueva era económica y política de Paraguay generó el abandono de las medidas populistas y extra reguladas de la dictadura.

Desde inicios de los 90 se genera una fuerte apreciación del Guaraní alcanzando niveles del 21%. La utilización de los recursos del Banco Central mediante la intervención en el mercado abierto de los tipos de cambio puso un ancla al crecimiento inflacionario. La fijación de un tipo de cambio administrado era el elemento esencial del control inflacionario.

Este control inflacionario fue relativamente exitoso reduciendo ésta desde el 25% en el período 1990-92 hasta el 9% en el período 1996-99. Sin embargo, este control inflacionario produjo un aumento considerable en la tasa de interés real promedio creciendo desde el 2% en el período 1989-91, hasta el escandaloso 23% entre 1995-97.

Otro elemento clave en el control inflacionario fue la reducción de la inversión pública. Esta inversión era relativamente alta en el período de la dictadura como manera de generar empleo suficiente. Con la entrada de nuevos esquemas políticos y económicos esta política resultaba insostenible a riesgo de mermar aún más las reservas del Banco Central, o dejar libre la inflación. El fuerte déficit público generado en gran parte por esta inversión pública era un elemento esencial en el mantenimiento de bajos niveles inflacionarios.
Se generaban políticas de control del déficit público vía contracción de la inversión pública que compusieron el 27.4% de la formación interna bruta de capital en el período 1984-88, reducidas al 18.7% en el período 1989-92. Sin embargo, esta inversión pública tuvo que implementarse nuevamente como una manera de activar la economía a partir de la crisis de mediados de los 90's. Esta inversión pública se realizó utilizando el crédito obtenido del gobierno de Taiwán, y fue empleada en la creación de infraestructura y comunicaciones por una parte, y en el desarrollo agrícola por otra.

Como parte de un proceso globalizador, Paraguay inicia la reducción arancelaria en 1989 con una tasa promedio que descendía del 54% hasta el 15%. Estas reducciones arancelarias se acentúan con la entrada de

[17] Se estima que este proceso se daría en el primer semestre del 2002. Concretamente la apertura de los sobres está prevista para el 17 de marzo en el caso de Antelco, y con relación a Corposana, los técnicos de la Secretaria de la Reforma esperan terminar los trámites en noviembre del 2002.

Paraguay al MERCOSUR como una estrategia de desarrollo aprovechando su ventaja en producción agrícola y producción de bienes de consumo final.

Esta internacionalización de la economía Paraguaya se ve reforzada en 1992 con el establecimiento de un nuevo régimen tributario, siguiendo las orientaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), estableciendo un arancel medio del 9%. Sin embargo, las reducciones arancelarias efectivas se ven limitadas por la gran cantidad de contrabando existente en la economía.

Por otra parte, con la entrada en el MERCOSUR el arancel decidido unilateralmente por Paraguay hacia el resto del mundo se incrementa como parte del acuerdo de arancel común establecido por los países socios. Este arancel promedio se incrementará del 9.1% en 1995 y para el 2006 serán del 11%.

Para finales de la década de los 80 y principios de los 90, se inició un proceso de liberalización financiera reduciendo el encaje legal a los depósitos bancarios del 42% al 18%, liberalizando las tasas de interés activas y pasivas, y autorizando a las instituciones públicas a depositar en los bancos privados en lugar de la banca central. Esto aumentó considerablemente los recursos dedicados al financiamiento interno, pero también aumentó el peligro de un colapso financiero a partir de la dificultad de control de los flujos monetarios mediante el sistema de créditos.

Estos recursos fueron generalmente destinados al financiamiento del consumo a tasas significativamente mayores. Aquí existió un desplazamiento del financiamiento a la producción al financiamiento del consumo, eliminando uno de los motores de desarrollo productivo. Antes de esta liberalización financiera, en 1988 los sectores productivos captaban el 66% del total de los créditos concedidos por el sistema bancario. En 1994 esta participación había caído hasta el 32% y en 1997 se mantenía en 31%. El crédito otorgado al consumo y otros fines aumentó del 30% en 1988 al 68% en 1999.

Esta composición de asignación del crédito fue el factor detonante de la crisis financiera de 1995, iniciado con el llamado efecto tequila de México, y que implicaba un problema de cartera vencida que hizo quebrar a 26 instituciones financieras. A fines de 1999, 8 bancos y 10 empresas financieras se encontraban en proceso de liquidación, mientras que 2 bancos y 5 financieras se encontraban en un proceso de disolución voluntaria. Se generó la suspensión de créditos y con ello las posibilidades de financiamiento por parte de los sectores productivos.

La inadecuada supervisión del banco central, la suspensión del pago de pensiones y la inseguridad en un corrupto sistema financiero promovió la privatización del sistema bancario en Paraguay. Actualmente más del 80% de la banca está privatizada en manos de banqueros extranjeros.

Actualmente el gobierno está concentrado en dos problemas: el bajo crecimiento del PIB y el deterioro de las finanzas públicas. Ellos afirman que el crecimiento esperado por el impulso fiscal del préstamo de Taiwán no se cumplió debido a tres factores: primero, el bajo nivel de estabilidad política; segundo, la caída en la demanda de productos agrícolas por sus vecinos y por tanto en sus términos de intercambio; y tercero, la reducción del precio de la soya y el algodón.

Algún organismo internacional como el FMI está de acuerdo que este problema se puede subsanar a partir del futuro crecimiento agrícola, pero señalan que Paraguay debe dar mayores facilidades a la inversión privada y debe generar reducciones en el gasto público, ya sea mediante reducción en la burocracia como en los programas sociales. Por otra parte, sostienen que Paraguay debe generar una sistema político más estable que les permita

crecer de manera sostenida, sin sobresaltos cíclicos supeditados a los tiempos políticos.

El diseño de las políticas económicas está supeditado al programa de monitoreo que el FMI hace en Paraguay. El análisis de las siguientes políticas económicas es por tanto el análisis de los requisitos en términos de política fiscal, monetaria, bancaria y de sector externo requeridos por el FMI.

El FMI reconoce entre líneas que una de las causas, sino la principal, del poco impacto de las medidas implementadas para levantar una maltrecha economía en 1999 ha sido la inestabilidad política. Estas "externalidades", como las menciona el Fondo, son la principal preocupación, pero su injerencia en ella es muy limitada. El FMI requiere que se apliquen un conjunto de medidas económicas adecuadas para la recuperación económica independientemente de sus condiciones de política interna.

Una recomendación prioritaria establecida por el Fondo, y avalada por este análisis, es el mejoramiento del sistema de estadísticas y cuentas nacionales. La credibilidad de las estadísticas generadas por el gobierno paraguayo son limitadas. La comparación de bases de datos distintas genera disparidades escandalosas en las cifras. Basta comparar el dato de la cuenta corriente de Paraguay en las estadísticas de la CEPAL, las del FMI y las del Banco Central de Paraguay y se encontrarán diferencias de casi 200 millones de dólares, es decir casi el doble de las reservas monetarias estimadas para el año 2001.

Una de las principales conclusiones es que después del monitoreo del FMI en Paraguay, el gobierno paraguayo plantea que en el 2001 se crecerá al 2,8%. Sin embargo, algunos objetivos puestos por el FMI son particularmente ambiciosos y en un año electoral es muy probable que no se ejecuten. Algunos ya fueron suspendidos, como la venta de CORPOSANA, y otros están en fuerte riesgo, como la venta de ANTELCO y la intervención para solucionar la quiebra del Banco Nacional de Fomento. Medidas utilizadas como promesas en un tiempo electoral complicado.

Por lo pronto, el FMI pronostica un crecimiento del 2% (últimamente secundado por el Banco Central de Paraguay) para el 2001. Es decir, 0,8% menor a las predicciones de la administración central pero aún superior a las predicciones de otros analistas como el *Economist Intelligence Unit* que pronostica un crecimiento de 1,5% para este año y de un 2% para el 2002.

4.1. Políticas fiscales

El gobierno intenta reducir el déficit de la administración fiscal en el 2001 en aproximadamente la mitad del nivel registrado en el 2000. Esto es equivalente a una reducción del 4,5% del PIB a una del 2% del PIB. Esto se hará ajustando el gasto de gobierno, el cual se reducirá en 2,2% del PIB, mediante la reducción en inversión pública y el congelamiento nominal de los salarios del sector público.

Los ingresos del gobierno se esperan crezcan en medio punto porcentual del PIB en el 2001, reflejando cambios ya establecidos en el sistema impositivo, incluidos el incremento en el impuesto al diesel; eliminando las facilidades de deducción de impuestos a los bancos a partir de ingresos obtenidos de las empresas; incluyendo el transporte y servicios personales en los impuestos al valor agregado (IVA); incluyendo el IVA a los bienes de re-exportación. También se espera un crecimiento de los ingresos por royalties pagados por la hidroeléctricas debido a una reducción de las obligaciones del gobierno de Paraguay y a un incremento en las tarifas eléctricas.

Como parte del programa de monitoreo implementado por el FMI, una nueva iniciativa de reformas fiscales ha sido enviada al congreso a finales de julio.

Las propuestas impositivas van acorde con la necesidad de establecer una mayor base tributaria. Las principales propuestas son: una ampliación de la aplicación del IVA, que incluya bienes y servicios incluyendo combustible, bienes de lujo, boletaje deportivo, carreteras de paga, compañías de autobuses, productores agrícolas grandes, profesionistas auto-empleados, y técnicos auto-empleados. Otra iniciativa es el doblar el impuesto a las bebidas alcohólicas y cigarros de un 10% a un 20% en el primer caso y de 7% al 14% en el segundo. Finalmente, una reducción en el impuesto a las empresas del 30% al 25%, además de una reducción del 10% de impuestos sobre las ganancias re-invertidas.

En este sentido el FMI anima a resistir las inercias que estas políticas podrían generar. Sin embargo, el FMI considera prudente limitar el aumento impositivo para no generar discordancias en el nivel de consumo. De esta forma, el gobierno de Paraguay implementará medidas de eficiencia en la administración tributaria: eliminar puntos de corrupción, eliminación de gastos superfluos en la administración central, lucha contra la evasión de impuestos de las empresas, re-estructurar los criterios impositivos de las re-exportaciones, aumentar la transparencia de los procesos aduanales y la introducción de loterías fiscales para asegurar la emisión de recibos con desglose del IVA.

Sin embargo estas medidas, y todas las anteriores, tendrán un impacto limitado toda vez que existe una marcada debilidad en la economía y tienen poco apoyo político.

El FMI está preocupado por el creciente déficit público que creció de un 15% del PIB en 1996 a un 33% del PIB al final del 2000. Ya que se financian mediante deuda externa e interna, esto implica altos pagos de servicios de deuda pública. Además existe un cúmulo de obligaciones que no son formalmente catalogados como deuda, pero que al final el gobierno debe responder por ellos. Estas obligaciones incluyen las perdidas de la seguridad social y las perdidas del Banco Nacional de Fomento. El gobierno de Paraguay aseguró que estos no significarían mayor problema, ya que el plazo de pagos de servicios de deuda y obligaciones tienen suficiente margen de compensación.

El desempeño financiero de las compañías paraestatales mejorará a partir del ajuste de tarifas generado a finales del año 2000 y principios del 2001. Con el incentivo de privatizar la telefonía, ANTELCO ajustó sus tarifas a estándares internacionales y acorde con la competencia en telefonía celular y CORPOSANA aumentó sus tarifas en un 10%. El incremento en el precio de los combustibles responde al incremento en el nivel de precios mundial del petróleo. La electricidad aumentará sus tarifas gradualmente en nueve meses a un porcentaje de 2,6% mensual.

4.2. Reformas estructurales

El FMI requiere una reforma laboral aplicada a empleados del sector público, que representan la mayor rigidez en el proceso de desregulación del sector. A esto, el congreso aprobó en diciembre pasado la Ley 1626 que modifica la relación laboral unificando la legislación laboral a todas las agencias del gobierno, establece parámetros claros de profesionalización del servicio público, mejora el control de personal contratado, clarifica los parámetros de jubilaciones y pensiones, regula los pagos de horas extras, y homologa los horarios de trabajo y su peso hora-hombre en todas las agencias y dependencias gubernamentales.

El FMI está altamente preocupado por el deterioro del sistema de seguridad social. El Fondo sugiere eliminar la administración conjunta de fondo de pensiones y servicios de salud ofrecidos por el Instituto de Protección Social, el uso de fondo de pensiones para financiar los gastos en salud, y las células

de corrupción dentro del instituto. También se sugiere reducir el uso de los fondos del IPS en financiamiento del sector privado y como ayuda al Banco Nacional de Fomento.

El Fondo insiste en generar una equivalencia necesaria entre el fondo de pensiones y el sistema de contribuciones, de tal manera que se necesita reducir las pensiones o aumentar la edad de jubilación. El manejo administrativo adecuado de estos sistemas de seguridad social es el elemento indispensable en la política sugerida por el FMI y adoptada por el gobierno de Paraguay.

4.3. Política Monetaria y reforma bancaria

La política monetaria seguirá el éxito relativo generado en la estabilidad de las variables monetarias. Sin embargo, esta estrategia de desarrollo debe eliminar el desgaste producido en las reservas internacionales mediante un esquema de aumento en las tasas de interés, y la necesaria liberalización de los tipos de cambio. El gobierno plantea un esquema que conduzca a una "independiente política monetaria" basada en la reducción de la inflación a partir de la liberalización real del tipo de cambio.

Por otra parte, se plantea la necesidad de la capitalización de los bancos comerciales para fortalecer el sistema financiero (a excepción del BNF). El estancamiento económico ha afectado la calidad de portafolio de los bancos y la solidez del sistema financiero.

La reestructuración de significativos volúmenes de préstamo en el 2000 debería conducir a un moderado mejoramiento en el 2001, esperando para completar el despegue de la economía que por lo pronto se antoja muy complicada. La limitación del crédito, que esta estrategia puede generar, puede ser compensada con una flexibilización de los tipos de cambio. Sin embargo, el gobierno de Paraguay encuentra un factor de riesgo con esta estrategia ya que este manejo puede generar más crisis de deuda vencida, ya que el 55% de los prestamos bancarios están generados en dólares.

De acuerdo a lo visto anteriormente, el Banco Nacional de Fomento necesita ser altamente reestructurado. Se necesitan establecer políticas de restricción de crédito, específicamente agricultores sin acceso a la banca privada. De la misma forma, se establece la necesidad de evitar la concesión de grandes prestamos a una sola persona u organización. Las autoridades ejecutarán estas estrategias (o al menos eso es lo que se pretende, aunque en discurso esos planes ya fueron echados abajo con las promesas en tiempos electorales) y orientarán los créditos solamente a pequeños productores agrícolas, a la agro-industria y al sector forestal.

4.4. Sector externo

Las autoridades estiman que el déficit de la cuenta corriente decrecerá al 1,1% del PIB en el 2001, y el 4,2% del PIB en el 2000. Este comportamiento refleja principalmente el aumento en la cosecha de algodón y soya, que representan el 40% de las exportaciones totales. Este crecimiento en la cosecha es de un 30%, aunque su precio se espera que caiga en un 6%.

El ajuste fiscal y la depreciación real moderada del Guaraní generaron competitividad para el 2001. Sin embargo, una depreciación mayor, en el orden del 9% generará un mayor nivel de competitividad promoviendo exportaciones no tradicionales y eliminando parte de la demanda por importaciones.

Por otra parte, el valor de las re-exportaciones seguirá disminuyendo conforme Paraguay se integre aún más en MERCOSUR, sea haciendo un esfuerzo considerable para aumentar la calidad de las exportaciones

mediante la implementación de mejores medidas sanitarias y el impulso a la maquila a través de las excepciones impositivas para los productos exportables.

4.5. Perspectivas

De acuerdo al FMI existen dos escenarios posibles, suponiendo que las autoridades siguen una política fiscal prudente después de las aprobaciones a los ajustes estructurales planeados en el 2001. Estos escenarios son, sin embargo, limitados por los tiempos electorales, toda vez que muchas de las propuestas ya han sido desechadas y muchos de los controles y monitoreos violados.

Dentro del panorama optimista el FMI establece tasas de crecimiento de alrededor del 3%, originadas por un aumento de la demanda externa causado por los ajustes en tarifas y procesos de depreciación moderado del guaraní entre el 2001 y 2002; el apoyo de la recuperación de la economía brasileña y el aumento de los precios internacionales del algodón y soya. El crecimiento de las importaciones-exportaciones se dará en alrededor del 6% reflejando el mejoramiento de los términos de intercambio y una depreciación real del tipo de cambio de cerca del 7% para finales del 2003.

Al mismo tiempo, se espera un balance positivo de la cuenta fiscal para el 2006. La privatización de ANTELCO y CORPOSANA impulsarán la inversión privada aumentando así mismo las reservas internacionales. El ingreso de recursos frescos en la economía y el correcto cumplimiento de las obligaciones de deuda del gobierno generará para el 2006 una reducción del nivel de deuda pública cercana al 33% del PIB. Se generará la recuperación bancaria y el aumento del crédito que promueva la inversión privada, aumentando así mismo el nivel de ahorro nacional un 4%. La inflación, después de un pequeño período de discreto crecimiento, bajará a finales del periodo del actual 8.5% a menos del 4%.

El segundo escenario presentado por el FMI es el pesimista, donde el crecimiento de demanda externa es insuficiente para compensar el impulso fiscal conduciendo a un estancamiento de la producción y de las exportaciones. Sin embargo, el déficit fiscal caería del 3% al 1% del PIB en 2005-2006. Tomando en cuenta el efecto puntual de las privatizaciones de ANTELCO y CORPOSANA, el escenario de inversión permanecería idéntico al escenario anterior. Sin embargo, las reservas caerán hasta 110 millones de dólares para 2001 pero se estabilizarán más tarde. El déficit externo se mantendrá en 36% del PIB.

Aparte de estas consideraciones del FMI, que no pasan de ser un buen ejercicio mental, el panorama económico y social de Paraguay está altamente sujeto a factores externos y algunos fuera del alcance económico del país. Entre ellos figuran:

1. La cada vez mas baja credibilidad del MERCOSUR como asociación económica. Este acuerdo presenta fracturas importantes a partir del deterioro en la relación de los principales socios comerciales y el uso de prácticas desleales al comercio con barreras no arancelarias.

2. Los conflictos políticos internos que arrastran cualquier intento de reforma económica hacia espacios de discusión política.

3. El notable nivel de corrupción al interior del gobierno y como una forma de vida de la sociedad. Este limita fuertemente la credibilidad y eficacia de cualquier reforma económica.

4. El alarmante nivel de estancamiento de la economía mundial.

Ante estas consideraciones, creemos que los planteamientos y reformas implementadas mediante el programa del FMI son los correctos desde el punto de vista económico. Las reformas en política económica y las institucionales se apegan a los requisitos mínimos de desarrollo para este país. Debe quedar claro que estas medidas no son parte de un conjunto de posibilidades, sino las estrictamente necesarias para evitar mayor inestabilidad económica.

De tal forma, nuestras sugerencias de desarrollo se circunscriben a otras esferas. Asumiendo que los conflictos políticos seguirán irremediablemente y las externalidades del mercado mundial continuarán, nuestras recomendaciones serían:

1. Un programa de combate a la corrupción en las agencias económicas principalmente dentro de la Banca Central, aduanas e impuestos, monitoreado por organismos internacionales y la sociedad civil.

2. Desvincular los tiempos políticos y los cambios en la dirección de la Banca Central. Es decir, generar una dependencia real de esta institución.

3. Incentivar aún mas los programas de profesionalización en las agencias económicas.

4. Tratar de desvincular el ciclo económico del político mediante el nombramiento de directivos de control en las agencias económicas del gobierno con independencia legal y fuera del espectro partidario.

5. Institucionalizar la existencia de un cuerpo civil capaz de verificar y denunciar irregularidades dentro de los procesos de contabilidad y de control económico.

III. Situación del Bienestar

Hablar de bienestar en Paraguay resulta paradójico. Siguiendo una lógica sencilla, las políticas, programas sociales y estrategias de reducción de pobreza tienen que ver con la calidad de las instituciones del país. En este sentido, ni la democracia ni el desarrollo son sostenibles sin que exista un sistema institucional transparente y fiscalizable por los ciudadanos. Sin embargo, pese a que el Paraguay se rige por un sistema formalmente democrático, el empeoramiento de los niveles de vida e indicadores de pobreza de la población en la última década, especialmente después de 1996, es una manifestación clara de la inexistencia de estas capacidades institucionales. Por esta razón, vale la pena preguntarse cuánta pobreza y qué niveles de deterioro en la calidad de vida de la población ha supuesto la transición a la democracia.

Para tener una perspectiva general de la situación del país es interesante considerar que entre 1990-1999 el nivel de desarrollo humano en Paraguay aumentó sólo en un 0.024% (en 1990 el país ocupaba la posición 84 del ranking con un IDH de 0,706, ascendiendo en 1999 al lugar 81 con un 0,736). Sin embargo, en general no se produjeron cambios y mejoras sustanciales en los indicadores que componen el índice.

En 1999 alrededor de una tercera parte de la población estaba debajo de la línea de pobreza, un 3% mas aproximadamente que el nivel de 1990. La pobreza se concentra generalmente en las áreas rurales que han experimentado un crecimiento tanto en la magnitud como en la profundidad de esta. El porcentaje de población que cae dentro de la línea de extrema pobreza se incrementó de 21.4% a 26.5% entre 1995 y 1999.

Hasta 1996 Paraguay había presentado un crecimiento más o menos sostenido y eso había permeado hasta las clases más bajas. Sin embargo, este crecimiento decreció la pobreza en las grandes ciudades pero la aumento en el área rural. La organización de la tierra de tipo latifundista, la orientación a nuevos cultivos industrializados y la orientación exportadora de la economía paraguaya deprimió la economía de los pequeños campesinos que sustentaban el 80% de la agricultura. Este fenómeno, aunado a la irregularidad de la tenencia de la tierra producida por una débil estructura de instituciones y libertades económicas, generó un proceso de despojo agrícola y reforzó los problemas de latifundismo exacerbando la pobreza de pequeños campesinos convertidos ahora en peones de trabajo.

Asociado con la endémica pobreza va la desproporcionada distribución de la riqueza y posesión de la tierra. La distribución del ingreso en Paraguay es una de las mas inequitativas de América latina, con un índice Gini de 0,66 en 1999. Por otra parte cerca del 10% de la población rural posee dos terceras partes de la tierra, a la vez que el 70% de la población rural posee menos de 10 hectáreas.

Además, la pobreza se asocia con un decremento del ingreso real promedio per cápita, la distribución de la riqueza en las áreas rurales ha empeorado. El Índice Gini creció de 0,56 en 1995 a 0,66 en 1999. Esto coincide plenamente con la caída en el precio del algodón, la caída de la producción en los pequeños predios y el aumento de la producción en los grandes predios.

Por otra parte, la pobreza está relacionada con los logros educacionales. A la vez que la tasa de inscripción a educación primaria es alta en el área rural y urbana, existe un fuerte vacío en logro académico en la educación secundaria donde sólo el 29% de los niños del área rural son inscritos, comparado con el 41% del total del país.

1. Pobreza

Como hemos visto, la crisis del modelo productivo vigente, una estructura familiar joven con altas tasas de dependencia, bajos niveles de formación y capital humano, precarias condiciones en el sistema sanitario, una marcada debilidad institucional del sector público y una estructura cada vez más desigual en la distribución de los ingresos y la tierra han tenido como consecuencia el aumento en los indicadores de pobreza de la población. Pese a la existencia de programas y proyectos en infraestructura de apoyo a la satisfacción de necesidades básicas, el crecimiento del déficit habitacional existente y la falta de monitoreo sobre la expansión de la red de agua potable y alcantarillado, demuestran la falta de fiscalización pública sobre estas inversiones. Finalmente, la agudización de las brechas de ingreso, las altas tasas de deserción escolar primaria, los altos índices de mortalidad materno-infantil son manifestación clara de la precaria institucionalidad social del país.

1.1. Indicadores de pobreza y distribución

De acuerdo con las mediciones existentes en el país, la pobreza es caracterizada a través de una línea de ingreso o consumo, por debajo de la cual se estipulan los mínimos necesarios para la subsistencia[18]. En estos últimos años el crecimiento económico estuvo lejos de las metas oficiales establecidas, para 1990 el PIB crecía a un ritmo de 2,4%, descendiendo a

[18] "Pobres extremos" son aquellos que tienen ingresos inferiores al costo de una Canasta Básica de Consumo de Alimentos (es decir, del valor de una Línea de Pobreza Extrema). "Pobres No extremos" son quienes tienen ingresos mayores al costo de una Canasta Básica de Alimentos, pero inferiores al de una Canasta Básica de Consumo Total (de alimentos y no alimentos, es decir, de una Línea de Pobreza Total). En consecuencia, serán "no pobres" aquellos que tienen ingresos mayores a la Línea de Pobreza Total.

1,7% en el periodo 1995-2000[19]. Al mismo tiempo que el desempleo crecía de 14,3% en 1997-98 a 17,6% en 1999, la pobreza crecía de 14,8% a 18,2%.

Evolución de la Pobreza 1994 – 1999

Área	1994	1995	1996	1997-98	1999
Urbana					
Extrema pobreza	7,8	6,8	4,9	7,3	6,1
Pobreza	19,1	16,9	16,3	15,9	20,6
Total	26,9	23,7	21,2	23,1	26,7
Rural					
Extrema pobreza	N/D	21,4	N/D	28,9	26,5
Pobreza	N/D	15,8	N/D	13,7	15,4
Total		37,2		42,5	41,9
Nacional					
Extrema pobreza	N/D	13,9	N/D	17,3	15,5
Pobreza	N/D	16,4	N/D	14,8	18,2
Total		30,3		32,1	33,7

Fuente: DGEEC, 2000.

Si bien las estadísticas de pobreza en el Paraguay varían considerablemente dependiendo de los organismos que la miden, todos coinciden en que la cifra se ha incrementado en los últimos años. Los datos muestran una clara concentración de la pobreza en el sector rural, donde se estima que seis de cada diez personas son pobres.

De acuerdo con el estudio de Moreley y Vos (1998), la pobreza rural en Paraguay se incrementó de un 53% a un 60% entre 1992 y 1995. Además, de acuerdo a datos de 1999, es en este segmento donde se registra la mayor incidencia de pobreza extrema. Pese a que las características de la pobreza rural en América Latina son, de por sí, poco estudiadas, en el Paraguay una de las principales causas de esta situación se debe a la relación existente entre propiedad y productividad de la tierra.

El agotamiento del modelo productivo que afecta a la economía paraguaya está estrechamente ligado a la estructura de propiedad de la tierra. El país cuenta con una de las distribuciones de tierra más duales en la región. En el periodo 1981-1991 el Gini aumenta significativamente de 0.89 a 0.93. Entre las causas que explican el aumento de los índices de concentración de tierras está la existencia de subsidios crediticios a quienes poseen grandes extensiones de terreno, y la fragmentación de la tenencia de pequeñas fincas familiares dada la alta tasa de crecimiento de la población rural (Molinas, 2000).

De acuerdo a las estimaciones, el 70% de los pobres y el 85% de los extremadamente pobres viven en el área rural. Una cuestión paradójica es que el sector agrícola sea la principal actividad económica del país[20], aunque de acuerdo con datos de CEPAL, un 60% de la población posee sólo un 6,6% de la tierra, mientras el 10% más rico de la población posee un 66,4% del total de la tierra del país.

Entre los problemas que agudizan esta situación están: el que hay graves problemas de acceso a las tierras para las nuevas familias campesinas; que la mayor parte de los actuales propietarios trabaja con superficies demasiadas pequeñas o con suelos muy desgastados; que la producción se

[19] El PIB per cápita para 1998 era 1629 US$ de acuerdo a datos proporcionados por National Accounts Database of the UN Statistics Division Common Database (a dólares de marzo del 2001).
[20] Un dato que llama la atención es que el sector agropecuario, no obstante es el motor de la economía del país, absorbe sólo el 15% del crédito disponible para actividades productivas.

concentra en pocos cultivos sujetos al deterioro de rendimientos e inestabilidad de precios; la baja productividad de la tierra es exacerbada por insuficiencias educativas, así como por la utilización de insumos y tecnologías inadecuadas; la venta de productos se realiza en condiciones desfavorables; y la superficie regada es hoy casi inexistente, a pesar de los abundantes recursos hídricos con que cuenta el país.

Siguiendo a los expertos, el mínimo necesario para superar los niveles de pobreza rural es la tenencia de más de 10 hectáreas de tierras, condición que no se cumple para la mayoría de la población rural del país, y que se traduce en una mayor incidencia de pobreza extrema y constitución de potenciales focos de conflictividad social en torno al problema de la propiedad y medios de producción de la tierra (Molinas, 2000).

Por otra parte, un pequeño número de latifundistas posee la mayoría de las tierras productivas del país. El 1,5% de las explotaciones de latifundistas rurales dedicadas a la ganadería controla el 79% de las superficies productivas, mientras el 88% del resto de las explotaciones del país desarrolladas por campesinos ocupan sólo el 8% de estas tierras (Barrios, 1999). La intensificación de la descomposición campesina[21] y consecuente exclusión socio-económica rural se agudizan por el incremento de la minifundización, la crisis del algodón y fuerte proletarización de la mano de obra familiar[22].

Es claro que en el país la modernización agraria se ha desarrollado de manera excluyente, basada en el predominio de pequeñas y medianas explotaciones empresariales, concentradas en las zonas fronterizas con Brasil y Argentina, durante la década de los 70's y 80's principalmente[23]. El desarraigo y conflictividad social campesina se han agudizado con el deterioro progresivo de los ingresos y las capacidades de reproducción de las explotaciones agrícolas. La presión por la tierra no sólo se ha manifestado en la rápida subdivisión de las parcelas campesinas, sino también en la demanda por nuevas tierras, manifestada a partir de 1989, en numerosas ocupaciones a latifundios llevadas a cabo de manera pacífica o violenta[24].

Finalmente, los niveles de educación y salud de la población campesina se han mantenido precarios. Se estima que para 1997 alrededor del 80% de este segmento era analfabeto funcional. Por otro lado, el acceso a los servicios de salud se restringe debido a la carencia de recursos en el área rural y a la gran dispersión de la población. La pobreza rural se agrava por un factor externo que es la actual restricción que los países limítrofes están imponiendo a la migración paraguaya, y que se explica por la propia crisis de empleo de los países vecinos.

El proceso de creciente concentración de la tierra, desplegado en los 90's, la inviable y hasta ahora irrealizada Reforma Agraria, han sido factores determinantes del aumento en las brechas de concentración del ingreso en el país, y probablemente viceversa[25].

[21] Alrededor del 70% de los pequeños campesinos, con propiedades menores a 20 hectáreas no tienen acceso a un crédito. Otros sólo pueden recurrir a créditos de alto costo canalizado por intermediarios informales. Se estima que no más del 7% es atendido por el sistema formal. A ello se añade que la mayor parte de los campesinos carece de títulos de propiedad sobre sus tierras, generando disputas y privándolos de garantías que podrían facilitar el acceso al crédito.

[22] La coexistencia de pocos rubros de renta con cultivos de subsistencia, el uso intensivo de la mano de obra familiar y en el empleo de una tecnología precaria con grandes latifundios ganadero – forestales, donde claramente las explotaciones campesinas no alcanzan el grado de competitividad necesario para sobrevivir.

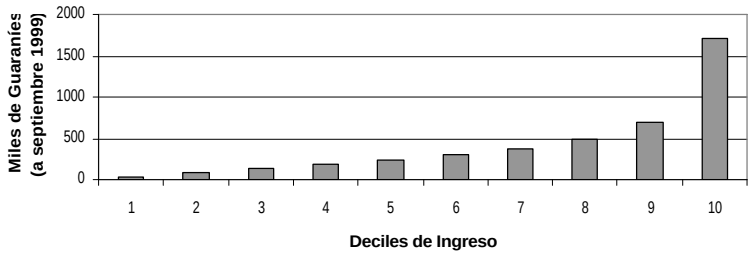
[23] Se habla de una modernización excluyente en cuanto la estructura agraria cierra las fronteras agrícolas para los grupos campesinos (es decir, incentiva desde mediados de los 80 la habilitación/colonización de tierras públicas y privadas in-explotadas por producción agrícola, a través de la instalación de asentamientos), pero las mantiene abiertas para los empresarios agrícolas, ganaderos y agroindustriales.

[24] Entre 1989 y 1993 el 69 % de los 149 casos de conflictos colectivos de tierra (ocupaciones, expropiaciones y desalojos) atendidos por el Comité de Iglesias, tuvo lugar en los Departamentos de frontera agrícola (Alto Paraná, San Pedro, Caaguazú y Canindeyú).

[25] Cabe destacar que, si bien no ha existido un proceso de reforma agraria, si se han producido distribuciones presídales de tierras públicas. Sin embargo, esto no ha ofrecido una solución a los crecientes problemas de concentración y distribución de la tierra.

Paraguay se encuentra también entre los países con peor distribución de la riqueza en la región. En 1999 el 20% más rico concentra un 62,4% del ingreso, mientras el 10% más pobre concentra sólo un 0,7% de éste[26], con un Gini estimado de 0.6 de acuerdo a datos del BID y FMI.

Ingreso familiar por persona, 1999



Fuente: DGEEC, 2000

De acuerdo con datos del BID, el Gini urbano es de 0.5 para 1983, baja levemente a 0.4 en 1990, para volver a crecer en 1995 a 0.5 y alcanzar los niveles de 0.6 que se registraban para 1999. Esto demuestra una progresión en la desigualdad que se correlaciona con el desbarajuste y completo desarreglo institucional que ha vivido el país durante sus años de transición democrática.

Otro aspecto relevante de la pobreza es, dada la estructura etárea de la población, su alta incidencia en niños y jóvenes. De hecho, el 42% de la población entre 0 y 14 años padece una condición de pobreza, al menos el 63% de los niños entre 0 y 6 años presenta al menos una necesidad básica insatisfecha, condiciones que se suman a los altos niveles de deserción escolar y de trabajo infantil[27].

La alta concentración de ingresos y la falta de acceso a los medios de producción ha ocasionado en los últimos años el empobrecimiento de sectores medios y medio-bajos, desplazándolos hacia condiciones de riesgo y alta vulnerabilidad social. A la pobreza extrema, por otro lado, se suman condiciones de discriminación rural-urbana, de género e intergeneracional, minando las condiciones necesarias para avanzar hacia una mayor integración social del país, a la luz del desarrollo de procesos de la liberalización política.

1.2. Satisfacción de necesidades básicas

En América Latina, el análisis de la pobreza urbana se asocia a la existencia de altas concentraciones de población en bolsones marginales a los asentamientos urbanos. Sin embargo, la pobreza urbana en el Paraguay tiene características más extendidas, caracterizándose por condiciones habitacionales y medioambientales de fragilidad. Como vimos, ni aún en el periodo de auge migratorio campo-ciudad 1982-1992, se produjo una corriente migratoria suficiente que generara la formación de bolsones marginales de pobreza. Sin embargo, dada la precaria articulación institucional de las políticas públicas y dotación de servicios básicos, estos

[26] En cuanto al ingreso generado por el trabajo en áreas urbanas, analizando los dos extremos: el 20% más rico percibe una media de G.1.160.000 mensuales (71,4%); mientras que el 20% más pobre solamente llega a G. 91.000 mensual (54,7%).

[27] Como ya es sabido, la pobreza está directamente relacionada con el nivel educacional de la población. Mientras a escala primaria, tanto en la zona rural como la urbana los niveles de escolarización se mantienen similares, la brecha se dispara con la educación secundaria, pues frente al 41% matriculado de las zonas urbanas, sólo existe un 29% en las zonas rurales. Finalmente, es preciso recalcar que en el 20% más pobre de la población el promedio de años de escolaridad es de 4,4 y que un 18,7% de ellos es analfabeto, cifras que mejoran a 9,4 años y 3,6% para el 20% más rico.

flujos de población si desencadenaron condiciones de pobreza extendida dentro de las áreas urbanas.

De acuerdo con datos del Banco Mundial, en 1985 la provisión de servicios sociales básicos beneficiaba al 49% de la población, diez años después había caído a 32%, con el progresivo deterioro en la asignación de viviendas y redes de agua potable principalmente. De esta forma, es posible hablar de un proceso de urbanización regresivo para el país, pues pese al aumento de la población urbana, la dotación de servicios disminuye de un 60% a un 20% entre 1985-1995 (UNICEF - WHO, 2000).

A esto se suma un agudo déficit habitacional urbano que vive el país. En 1998 existían en el área urbana un 14,2% de hogares con hacinamiento, porcentaje que aumentaba a 33,6% en las zonas rurales. Además, en 1996, el 17% de los hogares eran “ranchos” construidos con materiales precarios del tipo adobe, paja y madera. En suma, en 1999 el déficit acumulado de viviendas o soluciones habitacionales era de 380.000 unidades, con un déficit acumulativo de 15.000 anual, evidenciando la imposibilidad de la ciudad de absorber los flujos de población existente.

En la zona rural la información es precaria. Sin embargo, de acuerdo con e Banco Mundial, la dotación de servicios no varió sustancialmente en este periodo, bordeando un 44%. Aún así, los niveles de pobreza extrema en las zonas rurales se han incrementado en los últimos años, cuestión que necesariamente ha de correlacionarse con una precarización de las condiciones de vida de la población.

De acuerdo a datos de 1999, del quintil más pobre de la población apenas un 11,2% cuenta con acceso a agua potable, un 69% tiene electricidad, un 1,2% acceso a teléfono, un 0,3 a sistemas de alcantarillado público y un 3,2% a sistemas de recolección pública de basura. Mientras, del quintil más rico, un 55,5% cuenta con acceso a agua potable, el 96,6% tiene electricidad, el 58,1% acceso a teléfono, un 21,6% a sistemas de alcantarillado público y un 57% a sistemas de recolección pública de basura. Respecto de las condiciones y calidad de vida para el año 2000, se estimaba que el 79% de la población contaba con acceso a agua corriente, abarcando un 95% en las zonas urbanas y sólo un 58% para las zonas rurales. Sin embargo, entre 1997 y 1998 sólo el 46,7% de los paraguayos recibía agua potable, bebible, en sus casas (UNICEF - WHO, 2000).

1.3. Grupos excluidos

Si bien es cierto que es difícil establecer los límites de la integración/exclusión social en el país, debido a que las reglas que articulan la inclusión están definidas principalmente de manera informal, también lo es que hay grupos que están específicamente afectados por situaciones de pobreza. Hemos analizado el caso de los campesinos en lo que respecta a la pobreza rural, mas hemos de analizar también la situación que afecta a los pueblos indígenas, a niños y mujeres.

1.3.1. Situación del pueblo indígena

Con la Constitución de 1992, a través del Art. 140, se reconoció la pluriculturalidad y bilingüismo de la sociedad, considerando que el 95% de la población es de origen mestizo español-guaraní. La Constitución también garantiza el reconocimiento de los pueblos indígenas como grupos culturales anteriores a la formación y organización del Estado paraguayo, lo que significó el reconocimiento de su identidad étnica en sus respectivos hábitat, su forma de propiedad comunitaria de la tierra, el derecho a su autodeterminación y autogestión, el derecho a una educación formal que contemple sus características culturales, y una discriminación positiva en la

exoneración de tributos y cargas públicas a fin de facilitar su participación en la vida económica, social y política del país.

Al año 1990 se registraba un 2% de población estrictamente indígena (aproximadamente 50.000 habitantes), pertenecientes a 17 etnias distintas y distribuidos en 5 familias lingüísticas (Tupí-Guaraní, Zamuco, Mataco-Mataguayo, Maskoy, y Guaicurú)[28]. La distribución por sexos en la población indígena rompe levemente la paridad media del país, pues del total de población un 51,8% son hombres y un 48,2% mujeres.

Por otro lado, del total de la población indígena censada, un 59% habita en la región menos poblada del país, principalmente en la zona del Chaco. Sólo un 30% de la población ocupa la región oriental. La distribución de población por región de asentamiento, familia y etnia es la siguiente:

Región	Familia	Etnia	Total	% Regional	% Total
Oriental (41,1%)	Guaraní	Paï Tavytera	8.026	39,6	16,2
		Avá Chiripá	6.918	34	14
		Mbyá	4.744	23,3	9,6
		Aché	639	3,1	1,3
Occidental (58,9%)	Lengua Maskoy	Lengua	9.501	32,6	19,3
		Angaíte	1.647	5,6	3,3
		Sanapaná	1.063	3,6	2,1
		Guaná	84	0,3	0,2
		Toba-Maskoy	2.057	7	4,2
	Matako	Choroti (Manjui)	229	0,8	0,5
		Nivaklé (Chulupí)	7.934	0,3	16
		Maká	1.061	3,6	2,1
	Guaraní	Gurayo	1.254	4,3	2,5
		Tapieté	1.827	6,3	3,7
	Zamuko	Ayoreo	814	2,8	1,6
		Chamacoco	908	3,2	1,8
	Toba-Guaicurú	Toba-Qom	781	2,6	1,6
Total Nacional			49.487	--	100

Fuente: Diagnóstico socio-demográfico del Paraguay, con base en el Censo 1992.

Un elemento central en estructura de integración social del país es el lenguaje. Paraguay es un país bilingüe, en el que el idioma oficial castellano, usado principalmente en la educación formal e instancias oficiales, coexiste con el guaraní como elemento integrador, aceptado y obligatorio en la educación primaria y secundaria desde 1994. De hecho, del total de hogares del país el 35,1% habla sólo guaraní; el 47% habla castellano y guaraní; el 6,6% habla sólo castellano, el 5,6% habla otro idioma, y el restante 5.7% no informó (Censo 1992). Además, aunque el uso del guaraní es predominante en las áreas rurales (59,3% habla sólo guaraní) también es bastante recurrente su uso en las áreas urbanas, donde la tercera parte de la población habla guaraní la mayor parte del tiempo (36.4%) y poco menos de la mitad sólo castellano (41,7%), de acuerdo a datos de la EIH 1997/98.

Si bien el guaraní constituye un factor determinante de la identidad del Paraguay, y por tanto juega un rol central como elemento integrador entre los diferentes estratos sociales, también configura un factor de exclusión, especialmente cuando se analiza desde el monolingüismo. Un ejemplo claro es el que la sociedad paraguaya defina una demanda diferenciada de recursos humanos en el mercado de trabajo, en el que aquellos que sólo hablan el guaraní tienen asignados puestos y tareas de baja calificación, remuneración y de menores beneficios sociales.

[26] El primer censo indígena fue realizado por el INDI en 1981. En un primer momento constataron la presencia de 38.307 indígenas, cifra que fue corregida después por el mismo organismo a 45.330 personas. En el Censo de 1992 se registró una población total 49.487 que es la cifra oficial que se maneja hasta hoy.

Algunos autores que trabajan el tema de los costos que la discriminación étnica supone al desarrollo, sostienen que en el Paraguay la brecha de ingresos existente entre los monolingües castellano/guaraní puede explicarse por diferencias en el capital humano existente[29] (Patrinos, 2000). El capital humano está inextricablemente ligado a la calidad y cobertura de la educación en el país, que como veremos cuenta con profundas falencias, tanto desde el sistema educativo, como desde la legitimidad que le atribuyen los usuarios. Por tanto, equidad en la educación y aunar esfuerzos para impulsar una reforma educativa adecuada a las necesidades del país, permitiría allanar el camino para equilibrar las condiciones y resultados del mercado del trabajo.

La matriz socio-económica de las comunidades indígenas rurales en el Paraguay históricamente ha estado perfilada a través de la gestión de una agricultura comunitaria. Las estructuras de parentesco y los vínculos de vecindad, se constituyen en los soportes la convivencia comunitaria, manifestada comúnmente en el fenómeno de la minga. Las comunidades han funcionado, y continúan funcionando, más como productos de esas relaciones primarias, que como instancias organizativas socio-económicas y políticas autónomas.

De esta forma, los problemas de expropiación histórica de la tierra que han afectado a los indígenas no tienen sólo una dimensión económico-social, sino también un fuerte componente cultural. La legislación de fondo, el marco constitucional y la aprobación por el Congreso Nacional del Convenio 169 con la OIT sobre "Pueblos indígenas y tribales en países independientes" (Ley 234/93), significaron un paso importante en el reconocimiento de sus derechos. Sin embargo, la incorporación de estas normas al derecho paraguayo no ha significado su vigencia efectiva, pues los mecanismos procesales estipulados para su aplicación constituyen diligencias completamente subordinadas a la voluntad de los actuales propietarios de la tierra[30].

En términos de bienestar social, este segmento es uno de los más desprotegidos de la población. A escala agregada, la pobreza se extiende de manera penetrante y severa entre la población monolingüe guaraní en comparación con aquellos bilingües y monolingües castellano, con cifras del 37%, 24% y 11% respectivamente. Respecto de su acceso a educación, pese a los esfuerzos desplegados por la Reforma, la red pública no alcanza a proveer de este servicio, registrando la población acceso sólo a la educación primaria, con escasa permanencia más allá del tercer grado.

El problema se hace más evidente cuando observamos las cifras proporcionadas por el Ministerio de Educación, respecto de la tasa de analfabetismo indígena, que bordea el 64%. En 1997 habían registradas 170 instituciones de educación primaria indígena, en las cuales sólo el 14% de los alumnos asistía al grado académico correspondiente respecto de su edad. En lo que se refiere a planes bilingües de educación, materiales, infraestructura y capacitación de maestros, las políticas de promoción son

[29] Asumimos una relación positiva entre los niveles de educación y los márgenes de ganancias, en tanto la educación contribuye significativamente a la productividad individual en el mercado del trabajo, y por tanto a mejores ingresos. De acuerdo con la tradición institucional, la segmentación en el mercado del trabajo presenta un mercado primario (de alta productividad y altos ingresos) y uno secundario (de baja productividad e ingresos). Aquí se sostiene que los grupos monolingües indígenas están atrapados en este segundo tipo de mercado, lo que significa y explicaría sus altos índices de pobreza.

[30] "En efecto, la ley prevé una tramitación aparentemente sencilla, en la que basta que una comunidad denuncie, por sí o por apoderado, su existencia y su pretensión territorial ante el Instituto de Bienestar Rural (IBR), quien con el concurso del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), una vez agotado unos trámites burocráticos de rigor, solicitan la oferta de las tierras reivindicadas a los propietarios de las mismas. En este caso, el afectado puede o no ofertar sus tierras, ya que no hay exigencia legal que lo obligue. Si se niega a vender o si el precio ofertado está por encima del valor real de las mismas, tanto el INDI como el IBR se ven impedidos de proseguir con las negociaciones que marca el procedimiento administrativo, y el caso debe, inexorablemente, ser derivado al Congreso para el estudio de una eventual expropiación. Una vez en el Congreso, los indígenas tienen que convencer acerca de la validez de sus derechos a los diputados y senadores, que en su totalidad provienen de partidos políticos identificados con los intereses de los propietarios rurales. Esta tarea no es fácil, pues el objeto de la reivindicación indígena ataca la base económica fundamental que sostiene el poder de la clase social de mayor preponderancia en el Paraguay: la tierra" (Tierra Viva, 1996).

casi inexistentes. Finalmente, en términos de su acceso a salud, el servicio y la cobertura son precarios, de carácter meramente preventivo, principalmente en la zona del Chaco (Petrinos, 2000).

1.3.2. Situación de la mujer y los niños

Durante los últimos años de la dictadura de Stroessner surgieron numerosos grupos y organizaciones de mujeres[31], que con un carácter reivindicativo, a escala político y social, se enfrentaban a la combinación de la represión político-militar y la cultura patriarcal-autoritaria existente en el país, intentando reivindicar la consecución de derechos civiles, políticos y sociales para las mujeres. La transición iniciada en 1989 significó el comienzo de un nuevo escenario de apertura y reconocimiento público para este segmento, aún cuando esto no necesariamente se ha traducido en mejoras reales de sus condiciones de vida e integración a la vida pública.

Desde 1989 se incorpora el tema de igualdad de oportunidades a las políticas públicas, a través de su inclusión como tema transversal del Plan Nacional de Desarrollo. En 1990 las organizaciones de mujeres participaron en las reformas respectivas al Código Civil, en 1991 en las reformas del Código Electoral y en 1992 lo incorporan como tema transversal de la Constitución de la República. En 1993 se creó la Secretaria de la Mujer (SM) con el apoyo de la Red de Mujeres Políticas, que luego se articuló como parte de una comisión tripartita integrada por la Coordinación de Mujeres del Paraguay y el PNUD, que tuvo y tiene como función incorporar la perspectiva de género en el diseño e implementación de políticas públicas, de manera transversal y no exclusivamente sectorial[32], post Congreso de Beijing.

En 1997 se lanzó el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 1997-2001 (PIO), que definía los objetivos que habían de alcanzar las políticas públicas a fin de velar por la no-discriminación y equidad de género, definiendo las acciones y compromisos sectoriales concretos para alcanzarlos, estableciendo cuáles son los organismos y autoridades responsables de cada acción[33]. En este marco, en 1998 se puso en marcha el proyecto de los Centros de Iniciativas y Desarrollo para la Mujer, Red CIDEM, con la instalación oficial de la Unidad de Gestión del proyecto en la SM[34].

El problema es que en un país con una institucionalidad estatal frágil como el Paraguay, los discursos, programas y leyes no necesariamente impregnan la lógica operativa del Estado, y por tanto el PIO corre el serio riesgo de no ser incorporado de manera transversal en las políticas de gobierno, o ser desconocido en cuanto se configure un nuevo cuerpo de autoridades políticas[35].

Por esta razón, la SM ha orientado su acción no sólo a través de compromisos sectoriales, sino también a través de compromisos departamentales, en los que cada departamento se compromete a realizar actividades de difusión y capacitación de la igualdad de oportunidades con

[31] Básicamente se trata de movimientos urbanos y formados por mujeres de niveles socioeconómicos medios.

[32] Durante todo el período pre-Beijing la Secretaría de la Mujer (SM) avanzó en la realización de actividades concretas hacia las mujeres, sin participar todavía en el diseño de políticas públicas que incorporaran la dimensión de género de manera transversal. No obstante, es importante mencionar que ya en 1994, además de elaborar el Plan Nacional para la Prevención y Sanción de la Violencia contra la Mujer, se formó una Comisión Interinstitucional compuesta por varios ministerios, la Fiscalía General del Estado, la Policía Nacional, la Municipalidad de Asunción y ONGs. En 1995 se inició el Programa de Fortalecimiento Institucional de la SM, con el apoyo del BID, con el que firmaron un Convenio de Cooperación Técnica no Reembolsable. El objetivo de este Programa es reestructurar, modernizar y fortalecer la capacidad de gestión, a nivel técnico, organizativo y administrativo de la Secretaría.

[33] Entre los acuerdos más relevantes firmados por la SM están el firmado con el Ministerio de Educación y Culto (MEC) a través del cual se crea el PRIOME (Plan de Igualdad de Oportunidades y Resultados para las Mujeres en Educación), el firmado con el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Justicia y Trabajo, y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

[34] El proyecto "Red de Centros de Iniciativa para el Desarrollo de la Mujer"- Red CIDEM, instalados hasta ahora en 9 de los 17 Departamentos. Los Centros CIDEM brindan orientación y apoyo a las mujeres en las áreas jurídica-legal, sicológica y salud.

[35] En esta línea, la participación política y social de las mujeres es aún bajísima: 1 mujer en gabinete ministerial, 3 vice-ministras, un 8% de participación en la Cámara de Diputados y 17,8 en la Cámara de Senadores, y 27% de participación en el Poder Judicial.

apoyo de la Secretaria. Para estos efectos es relevante que hoy, 16 de los 17 Departamentos del país cuenten con una división de la SM, y en 3 municipios se registre la apertura de oficinas de la mujer a fin de incorporar el tema desde el nivel local.

Ahora bien, en términos concretos, la situación de las mujeres presenta características alarmantes sobre todo en temas relacionados con la salud reproductiva, su participación en la economía y la violencia doméstica.

Respecto de la salud reproductiva, el país ocupa el tercer lugar del mundo en prevalencia de muertes maternas, 65% de ellas debidas a una atención deficitaria antes, durante y después del parto[36]. Cabe destacar además, que sólo el 36,2% de las mujeres rurales es atendida por personal médico (CMP - Niksor, 1999). Sin embargo, es destacable la aprobación de la Ley 1680/01 de la Niñez y la Adolescencia, que prevé la atención prenatal para las madres y la atención durante el parto.

El país cuenta con una de las más altas tasas de fecundidad de la región, tasas que descansan en altos índices de embarazos adolescentes no planificados[37]. Aún así, se ha incrementado la prevalencia en el uso de métodos anticonceptivos en el país. De hecho, entre 1987 y 1996, el porcentaje de mujeres que declaraban usar algún método anticonceptivo pasó de 38% a 50% (CEPEP, 1997). Para 1998, la prevalencia en el uso de métodos anticonceptivos era de un 59% con cualquier método y un 49% con métodos modernos (UNFPA, 2000).

Necesariamente, al abordar el tema de las mujeres y la economía es preciso incluir la problemática de las mujeres pobres, incluyendo explícitamente el análisis de las restricciones al acceso a recursos productivos. La situación laboral de la mujer se enmarca en un contexto donde prima la discriminación de género y la falta de reconocimiento hacia la diversidad de roles que juega en la sociedad. Por un lado, las estadísticas tienden a subvalorar el trabajo doméstico, sea porque la misma mujer no se considera trabajadora cuando responde una encuesta o porque el concepto de trabajo tiene que ver sólo con aquel que se remunera monetariamente, lo que tiende a disminuir el peso del aporte económico de las mujeres en las estadísticas[38].

En 1995, la tasa de participación económica de las mujeres aumenta de 22% a 77,1%, si se incluye el trabajo de las mujeres en ocupaciones agrícolas ocasionales y de hogar no remuneradas (PNUD-UNICEF, 1995). Si analizamos el empleo desde el punto de vista de las categorías ocupacionales, y definimos al sector informal como los trabajadores por cuenta propia más los trabajadores no remunerados, encontramos que el 38,2% de las mujeres del área urbana es trabajadora informal, mientras que sólo el 28,8% de los hombres se encuentra en esta categoría[39] (EIH, 1997/98). El análisis del trabajo informal femenino es central cuando se le relaciona con las pautas culturales del país, que modelan qué tipo de actividad corresponde a lo "femenino" o "correcto" para las mujeres[40].

[36] Sólo el 40% de los partos ocurre bajo el mínimo sanitario necesario, y cerca del 20% es asistido por personal medico. El aborto y sus complicaciones es responsable de un 35% de estas muertes, y aún se mantiene establecido como delito en el código penal.

[37] El embarazo y el parto representan una situación de alto riesgo reproductivo sobre todo en mujeres menores de 15 años. De acuerdo a un estudio realizado por la cátedra de Gineco/obstetricia de la Facultad de Medicina de Asunción (1996) y que incluye embarazadas provenientes de todo el país, se ha encontrado en una población de 332 embarazadas adolescentes que un 73% tenían 15 años; el 22,2% sólo 14 años; el 3,6% con 13 años y el 1,2% con 12 años solamente. El control prenatal fue nulo en un 40%, insuficiente en 44,9% y solamente en un 14,7% fue suficiente.

[38] La SM forma parte de la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades en el Empleo, representando al Estado conjuntamente con el Ministerio de Justicia y Trabajo, el Sector Sindical y Empresarial.

[39] En este sentido, a pesar de que la mayoría de las actividades del llamado sector informal se desarrollan en un contexto de precariedad (bajos ingresos, sin prestaciones sociales como seguro médico y jubilación, jornadas laborales muy cortas o muy largas, sujetas a las inclemencias del tiempo), permiten a las mujeres combinar sus "responsabilidades" familiares, -al no tener que cumplir horarios o por realizar las actividades dentro del hogar-, con la obtención de ingresos. Por otro lado, estas actividades son, generalmente, extensiones de las labores domésticas, por ejemplo, lavado y planchado de ropa, trabajo doméstico por horas, venta de comida en la casa, entre otros.

[40] En el país hay una tendencia generalizada y bastante arraigada a restringir el papel de las mujeres al ámbito doméstico. De acuerdo a datos de la DGEEC, en 1997 sólo el 31,5% de la afiliación de las organizaciones sociales registradas correspondía a mujeres, y sólo un 9,7% de ellas ocupaban algún cargo en la organización.

Además, la discriminación hace que las mujeres se vean obligadas a aceptar peores trabajos y retribuciones más bajas. Las tasas de desempleo son mayores para mujeres que para hombres (en 1998 el 14,1% sobre un 11,5%). En las zonas rurales, las mujeres enfrentan principalmente problemas de falta de créditos o bajos créditos y falta de acceso a la propiedad de la tierra. La sobrecarga laboral que representa la responsabilidad exclusiva sobre el trabajo doméstico más la suma del trabajo productivo influye en su acceso diferencial a los recursos, servicios agropecuarios, recreación y participación en organizaciones. Uno de los avances en esta materia viene dado por el Estatuto del Educador, donde se equipara el permiso de maternidad con el Código Laboral, disminuyendo un año al correspondiente para la jubilación por cada hijo/a (hasta 5).

A la vulnerabilidad laboral de las mujeres debido al tipo de actividad que realizan, se suma el aumento en el número de hogares donde ella es la única proveedora. Si en 1986, los hogares con jefatura femenina representaban el 19%, para 1998 el promedio nacional llega al 22%, mientras que en el área urbana sobrepasa el 26%. En los estratos pobres, aumenta el porcentaje de hogares con mujeres jefas de hogar, cuestión que por un lado constata la creciente feminización de la pobreza que se refleja en la resolución y administración cotidiana de la escasez de recursos de los hogares, bajos niveles de escolaridad materno-infanti[41], la aceptación de condiciones de subempleo[42].

Respecto del Índice de Desarrollo de Género (IDG) Paraguay se sitúa en la posición 81 del ranking, que se descompone en una mayor esperanza de vida (72,2 años sobre 67,7 de los hombres), pero sin embargo una menor tasa de alfabetización (91,5% sobre 94%), relativamente similares tasas de matriculación primaria y secundaria (64% sobre 65%) y un sustancialmente menor PIB per capita (3 veces menor que el de los hombres). Respecto del Índice de Potenciación de Género (IPG) el país mantiene la misma posición (con un 0,406), descompuesto en un una participación en el Parlamento del 8%, el 22,6% de mujeres ocupando puestos ejecutivos y administrativos y el 54,1% de mujeres en puestos profesionales y técnicos.

Finalmente, en el país existe un problema grave es el de la violencia intrafamiliar, que aparentemente representan un 25% del total de los crímenes violentos perpetrados. Las mayores dificultades están vinculadas a la escasez de investigaciones sobre el tema, a la precariedad del registro de los casos de violencia y, fundamentalmente, a la aplicación de las medidas jurídicas para llevar adelante denuncias y procedimientos penales que castiguen a los agresores. Desde la creación de la SM y la implementación de ciertas medidas de registro, el número de casos conocidos y denunciados de violencia ha tendido a crecer.

41 En la medida en que son quienes toman la decisión de enviar a los hijos a la escuela o a trabajar.

42 Las jefaturas de hogar femeninas se han incrementado fuertemente en la última década en especial en el área urbana. Es evidente que la captación de este fenómeno aún es difícil sobre todo en el área rural donde predominan pautas culturales muy fuertes que hacen que muchas mujeres jefas de hogar definan al hombre en ese papel. En este punto existe una diferencia bastante importante entre el Censo Agropecuario (1991) y el Censo de Población y Viviendas (1992) con respecto los datos. El primero indica que el 9% de mujeres son jefas de hogar en el sector rural mientras que en el segundo estas jefas alcanzan el 14,9%.

Registro de Casos de Violencia contra la Mujer, Asunción 1994-1998

Fuentes de Denuncia	1994	1995	1996	1997	1998	Total
Secretaria de la Mujer	143	156	155	112	329	895
Centro de Primeros Auxilios	4.693	1.999	3.251	2.760	2.432	15.135
Policía Nacional	479	600	482	345	369	2.275
Fiscalía General del Estado	192	219	720			1.131
Total	5.507	2.974	4.608	3.217	3.130	19.436

Fuente: Secretaria de la Mujer, en Mujeres del Sur- Paraguay

A la fecha, en el país se han logrado avances significativos en torno a una serie de medidas que apuntan a fortalecer la adecuación de las normas jurídicas a los principios de igualdad. En 1994 la SM puso en marcha el Plan Nacional para Prevenir y Sancionar la Violencia contra la Mujer; en 1995 Paraguay ratificó la Convención Interamericana para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Parâ) uno de los instrumentos internacionales más importantes para la lucha contra la violencia hacia las mujeres, a la vez que aprobaba el actual Código Laboral en el que incorpora la figura del acoso sexual (Art. 81). En 1996, en cumplimiento a la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer el gobierno de Paraguay presentó su informe ante el Comité de seguimiento de dicha Convención (CEDAW). En el transcurso de 1997 y 1998 fueron sancionados y promulgados el Código Penal y el Código Procesal Penal, que, si bien presentan ciertas limitaciones, importan avances considerables en cuanto a la defensa de las mujeres ante los actos de violencia, aunque el Código Penal establece la necesaria "habitualidad" a estos actos para que sean castigados. Por último, cabe destacar la aprobación por el congreso de la Ley contra la Violencia Doméstica hacia la Mujer (Ley 1600), que se encuentra actualmente en vigencia y en etapa de implementación.

La violencia intrafamiliar afecta con particular crudeza a los niños, en los que al 50% de las denuncias de maltrato se suma el de abuso sexual (notoriamente más alto en niñas que en niños, con un 30% de las denuncias traducidas en embarazos precoces). Por otro lado, de acuerdo a datos proporcionados por la Secretaria de Acción Social y UNICEF, 2 millones 200 mil niños y niñas forman parte de la población laboral del país, en total un 41% de la población total[43]. A la vez, 42 de cada 100 niños viven en condiciones de pobreza que se manifiestan en indicadores como el que un 14,3% de ellos no asiste o nunca ha asistido a institutos de enseñanza, un 11% sufre de desnutrición crónica.

En términos de calidad de vivienda y satisfacción de necesidades básicas, un 48% de los niños de 0 a 6 años habita en viviendas de buena calidad, un 31% en viviendas de calidad regular y un 21% en viviendas precarias; por otro lado un 38% cuenta con servicios de agua potable, un 43% con pozos sin bomba, un 12% con pozo con bomba y el restante 12% se provee de agua de alguna forma natural (río, vertientes, manantial). Finalmente, más de la mitad de los niños habitan en viviendas que cuentan con letrinas comunes como servicio sanitario, un 38% con WC conectado a pozo ciego, y sólo el 3% disponen de servicios sanitarios conectados a la red de alcantarillado (EIH, 1997/98).

43 De acuerdo a datos proporcionados por UNICEF el 75% de los trabajadores sexuales son menores, 42% menores de 16 años de edad. La pobreza es la principal causa de la desestructuración familiar, la falta de protección, la exclusión y creciente aumento de la prostitución infantil.

2. Sectores sociales

A lo largo del proceso de transición vivido por el Paraguay, la situación socioeconómica, si bien ha mostrado algunas mejoras puntuales, como vimos, no ha significado una mejora sustancial en la calidad de vida de la población o superación de los problemas sociales que afectan al país.

Ante la necesidad manifiesta de contar con instituciones públicas de ayuda social y asistencia gratuita, y enmarcado en una política de promoción de fondos de emergencia ó inversión social impulsada por el BID, se crea en abril de 1989, la Dirección de Beneficencia y Ayuda Social (DIBEN), a través del Decreto-Ley 10/89, con el objetivo de apoyar proyectos en las áreas de niñez, discapacidad, tercera edad y poblaciones afectadas por catástrofes. La DIBEN actúa indirectamente a través del apoyo a propuestas específicas de desarrollo en estas áreas promovidas por ONGs. Además, ha sido contraparte de convenios internacionales con el BID en el programa para promover la participación de la mujer en el desarrollo (PMD), con el PNUD y FIDA en la promoción del programa de desarrollo humano. El trabajo directo de esta dirección se centra en la promoción de políticas de salud.

En 1995 se crea, a través del Decreto 9235 del Poder Ejecutivo, la Secretaria de Acción Social (SAS), con el fin de mejorar la calidad y los niveles de vida de la población a través de la atención y cobertura de servicios sociales básicos. La SAS asume la ejecución y administración de los fondos provenientes del BID[44]. La población objetivo de políticas de inversión son principalmente poblaciones marginales, campesinos pobres, mujeres en situación de riesgo, tercera edad, discapacitados, indígenas y niños-adolescentes en situación de riesgo. Además, la Secretaría Técnica de Planificación, el Ministerio de Educación y Culto, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, y el Ministerio de Justicia y Trabajo, son algunos de los principales organismos institucionales responsables de la gestión social del gobierno[45].

En este sentido, aunque la instauración de una democracia formal se justificó dada la necesidad de recuperar y ampliar los derechos y libertades civiles y políticas, no existe en el país una legitimidad social al régimen democrático instaurado en 1989. Es más, desde 1996 el deterioro socioeconómico ha sido creciente, y consecuente con ello, la pérdida de valoración nacional de la democracia como régimen deseable. Hoy, la crisis que afecta a los sectores sociales en Paraguay ha sido resultado, entre otros aspectos, de la fragilidad político-institucional que se ha vivido durante los años de transición democrática.

Para contrarrestar todas estas deficiencias y la situación de pobreza que afecta al país, el Gobierno Nacional elaboró un Programa de Desarrollo Social en el que buscaba la incorporación de la población más vulnerable al proceso de desarrollo socioeconómico, manifestando su intención de incrementar la inversión pública en infraestructura y servicios básicos, ampliando y mejorando la cobertura de asistencia social, educacional, y situaciones de urgencias de familias de escasos recursos. Sin embargo, pese a que existen buenas experiencias en proyectos sociales ejecutados en el ámbito nacional y local por ONGs, con apoyo de la SAS y los organismos internacionales promotores, hace falta mejorar la coordinación interinstitucional y fortalecer la capacidad de gestión y desarrollo de las propias comunidades.

[44] Fondos de US$20.000.000 para el programa de inversiones sociales y US$8.000.000 para el programa de atención integral a niños y adolescente trabajadores de la calle, provenientes del préstamo 929/OC-PR y del convenio de cooperación técnica no reembolsable ATN/SF-5228-PR.

[45] El gobierno recibe una infinidad de apoyos económicos, ya sea en forma de créditos o fondos de cooperación. Estos programas carecen, sin embargo, de una adecuada evaluación o control ex post, lo que propicia que estos recursos se diluyan en aparato burocrático. Para una relación de los proyectos financiados en la década de los 90's ver Anexo II.

En términos generales podemos decir que la situación de los sectores sociales en el país es de abandono generalizado. Aún cuando el nivel de gasto social aumentó inmediatamente post-Stroessner, durante la década de los 90, éste se canalizó principalmente hacia la educación, y allí, se utilizó fundamentalmente en mejorar la situación laboral de los docentes, lo que ha relativizado su significado real en relación a los múltiples problemas sociales que afectan al país. A comienzos de la década, el gobierno paraguayo destinaba un 3,1% de su PIB a la financiación del gasto social, porcentaje que crece a 7,4% durante 1998-1999. Aún así, el nivel de gasto social del Paraguay lo ubica entre los países de más bajos índices de gasto de la región, junto con Honduras, El Salvador, Bolivia, Perú y Guatemala (CEPAL, 2001).

Hoy el gobierno central otorga sólo un 8,2% del PIB a gasto social, de éste un 79,1% se destina a gasto en educación; un 18,8% a gastos en salud y un 2,1% a provisión de servicios de agua y alcantarillado. Sin embargo, de estos porcentajes de gasto, la mayor captación se concentra en gastos administrativos, en tanto aproximadamente el 44% se destina al salario de los empleados públicos, mientras sólo en el 21,3% se invierte directamente en cada área del sector social (Aldana, 2001).

Como ocurre generalmente en la región, existe una correlación directa entre los niveles de acceso a salud, educación y seguridad social, y el nivel de ingreso familiar. Dada la extrema desigualdad en la distribución del ingreso del país, esto se traduce en una gran masa de población en situación de pobreza, que a la vez recibe una precaria, o está completamente desprovista de protección estatal[46].

2.1. Educación

Uno de los principales cambios que han afectado al sector durante la década de los 90 fue la implantación de una Reforma Educativa, iniciada en 1990, con el objetivo de buscar la materialización del proyecto y proceso democrático iniciado por el país. La Reforma, una de las prioridades en las políticas públicas del país, ha estado coordinada por un Consejo asesor directo de la Presidencia de la República. Se la ha considerado una de las únicas y más importantes políticas de Estado, en tanto considera una herramienta fundamental de democratización, al propiciar un ámbito claro de ejercicio y coordinación participativa, ajeno a intereses partidistas ó cooperativos de la gestión del gobierno.

Durante el régimen de Stroessner, la educación fue erigida como argumento legitimador del régimen[47]. Acompañado de un intento serio por persuadir a la ciudadanía y a las agencias de cooperación internacional que la inversión en educación era prioridad del régimen, el sistema educativo fue altamente colonizado por el Partido Colorado, y la dotación de recursos estuvo básicamente determinada por la lealtad al Partido, mas que por capacidades y competencias, desde lo que fueron los ámbitos de decisión administrativa hasta el ejercicio docente. Con esta lógica, no es extraño que se consolidase un sistema educativo autoritario, funcional a la cultura política y social del país, organizado de manera “prebendaria” y vertical.

Si bien es cierto que la cobertura educativa creció progresivamente en esta época, también lo es que la oferta siempre estuvo muy por debajo de la demanda educativa, condicionada sobre todo por las altas tasas de crecimiento de la población. Además, pese a la gran propaganda, en 1989, sólo el 1% del PIB se destinaba a gasto público en educación (Rivarola, D. 1997).

[46] Uno de los problemas graves de los sectores es la fiabilidad de los datos, especialmente respecto de la gestión institucional respecto de los servicios prestados a la comunidad.
[47] Se han hecho famosas frases del tipo “el gobierno construye una escuela cada día”, o “no habrá un solo niño que deje de asistir a la escuela”.

Así, al instaurarse las instituciones democráticas, la Reforma Educativa se elevó como política de estado y como una de las aspiración centrales de la ciudadanía, para ver materializada, tanto a nivel de cotidiano como de institucionalidad, el proceso de instauración democrática.

La descentralización educativa, una mayor equidad en la distribución de los recursos y un reconocimiento del guaraní como elemento de identidad nacional fueron algunos de los principales ejes de la Reforma[48].

Ya en la década de los 90, el gasto efectivo en educación creció, aunque no superó el 3,5% del PIB, pese a que en 1998 el presupuesto destinado al sector proveniente de la administración central era de 19,2%, lo que refleja la grave desviación de fondos y estancamiento administrativo de los recursos, que afecta el rendimiento del sector.

El nivel de instrucción promedio de la población mayor de 5 años es de 5,4 años, en un marco de 10 años de escolaridad. Según datos de la UNESCO, la población matriculada en algún nivel educativo aumenta en 10 puntos porcentuales entre 1986 y 1996 (54% y 64% respectivamente). Aún así, la proporción de población entre 5 y 18 años matriculada en algún nivel va decreciendo a medida que aumenta la edad de la población, sobretodo en las zonas rurales, manteniéndose dentro del sistema sólo la mitad de la población de 16 años y 27% de la población de hasta 18 años. Así, el acceso, participación y permanencia escolar por nivel de instrucción se revela como directamente proporcional al nivel de ingreso de los alumnos.

Tasa de Escolarización según zona y sexo (1997-1998)

	Pre-escolar		EEB (1º-2º ciclo)		Educación Media					
					Ciclo Básico		Ciclo Bachillerato		Total Media	
	Tasa bruta	Tasa Neta	Tasa bruta	Tasa Neta	Tasa bruta	Tasa Neta	Tasa bruta	Tasa Neta	Tasa bruta	Tasa Neta
Urbano	98	80	116	96	101	75	60	45	80	70
Rural	46	38	102	81	34	23	12	8	23	20
Hombres	66	53	114	92	63	45	35	26	50	43
Mujeres	68	56	112	93	63	46	40	30	52	46

Fuente: Diagnóstico Sociodemográfico del Paraguay, 2000

Respecto de la educación primaria no se detectan grandes diferencias entre la década de los 80's y los 90's, debido a la obligatoriedad del sistema. Aún así, para la educación secundaria y terciaria la participación de jóvenes del 20% más pobre es significativamente menor a aquellos del 20% más rico de la población: 9,8% sobre 34% y 4% sobre 51% respectivamente para 1993.

[48] Sin embargo, al inicio del programa muchas comunidades rechazaron esta propuesta de enseñanza, principalmente aquellas de campesinos y de áreas populares urbanas. Las razones se deben, por un lado, a la presencia todavía de mitos y prejuicios, asociando el guaraní a los indígenas y la pobreza. Además, la falta de una mayor y mejor capacitación docentes es un hecho, que se acentúa respecto los maestros que debiesen estar preparados para la educación bilingüe. De hecho, en los procesos de consulta los padres manifiestan aprensiones si sus hijos participan de una escuela con modalidad guaraní, pues en teoría están recibiendo una formación distinta y de menores recursos a la ofrecida a niños que asisten a otras escuelas, ubicándose en una situación de desventaja. Finalmente, el bilingüismo no cubre todos los espacios de la comunicación moderna y el guaraní se usa, más que como lengua oficial, como herramienta integradora entre las esferas pública y privada, desde el mundo urbano sobre el rural. El guaraní asume una forma de integración social para ciertos grupos (de arriba hacia abajo) especialmente dentro del mundo rural, pero de exclusión social entre el mundo urbano y el rural (de abajo hacia arriba).

En el Paraguay existen 734.582 niños entre 0 y 4 años (es el intervalo etáreo más numeroso entre los menores de 18 años). En la nueva Ley General de Educación se establece la obligatoriedad del preescolar[49], aunque no existen compromisos de carácter legal que garanticen servicios de educación inicial para este grupo. De hecho, la matrícula de niños en maternales y jardines del sistema educativo es sólo 1,7% de ellos, de los cuales 1,2% acuden al sector privado, básicamente educación parvularia urbana.

La educación primaria es obligatoria, universal y gratuita desde 1884. Se estima en un 90% el porcentaje de matriculación en la EEB (enseñanza escolar básica), cuestión que se ajusta a la media de la región[50]. Sin embargo, entre 1990-1996 el problema que se detecta es una reducción en la capacidad de retención primaria y aumento de los índices de deserción escolar, especialmente en las áreas rurales. Las tasas de supervivencia a 5º grado aumentan levemente, de 70,4% a 71,4% en el periodo, aumentando de 85,6% a 105,3% en las áreas urbanas y reduciéndose de 59,9% a 50,1% en las áreas rurales. Para 1999 el rendimiento de la EEB llegaba sólo a 31% de los alumnos matriculados en primer grado y egresados de sexto, porcentaje que alcanzaba sólo un 14% en las escuelas indígenas.

La tasa de supervivencia hasta el quinto grado de la enseñanza primaria es relevante, pues el hecho de haber terminado al menos cuatro años de escolaridad es el parámetro con el que se mide la existencia de un nivel de alfabetización duradero y funcional.

Múltiples factores contribuyen a la deserción de la EEB, pero fundamentalmente se centran en la baja calidad del servicio y su falta de adecuación a la realidad económico-social del país. Otro factor explicativo son los déficit existentes, en menores de cinco años, en relación a la estimulación temprana y la nutrición como condiciones de formación de un substrato psicofísico y biológico adecuado para enfrentar los retos de la educación escolar.

Considerando el nivel de crecimiento de la población, al año 2010, el sistema de EEB deberá absorber al menos 2,5 millones de jóvenes menores de 15 años. Sin embargo, el sistema educativo con su actual dinamismo de oferta y absorción de la demanda no será capaz de cubrir en cantidad, calidad y equidad las necesidades de este segmento, pese a que con posterioridad a la Reforma las tasas de matriculación en la EEB han aumentado en un 34%. Uno de los factores determinantes es la temprana inserción de los jóvenes al mercado de trabajo, situación que se tornará aún más aguda en las zonas rurales, donde se observan altas tasas de rezago y deserción, baja matriculación y rendimiento, acceso escolar tardío y déficit en infraestructura, materiales y capital humano educativo.

Las cifras de matriculación secundaria y terciaria disminuyen drásticamente en el país, haciéndose más manifiestas las diferencias entre las zonas urbanas y rurales. En la educación secundaria[51] se estima un 37% de matriculación para la cohorte relevante, ubicando al país en el tercio de menor matriculación a este nivel en la región. Por lo demás, mientras en zonas urbanas un 60% de la población continua en este ciclo, en las zonas rurales lo hace sólo un 12% de la cohorte. Para datos de 1998, únicamente el 33% había obtenido su grado de bachiller, graduándose principalmente de la rama humanista[52].

[49] Modalidad escolarizada de educación inicial para niños de cinco años.
[50] En 1997 existe un alza de alumnos ingresando en el primer grado, 122,8% (Tasa bruta de ingreso), pero la variación entre esta tasa con la Tasa neta (70,8%) demuestra la importancia de la extra-edad, esto es, que un número importante de niños ingresa por primera vez al primer grado tardíamente (la mayoridad de ellos a los 7 años de edad), sobre todo en las áreas rurales.
[51] Que comienza idealmente a los 13 años de edad y comprende dos ciclos de dos años cada uno.
[52] Al escaso número de jóvenes preparándose para cumplir funciones de mando medio, técnico y profesional en el sistema productivo, se suma la poca preparación docente en estas ramas. Cuestión que se repite en la enseñanza universitaria, donde este tipo de carreras registra una menor tasa de matriculación respecto de las humanistas.

Finalmente, la educación terciaria-superior es de carácter esencialmente urbano. Si bien en los últimos años se han autorizado por ley la creación de numerosos centros superiores, públicos y privados, el país enfrenta graves deficiencias a este nivel. Los problemas administrativos, de corrupción, exceso de personal, sistemas de evaluación inadecuados, falta de competitividad en el acceso a la cátedra y baja calidad educativa provocada por la falta de programas actualizados, son algunos de los problemas que enfrenta el sector.

Las dos universidades tradicionales, la Universidad Católica y la Universidad Nacional de Asunción, concentran la mayor parte del alumnado en este sector[53]. Tanto estas como las privadas enfrentan los problemas antes descritos. En el caso de las universidades privadas el problema se agudiza en cuanto su lógica opera básicamente con un ánimo de lucro, y por parte del gobierno no existe ni el debido rigor en sus autorizaciones, ni existen mecanismos efectivos de control de calidad[54].

Respecto del problema del analfabetismo, para la población mayor de 15 años, se mantienen y exacerban las diferencias entre sexos al comparar zonas urbana/rural[55]: un 3,8% y 11% para hombres; un 7,2% y 15,9% para mujeres, respectivamente (EIH 1997/98). A nivel de educación terciaria, son magros los niveles de matriculación femenina, en 1998 sólo el 5,31% de las mujeres del país contaban con enseñanza terciaria[56].

Respecto de la calidad y recursos con los que cuenta el sistema educativo, el país enfrenta varias dificultades. No solamente existen problemas de acceso a los locales escolares, sino también hay una falta de aulas y una parte importante de las escuelas no cuenta con servicios básicos de agua, luz, teléfono y alcantarillado. La ausencia de bibliotecas es una constante y la informatización y acceso a Internet, salvo en centros privados, es prácticamente inexistente.

A lo anterior se añade el grave problema de la falta de capacitación docente. En 1997 sólo el 59% de los docentes contaba con la calificación académica necesaria para enseñar, aunque un 66,7% estaban acreditados. El problema se agudiza en las zonas rurales donde menos de la mitad de los docentes (43%) cuenta con la calificación académica para enseñar, y en las escuelas indígenas dónde sólo el 6% del profesorado contaba con título universitario. Además, a esto se suma la aún persistente partidización del sistema educativo, sobre todo a la hora de designar directores de escuelas o directores regionales, donde priman filiaciones políticas y padrinazgos antes que méritos.

Finalmente, respecto a la capacidad de la educación como herramienta de superación de la pobreza, las condiciones del país la vuelven relativa. Es más, el promedio de escolaridad de las jefaturas de edad es de 6 años o educación primaria apenas completa. En el mundo rural, un 70% de los jefes/as de hogar no cuentan con ningún tipo de educación o no han completado la primaria (EIH 1997/98). De esta forma, el sistema educativo ha de enfrentarse a los desafíos de mejorar no sólo la calidad, sino también la permanencia en la educación primaria, lograr una mayor equidad en el aprendizaje de niños provenientes de zonas rurales y urbanas, y definitivamente disminuir las tasas de deserción escolar a nivel primario y secundario.

[53] Entre 1983 y 1990 la matriculación terciaria cayó de 10,3% a 8,3% , para volver a estabilizarse en el 10% a fines de la década, de acuerdo a datos UNESCO.
[54] A la fecha, está en estudio la aprobación de una Ley de acreditaciones con cuya vigencia se pretende establecer mejores márgenes de calidad en la educación superior.
[55] Es más, la menor incidencia en analfabetismo se da en Asunción (3,1%), mientras que ya en el Dpto. Central alcanza al 5,5% a nivel agregado.
[56] Los datos del Censo 1992 muestran un 9.7% de analfabetos hombres mayores de 25 años y un 14.4% de mujeres De acuerdo a estimaciones de la UNESCO (2000) el analfabetismo mantenía un ritmo decreciente, estimándose en un 5.6% para los hombres y un 7.8% para las mujeres.

2.2. Salud

El derecho a la protección de la salud está recogido en la Constitución de 1992, que establece los principios de coordinación, cooperación y complementariedad entre los subsectores público y privado.

La estructura institucional está coordinada por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, reestructurado desde 1993, que ha implementado el Consejo Nacional de Salud y creado un Sistema Nacional de Salud, a través del cual se busca promover una mayor coordinación intra e intersectorial entre instituciones públicas y privadas para lograr una mejor organización de los servicios, una descentralización técnico-administrativa más eficiente y una mayor participación comunitaria en la promoción de la salud.

La atención pública de salud se articula en torno a la red de establecimientos dependientes del Ministerio, el Instituto de Previsión Social, las Fuerzas Armadas y Policía, las Universidades, los Municipios y dos empresas estatales descentralizadas. Los servicios privados dependen de las universidades e instituciones privadas con y sin ánimo de lucro.

La organización de los servicios públicos de salud está descentralizada en 18 regiones sanitarias, coincidentes desde 1994 con la división departamental del país, otorgando responsabilidades administrativas a los consejos regionales y locales.

El gasto público social se ha incrementado en el período 1992-1997 de 2,2% a 2,6% respectivamente. Del total de financiamiento del sistema de salud, un 20% proviene del presupuesto nacional[57], el IPS contribuye con un 26%, para atención de trabajadores privados afiliados, y la población cubre los gastos del 54% restante. El Ministerio ha procurado desarrollar estrategias intersectoriales y descentralizadas para favorecer el derecho de lo ciudadanos a la salud a través de las estrategias *Salud para Todos* y su focalización en salud indígena, sin embargo aún quedan agudas falencias[58].

Aún así, la implementación del Sistema Nacional de Salud no ha ido más allá del texto de la ley, ya que no existen recursos previstos para su funcionamiento. El déficit fiscal actual ha significado una reducción progresiva en cuanto a la inversión en salud, no solamente en relación a lo que se presupuesta sino sobre todo en lo que efectivamente se ejecuta. En la actualidad el Estado se limita a pagar salarios médicos, con lo que se provee una cobertura estrictamente limitada a la posibilidad de consultas clínicas. Sin embargo, estas son inútiles en la generalidad de los casos por la falta de recursos para gastos de internación y medicación.

Los grupos más afectados por precarias condiciones de salud incluyen a las madres y la infancia. Como hemos visto, la población en Paraguay no sólo es netamente joven, sino que además cuenta con una de las tasas de fecundidad históricamente más altas en la región. Para el periodo 1990-1999 se registró una tasa de fecundidad de 4,2 hijos por mujer, que se espera reducir a 3,8 para el período 2000-2005[59]. Un dato importante es la notoria diferencia entre la fecundidad urbana y rural, a fecha de 1998, con tasas del 3,2% y 5,6% respectivamente, proporción que se mantiene entre mujeres

[57] En 1998 el presupuesto proveniente de la administración central era de un 7,2% sobre el PIB.

[58] Los principales problemas de salud en el país hoy se corresponden a enfermedades ligadas a condiciones de pobreza y a los niveles de educación de la población, es decir enfermedades infecto-contagiosas y enfermedades evitables con vacunaciones. A la ya alta precariedad del sistema en general, se agrega la de los pueblos indígenas, con una alta vulnerabilidad epidemiológica (especialmente respecto del mal de Chagas, la malaria y la tuberculosis), altas tasas de desnutrición infantil y una tasa de mortalidad infantil que triplica la media nacional (106/1000 nacidos vivos).

[59] Finalmente, en contraste a la divulgada creencia de que los indígenas estarían desapareciendo del mapa del Paraguay los datos muestran un panorama más bien optimista. Desde mediados de los 80 aparece un fuerte grupo de niños y adolescentes, de hecho un 44% de la población indígena cuenta con menos de 15 años. Las etnias más "jóvenes" son las del complejo Guaraní de la Región Oriental (Paï un 51.81%; Aché un 50.08%; Chiripá un 48.83% y Mbyá un47.98%).

con segundo ciclo educativo completo y mujeres de bajo nivel educativo (CEPEP, 1999).

Aún así, se observa una tendencia decreciente en las tasas de natalidad entre la primera y segunda mitad de la década, de 34,09/1000 habitantes a 31,3, aún cuando se estima un sub-registro de 51%. La tasa bruta de mortalidad se estimó en 6,01/1000 habitantes al año 1997[60], con un sub-registro que supera el 38% (OPS, 1999).

Según estadísticas publicadas por el Ministerio, las cinco principales causas de muerte en 1995 correspondían a enfermedades en el aparato circulatorio (34,5%), tumores (12%), causas externas (12%), enfermedades del aparato respiratorio (6,9%) y enfermedades infecciosas y parasitarias (5,5%)[61].

Respecto de la mortalidad infantil, esta ha decrecido drásticamente en el periodo 1980-2000, de 57 a 35/1000 niños nacidos vivos. Para el periodo 1990-1999 fue de 39/1000 niños nacidos vivos, y se estima que se reduzca a 37 en el periodo 2000-2005 (OPS, 1999)[62]. De acuerdo con la EIH 1997/98 las principales causas de la mortalidad infantil tienen que ver con infecciones, lesiones debidas al parto, neumonía, influenza y prematuridad, todas derivadas de las precarias condiciones que afectan a la madre y recién nacido.

En este sentido, cerca del 65% de la mortalidad materna se produce también por estas causas, ubicando a Paraguay en la cuarta posición entre los países de mayor mortalidad materna del mundo[63]. La pobre distribución de servicios de salud, inadecuados servicios horarios y la falta de medios de transporte son algunas de las causas que agravan esta situación.

En 1999 la cobertura nacional de vacunación había incrementado sus niveles de cobertura, aún cuando aún no son de acceso generalizado y no atacan directamente a las principales causas de mortalidad infantil. Con relación a la población urbana menor a 6 años de edad, más del 85% posee carnet de vacunación: 87% con la BCG, 77% con DPT3, 74% con la Polio3 y 72% con vacuna anti-sarampión. El toxoide tetánico en embarazadas ha registrado un 89% de cobertura. Para todos estos aspectos, la cobertura es menor en el área rural, además de haberse denunciado el uso frecuente de vacunas vencidas.

Otro aspecto relevante de la salud infantil es la desnutrición, tanto la aguda como la crónica, que afecta a un 1% y un 10,9% de la población menor de 5 años, respectivamente. El problema es marcadamente superior respecto de los niños en situación de riesgo (8,2% y 25,9% respectivamente), acentuándose en las zonas rurales por sobre las urbanas[64]. Se detecta también un 34% de deficiencia de yodo y un 34% de anemia en mujeres.

Reflejo de las fuertes inequidades de cobertura y accesibilidad a los servicios de salud es el hecho que sólo 61% cuenta con algún tipo de acceso a servicios de salud, pero que más del 80% no cuenta con ningún tipo de seguro médico. Los indicadores de recursos son escandalosos, aún

[60] Sin embargo la OPS estima en un 38,7% la subestimación de las tasas de mortalidad, principalmente dada la dificultad y enormes variaciones departamentales. Por ejemplo, en 1995 el 37% de la mortalidad infantil no contó con atención médica, y el porcentaje de muertes atribuibles a enfermedades superaba el 10%.

[61] Dentro del perfil epidemiológico del país sobresalen sobre todo las enfermedades prevenibles por vacunación, las infectocontagiosas, parasitarias, diarreas, enfermedades respiratorias agudas y la desnutrición, se suman a estas patologías cada año, otras enfermedades como las cardiopatías, las cerebro-vasculares.

[62] Aún así se dan fuertes diferencias en las tasas por departamentos y etnias, siendo Asunción el lugar donde se registran tasas de mortalidad infantil más bajas (14,2/1000) y Alto Paraná donde se registra la mayor incidencia (32,4/1000).

[63] El 20% de los nacimientos se producen con la asistencia de comadronas o matronas, y sólo el 40% de ellos ocurren bajo condiciones mínimas de sanidad.

[64] Además se presenta como un problema ligeramente superior en los niños varones (12,2%) que en las niñas (8.3%), manteniendo una progresividad con la edad: 6.1% en los niños de 6 años, 8,5% a los 7 años, 13.1% en los 8 años y 18.8% en los de nueve.

considerando la concentración de los recursos de salud en las principales zonas urbanas del país el panorama es desalentador. En 1999 se registraban 1.5 médicos y 1 enfermera cada 1000 habs. Mientras que en 1998, de acuerdo a estudios realizados por el Ministerio de Salud y la OPS, en once regiones sanitarias el 52,8% de los equipos estaban fuera de servicio y un 45% de ellos requerían manutención. Entre 1997-98 sólo el 2,8% de las comunidades rurales contaba con asistencia médica y dos tercios de ellas no disponían de centros o puestos de salud. Todo esto se manifiesta claramente en los altos índices epidemiológicos prevenibles (tipo enfermedades respiratorias, gastrointestinales e inmuno- prevenibles) y de mortalidad materno-infantil.

Uno de los factores que inciden en la precaria situación de la salud es el deficiente saneamiento básico, aún cuando se haya incrementado la cobertura de la red de agua potable y alcantarillado sanitario, a través de programas apoyados por el Banco Mundial. En términos generales, la atención de la salud pública presenta además déficit en términos de cobertura y calidad, especialmente en lo que respecta a las carencias en infraestructura sanitaria y dotación de recursos humanos.

Finalmente, entre las estrategias de reformas planteadas al sector salud se destacarían el fortalecer de los sistemas de información y vigilancia de los datos epidemiológicos, implementar programas de promoción de salud y prevención de enfermedades específicas, desarrollar intervenciones especiales sobre las enfermedades que el Paraguay se ha comprometido internacionalmente a erradicar (mal de Chagas, sarampión y rabia), formar y capacitar en prevención de la salud dentro del programa de la Reforma Educativa, y fortalecer el movimiento de municipios saludables, mejorando la gestión y niveles de atención de las políticas sanitarias.

2.3. Previsión social

La seguridad social es provista en el país por 6 instituciones diferentes, que no garantizan un acceso igualitario a la población ni tampoco ofrecen un amplio espectro de cobertura. La más importante de ellas es el *Instituto de Previsión Social* (IPS) que cubre a empleados del sector privado registrando, el 52% de los contribuyentes[65]. La segunda institución es la Caja Fiscal, que cubre a la mayoría de los empleados del sector público. Finalmente, hay cuatro pequeñas cajas que cubren al resto de los empleados pertenecientes principalmente a bancos, ferrocarriles, municipalidades y ramas del poder legislativo.

La fragmentación y complejidad reguladora del sistema de pensiones ha producido importantes ineficiencias y obstáculos a la reforma del sistema. Además el hecho de que los empleados pierdan sus beneficios acumulados cuando se cambian de una rama a otra del sistema, restringe también su movilidad laboral. La situación de la población indígena y de las mujeres es aún más precaria, en el primer caso porque no existen sistemas ni condiciones de afiliación indígena a los sistemas de previsión, y en el segundo, porque dos profesiones típicamente femeninas en el país (el magisterio privado y el servicio doméstico remunerado) no pueden acceder a una jubilación proporcionada por el IPS.

Los ingresos del IPS provienen en un 23% de los impuestos recaudados por el fisco. Este mismo porcentaje proviene de contribuciones de los empleadores y los contribuyentes, el resto del presupuesto proviene de intereses ganados por depósito. Este sistema tuvo una grave baja en 1997 cuando el 50% de la cartera de inversiones se declaró no solvente, y no ha vuelto a recuperarse desde entonces. De hecho, todas las instituciones

[65] La mayoría de los gastos del IPS se vincula a servicios de salud, mas que a pensiones.

dedicadas a la seguridad social en el Paraguay operan con un sistema de pago directo y se estima que se encuentran en déficit, situación que se acentúa en la *Caja Fiscal*.

Las causas de las irregularidades que afectan al IPS, y que son evidencia de la crisis de gobernabilidad que afecta al país, son producto del desarreglo institucional imperante. De hecho, además de la multimillonaria pérdida que le significó la crisis financiera, sus problemas son comunes a los del resto de la administración: corrupción generalizada, exceso de funcionarios y clientelismo, con el agravante de una pésima administración que lo han empujado hoy a una situación ruinosa.

IV. Perspectivas a futuro y visión de largo plazo

La caída de Stroessner, mas que afectar la situación socio-económica del Paraguay, ha sido central como punto de comparación en la baja valoración que detentan hoy sus ciudadanos respecto de la democracia y sus resultados. La élite política es percibida bajo un halo de corrupción y autocomplacencia que no le es ajena.

De hecho, el actual Presidente Luis González Macchi enfrentó un proceso de juicio político a partir del escándalo de robo en los fondos del Banco Central en el cual están implicados miembros de su familia. Sin embargo, el juicio mismo no prosperó por falta de votos en el Congreso. Este escándalo y las futuras elecciones municipales a nivel nacional enrarecen el ambiente económico y limita la habilidad del gobierno para reducir en el déficit fiscal debido al impacto negativo sobre el bienestar y la opinión pública.

Ante el descontento generalizado de la sociedad, el gobierno está estableciendo promesas que van en contra de las disposiciones y estrategias sugeridas por el FMI, acordadas con el gobierno de Paraguay. Estas estrategias consisten en el saneamiento y reducción del sector público, con la consecuente perdida de empleos y reducción en los niveles de gasto social.

Esto puede generar un problema en el pago de servicios de la deuda y el pobre desempeño económico. A su vez, el gobierno está sujeto al pesimista panorama de la economía brasileña y argentina, sus principales socios comerciales y el destino de la mayoría de sus exportaciones. El ignorar las reformas económicas a causa de incentivos políticos puede deteriorar el crecimiento esperado del 1,5%, que es ya insuficiente para atender las demandas de la economía. El aumento del riesgo-país y la salida de flujos de inversión son los peligros latentes para inhibir las estrategias de política económica. Esto ya se ha dejado sentir dada la debilidad mostrada por la moneda local ante el dólar, donde si bien una devaluación aumenta los términos de intercambio, también genera expectativas negativas mediante la inflación y el desarrollo industrial que necesita bienes de capital importados.

Aunque existen procesos de privatización que aliviarían los fuertes déficit fiscales, estos no serán suficientes. Por otra parte, aparentemente las criticas a las privatizaciones en el caso paraguayo no vienen necesariamente dadas de parte de los usuarios, sino más bien desde el mismo Estado, que ve menguada su plataforma de cooptación de recursos.

La inflación no pasará de un dígito a pesar del 15% de incremento salarial, aumento en el precio del petróleo, aumento de impuestos a los servicios básicos y el crecimiento en los precios de algunos bienes de consumo. Esta baja inflación se debe principalmente a una deprimida demanda doméstica.

La cuenta corriente seguirá deficitaria hasta el 2002. Se plantea el financiamiento de este déficit a partir de préstamos internacionales, pero el débil panorama comercial, un amplio déficit fiscal, caída en las reservas internacionales y la liberalización espontánea de la moneda a niveles más bajos incrementa el riesgo-país y, por tanto, dificulta el acceso a nuevas fuentes de financiamiento.

Mientras los ciclos económicos estén supeditados a los ciclos políticos y las urgencias políticas supediten la ejecución de planes de reformas económicas, una reforma de las instituciones económicas en el corto o mediano plazo es inviable (por lo menos hasta el 2003). La ejecución de reformas institucionales requiere limpieza en las variables políticas, de tal manera que se tendrían que generar consensos políticos previos a un consenso económico, para garantizar su efectividad.

Por otro lado, desde la perspectiva de las políticas sociales, quizás obviando la Reforma Educativa, no se han promovido proyectos o estrategias de desarrollo articulados por horizontes temporales de largo plazo. Además, tampoco se ha promovido la formación de redes de cooperación y confianza en la sociedad civil (entiéndase promoción de capital social) como sustento del desarrollo político-institucional del país. La sociedad civil ha asumido un papel reivindicatorio de ciertos derechos en situaciones históricas puntuales, pero no ha logrado superar su estructura de *path dependence* generada desde principios de la década.

Las tendencias más relevantes de una década de transición democrática, en materia social, pasan básicamente por un empeoramiento de las condiciones de vida, un aumento de la brecha y desigualdad del ingreso; una menor provisión de servicios sanitarios básicos en el área urbana y su estancamiento para el área rural; pese al aumento en la provisión de vacunas y prevención primaria, existe un estancamiento en la provisión de infraestructura y recursos de salud; una agudización de los indicadores de pobreza, especialmente en el área rural; una creciente deserción escolar primaria y bajas tasas de escolarización secundaria y terciaria; una precarización del mercado de trabajo que afecta de manera particular niños, jóvenes y mujeres.

La marginalidad, la fragilidad de las instituciones públicas, la falta de consensos y progresividad en el diseño e implementación de políticas, se traducen en un pacto inadecuado y relaciones viciadas de las instituciones con la sociedad, y en su aguda dualización. La transición ha gestado un país donde la esfera política y la social están cada vez más separadas, las instituciones cada vez más lejos de la gente, con la consecuente falta de legitimidad y fragmentación respecto de la política y dentro de la misma sociedad para ser gestores de su propio desarrollo.

Las políticas de integración que podrían emprenderse en el país, a fin de mejorar las condiciones de vida de la población, pasan en gran medida por invertir en estrategias sostenibles de desarrollo rural, considerando que casi la mitad de la población aún vive en estas zonas y que los procesos de urbanización se han estancado en el país. Esto supondría invertir en modernizar lo rural, promover la inversión externa en estas área, calificar la mano de obra y replantear públicamente el tema de la reforma agraria, como proyecto que podría solucionar los altos niveles de pobreza del país. Si se acepta la tesis sobre el acceso mínimo a 10 hectáreas de terreno para superar la condición de pobreza, esto supondría redistribuir el 2,8% de la tierra rural (1.100.000 hectáreas), aproximadamente el 11% de las superficies que detentaban las explotaciones activas registradas en el Censo Agropecuario de 1991, hacia los campesinos carentes (Molinas, 2000).

Entre otras tareas, es fundamental iniciar el proceso para establecer un sistema de salud de cobertura nacional, que cuente con los medios de

financiamiento, público y privado, suficientes para cubrir a quienes tienen posibilidades económicas y sobre todo a quienes no la tienen.Es preciso desarrollar políticas de fortalecimiento familiar para facilitar una mejor gestión de los sistemas descentralizados de salud; vigorizar las campañas de alfabetización y suplementos alimentarios para solventar los índices de desnutrición infantil; realizar un monitoreo efectivo de los avances en cobertura de agua potable y políticas de sanidad implementadas.

Finalmente, pese al entusiasmo generado respecto de los programas de promoción social, sobre todo aquellos patrocinados por el BID, la velocidad con que se realizaron los proyectos tuvo como resultado un énfasis excesivo en infraestructura, en desmedro de programas de más largo aliento, que desarrollaran estrategias de capacitación y contribuyeran a sustentar los proyectos en el tiempo o el desarrollo de aptitudes se tradujeran en incrementos más permanentes de los ingresos[66].

Poner énfasis en el crecimiento económico especialmente rural, focalizar políticas de reducción de pobreza, acentuar las políticas de igualdad de género, implementar estrategias efectivas de gestión y modernización del Estado, promover la participación ciudadana y la sostenibilidad ambiental son líneas marco de acción que podrían guiar las estrategias de reducción de pobreza en el país, tal como lo proponen la SAS, el PNUD y el Banco Mundial. Sin embargo, son líneas que por sí mismas no dan cuenta de la complejidad histórica y cultural que ha conducido al país al riesgoso equilibrio político y socio-económico en el que vive actualmente.

La actitud guaraní respecto de la naturaleza, es una condición que se transfiere a su relación con las políticas sociales. La actitud productiva pasiva del ser cazador-recolector se trasluce en la demanda por un Estado proveedor fuerte. Durante estos años de transición, la actitud respecto del Estado se ha transformado más en un culto a ciertos personalismos carismáticos, razón por la cual sería preciso proponer una reivindicación de la figura del Estado como entre integrador en el ámbito nacional, pero a la vez promotor de estrategias de desarrollo local.

Ciertamente aún queda mucho por hacer. Como hemos visto, si no se toman medidas que aclaren el juego político del país, las reformas que puedan llevarse a cabo en el terreno socio-económico no serán efectivas. Al igual que, de no mediar un nuevo pacto entre Estado y sociedad, articulado en torno a un proyecto nacional de largo plazo, las consecuencias previsibles de las desigualdades sociales existentes son de una creciente dualización y conflictividad social.

Referencias

ALCA. Base documental del ALCA:
http://www.ftaa-alca.org/busfac/ctyindex/PARmnpgs.asp

ALDANA, S. *Visible Deterioration.* Social Watch Report on Paraguay (2001)
http://www.socialwatch.org/2001/eng/national%20reports/paraguay2001_eng.htm

BARRIOS, F. *Pobreza Rural en Paraguay* en CODEHUPY 1999, Derechos Humanos en Paraguay (1999)

[66] Si bien muchos de estos fondos desarrollaron técnicas computacionales para la gestión de los proyectos, no aplicaron estos conocimientos en la recopilación de información socio-económica de los beneficiarios que habría permitido al Banco conocer características sobre el género, idioma y edad de los favorecidos. De igual modo, son mínimos los datos ex ante para juzgar el impacto ex post de los proyectos.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Base de datos del Banco Interamericano de Desarrollo: http://www.iadb.org/int/sta/ENGLISH/staweb/

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. *Country Profile*, http://www.iadb.org/int/sta/ENGLISH/brptnet/english/prybrpt.htm

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Social Indicators Database* http://database.iadb.org/esdbweb/scripts/esdbweb.exe

BANCO MUNDIAL. Base de datos y base documental del Banco Mundial sobre Paraguay:
http://wbln0018.worldbank.org/External/lac/lac.nsf/Countries/Paraguay/2D09218166E2E035852567DE005BF073?OpenDocument

COMISION NACIONAL DE VALORES DE PARAGUAY. Base de datos de la Comisión Nacional de Valores de Paraguay:
http://www.pla.net.py/cnv/informacion/index.html

CELADE, *América Latina: Proyecciones de población urbana-rural 1970-2025*. Serie Boletín Demográfico, Nº56. Santiago de Chile (1995).

CEM *Informe a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Mujeres.* Coordinación de Mujeres del Paraguay - Equipo Niksor (1999)

CEPAL *Panorama Social de América Latina, 2000-2001*. Santiago de Chile (2001)

CEPEP *Encuesta Nacional sobre Salud Reproductiva* (1997)

CEPEP *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil* (1999)

COHEN, E. Y Tapia, L. *Gestión de Programas Sociales en América Latina. El Programa de Inversión social en Paraguay PROPIAS*. Serie Políticas Sociales 46 CEPAL (2001)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO, IRELA. *La Sociedad Civil en América Latina y el Caribe* (2000)

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO, *Referencias de Estudios de Opinión Pública*
http://www.latinobarometro.org

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC). *Encuesta Integrada de Hogares (EIH) 1997/1998*
http://www.dgeec.gov.py/Indicadores/Index.htm

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC). *Pobreza y Distribución del Ingreso* (2000)

ENSEMI, *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil* (1998)

ECONOMIC INTELIGENCE UNIT. Base documental del Economic Inteligence Unit (acceso restringido) http://www.viewswire.com

FONDO MONETARIO INTERNACONAL. Base documental del Fondo Monetario Internacional (acceso restringido) http://www.imf.org/private/login.com

GALEANO, L. *La Pobreza en el Paraguay Rural.* Informe de Derechos Humanos en Paraguay. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (1997)

IIG, Entrevistas realizadas con miembros del Centro de Documentación y Estudios – CDE de Paraguay, Asunción (2001)

IMF, Paraguay: Selected issues and statistical appendix. IMF staff country Report april 2000:
http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2000/cr0051.pdf

LAMBERT, P. Y Nickson, A. *The Transition to Democracy in Paraguay* (1996). MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA, Informe Educación para Todos (2000)

LAMBERT, P. Y Nickson, A. *La Educación Paraguaya, Realidades y Desafíos* (2000). MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA, Informe Educación para Todos (2000)

MOLINAS, J. *The Impact of Inequality, Gender, External Assistance, and Social Capital on Local Level Cooperation*. World Development vol. 26, nº 3, (1998) pp 413-43

MOLINAS, J. *El mercado de tierras rurales en Paraguay*. Serie Desarrollo Productivo CEPAL. Santiago de Chile (2000)

MORLEY, S. y Vos, R. *Pobreza y Crecimiento Dual en Paraguay* (1998) http://www.undp.org.py/Pobreza%20y%20crecimiento%20dual.htm

MUÑOS, C. *Las Mujeres en Puestos de Responsabilidad. ¿Cómo Ejercen la Política?*. Ponencia del Seminario: Mujer y Política. Un reto en Democracia. Perspectivas desde España y Paraguay (24 al 26 de junio de 1999).

OIT, *Panorama Laboral de América Latina y Caribe*. Organización Internacional del Trabajo. Lima (1999)

OIT, *Yearbook of Labour Statistics 2000.* Organización Internacional del Trabajo. Geneva (2000).

OPS, *Perfil del Sistema de Servicios de Salud en Paraguay* (1998)

OPS, *Encuesta Nacional de Demografía y Salud* (1990)

PATRINOS, A. *The Cost of Discrimination in Latin America.* Studies in Comparative International Development (2000).

PNUD-UNICEF). Informe Nacional de Desarrollo Humano desde la Perspectiva de Género. Programa de Naciones unidas para el Desarrollo - United Nations Children's Fund (1995).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY. *Plan Estratégico 2001-2003. Para Transformar la crisis en Oportunidad* (2001)

PRO-PARAGUAY. Base documental de Pro-Paraguay:
http://www.proparaguay.gov.py/

RIVAROLA, D. *La reforma educativa: Hacia la equidad y el desarrollo sustentable*. Informe Derechos Humanos en Paraguay – Equipo Niksor (1997).
http://www.derechos.org/niksor/paraguay/1997/28.html

STP, DPSA y UDPD *Diagnostico Socio-demográfico del Paraguay*. Secretaría Técnica de Planificación, Dirección de Políticas Sociales y Ambientales, Unidad de Población y Desarrollo-PNUD (2000) http://www2.paraguaygobierno.gov.py/diagnosticosociodemfinal.pdf

SOCIAL WATCH. *Paraguay National Reports 1999, 2000, 2001*. http://www.socialwatch.org

SOTO, C. *Políticas de Igualdad: Tiempos de avances*. Revista *Fempress* (1998)
http://www.fempress.cl/base/estado/avances.html

TIERRA VIVA, *Situación de los Pueblos Indígenas*. Informe de Derechos Humanos (1996)

UN *Indicadores Sociales y de Población*. Population Division of the United Nations Secretariat
http://www.un.org/Depts/unsd/social/population.htm

UNDP *La Pobreza Campesina del Paraguay de Cara al Siglo XXI* (capítulos 3,4,5 y 6)
http://www.undp.org.py/2pobcam.htm

Statistical Yearbook 1999 (1999)

UNESCO Country Health Profile.
http://www2.unesco.org/wef/countryreports/paraguay/contents.html

UNFPA *State of the World Population 2000*

UNICEF *Paraguay Basic Indicators*,
http://www.unicef.org/statis/Country_1Page136.html

UNICEF-WHO Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report. - World Health Organization (2000)

WORLD BANK. *Country Profile*
http://wbln0018.worldbank.org/External/lac/lac.nsf/Countries/Paraguay/4D027E08CBE1ED85852569880050EE9A?OpenDocument

ANEXO
INFORME SOCIO-ECONÓMICO: REALIDADES Y DESAFÍOS DEL PARAGUAY

ANEXO ESTADÍSTICO I (ÁREA ECONÓMICA)

Debido a la falta de fiabilidad de los datos económicos, se eligió tomar las tablas y datos presentados por el FMI en el reporte país de la serie *IMF Country report No. 01/88.*

Paraguay: Basic Data.
1. Social and Demographic Indicators

Area (in thousands of square kilometres)	407	Health	
		Population per physician (1997)	2.174.0
		Population per hosp. (1989)	762.0
Population			
Total (in millions)	5.4		
Rate of increase (percent a year)	2.6	Access to safe water (percent of population, 1995)	
Density (per sq. km.)	13.6	Total	39.0
Unemployment (Asunción, 1998)	7.2 percent	Urban	70.0
		Rural	6.0
Populations characteristics (1996)			
Life expectancy of birth (years)	70.7	Education (in percent, 1999)	
Crude birth rate	29.8	Adult literacy rate	92 percent
Crude death rate (per thousand)	4.8	Primary school enrolment	89 percent
Infant mortality (per thousand live birth)	23.8	Secondary school enrolment	41 percent
Income distribution (1995)		GDP 2000 G billions	26.216
By highest 20 percent of households	46 percent	US$ millions	7.511
By lowest 20 percent of households	6 percent	per capita US$	1.391

II. Economic Indicators, 1996-2001

	Average					Est.	Proj.
	1990-95	1996	1997	1998	1999	2000	2001
(Percentage change)							
National accounts and prices							
GDP at constant 1982 market prices	3.2	1.3	2.6	-0.4	0.5	-0.3	2.0
Agriculture and mining	1.9	1.1	5.8	0.7	4.0	-9.0	…
Manufacturing	1.8	-2.2	-0.2	1.0	0.0	1.0	…
Commerce and finance	3.0	-1.0	0.2	-4.2	-9.2	-4.6	…
Consumer price index (end of period)	20.5	8.2	6.2	14.6	5.4	8.6	9.8
(In percent of GDP)							
Gross investment	23.5	23.4	23.6	22.9	23.0	23.2	21.7
Private consumption	69.5	72.8	74.4	69.2	68.4	71.0	69.8
Public consumption	7.8	10.5	11.1	11.9	12.3	13.0	12.0
Gross national saving	25.0	19.7	16.7	21.0	21.9	19.0	20.6
Public Sector finances							
Revenue	17.9	20.4	21.5	23.2	23.3	22.4	23.2
Current expenditure	11.9	14.7	15.2	17.0	18.4	19.2	18.1
Capital expenditure	4.3	5.7	8.5	7.2	9.6	8.9	7.3
Primary balance	2.7	0.9	-1.5	0.3	-3.4	-4.1	-0.5
Overall balance	1.7	0.0	-2.3	-1.0	-4.7	-5.7	-2.2
(Annual percentage change)							
Money							
Monetary Base	23.5	3.1	7.5	6.8	9.4	-1.0	15.5
M1	26.5	3.0	13.5	7.5	9.5	15.0	11.5
M2	33.0	0.2	5.5	-2.9	10.7	2.2	11.5
M3	34.7	12.8	12.4	8.8	17.6	3.6	11.5
Net foreign assets 1/	17.6	8.5	-10.7	14.9	19.2	-0.9	8.0
Net domestic assets 1/	29.7	3.7	34.4	6.6	4.3	8.9	10.2
Credit to the public sector 1/	-2.3	-13.2	9.8	5.8	-6.7	4.7	4.9
Credit to the private sector 1/	31.1	17.6	10.9	-1.8	8.8	3.8	5.4

	Average					Proj.	Proj.
	1990-95	1996	1997	1998	1999	2000	2001
(In millions of U.S. dollars)							
Balance of payments							
Trade balance	2.1	-586.5	-864.8	-392.9	-368.2	-585.7	-335.9
Exports, f.o.b.	2.754.7	3.796.9	3.327.5	3.548.6	2.673.3	2.251.1	2.352.4
Imports, f.o.b.	2.752.5	4.383.4	4.192.4	3.941.5	3.041.5	2.836.8	2.688.3
Current account	74.4	-353.0	-650.4	-160.0	-86.2	-314.9	-88.1
Capotal account	55.4	173.7	438.5	325.0	523.4	194.4	88.1
Overall balance	-109.4	39.4	205.8	-23.4	-104.4	218.3	0.0
Memorandum items:							
Current account (as percent of GPF)	1.5	-3.7	-6.8	-1.9	-1.1	-4.2	-1.2
External debt outstanding (as percent of GDP)	23.2	14.9	16.1	19.3	28.9	31.8	33.0
International reserves (millions of US dollars)	851.2	1.062.3	845.8	874.8	988.2	771.9	771.9
Real effective exchange rate (1990=100)	95.9	101.1	105.5	97.0	103.3	100.6	96.0
IMF data (as march 31, 2002)							
Membership status							Article VIII
Intervention currency and rate							U.S. dollar (G 3.750/dollar)
Quota							SDR 99.9 million
Fund holdings of local currency							SDR 78.43 million
Fund boldings as percent of quota							78.5
Reserve position in the Fund							SDR 78.43 million
As percent of quota							21.5
Total fund credit							None

Fuente: Paraguay authorities; and Fund staff estimates.
1/ Contribution M· growth.

National Account at Current Prices

						Staff Est.
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
(In millions of 1982 guaraníes)						
GDP at market prices	**1.087.4**	**1.101.2**	**1.129.7**	**1.124.9**	**1.130.4**	**1.127.0**
Consumption expenditure	**1.034.0**	**1.059.3**	**1.091.7**	**1.084.5**	**1.045.3**	**1.083.0**
Private sector	928.2	942.9	973.0	964.9	920.8	952.7
Public sector	105.8	116.3	118.7	119.5	124.6	130.2
Gross domestic investment	**254.6**	**254.3**	**249.1**	**237.5**	**228.4**	**218.4**
Private sector	204.2	206.6	197.8	181.1	169.5	166.1
Public sector	50.4	47.7	51.3	56.4	57.9	52.3
Fixed capital formation	232.7	232.5	228.8	217.4	208.0	198.1
Changes in inventories	21.9	21.8	20.3	20.1	20.3	20.3
Gross domestic expenditure	**1.288.6**	**1.313.6**	**1.340.8**	**1.322.0**	**1.273.7**	**1.301.4**
Net exports	**-201.2**	**-212.4**	**-211.1**	**-197.0**	**-143.3**	**-174.4**
Exports of goods and nonfactor services	427.4	377.9	355.6	330.0	240.9	164.7
Imports of goods and nonfactor services	-628.6	-590.3	-566.7	-527.0	-384.2	-339.1
(Percentage change)						
GDP at market prices	**4.7**	**1.3**	**2.6**	**-0.4**	**0.5**	**-0.3**
Consumption expenditure	**3.5**	**2.4**	**3.1**	**-0.7**	**-3.6**	**3.6**
Private sector	2.6	1.6	3.2	-0.8	-4.6	3.5
Public sector	12.1	10.0	2.0	0.7	4.2	4.6
Gross domestic investment	**7.1**	**-0.1**	**-2.0**	**-4.7**	**-3.8**	**-4.3**
Private sector	19.2	1.2	-4.2	-8.5	-6.4	-2.0
Public sector	-24.2	5.3	7.5	10.0	2.6	-9.7
Fixed capital formation	7.7	-0.1	-1.6	-5.0	-4.3	-4.8
Changes in inventories 1/	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0
Gross domestic expenditure	**4.2**	**1.9**	**2.1**	**-1.4**	**-3.7**	**2.2**
Net exports 1/	**-0.3**	**-1.0**	**0.1**	**1.2**	**4.8**	**-2.8**
Exports of goods and nonfactor services	16.9	-11.6	-5.9	-7.2	-27.0	-31.6
Imports of goods and nonfactor services	11.4	-6.1	-4.0	-7.0	-27.1	-11.7

Fuente: Central Bank of Paraguay; and Fund staff estimates..

National Account at Constant Prices

	1995	1996	1997	1998	1999	Staff Est. 2000
(In millions of 1982 guaraníes)						
GDP at market prices	**1.087.4**	**1.101.2**	**1.129.7**	**1.124.9**	**1.130.4**	**1.127.0**
Consumption expenditure	**1.034.0**	**1.059.3**	**1.091.7**	**1.084.5**	**1.045.3**	**1.083.0**
Private sector	928.2	942.9	973.0	964.9	920.8	952.7
Public sector	105.8	116.3	118.7	119.5	124.6	130.2
Gross domestic investment	**254.6**	**254.3**	**249.1**	**237.5**	**228.4**	**218.4**
Private sector	204.2	206.6	197.8	181.1	169.5	166.1
Public sector	50.4	47.7	51.3	56.4	57.9	52.3
Fixed capital formation	232.7	232.5	228.8	217.4	208.0	198.1
Changes in inventories	21.9	21.8	20.3	20.1	20.3	20.3
Gross domestic expenditure	**1.288.6**	**1.313.6**	**1.340.8**	**1.322.0**	**1.273.7**	**1.301.4**
Net exports	**-201.2**	**-212.4**	**-211.1**	**-197.0**	**-143.3**	**-174.4**
Exports of goods and nonfactor services	427.4	377.9	355.6	330.0	240.9	164.7
Imports of goods and nonfactor services	-628.6	-590.3	-566.7	-527.0	-384.2	-339.1
(Percentage change)						
GDP at market prices	**4.7**	**1.3**	**2.6**	**-0.4**	**0.5**	**-0.3**
Consumption expenditure	**3.5**	**2.4**	**3.1**	**-0.7**	**-3.6**	**3.6**
Private sector	2.6	1.6	3.2	-0.8	-4.6	3.5
Public sector	12.1	10.0	2.0	0.7	4.2	4.6
Gross domestic investment	**7.1**	**-0.1**	**-2.0**	**-4.7**	**-3.8**	**-4.3**
Private sector	19.2	1.2	-4.2	-8.5	-6.4	-2.0
Public sector	-24.2	5.3	7.5	10.0	2.6	-9.7
Fixed capital formation	7.7	-0.1	-1.6	-5.0	-4.3	-4.8
Changes in inventories 1/	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0
Gross domestic expenditure	**4.2**	**1.9**	**2.1**	**-1.4**	**-3.7**	**2.2**
Net exports 1/	**-0.3**	**-1.0**	**0.1**	**1.2**	**4.8**	**-2.8**
Exports of goods and nonfactor services	16.9	-11.6	-5.9	-7.2	-27.0	-31.6
Imports of goods and nonfactor services	11.4	-6.1	-4.0	-7.0	-27.1	-11.7

Fuente: Central Bank of Paraguay; and Fund staff estimates
1/ Contribution to GPD growth.

Saving-Investment Balance

Saving-Investment Balance (In percent of GDP)	1995	1996	1997	1998	1999	Staff est. 2000
GDP at market prices	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Domestic Expenditure	**104.4**	**106.7**	**109.0**	**104.0**	**103.8**	**107.2**
Consumption	**80.5**	**83.3**	**85.5**	**81.1**	**80.7**	**84.0**
Private sector	70.9	72.8	74.4	69.2	68.4	71.0
Public sector	9.6	10.5	11.1	11.9	12.3	13.0
Gross domestic investment	**23.9**	**23.4**	**23.6**	**22.9**	**23.0**	**23.2**
Private sector	14.7	17.7	15.1	15.7	13.4	14.3
Public sector	9.2	5.7	8.5	7.2	9.6	8.9
Gross national savings	**22.9**	**19.7**	**16.7**	**21.0**	**21.9**	**19.0**
Private sector	15.0	14.0	10.6	14.8	17.0	15.7
Public sector	7.9	5.7	6.1	6.2	4.9	3.3
Current account balance	**-1.0**	**-3.7**	**-6.8**	**-1.9**	**-1.1**	**-4.2**
Private savings-investment balance	0.3	-3.7	-4.5	-0.9	3.6	1.5
Public sector overall balance	-1.3	0.0	-2.3	-1.0	-4.7	-5.7

Fuente: Central Bank of Paraguay; and Fund staff estimates..

PIB by Sector of Origin at Constant Prices

PIB by Sector of Origin at Constant Prices						
	1995	1996	1997	1998	1999	Staff est. 2000
(In millions of 1982 guaranies)						
GDP at market prices	**1,087.4**	**1,101.2**	**1,129.7**	**1,124.9**	**1,130.4**	**1,127.0**
Primary sector	**293.1**	**296.9**	**312.4**	**313.2**	**323.1**	**308.4**
Agriculture	174.6	176.6	186.8	188.1	195.6	178.0
Livestock	81.9	83.3	87.9	87.2	89.1	90.9
Forestry	30.1	30.4	31.0	31.1	31.3	32.2
Hunting and fishing	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	1.6
Mining	5.1	5.1	5.2	5.4	5.5	5.6
Secondary sector	**276.6**	**278.2**	**280.7**	**283.9**	**294.9**	**303.3**
Manufacturing	161.3	157.8	157.5	159.0	159.1	160.7
Construction	58.0	59.8	60.4	61.0	62.5	63.7
Utilities	57.2	60.7	62.9	63.9	73.3	78.9
Services	**517.7**	**526.0**	**536.5**	**527.8**	**512.5**	**515.3**
Transport and communications	50.9	52.2	54.2	55.8	57.2	64.4
Commerce and finance	282.6	279.8	280.3	268.5	243.9	232.7
General government	55.2	60.7	64.9	63.6	67.7	0.1
Real estate and housing	29.2	30.0	30.6	31.3	31.9	32.5
Other services	99.9	103.4	106.5	108.6	111.7	115.6
(Percentage change)						
GDP at market prices	**4.7**	**1.3**	**2.6**	**-0.4**	**0.5**	**-0.3**
Primary sector	**8.0**	**1.3**	**5.2**	**0.3**	**3.1**	**-4.6**
Agriculture	11.5	1.1	5.8	0.7	4.0	-9.0
Livestock	3.1	1.7	5.5	-0.8	2.2	2.0
Forestry	3.1	1.0	2.0	0.2	0.7	3.0
Hunting and fishing	2.4	2.9	3.0	2.0	2.0	2.0
Mining	2.9	1.5	2.0	2.5	2.2	2.5
Secondary sector	**5.4**	**0.6**	**0.9**	**1.1**	**3.9**	**2.9**
Manufacturing	3.0	-2.2	-0.2	1.0	0.0	1.0
Construction	4.0	3.0	1.0	1.0	2.5	2.0
Utilities	14.7	6.1	3.6	1.6	14.7	7.7
Services	**2.6**	**1.6**	**2.0**	**-1.6**	**-2.9**	**0.6**
Transport and communications	3.5	2.5	3.8	3.0	2.6	12.5
Commerce and finance	1.6	-1.0	0.2	-4.2	-9.2	-4.6
General government	7.0	10.0	7.0	-2.0	6.5	3.5
Real estate and housing	3.0	3.0	2.0	2.0	2.0	2.0
Other services	2.5	3.5	3.0	2.0	2.8	3.5

Fuente: Central Bank of Paraguay. *Cuentas nacionales*. Part I; and Fund staff estimates.

National Income at Current Prices

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
(In billions of 1982 guaraníes)							
GDP at market prices	**11.991.7**	**14.960.1**	**17.698.6**	**19.804.8**	**20.934.4**	**24.437.0**	**24.144.3**
Depreciation of capital	930.7	1.161.0	1.378.1	1549.9	1.6329.2	1.835.0	1.889.6
Indirect taxes	814.5	1.130.2	1.525.8	1.602.7	1.772.6	1.910.9	1.754.2
Minus: subsidies	-0.2	-0.2	-0.3	-0.4	-0.4	-0.5	-0.6
GPD at factor cost	**10.246.7**	**12.669.1**	**14.795.0**	**16.625.5**	**17.523.0**	**19.691.5**	**20.501.2**
Factor income paid to the world (net)	-43.0	-78.8	-158.8	-145.1	-221.7	-304.5	-132.2
National income	**10.289.7**	**12.747.9**	**14.953.8**	**16.797.6**	**17.744.6**	**19.996.0**	**20.633.3**
Compensation of employees	3.583.4	4.632.5	5.769.8	6.443.0	6.610.5	7.360.3	7.764.3
Income of family-run businesses	6.202.6	7.463.8	8.371.9	9.485.2	10.247.2	11.661.5	11.750.5
Profit income of corporations	251.5	326.9	388.1	397.1	385.9	425.6	495.8
Direct taxes on enterprises	125.6	209.2	278.2	303.3	294.8	325.1	378.8
Profits of public enterprises	128.0	117.1	160.4	179.6	216.6	239.4	260.2
minus: interest on internal public debt	-1.4	-1.5	-14.6	-10.5	-10.3	-15.9	-16.3
(In percent of GDP)							
Depreciation of capital	5.8	4.6	3.9	3.5	3.3	3.0	2.9
Compensation of employees	29.9	31.0	32.6	32.5	31.6	31.4	32.2
Income of family-run businesses	51.7	49.9	47.3	47.9	48.9	49.8	48.7
Profits	3.2	3.0	3.1	2.9	2.9	2.8	3.1

Fuente: Central Bank of Paraguay, *Cuentas Nacionales,* Part V.

National Income at Constant Prices

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
(In millions of 1982 guaraníes)							
GDP at market prices	**1,007.4**	**1,038.5**	**1,087.4**	**1,102.2**	**1,129.7**	**1,124.9**	**1,130.4**
Depreciation of capital	100.7	103.9	108.7	110.1	113.0	112.5	113.0
Indirect taxes	80.5	92.6	110.3	105.5	109.1	105.3	90.6
Minus: subsidies	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
GPD at factor cost	**826.2**	**842.1**	**868.4**	**885.6**	**907.7**	**907.1**	**926.8**
Factor income paid to the world (net)	-3.3	-5.6	-11.0	-7.9	-12.4	-13.9	-4.5
National income	**829.5**	**847.7**	**879.4**	**893.5**	**920.0**	**921.1**	**931.3**
Compensation of employees	355.5	364.7	375.6	382.0	392.0	391.1	386.5
Income of family-run businesses	423.9	430.9	445.6	454.3	472.6	475.4	486.4
Profit income of corporations	20.1	21.7	22.8	21.3	19.3	19.1	20.8
Direct taxes on enterprises	12.4	17.1	20.1	20.0	18.1	17.9	19.6
Profits of public enterprises	17.8	13.5	16.3	16.6	18.7	18.5	18.9
minus: interest on internal public debt	-0.1	-0.1	-1.1	-0.7	-0.7	-0.9-	-0.9
(Pertcentage change)							
GDP at market prices	**4.1**	**3.1**	**4.7**	**1.3**	**2.6**	**-0.4**	**0.5**
National income	**4.6**	**2.2**	**3.7**	**1.6**	**3.0**	**0.1**	**1.1**
Compensation of employees	3.6	2.6	3.0	1.7	2.6	-0.2	-1.2
Income of family-run businesses	5.8	1.6	3.4	2.0	4.0	0.6	2.3
Profits	-0.5	-7.2	11.2	-3.2	0.4	-1.1	5.5

Fuente: Central Bank of Paraguay, *Cuentas Nacionales,* Part V.

Consumer Prices

	All Items	Food	Clothing	Housing	Tradables	Nontradables
I. Average						
1992	**15.5**	14.9	10.9	14.7	12.7	19.4
1993	**18.3**	17.3	12.4	18.5	15.2	23.3
1994	**20.6**	20.4	14.2	20.2	17.1	26.1
1995	**13.4**	13.8	13.7	14.3	11.6	16.5
1996	**9.8**	6.3	6.4	13.8	6.9	14.8
1997	**7.0**	4.4	3.5	9.1	4.6	10.7
1998	**11.6**	11.6	5.8	9.8	11.6	11.5
1999	**7.3**	3.7	5.8	6.4	6.3	7.4
2000	**9.0**	8.3	3.3	6.5	9.8	7.8
II. End-of-Period						
1992	**17.8**	19.1	10.4	16.4	15.7	21.4
1993	**20.4**	21.0	14.3	17.9	18.5	23.6
1994	**18.3**	18.2	13.9	19.1	15.0	23.4
1995	**10.5**	7.4	10.9	14.3	7.3	16.4
1996	**8.2**	5.6	4.6	11.3	6.0	11.8
1997	**6.2**	4.2	3.5	8.0	4.4	8.9
1998	**14.6**	15.1	8.5	11.1	15.2	13.8
1999	**5.4**	1.7	3.4	4.9	6.0	4.6
2000	**8.6**	7.9	2.6	8.4	7.9	9.7
1995						
March	**14.3**	15.5	15.8	13.6	12.6	17.1
June	**15.0**	16.8	14.9	15.2	13.5	17.5
September	**12.3**	11.5	12.6	15.3	10.3	15.8
December	**10.5**	7.4	10.9	14.3	7.3	16.4
1996						
March	**11.1**	6.4	7.0	17.5	7.7	17.0
June	**9.6**	5.9	6.0	13.6	6.8	14.5
September	**9.8**	7.2	5.9	11.8	7.1	14.4
December	**8.2**	5.6	4.6	11.3	6.0	11.8
1997						
March	**8.6**	7.2	4.0	10.0	6.3	12.5
June	**7.9**	6.5	2.5	9.7	5.7	11.3
September	**5.9**	2.8	2.5	8.4	3.6	9.3
December	**6.2**	4.1	2.9	7.8	4.4	8.9
1998						
March	**6.6**	4.0	1.4	7.9	5.0	9.1
June	**10.8**	9.6	4.9	10.1	11.2	10.3
September	**15.0**	16.0	7.8	11.1	15.8	13.9
December	**14.6**	15.1	8.5	11.1	15.2	13.8
1999						
March	**9.3**	7.5	9.1	6.2	9.1	9.6
June	**4.4**	0.0	5.6	3.8	2.3	7.7
September	**4.7**	0.5	5.2	5.8	4.3	5.2
December	**5.4**	1.7	3.4	4.9	6.0	4.6
2000						
March	**9.6**	8.8	3.8	6.5	11.6	6.5
June	**10.3**	9.5	3.8	6.4	11.8	8.2
September	**9.4**	9.4	3.0	7.5	9.4	9.5
December	**8.6**	7.9	2.6	8.4	7.9	9.7

Fuente: Central Bank of Paraguay, *Informe Económico*.
1/ Refers to the metropolitan area, including Asunción and 14 other municipalities.

Labour Market Indicators

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
I. Wage Indices, End-of-Period (1980=100)						
Nominal wage indices						
Wages	1.893.7	2.100.1	2.249.6	2.476.6	2.531.6	2.818.3
Private sector minimum wage	1.891.0	2.162.2	2.393.3	2.632.6	2.680.5	3.042.3
Real wage indices 2/						
Wages	110.6	113.4	114.4	109.9	106.5	109.1
Real private sector minimum wages	114.1	116.7	122.8	121.1	115.5	122.3
(Percentage change)						
Nominal wage indices						
Wages	18.3	10.9	7.1	10.1	2.2	11.3
Private sector minimum wage	15.2	12.4	12.6	10.0	1.8	13.5
Real wage indices 2/						
Wages	7.0	2.5	0.9	-3.9	-3.1	2.5
Private sector minimum wage	1.7	2.3	5.2	-1.4	-4.6	5.9
II. Labor Market Indicator (In percent)						
Employment growth	2.5	4.5	1.7	0.6	2.1	…
Unemployment rate	3.3	8.2	5.0	5.7	6.8	…
Underemployment rate	18.2	20.7	23.0	21.4	17.6	…

1/ Refers to grater asunción.
2/ Using the consumer price index as the deflator.

Monetary Survey

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
(In millions of U.S. dollars)						
Not foreign assets	**2.150.6**	**2.541.4**	**1.990.2**	**2.855.4**	**4.065.0**	**3.998.8**
Not domestic assets	**3.725.1**	**3.895.8**	**5.671.8**	**6.052.3**	**6.326.2**	**6.983.9**
Credit to the public sector (net)	**-159.4**	**-761.5**	**-253.8**	**82.5**	**-342.4**	**9.6**
Central government	105.4	79.2	331.3	471.1	68.9	583.5
Social security	-296.4	-762.7	-661.1	-507.8	-517.4	-596.5
Decentralized agencies	-78.5	-67.4	-43.2	-63.5	-83.0	-81.3
Local government	17.4	-8.8	0.5	29.4	0.2	-8.9
Public enterprises	92.8	-1.8	118.8	153.4	188.9	112.7
Credit to the private sector	**3.720.7**	**4.523.5**	**5.086.2**	**4.983.4**	**5.541.0**	**5.825.9**
In m/n	2.582.5	3.142.0	2.959.0	2.573.8	2.749.7	3.067.5
In m/e	1.138.1	1.381.4	2.127.2	2.409.6	2.791.3	2.758.4
Credit to financieras (net)	-34.3	28.2	-47.1	-49.6	-85.3	.104.8
Credit to rest of financial systems (net)	17.1	20.2	96.2	89.0	103.0	117.4
Credit to institutions of liquidation (net)	181.0	85.4	790.5	947.0	1.109.8	1.135.8
Other items (net)	**-1.304.5**	**-1.279.2**	**-1.864.8**	**-2.598.0**	**-2.969.5**	**-3.294.6**
Interbank flow	381.5	453.5	86.0	-171.1	-129.0	-123.1
Other liabilities of financial intermediation (-)	-50.2	-37.0	-49.1	-13.1	-9.4	-39.3
Bonds, mutual funds and private sector deposits (-)	-212.2	-213.9	-64.5	-92.3	-108.0	-154.4
Provisions (-)	-182.0	-322.0	-1931.1	-1.040.5	-1.377.8	-1.482.7
Capital (-)	-1357.8	-1.636.3	-2.077.6	-2.188.8	-2.476.6	-2589.6
Other assets and liabilities	116.0	476.4	2.171.5	907.7	1.131.3	1.094.5
Broad money incl. Forex. Deposits (M3)	**4.571.2**	**5.157.9**	**5.797.3**	**6.309.7**	**7.421.7**	**7.688.1**
Broad money (M2)	3.222.4	3.230.0	3.407.1	3.309.2	3.661.8	3.742.0
Money (MI)	1.526.8	1.572.8	1.785.4	1.918.9	2.100.6	2.416.0
Currency in circulations	956.0	961.8	1.122.9	1.264.1	1.398.7	1.327.2
Demand deposits	570.8	611.0	662.5	654.8	701.9	1.088.8
Quasi-money	1.695.6	1.657.2	1.621.7	1.390.3	1.561.3	1.326.0
Time deposits	37.9	51.7	52.8	56.8	77.1	97.0
Savings deposits	1.146.2	1.125.8	1.131.9	944.3	972.6	649.6
Certificates of deposits (CDs)	508.3	478.5	437.1	387.7	508.4	574.9
Investment titles (pagarés)	3.1	1.2	0.0	1.4	3.2	4.4
Deposits in foreign currency m/e	1.348.8	1.927.9	2.390.2	3.000.6	3.759.9	3.946.1
(Percentage change)						
Broad money including forex. Deposits (M3)	**30.6**	**12.8**	**12.4**	**8.8**	**17.6**	**3.6**
Broad money (M2)	48.8	0.2	5.5	-2.9	10.7	2.2
Money (M1)	20.0	3.0	13.5	7.5	9.5	15.0
Quasi money	89.8	-2.3	-2.1	-14.3	12.3	-15.1
Deposits in foreign currency m/e	1.1	42.9	24.0	25.5	25.3	5.0
(Contribution to M3 growth)						
Broad money incl. forex. Deposits (M3)	**30.6**	**12.8**	**12.4**	**8.8**	**17.6**	**3.6**
Not foreign assets	-1.4	8.5	-10.7	14.9	19.2	-0.9
Not domestics assets	26.1	3.7	34.4	6.6	4.3	8.9

Fuente: Central Bank of Paraguay.
1/ Nominal GDP/average of end-year money stock and t-1.

Balance of Payments

						Ext
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
(In millions of U.S. dollars)						
Current account	**-92.3**	**-353.0**	**-650.4**	**-160.0**	**-86.2**	**-314.9**
Trade balance	-270.4	-586.5	-864.8	-392.9	-368.2	-585.7
Exports	4.218.6	3.796.9	3.327.5	3.548.6	2.673.3	2.251.1
Exports of domestics goods	1.213.8	1.243.7	1.365.9	1.267.9	920.0	1.032.1
Re-exports	3.004.8	2.553.2	1.961.6	2.280.7	1.753.3	1.219.0
Imports	4.489.0	4.383.4	4.192.4	3.941.5	3.041.5	2.836.8
Services (net)	-126.9	-58.3	0.4	49.6	76.9	46.5
Transport	-373.6	-319.3	-322.5	-258.4	-221.3	-226.6
Travel	4.0	1.4	-10.9	-31.1	-28.3	-30.0
Other	242.7	259.6	333.8	339.1	326.5	303.1
Factor income	109.7	109.6	33.1	6.0	29.9	47.5
Transfers	195.3	182.2	180.9	177.3	175.2	176.8
Capital and financial account	**258.8**	**173.7**	**438.8**	**325.0**	**523.4**	**194.4**
Capital transfers	10.6	14.2	7.5	5.4	19.6	3.0
Direct investment	98.1	144.2	230.1	336.3	64.7	119.2
Portfolio investment	-0.8	-3.7	-4.3	9.0	-20.9	-16.5
Other investment	150.9	19.0	205.5	-25.7	460.0	88.7
Assets	-58.5	-31.9	72.9	-5.0	-93.3	-159.1
Commercial credits	0.0	-7.0	25.1	-10.9	13.5	13.0
Loans	-62.3	-148.5	64.8	19.0	-68.2	-212.6
Foreign currency deposits	47.6	193.8	-16.0	-97.1	8.3	69.5
Other assets	-43.8	-70.2	-1.0	84.0	-46.9	-29.0
Liabilities	209.4	50.9	132.6	-20.7	553.3	247.8
Commercial credits	25.2	153.6	-114.2	-79.3	95.6	69.0
Loans	78.0	74.1	165.0	126.2	500.0	134.0
Foreign currency deposits	83.6	-206.7	22.0	-0.2	-53.4	-13.4
Other liabilities	22.6	29.8	59.8	-67.3	11.1	58.2
Reserve Assets	**-60.2**	**39.4**	**205.8**	**-23.4**	**-104.4**	**218.3**
Errors and Omissions	**-106.3**	**140.0**	**5.8**	**-141.7**	**-332.8**	**-97.8**
Memorandum items:						
Current account in percent of GDP	-1.0	-3.7	-6.8	-1.9	-1.1	-4.2
International reserves (in millions of US$)	1.106.5	1.063.3	845.8	874.8	988.2	771.9
in months of imports of GNFS	2.6	2.5	2.1	2.3	3.4	2.8
External public dent in percent of GDP	15.8	14.9	16.1	19.3	28.9	31.8
Debt service in percent of exports GNFS	4.8	4.7	4.4	5.1	6.7	8.8
Terms of trade, goods	112.3	113.7	113.3	112.8	106.2	104.1

Fuente: Central Bank of Paraguay; and Fund staff estimates.

Composition of Registered Exports (fob)

Composition of Registered Exports (fob)								
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Q1-Q3 2000
(In millions of U.S. dollars)								
Total registered exports	**996.6**	**816.8**	**919.3**	**1,043.4**	**1,142.8**	**1,014.1**	**740.8**	**687.9**
Primary products	**722.7**	**551.6**	**630.5**	**675.0**	**751.9**	**698.2**	**492.0**	**461.2**
Agricultural products	619.4	431.7	510.3	580.8	653.5	578.2	404.4	355.4
Cotton	164.9	170.9	296.0	216.5	97.1	92.1	69.1	73.6
Soybeans and oilseeds	223.7	224.8	177.9	326.0	496.9	443.0	312.9	252.2
Cereals	7.0	24.5	26.7	26.0	48.0	32.0	15.1	26.2
Fresh fruits, vegetables, tobacco	0.1	11.5	9.7	12.2	11.5	11.1	7.3	3.4
Livestock	101.0	119.3	114.2	90.3	94.4	110.9	75.3	98.5
Meat	47.1	56.3	55.6	48.3	52.0	72.1	38.3	55.9
Hides and furs	53.9	63.0	58.6	42.0	42.4	38.8	37.0	42.5
Sugar	2.3	0.7	6.0	3.9	4.1	9.1	12.3	7.3
Manufactured products	**244.0**	**265.2**	**288.8**	**368.5**	**390.9**	**316.0**	**248.8**	**226.7**
Oils	63.8	73.5	74.8	86.9	74.2	81.5	59.8	38.4
Lumber	63.8	78.7	89.5	94.0	100.7	69.7	58.8	55.8
Flour		23.5	9.3	3.0	51.2	30.9	30.0	44.5
Other	116.3	89.5	115.2	184.6	164.4	133.9	100.2	88.0
(In percent of total registered exports)								
Total registered exports	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**
Primary products	**74.8**	**67.5**	**68.6**	**64.7**	**65.8**	**68.8**	**66.4**	**67.0**
Agricultural products	64.1	52.9	55.5	55.7	57.2	57.0	54.6	51.7
Livestock	10.4	14.6	12.4	8.7	8.3	10.9	10.2	14.3
Sugar	0.2	0.1	0.7	0.4	0.4	0.9	1.7	1.1
Manufactured products	**25.2**	**32.5**	**31.4**	**35.3**	**34.2**	**31.2**	**33.6**	**33.0**
Oils	6.6	9.0	8.1	8.3	6.5	8.0	8.1	5.6
Lumber	6.6	9.6	9.7	9.0	8.8	6.9	7.9	8.1
Flour	0.0	2.9	1.0	0.3	4.5	3.0	4.0	6.5
Other	12.0	11.0	12.5	17.7	14.4	13.2	13.5	12.8
Memorandum items								
International price of cotton 1/	58.8	77.7	100.0	83.2	74.6	71.1	55.9	61.0
International price of soybeans 1/	98.5	97.5	100.0	117.5	114.0	94.7	77.0	81.5

Composition of Registered Imports (fob)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
(In millions of U.S. dollars)						
Total registered imports	**2.782.2**	**2.850.5**	**3.099.2**	**2.470.8**	**1.725.1**	**2.050.4**
Consumer goods	**1.302.8**	**1.272.6**	**1.367.7**	**1.203.3**	**691.2**	**882.5**
Food	144.8	172.1	165.0	155.3	78.2	139.2
Beverage and tobacco	325.3	401.7	446.3	429.2	220.2	205.7
Automobiles	123.2	125.2	182.2	139.7	79.0	76.8
Electronics goods	225.6	110.0	64.3	53.0	24.8	34.9
Other	484.0	463.7	510.0	426.0	289.0	426.0
Intermediate goods	**504.3**	**656.7**	**708.9**	**512.0**	**419.4**	**610.0**
Fuels and lubricants	191.6	235.4	311.4	188.7	194.8	312.7
Chemicals	95.8	132.1	148.5	133.7	102.3	134.8
Other	216.9	289.2	249.1	189.6	122.3	162.5
Capital goods	**975.0**	**921.1**	**1.022.6**	**755.5**	**614.4**	**557.9**
Machinery and motors	629.4	625.7	614.3	500.1	418.6	408.5
Transport equipment	235.0	204.7	307.7	200.0	160.0	106.5
Other	110.6	90.7	100.6	55.4	35.8	42.9
(In percent of total registered imports)						
Total registered imports	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Consumer goods	46.8	44.6	44.1	48.7	40.1	43.0
Intermediate goods	18.1	23.0	22.9	20.7	24.3	29.8
Capital goods	35.0	32.3	33.0	30.6	35.6	27.2

Fuente: Central Bank of Paraguay and IFS commodity prices.
1/ index 1995 = 100 annual average.

PARAGUAY: PRÉSTAMOS BID 1990-1998 (en millones de US$)

Año	Proyecto	CO[1]	FOE	CT	Organismo Ejecutor
1990	Programa Global de Crédito Industrial		40	1,0	Banco Nacional de Fomento
1991	Carretera Concepción-Cuero Fresco	62			Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
1991	Transmisión y Distribución Eléctrica	100			Administración Nacional de Electricidad
1992	Programa del Sector de Inversiones	70		11,5	Equipo Económico Nacional
1992	Consolidación de Colonias Rurales	25,6	30		Ministerio de Agricultura y Ganadería
1992	Reforma del Sector de la Vivienda	12,3	41,7		Consejo Nacional de la Vivienda/BNV
1992	Crédito para la Microempresa	10		1,8	Banco Central del Paraguay
1992	Crédito para Agricultores y Microempresarios	0,75		0,26	Fundación Redentorista de Obras Sociales y Educacionales de Pilar/Fundación Amistad.
1993	Programa Nacional de Caminos Rurales	30,9+ 10*			Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
1993	Mejora de la Educación Primaria	6,3	46,5		Ministerio de Educación y Culto
1993	Fortalecimiento de Gobiernos Municipales	4,4 + 10*	1,8		Ministerio del Interior
1993	Apoyo a Comunidades Indígenas, Campesinos y Microempresarios.		1,2	0,39	Fundación Moises Bertoni/Fundación Industrial/Cooperativa Areguá Ltda.
1994	Formación y Capacitación Vocacional	20,75		3,5[2]	Ministerio de Justicia y Trabajo/SNPP
1994	Apoyo a la Fundación Paraguaya de Cooperación y Desarrollo		0,5	0,29	FUPACODE
1995	Agua y Alcantarillado	79,6		0,98	CORPOSANA
1996	Sistema de Transmisión de Yacyretá	50			Administración Nacional de Electricidad
1996	Programa de Inversiones Sociales		20*		Secretaría de Acción Social
1996	Programa de Mejora de Carreteras		82,3		Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
1996	Programa de Modernización del Estado		22*		Corte Suprema de Justicia/Fiscalía General de la Nación/Ministerio de Justicia y Trabajo
1997	Programa de Reformas de la Atención Primaria de la Salud	39*			Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
1997	Programa Global de Crédito para Microempresas: Fase II	20		2,2[3]	Banco Central del Paraguay
1997	Apoyo para La Norteña Ycuamandiyu Agricultural y la Cooperativa de Producción Industrial		0,5	0,23	La Norteña Ycuamandiyú Agricultural y la Cooperativa de Producción Industrial
1998	Programa de Emergencia y rehabilitación de infraestructura	35			Comité de Emergencia Nacional
1998	Apoyo a Pequeños Productores del Algodón	25,6			Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
1998	Programa de Preinversión	5	0		Secretaría Técnica de Planificación (STP)
1998	Apoyo en la Conducción Técnica de las negociaciones comerciales internacionales		2		Ministerio de Industria y Comercio (MIC)
1998	Fundación Indígena para el Desarrollo Agrícola		0,5	0,225[3]	FIDA
Total	27	617,2	289,0	22,375	

* Intereses solventados parcialmente por la facilidad de Financiamiento Intermedio (FII).

PARAGUAY: COOPERACIÓN TÉCNICA BID 1990-1998 (en miles de US$)

Año	Proyecto	Montos FOE[1] FEJ FOMIN			Organismo Ejecutor
1992	Respaldo para la Mujer en el Desarrollo	1.370[2]			Dirección de Beneficencia Nacional
1993	Estudios Técnicos y Ambientales para un corredor vial		990		Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
1994	Diversificación Productiva		1.500		Ministerio de Agricultura
1995	Fortalecimiento de Instituciones Democráticas	730			Congreso Nacional/Presidencia de la República
1995	Fortalecimiento de la Secretaría de la Mujer	550			Secretaría de la Mujer (SM)
1995	Participación del Sector Privado en el Sector Energético			1.085	Ministerio de Obras Públicas (MOPC)
1995	Modernización de Sectores Públicos			980	Ministerio de Hacienda/Consejo de Privatizaciones
1996	Programa de Inversión Social para niños y jóvenes de la calle	8.000			Secretaría de Acción Social (SAS)
1996	Estudios para el Programa de Defensa Costera y Desarrollo de Asunción		725		Municipalidad de Asunción/MOPC
1996	Apoyo a Políticas, Programas y Proyectos en los Sectores Sociales	610			Secretaría de Acción Social (SAS)
1996	Apoyo a la Secretaría Técnica de Planificación	500			Secretaría Técnica de Planificación (STP)
1996	Programa de Capacitación a Mandos Medios			1.450	Comité Paraguay Kansas
1997	Fortalecimiento de los Servicios Nacionales de Estadísticas	1.000			Banco Central del Paraguay (BCP)
1997	Fortalecimiento de la Oficina de la Superintendencia de Bancos			1.200	Oficina de la Superintendencia de Bancos
1997	Capacitación a jóvenes rurales			1.260	Red Rural
1998	Fortalecimiento de la educación bilingüe	700			Ministerio de Educación y Culto (MEC)
1998	Capacitación en políticas y programas sociales	600			Secretaría de Acción Social/INDES
1998	Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Acción de la Sociedad Civil para la Inserción Internacional del Paraguay		150		Centro Paraguayo de Estudios Internacionales (CEPEI)
Total	18	14.060	3.365	5.975	

PRÉSTAMOS DEL BANCO MUNDIAL 1992-1998 (en millones de US$)

Año	Proyecto	Periodo	Monto	Organismo Ejecutor
1992	Racionalización del Uso de la Tierra	1993-1998	29[1]	Ministerio de Hacienda / Ministerio de Agricultura.
1992	Tercer Proyecto de Suministro de Agua y Saneamiento Rural	1993-1998	23	SENASA
1994	Octavo Proyecto de Carreteras	1994-1999	65	Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones
1994	Manejo de Recursos Naturales	1995-2002	50	MAG/MOPC/INDI/CAH.
1994	Desarrollo del Sector Privado	1995-1999	50[2]	Fondo de Desarrollo Industrial
1995	Alcantarillado para Asunción	1995-2002	45,6	CORPOSANA
1995	Mejora de la Educación Secundaria	1996-2001	24,5	Ministerio de Educación y Culto
1996	Salud Materna y Desarrollo Infantil	1997-2002	21,8	Ministerio de Salud y Bienestar Social.
1998	Cuarto Proyecto de Suministro de Agua y Saneamiento Rural	1998-2003	40	SENASA
	9 Proyectos		348,9	

COOPERACIÓN TÉCNICA A PARAGUAY-NACIONES UNIDAS. PROYECTOS EN EJECUCIÓN 1996/1997

Código	Título	Fuente de Financiamiento	Entidad Ejecutora
GOBERNABILIDAD:			
PAR/91/002	Promoción de Exportaciones e Inversiones	PNUD/Gobierno	ProParaguay
PAR/91/019	Catastro y Uso Racional de la Tierra	BM	
PAR/92/015	Apoyo al Programa Sectorial de Inversiones	Gobierno/BID	Ministerio de Hacienda
PAR/94/002	Fortalecimiento del Sistema Nacional de Gestión de la Cooperación Internacional - NATCAP/Paraguay	PNUD	Secretaría Técnica de Planificación
PAR/94/006	Apoyo a la Formulación y Seguimiento de la Política Económica Nacional	PNUD/Gobierno	Ministerio de Hacienda
PAR/95/004	Fortalecimiento de la Capacidad para el Seguimiento y la Administración Financiera de Proyectos.	PNUD/Gobierno/ BM	Ministerio de Hacienda
PAR/95/013	Modernización del Sistema de Gestión Intra e Interinstitucional del MAG	PNUD/Gobierno	Ministerio de Agricultura
PAR/96/002	Apoyo a la Implementación del Programa de Encuestas Integrada de Hogares	BM	Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos/STP
PAR/96/005	Fortalecimiento de la Capacidad Operacional de la Función Jurisdiccional y Administrativa de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia	Gobierno	Corte Suprema de Justicia
PAR/96/001-013-014-015-036	Desarrollo Centros de Justicia Caacupé, Lambaré, Luque, Paraguari, San Lorenzo, Caaguazú, Caazapá, Santaní, Hernandarias, Saltos del Guairá, San Pedro y Misiones.	Gobierno	Corte Suprema de Justicia
PAR/96/020	Estructuración y Desarrollo de la Capacidad Reguladora de la Comisión Nacional de Telecomunicación	Gobierno	Unión Internacional de Telecomunicación (UIT)/Comisión Nacional de Telecomunicaciones
PAR/96/022	Reforma Institucional y Modernización de la Cancillería	PNUD/Gobierno	Ministerio de Relaciones Exteriores
PAR/96/023	Fortalecimiento Institucional para el Diseño e Implementación de Políticas Comerciales	Gobierno	Ministerio Industria y Comercio/ Subsecretaría de Comercio

COOPERACIÓN TÉCNICA A PARAGUAY-NACIONES UNIDAS

Código	Titulo	Fuente de Financiamiento	Entidad Ejecutora
GOBERNABILIDAD (continuación):			
PAR/96/025	Apoyo al Desarrollo Industrial	Gobierno	
PAR/96/026	Fortalecimiento Institucional de la STP	Gobierno	Secretaría Técnica de Planificación
PAR/96/027	Apoyo al Programa Nacional de Control de Residuos en Carnes y Derivados	Gobierno	Ministerio de Agricultura/ Subsecretaría de Ganadería
ERRADICACION DE LA POBREZA:			
PAR/91/004	Acciones para el Desarrollo Humano	PNUD/Gobierno	DIBEN
PAR/94/001	Administración de Recursos Naturales	BM/Gobierno	DINCAP/Ministerio de Agricultura
PAR/94/007	Inversiones para el Desarrollo Rural Sustentable	BM	DGP/Ministerio de Agricultura
AVANCE DE LA MUJER:			
PAR/96/W01	Actividades de Seguimiento a la Plataforma de Acción de Beijing	UNIFEM	Secretaría de la Mujer/ Coordinación de Mujeres del Paraguay
MEDIO AMBIENTE:			
PAR/95/006	Bases para el Ordenamiento Territorial de las Subregiones de Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú, Caazapá y Guairá	BM	Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente/ Ministerio de Agricultura
PAR/96/G41	Protección de Ecosistemas de Importancia Global y Regional en Paraguay	Fondo para el Medio Ambiente Mundial	Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente/ Ministerio de Agricultura
PAR/95/G81	Agenda 21: Implementación Descentralizada del Desarrollo Humano Sostenible	PNUD	Secretaría Técnica de Planificación

COOPERACIÓN TÉCNICA DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA A PARAGUAY - POYECTOS EN EJECUCIÓN 1996/1997

SECTORES PRIORITARIOS Y NOMBRE DEL PROYECTO	INSTITUCION CONTRAPARTE
DESARROLLO RURAL:	
Desarrollo Rural en la Región San Pedro Norte	Ministerio de Agricultura y Ganadería
Técnicas de Conservación de Suelos	MAG/DEAG
Estación Experimental Agrícola Chaco Central (EECC)	Ministerio de Agricultura y Ganadería
Salud Integral del Adolescente y Salud Reproductiva	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE Y DE LOS RECURSOS NATURALES:	
Estrategia Nacional para la Protección de los Recursos Naturales	Ministerio de Agricultura y Ganadería
Inventario y Monitoreo de Recursos Naturales en la Región Occidental	Ministerio de Agricultura y Ganadería
Estudio y Aprovechamiento de los Recursos de Aguas Subterráneas en la Región Occidental	Ministerio de Agricultura y Ganadería
Carrera de Ingeniería Forestal-UNA	Universidad Nacional-FIA
Creación de un Servicio Geológico. Exploración de Materias Primas no Metálicas	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
FOMENTO DE LA PEQUEÑA Y MEDIANA INDUSTRIA:	
Apoyo al Ministerio de Industria y Comercio	Ministerio de Industria y Comercio
Fomento a la Pequeña y Mediana Industria	Unión Industrial Paraguaya
MODERNIZACION DEL ESTADO:	
Fortalecimiento Institucional de la Secretaría Técnica de Planificación	Secretaría Técnica de Planificación (STP)
Fondo de Estudios y Expertos	Secretaría Técnica de Planificación
Reforma del Orden Jurídico Penal Paraguayo	Corte Suprema de Justicia
Fortalecimiento de las Estructuras Departamentales Descentralizadas	STP-DDD
Fomento al Desarrollo Municipal	Instituto de Desarrollo Municipal (IDM)

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación, Cooperación Técnica Internacional Informe Anual 1996/1997, Asunción, 1997.

COOPERACIÓN TÉCNICA DEL REINO DE ESPAÑA A PARAGUAY - PROYECTOS EN EJECUCIÓN 1996/1997

SECTORES PRIORITARIOS Y NOMBRE DEL PROYECTO	INSTITUCION CONTRAPARTE
REFORZAMIENTO INSTITUCIONAL:	
Mejoramiento de las Cuentas Nacionales del Paraguay	Banco Central del Paraguay (GEE)
Apoyo al Proceso de Reforma Tributaria	Ministerio de Hacienda (SSET)
Asistencia Técnica a la Dirección General de Personal Público	DGPP
Programa de Asistencia Técnica para la Incorporación al MERCOSUR	Ministerio de Integración
DESARROLLO URBANO:	
Desarrollo Estratégico Urbano: CIDEU	Municipalidad de Asunción
SECTOR AGROPECUARIO:	
Desarrollo Agroindustrial de la Escuela de Villarrica	Ministerio de Agricultura
Protección de Espacios Naturales: Parque Nacional de Ybycuí	Ministerio de Agricultura
EVALUACION Y FORMACION DE RECURSOS HUMANOS:	
Formación Permanente de Recursos Humanos	Secretaría Técnica de Planificación
Educación a Distancia	Ministerio de Educación y Culto
Educación para la Salud y Mejoramiento del Aprendizaje	Fundación Jazmin
Legislación para la Igualdad	Secretaría de la Mujer
Proyecto de Igualdad de Oportunidades en el Ambito Educativo (PRIOME)	Secretaría de la Mujer
Asistencia, Apoyo y Concientización de la Mujer	Fundación Kuña Aty
CIENCIA Y CULTURA:	
Recuperación de la Manzana de la Rivera del Centro Histórico de Asunción	Municipalidad de Asunción
Conservación y Puesta en Valor de las Misiones Jesuíticas del Paraguay	Ministerio de Obras Públicas (DGT)
Restauración de la Estación del Ferrocarril de Asunción	Ministerio de Obras Públicas (FCCP)

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación, Cooperación Técnica Internacional Informe Anual 1996/1997, Asunción, 1997.

COOPERACIÓN TÉCNICA DE LA UNIÓN EUROPEA A PARAGUAY - PROYECTOS EN EJECUCIÓN 1996/1997

SECTORES PRIORITARIOS Y NOMBRE DEL PROYECTO	**INSTITUCION CONTRAPARTE**
DESARROLLO RURAL:	
Colonización Agraria de San Pedro y Caaguazú	Instituto de Bienestar Rural
Desarrollo Sustentable del Chaco	Ministerio de Agricultura y Ganadería
DESARROLLO SOCIAL:	
Potencialización de las Comunidades Educativas	DIBEN
Formación de Formadores	EDAN
Asistencia Integral a Niños y Trabajadores de la Calle	Secretaría de Acción Social
Pelopincho	CONEB
SECTOR PRODUCTIVO:	
Censo Empresarial del Paraguay	Ministerio de Industria y Comercio/STP (DGEEyC)
Desarrollo Industrial e Inserción al MERCOSUR	Ministerio de Industria y Comercio/CEPAE
MODERNIZACION DEL ESTADO:	
Apoyo al Parlamento Fase II	Congreso Nacional
COOPERACIÓN CIENTÍFICA Y TÉCNICA:	
Misión y Equipamiento Pilcomayo	Comisión Nacional del Pilcomayo

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación, Cooperación Técnica Internacional Informe Anual 1996/1997, Asunción, 1997.

COOPERACIÓN TÉCNICA DE LA UNIÓN EUROPEA A PARAGUAY - PROYECTOS EN EJECUCIÓN 1999

SECTORES PRIORITARIOS Y NOMBRE DEL PROYECTO	INSTITUCION CONTRAPARTE	MONTO en US$
DESARROLLO RURAL:		
Desarrollo Sostenible de la Economía Familiar Campesina en Caaguazú	Instituto de Bienestar Rural	19.910.000
Desarrollo Sustentable del Chaco	Ministerio de Agricultura y Ganadería	16.280.000
DESARROLLO SOCIAL:		
Formación de Formadores	EDAN	935.000
Red y Centro de Iniciativas para la Mujer	Secretaría de la Mujer	9.020.000
Asistencia Integral a Menores en situación de Alto Riesgo en Paraguay	Secretaría de Acción Social	11.033.000
Villa Europa Ko'eju (Compañía Salado-í, Limpio)	Consejo Nacional de la Vivienda	1.050.500
Programa Alfa	Universidad Católica	n.d.
Abastecimiento de agua potable y tratamiento de aguas residuales	ONG Habitat	5.280.000
SECTOR PRODUCTIVO:		
Programa de Reconversión Industrial*	Ministerio de Industria y Comercio	2.034.340
Tips – Corporación de Empresas		n.d.
Eurocentro – Bolsa de Subcontrataciones del Paraguay		128.295
MODERNIZACION DEL ESTADO:		
Apoyo al Parlamento Fase III	Congreso Nacional	n.d.
Programa de Apoyo a la Modernización Institucional del Paraguay	Ministerio de Relaciones Exteriores	5.830.000
COOPERACIÓN CIENTÍFICA Y TÉCNICA:		
Centro Multiuso para Monitoreo Hidrológico y Ambiental		937.200
Apoyo a la Comisión Trinacional del Pilcomayo	Comisión Nacional del Pilcomayo	610.510
Total 15		73.048.845

* Proyecto parado, falta redefinición.
Fuente: Presidencia de la República/ Secretaría Técnica de Planificación, Informe Preliminar sobre Proyectos de Cooperación Técnica Internacional, Asunción, agosto de 1999.

COOPERACIÓN TÉCNICA A PARAGUAY: CHINA Y COREA - PROYECTOS EN EJECUCIÓN 1996/1997

REPÚBLICA DE CHINA (TAIWAN)

Estudio de Prefactibilidad, Ciudad Nueva Asunción	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
Construcción del Nuevo Palacio Legislativo	Congreso Nacional
Donación de 20 ambulancias	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Cooperación Técnica Agrícola	Ministerio de Agricultura y Ganadería

REPÚBLICA DE COREA DEL SUR

Modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores	Ministerio de Relaciones Exteriores
Fortalecimiento de la Autogestión para el Desarrollo de Comunidades Campesinas	Ministerio de Agricultura

COOPERACIÓN TÉCNICA A PARAGUAY DEL GOBIERNO DE JAPÓN - PROYECTOS EN EJECUCIÓN 1996/1997

COOPERACION FINANCIERA NO REEMBOLSABLE:	Organismo Ejecutor:
Mejoramiento de Caminos Rurales del Departamento de Itapúa	MOPC
Perforación de Pozos en las Zonas Rurales del Interior del País	SENASA
Programa de Desarrollo Agrícola de la Región Oriental del País	MAG
COOPERACION TECNICA TIPO PROYECTO:	
Atención Primaria de la Salud en Areas Rurales	MSPyBS
Control de Calidad en la Industria Textil	MIC
Proyecto del Centro Paraguayo de Capacitación en Telecomunicaciones	IPT-ANTELCO
Fortalecimiento de la Producción de Granos Principales en el Paraguay	MAG
Desarrollo Rural y Mejoramiento Ambiental del Sur de Pilar (DERMASUR)	MAG
Centro de Electricidad y Electrónica	SNPP
Proyecto de Investigación de la Soja para el Incremento de la Producción	MAG
ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO:	
Estudio de Factibilidad para el Proyecto Mejoramiento de la Red Vial	MOPC
Estudio para un Programa Global de Cooperación al Pequeño Productor, para la Preservación del Medio Ambiente, Desarrollo Agropecuario Sostenible y Disminución de la Pobreza	MAG

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación, Cooperación Técnica Internacional Informe Anual 1996/1997, Asunción, 1997.

COOPERACIÓN TÉCNICA A PARAGUAY DEL GOBIERNO DE JAPÓN - PROYECTOS DE APOYO COMUNITARIO 1996/1997

Unidad Móvil Quirúrgica – Oftalmológica	Fundación Banco de Ojos
Construcción de Polideportivo en la Ciudad de la Colmena	Asociación Cultural Japonesa de la Colmena
Equipamiento de Consultorio Médico en Fernando de la Mora	Federación de Clubes de Ancianos Japoneses del Paraguay
Construcción de Polideportivo	Colegio Nacional Paraguay - Japón de Yguazú
Construcción de Puente Hormigonado de la Colmena	Cooperativa Agroindustrial La Colmena Ltda.
Educación Bilingue de las Parcialidades Indígenas del Paraguay	OISCA - Internacional, Paraguay
Construcción Escuela en Limpio	Escuela Graduada No. 13.453 "María Auxiliadora" de Limpio
Construcción de Viviendas Familiares	Fundación "Che Roga", Hogar del Niño
Construcción de Aula	Colegio Adventista del Este Paraguayo, Yguazú
Suministro de Agua Potable para las Parcialidades Indígenas del Chaco	Gobernación del Departamento de Boquerón
Construcción de Escuela	Escuela Graduada No. 14.128 del Asentamiento Arroyo Claro
Equipamiento del Taller Laboral Protegido para Discapacitados	Fundación Jazmín
Fortalecimiento del Programa de Educación Ambiental de la Reserva Natural del Bosque Mbaracayú	Fundación Moisés Bertoni
Construcción del Centro de Educación Ambiental	Gobernación del Departamento Central
Desarrollo Económico en el Departamento de Paraguarí	Gobernación del Departamento de Paraguarí
Mejoramiento del Sistema de Climatización del Hospital de Clínicas	Hospital de Clínicas de la Facultad de Ciencias Médicas/Universidad Nacional de Asunción
Adquisición de un Autoclave	Alter Vida
Mejoramiento del Transporte Fluvial de la Comunidad Indígena Ishor	Comunidad Indígena Ishor
Donación de Carreta y Bueyes a la Comunidad Indígena Guana	Comunidad Indígena Guana

Fuente: Secretaría Técnica de Planificación, Cooperación Técnica Internacional Informe Anual 1996/1997, Asunción, 1997.

COOPERACIÓN TÉCNICA A PARAGUAY DEL GOBIERNO DE JAPÓN - PROYECTOS EJECUCIÓN 1999

TIPO DE COOPERACION:	**ORGANISMO EJECUTOR**	**MONTO en US$***
COOPERACION FINANCIERA NO REEMBOLSABLE:		
Extensión Forestal en la Región Oriental del Paraguay	MAG	4.500.000
COOPERACION TECNICA TIPO PROYECTO:		
Fortalecimiento de la Salud Comunitaria en el Departamento de Caazapá	MSPyBS	4.000.000
Fortalecimiento de la Producción de Granos Principales en el Paraguay	MAG	4.500.000
Desarrollo Rural y Mejoramiento Ambiental del Sur de Pilar (DERMASUR)	MAG	5.250.000
Proyecto de Investigación de la Soja para el Incremento de la Producción	MAG	4.500.000
Mejoramiento de la tecnología de la producción de hortalizas para pequeños agricultores del Paraguay	MAG	4.000.000
Fortalecimiento del Centro Materno Infantil del Hospital de Clínicas	UNA	14.000.000
Servicio de Promoción Profesional Paraguayo-Japonés	MJT	4.500.000
ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO:		
Estudio de Factibilidad para el Proyecto Mejoramiento de la Red Vial	MOPC	750.000
Estudio de la Competitividad de la Economía Paraguaya en el MERCOSUR	STP	1.500.000
Estudio del Manejo de la Planificación del Transporte Urbano en el Area Metropolitana de Asunción	s.d.	750.000
TOTAL 11		48.250.000

* Monto Estimado
Fuente: Presidencia de la República/Secretaría Técnica de Planificación, Informe Preliminar sobre Proyectos de Cooperación Técnica Internacional (no reembolsable), Asunción, agosto de 1999.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL - ASISTENCIA EXTERNA POR DONANTE (1991-1995) (DESEMBOLSOS EN MILES DE US$)

DONANTE	SECTOR	Tipo*	1991	1993	1994	1995
1.MULTILATERAL						
1.1. NACIONES UNIDAS			n.d.	37,979	23,039	43,600 (5.801)
FAO	Agricultura, Silvicultura y Pesquería; Desarrollo Regional	CTI		282	96	516
OIEA	Recursos Naturales; Recursos Humanos; Agricultura, Silvicultura y Pequería; Energía; Salud	CTI		217	172	227
BANCO MUNDIAL/BIRF	Administración del Desarrollo; Agricultura, Silvicultura y Pesquería; Industria; Desarrollo Social	INV. CT		31,269	7,173	25,699 124
FIDA	Agricultura, Silvicultura y Pesquería	INV. CTI		-	8,500	12,100 86
OIT	Administración del Desarrollo; Recursos Humanos; Desarrollo Social	CTI		-	-	47
ONU/FMI	Gestión Económica	CTI		-	80	436
UNCHR	Ayuda y Socorro Humanitario	CTI		2	-	15
HABITAT		CTI		-	22	-
PNUD	Gestión Económica; Administración del Desarrollo; Recursos Humanos; Agricultura; Industria; Comercio Internacional; Transporte; Comunicaciones; Desarrollo Social; Salud	CTI		589	117	414
UNESCO	Recursos Humanos	CTI		26	15	2
FNUAP	Administración del Desarrollo; Recursos Humanos; Desarrollo Social; Salud	CTI		241	636	1,366
ACR				-	-	-
UNICEF	Recursos Humanos; Desarrollo Social; Salud	CTI		1,150	1,727	1.160
ONUDI	Industria	CTI		-	87	37
UNIFEM	Recursos Humanos; Desarrollo Social	CTI		84	112	67
VNU	Administración del Desarrollo	CTI		8	-	10
PMA	Desarrollo Social; Salud	CTI		2,558	2,558	-

DONANTE	SECTOR	Tipo*	1991	1993	1994	1995
OMS	Recursos Humanos; Agricultura; Desarrollo Social; Salud	CTI		1,480	1,734	1,418
1.2 OTROS			n.d.	54,420	59,981	106,388 (15.845)
UE	Recursos Humanos; Agricultura; Industria; Desarrollo Social	CTI		2,516	2,463	10,063
BID	Gestión Económica; Recursos Humanos; Agricultura; Industria; Energía; Transporte; Desarrollo Social	INV. CT		50,182	55,881	90,543 4,580
DESCONOCIDO	Gestión Económica			-	-	2
IICA	Agricultura	CTI		442	644	359
OIM	Recursos Humanos; Industria; Ayuda y Socorro Humanitarios	CTI		686	421	156
OEA	Recursos Humanos; Desarrollo Social	CTI		595	447	685
ITAIPU				-	68	-
2. BILATERAL			134,217	44,297	10,601	54,318
CANADA	Desarrollo Social	CTI	942	32	147	131
ESTADOS UNIDOS	Gestión Económica; Recursos Naturales; Recursos Humanos; Desarrollo Social; Salud	CTI	4,564	44,297	10,601	3,633
ALEMANIA	Gestión Económica; Administración del Desarrollo; Recursos Naturales; Recursos Humanos; Agricultura; Industria; Desarrollo Social; Salud	CTI	18,157	2,478	3,769	6,864
BELGICA	Desarrollo Social	CTI	-	-	-	244
DINAMARCA	Desarrollo Regional	CTI	890	-	-	-
ESPAÑA	Recursos Humanos; Agricultura; Industria; Desarrollo Social	CTI	2,010	4,226	3,845	388
FRANCIA		CTI	297			
ITALIA	Administración del Desarrollo; Recursos Humanos	CTI	30	-	-	44
NORUEGA	Administración del Desarrollo; Recursos Humanos; Desarrollo Regional; Desarrollo Social; Salud; Ayuda y Socorro Humanitarios	CTI	-	-	-	721
REINO UNIDO	Recursos Humanos; Agricultura; Comunicaciones	CTI	956			
SUIZA	Recursos Humanos	CTI	17			

DONANTE	SECTOR	Tipo*	1991	1993	1994	1995
CHINA/TAIWAN	Gestión Económica; Agricultura	CTI	57,790			n.d.
COREA	Administración del Desarrollo; Recursos Humanos; Desarrollo Social	CTI	494	248	4	n.d.
JAPON	Gestión Económica; Recursos Naturales; Recursos Humanos; Agricultura; Transporte; Desarrollo Social; Salud	CTI	47,940	34,338	n.d.	42,293
SUDAFRICA	Salud; Comercio Internacional; Recursos Naturales	CTI	130	-	-	-
3. ONG			6,788	4,608	1,139	209
KONRAD ADENAUER			n.d.	2,756	-	209
MISEREOR			n.d.	1,183	658	-
IAF			n.d.	310	218	-
HELVETAS			n.d.	239	37	-
OTROS**			n.d.	120		

NOTA: la columna 1995 fue reajustada, las cifras entre paréntesis corresponden a Cooperación Técnica no reembolsable.
* CTI = Cooperación Técnica Independiente; INV. corresponde a Proyectos de Inversión o préstamos (BIRF, BID, FIDA)
** Christian Aid, Diakonía, Interchurch Coordination Committee for Development Projects, Catholic Org. for Joint Financing of Development Projects, Oxfam, Sarec.
Fuente: 1991 - Naciones Unidas, Informe de Cooperación para el Desarrollo, 1991, Paraguay (PAR/REP/Anual 92), Junio 1994, Asunción.
1993-1995 - PNUD, Paraguay. Cooperación para el Desarrollo, Informe 1995, Diciembre 1996, Asunción. 1999.

PROYECTOS DE COOPERACIÓN TÉCNICA INTERNACIONAL POR FUENTES COOPERANTES

Fuente	No. de Proyectos	Monto Total en US$ (2)	Desembolsos	Saldos (3)
UNION EUROPEA	15	73.048.835	2.763.034	61.295.466
JAPON (1)	11	48.250.000	28.500.000	19.750.000
BID	18	26.357.600	6.146.000	20.211.600
USAID	3	21.595.000	6.125.000	15.470.000
ALEMANIA	11	19.677.154	6.558.603	11.055.568
UNICEF	6	4.492.800	3.594.240	898.560
FRANCIA	6	3.082.500	777.500	1.859.000
UNFPA	6	1.545.420	324.317	1.221.103
PNUD	7	1.350.265	635.034	633.231
ESPAÑA	6	1.205.681	350.064	855.617
BANCO MUNDIAL	3	1.005.585	278.010	727.575
COREA	1	820.994	538.388	282.606
OMS/OPS	5	796.701	514.392	282.309
FAO	4	731.000	156.349	574.651
CANADA	1	603.487	503.120	100.367
UNESCO	4	250.000		
TOTAL	107	204.813.022	57.764.051	135.217.653

* Monto estimado. Corresponde al presupuesto aprobado para la duración total del proyecto. El saldo total no representa la diferencia entre el monto total y los desembolsos totales debido a que no se dispone de información de algunas fuentes.

Fuente: Presidencia de la República/Secretaría Técnica de Planificación, Informe Preliminar sobre Proyectos de Cooperación Técnica Internacional (no reembolsable), Asunción, agosto 1999.