NOVAPOLIS
Revista de Estudios Políticos Contemporáneos
Edición No.5 Noviembre de 2003

Gobernabilidad como instrumento para la reducción de la Pobreza

NovaPolis
Edición No. 5 de Noviembre de 2003

Revista editada por
ParaguayGlobal.com
Gabinete de Estudios de Opinión - GEO

Director: José Nicolás Morinigo

Consejo Editorial:
Carlos Martini
Luis Galeano
Myriam Yore
Edwin Brítez
Camilo Soares
Marcello Lachi
Thomas Otter

ISSN 2307-8693

Sumario

Tema:
Gobernabilidad como instrumento para la reducción de la Pobreza

José Nicolás Morínigo
Gobernabilidad y Pobreza Social ..... pág. 4

Daniel Mendonca
Pobreza e intervención del Estado .....pág. 13

Marcello Lachi
Gobierno que no gobierna, o la falta de una Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza....pág. 29

Pablo Brugnoni
De cooperaciones y redes: ¿Qué significa gobernabilidad democrática en Paraguay? .....pág. 42

Actualidad:

Hugo Valiente
Comisión de Verdad y Justicia en Paraguay: Confrontando el pasado autoritario .....pág. 53

Rafaél Dendia
Federico Franco Nueva apuesta por el buen gobierno .....pág. 65

José María Amarilla
Anivé re misturá. Mestizaje Lingüístico en el Llano Guaraní .....pág. 79

GOBERNABILIDAD Y POBREZA SOCIAL

José Nicolás Morínigo

Dr. José Nicolás Morínigo, Master en Ciencias Políticas por la Universidad Rodrigo Fascio de Costa Rica, Abogado por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción.
Profesor en el Departamento de Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Católica, de las siguientes cátedras: Metodología de la Investigación, Sociología de la comunicación de masas; Profesor en el Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Católica de las cátedras de: Teoría Social II, Teoría social III; Profesor en el Masterado en Educación de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Católica de la cátedra de: Sociología de la educación
Director del Gabinete de Estudios de Opinión, GEO. Institución especializada en la área de estudios de opinión y Analista politico del Diario Ultima Hora.
Publicaciones principales: Opiniones y actitudes políticas en el Paraguay - Universidad Católica. Asunción 1.986; Liderazgos Políticos y Coyuntura electoral - Universidad Catolica .1.988; Pobreza y Vivienda - Comité de Iglesias. 1.991; Vocabulario Político - RP Ediciones. 1.996; Marzo de 1.999: huellas, olvidos y urgencias, 1.999.
Desde el 1 de julio de 2003 es Senador de la Nación por el Partido País Solidario. (socialdemócrata).

Gobernabilidad y Pobreza Social

José Nicolás Morínigo

Mas de una vez hemos escuchado que frente a las demandas sociales provenientes de los sectores sociales pobres de las sociedades latinoamericanas, los líderes políticos anuncian el peligro que se cierne sobre el funcionamiento del Estado como consecuencia de la falta de gobernabilidad.

Algunos de esos líderes van aun más lejos y justifican la aplicación de medidas represivas, muchas veces con un carácter inhumano cuya injusticia es palpable, en nombre de la necesidad de mantener la gobernabilidad. Por consiguiente se hace necesario una reflexión del concepto mismo de gobernabilidad en el marco de una situación de pobreza social creciente, de manera a evitar que el concepto quede desvirtuado y se convierta finalmente en un término ideologizado y perversamente utilizado para evitar la organización y la manifestación legítima de quienes consideran que sus derechos han sido vulnerados por acción o simplemente por omisión de quienes tienen el control político del Estado.

El concepto de gobernabilidad se ha ido degradando, o mejor, ajustando a los requerimientos de los efectos de las políticas impulsadas por el Fondo Monetario Internacional que profundizaron la pobreza social y las crisis financieras y económicas de las sociedades latinoamericanas, lo que no implica desvincular a las élites locales de las acciones perversas de corrupción que agravan aun más la crisis socioeconómica.[1]

De la discusión a la consolidación conservadora del término

El concepto de gobernabilidad pasó por una serie de etapas, para llegar finalmente a ser utilizado ideológicamente para justificar acciones políticas conservadoras.

Primero la gobernabilidad fue definida a partir de su antítesis, la ingobernabilidad, como la incapacidad del gobierno de das respuestas a las demandas sociales. Esta aproximación era y es interesante en la medida en que vincula gobierno con sociedad, o se si desea ampliando la extensión del concepto, sistema político con sistema social. Por consiguiente desde este punto de vista la gobernabilidad seria la capacidad del gobierno de dar respuestas a las demandas sociales.

Otra vertiente relacionó al término con el concepto de legitimidad desde el punto de vista sociológico que implica una visión diferente al concepto de legitimidad desde el punto de vista jurídico. En efecto, sociológicamente el concepto de legitimidad se funda en el consenso de quienes aceptan como válido el mandato de quienes ejercen el poder político. Este consenso

[1] A tanto llegó la obsesión por la privatización que en el caso de la empresa telefónica (Antelco) que públicamente algunos próceres de la lucha anticurrupción expresaba que era necesario privatizar aun con corrupción de por medio, porque sería según ellos "la última corupción".

no solamente se funda en la ley, sino también siguiendo a Max Weber puede fundarse en la tradición y el carisma.[2]

Sin embargo la democracia como forma de gobierno se sustenta sobre el Estado de Derecho, es decir en la vigencia del imperio de la ley. En la dominación legítima racional-legal, los ciudadanos en pluralidad no ajustan sus actos a la voluntad del que manda, sino que ajustan sus actos a los dictados de la ley. Por eso la legitimidad racional legal es impersonal, lo mas alejado de la dominación carismática, que se funda en el consenso de lealtad total a los dictados de la voluntad del poseedor de carisma. Lo mismo en el caso de la dominación tradicional que se funda en la aceptación de una dominación personal que se sostiene en leyes consuetudinarias que se pierden en el tiempo y que el patriarca los revive con su voluntad.

Otra perspectiva vincula de una manera enfática la relación existente entre gobernabilidad e institucionalidad, definido el último concepto desde un punto de vista jurídico formal. Es decir, la gobernabilidad sería la consecuencia de la existencia de instituciones jurídicas que funcionan armónicamente. A contrario sensu, la ingobernabilidad tendría como consecuencia la existencia de instituciones jurídicas formales en el marco de un diseño mal construido. En consecuencia y aquí radica el peligro, la ingobernabilidad puede ser superada cambiando el diseño institucional formal, con lo cual queda al margen del análisis no solo la cultura y el las características del liderazgo político, sino también la complejidad del juego de los actores socioeconómicos en el marco de sus peculiares intereses y sus vinculaciones con el sistema político.[3] En concepto tiene una gran analogía con el concepto de gobernanza. Expresa Stiglitz que "El cambio más fundamental requerido para que la globalización funcione como debiera es un cambio de gobernanza. Esto supone, en el FMI y el BM un cambio en los derechos de voto..."[4] Es decir, el cambio en la ingeniería de participación institucional traería cambios sustantivos sobre las políticas institucionales.

Si bien es cierto que la ingeniería institucional constituye un aspecto importante que facilita alcanzar las metas propuestas, tales metas se definen en un campo mucho mas complejo en el que los intereses específicos económicos y políticos definen la ingeniería respectiva. Es decir, la cuestión tiene su complejidad, no es la ingeniería la que define la meta sino la meta que se busca alcanzar la que define la ingeniería institucional. Por consiguiente para buscar el cambio hace falta algo mas que cambiar las instituciones formales. Al parecer la realidad sociopolítica es algo más compleja como para limitarse a las cuestiones estrictamente organizativas jurídico-formales de la toma de decisiones.

La gobernabilidad de acuerdo al PNUD "entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos, abarca los mecanismos, los procesos y las instituciones mediante los cuales los ciudadanos y los grupos

[2] Al respecto véase el capítulo acerca de la Dominación legítima en Weber Max: Estado y sociedad. Novena edición. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1.998.
[3] Al respecto puede verse: El libro blanco sobre la reforma institucional en Paraguay. Institut Interrnacional de Gobernabilitat de Catalunya y PNUD. Febrero 2.003.
[4]Stiglitz, Joseph E.: El malestar de la globalización. Edit. Taurus. Buenos Aires. 2.002

expresan sus intereses, ejercen sus derechos jurídicos, satisfacen sus obligaciones y median en sus diferencias".[5]

Existen en esta definición dos cuestiones sustancialmente importantes. En primer lugar el concepto de poder, o legitimidad del poder, es cambiado por el concepto de autoridad y el cambio tiene sus repercusiones teóricas importantes. El concepto de autoridad hace referencia a la capacidad de tomar decisiones como consecuencia del rol que se ejerce dentro de una organización. En los regímenes con una tradición cultural fundada en el derecho autoridad y poder tienden a confundirse, es decir, el que tiene mayor autoridad tiene mayor poder. Sin embargo, en sociedades con un esquema de dominación diferente (tradicional o carismática) no siempre la autoridad coincide con el poder. Es factible, por ejemplo que el secretario privado de un autócrata tenga mas poder que un ministro, aunque obviamente el ministro formalmente tenga mas autoridad. Por consiguiente el concepto de autoridad opera fundamentalmente en el campo de la administración, en el concepto de poder, como capacidad de hacer cumplir un mandato independiente de la voluntad del que lo cumple, tiene un sentido mas amplio y mas extenso, sobre todo en sociedades en donde la dominación política su sustenta en una cultura política que no se ajusta a los criterios de la dominación racional-legal.

Aún así la gobernabilidad, en la definición del PNUD sigue teniendo una complejidad razonable. No solo abarca las cuestiones políticas sino también las económicas, pero se incluye un segundo concepto que será fundamental para el desarrollo de la concepción conservadora de la gobernabilidad, nos referimos al concepto de gestión administrativa.

Efectivamente, la relación entre gobernabilidad y gestión administrativa permite la aparición de los conceptos de eficacia- eficiencia como medida de la gobernabilidad.

Por eficacia se entiende la capacidad de resolver "a fondo" un problema, hasta sus mas recónditas raíces, en tanto que por eficiencia se entiende la capacidad racional y con " buen trato" en resolver un problema. Por consiguiente un gobierno puede ser eficaz en resolver un problema pero eso no quiere decir que sea justo y legítimo la forma en que lo hace. Por ejemplo, el uso de la represión policial salvaje puede que sea eficaz para eliminar el problema de las ocupaciones ilegales de tierra, por lo menos por un tiempo, pero el hecho de su eficacia no blanquea la ilegalidad del acto. En tanto que la eficiencia implica la aplicación de medidas justificadas racionalmente,

Ahora bien, los dos conceptos desde una perspectiva tecnocrática dependen de los objetivos que se pretende alcanzar. Así si el Estado busca desarrollar una política que favorezca a los sectores más poderosos económicamente, que busca supuestamente "salvar" su propia vigencia a costa de las necesidades de la gente, terminan necesariamente por "atar" los conceptos de eficacia y eficiencia a sus objetivos fundamentales.

[5] Jimenez Cabrera, Edgar: Proceso democrático y gobernabilidad en América Latina. En Gobernabilidad y globalización: Salinas Figueredo, Darío y Jimenez Cabrera, Edgar coordinadores. Edit. Gernika. Mexico, 2.003.

No es casualidad, en consecuencia, que en el plano práctico, "en nombre de la gobernabilidad se han articulado políticas de ajuste, de flexibilidad laboral, de privatización y desnacionalización de la economía. Se han practicado políticas sociales y reformas del Estado adoptando medidas cada vez más represivas y autoritarias a fin de mantener el orden y de garantizar la paz social necesaria para aplicar los proyectos de corte neo-liberal... Como la gobernabilidad se confunde con gerencia, se aplican los mismos criterios de mercado para la acción de gobierno. Eficacia, productividad, competitividad, en consecuencia las demandas sociales y los proyectos de cambio social anticapitalista y antisistémicos pasan a la categoría de proyectos societales ingobernables. Proyectos con escasa funcionalidad, conflictivos, generadores de inestabilidad y de alto riesgo para el llamado proceso de globalización".[6]

Si bien el autor de la cita se refiere exclusivamente a proyectos que se inscriben en una línea crítica al capitalismo, incluso proyectos que buscan el cambio social fortaleciendo los sectores populares sin cuestionar el sistema global terminan siendo calificados se igual manera. Por otra parte, también se califica de "conflictivos" y peligrosos para la gobernabilidad a proyectos populares de carácter económico o político que afectan el sistema particular de dominación de una sociedad. Por ejemplo, la organización campesina que pretende una mayor influencia en la toma de decisiones del aparato administrativo del estado es considerado como peligrosa para la estabilidad del sistema político.

La gobernabilidad en el caso de sociedades en donde la pobreza constituye una característica fundamental de la organización social, no puede fundarse exclusivamente en la buena ingeniería de las instituciones, si no en la capacidad de responder y de garantizar que el poder político tendrá como finalidad alterar la situación de los pobres, lo que implica una concepción de gobernabilidad mucho más compleja, en la medida en que incluye las demandas sociales y la capacidad de responder adecuadamente a esas demandas.

Concepto de pobreza social

El concepto de pobreza social no se define solamente desde un punto de vista descriptivo, al contrario debemos considerar los siguientes aspectos:

1. La pobreza como condición de vida: No se trata solo de una cuestión económica, sino de una "pluralidad de necesidades" que determina una forma de inserción diferenciada y con "barreras para superar las carencias" dentro de la sociedad.

2. La pobreza como exclusión social: se trata de una situación no solo casual, sino producto de esquema de relaciones socioeconómicas que "mantienen o aumentan las barreras que separan" a los pobres de los no pobres.

[6] Rodenmann Roitmann, Marcos: La gobernabilidad ¿ Un problema teórico – político. En Goberrnabilidad y globalización. Op. Cittada.

3. La pobreza como imposibilidad de alcanzar un nivel adecuado de acceso a los recursos materiales: Se trata de la visión más empírica del concepto, que se refiere a indicadores por el cual se mide el grado de carencias que afecta a la población objeto de estudio.

La pobreza social implica por consiguiente algo mas que una visión numérica, dado que sobre todo en el medio urbano "en la medida que los hogares favorecidos se alejan de la mediana de ingresos de la población, aumenta la propensión a adquirir en el mercado servicios de mejor calidad que los colectivos. Cuando esta conducta se extiende a prestaciones básicas como el transporte, la educación, la seguridad pública, la salud y los servicios de esparcimientos, se producen tres cambios en la estructura social que aumenta el aislamiento de los pobres: 1.se reducen los ámbitos de sociabilidad informal entre las clases que da lugar el uso de los mismos servicios. 2. Se encoge el dominio de problemas comunes que los hogares enfrentan en su realidad cotidiana y 3. Los servicios públicos pierden el importante sostén que se derivaba del interés de los estratos medios por mantener la calidad de las prestaciones que utilizaban, activando de ese modo un círculo vicioso de brechas crecientes de calidad entre servicios públicos y privados que tiende a deteriorar la posición relativa de los pobres respecto al resto de la sociedad... también se manifiestan en la localización de las clases en el territorio urbano... (observándose) una progresiva polarización en la composición social de los vencindarios".[7]

En el medio rural, la segregación es aún mas generalizada, como consecuencia de la concentración de la tenencia de la tierra, la ausencia de apoyo técnico y de un sistema adecuado de crédito para los productores campesinos y una dificultad sistemática de vinculación al mercado. En estas condiciones la productividad es baja y la capacidad de negociar está sustantivamente limitada, hecho que se refleja a su vez en las posibilidades de acceso a los servicios de salud, educación, caminos, energía, servicio de agua potable etc.

Por consiguiente, mas allá del indicador utilizado, la pobreza implica "la precarización que se extiende y alcanza a sectores que no se encontraban sujetos a la misma. La segmentación que implica la sumersión de los derechos ya consolidados de los trabajadores. La exclusión y dualización expresión de la segregación y fragmentación social".[8]

Pobreza social y sociedad paraguaya

La pobreza constituye uno de los rasgos típicos de la estructura social paraguaya y es al mismo tiempo una situación que durante las últimas décadas se ha profundizado. Desde un punto de vista descriptivo presentamos los siguientes datos que demuestran la realidad socioeconómica del país.

[7] Kaztman, Rubén: Seducidos y abandoonados: pobes urbanos, aislamiento social y políticas públicas. En Pobeza, desigualdad y política social en América Latina. Boda y Masii Editores. Cadep. Asunción 2.001
[8] Ayala, Renes Vistor: Luchar contra la pobeza hoy. Ediciones HOAC. Baceloona. 1.994

	1.993	1.994	1.995	1.996	1.997	1.998	1.999	2.000	2.001	2.002
PIB	4,1	3,1	4,7	1,3	2,6	-0,4	0,5	-0,4	2.7	-2,2
Inflación	20,6	18,3	10,5	8,2	6,2	14,6	5,4	8,6	8,4	14,6
Desempleo	9,0	9,4	8,1	9,8	10,6	13,5	15,3	17,7	19,2	21,7
Crecim. Poblacional	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,3
Producto p/capita	1.495	1.672	1.858	1.945	1.889	1.647	1.445	1.406	1.216	940
Evolución de la evasión fiscal						42.5	67.0	72.5	75.3	75
Reserva Monetaria				1.062	845,8	874,8	988	718	623	646
Jóvenes que no acceden al mercado laboral						60.000	65.000	69.000		

El producto interno bruto ha ido disminuyendo en forma absoluta en tanto que el ritmo de crecimiento poblacional se mantiene estable. Esto implica que aumenta la población y disminuye los bienes y servicios que producimos para satisfacer nuestras necesidades tomando el año como periodo de comparación.

Obviamente, si aumenta la población y disminuye la producción el porcentaje de desempleo aumenta a un ritmo constante. Incluso se mantiene en relación al año 2.001 lapso en el que se observa un crecimiento en el PIB que sin embargo no tiene una repercusión directa en la variación de la tendencia que sigue el desempleo.

El producto interno per cápita sufre una caída estrepitosa en el año 2.002 llegando a cifras similares a la que se había alcanzado hace 20 años.

A la situación de la producción de bienes y servicios se une el déficit fiscal que convierte al aparato estatal antes que un instrumento para el cambio en una pesada carga que genera mas pobreza social. Por supuesto no estamos proponiendo la tesis del achicamiento sino de un estado capaz de impulsar con fuerza precisamente la superación de la pobreza social. En este caso la meta implica profunda transformaciones económicas que implican cambios en la hegemonía de los grupos económicos-sociales.

El déficit fiscal se sustenta en una evasión del 75% que constituye una cifra que no necesita comentario alguno.

Por otra parte con estas cifras es fácil inferir que la pobreza social en el Paraguay crezca considerablemente, pero además debe considerarse otras cuatros cuestiones fundamentales que explican la situación social.

a. La desigualdad en la distribución de los ingresos.
b. El proceso de expansión de la producción extensiva de soja impulsada por terratenientes que deja sin posibilidades la producción campesina, lo que genera expulsión migratoria rural- urbana.
c. Degradación de los recursos naturales.[9]
d. Causas institucionales: corrupción y escasa inversión en capital físico y en recursos humanos.[10]

Los datos sobre la evolución de la pobreza en el Paraguay que se presentan a continuación demuestran con claridad la profundización de la misma sobe todo en el área rural.

Evolución de la pobreza en el Paraguay

Area	**1994**	**1995**	**1996**	**1997/8**	**1999**	**2.002**
Urbana						
Pobres extremos	7.8	6.8	4.9	7.3	6.1	7.1
Pobres no extremos	19.14	16.9	16.3	15.9	20.6	20.5
Total	**26.9**	**23.7**	**21.2**	**23.1**	**26.7**	**27.5**
Rural						
Pobres extremos	S/D	21.4	S/D	28.9	26.5	25.6
Pobres no extremos	S/D	15.8	S/D	13.7	15.4	16.6
Total		**37.2**		**42.5**	**41.9**	**41.2**
En todo país						
Pobres extremos	S/D	13.9	S/D	17.3	15.5	15.6
Pobres no extremos	S/d	15.8	S/D	14.8	18.2	18.3
Total		**30.3**		**32.1**	**33.7**	**33.9**

La gobernabilidad frente a la pobreza social

La capacidad de responder a las demandas sociales no es solamente una cuestión de capacidad de gestión administrativa sino de concepción acerca del poder político.
Una de las críticas más comunes es que la gobernabilidad es un concepto instrumental, lo que implica que la misma puede garantizar regímenes políticos hasta despóticos que se fundan en criterios de racionalidad burocrática para obtener sus objetivos.

Desde este punto de vista, aún cuando pueda parecer una exageración, la tesis que la gobernabilidad afincada "en los criterios de eficiencia, legitimidad y racionalidad, (comparando con la concreción de los objetivos del Estado) es posible que el mayor éxito sea el régimen del nazismo".[11]

[9] Al respecto véase Fogel Ramón: Pobreza y rol del Estado en el Paraguay. Ediciones Ceri. Asunción. Agosto 2.002
[10] Idem
[11] Rosenmann, Roitman Marcos: ob.cit

"La solución final (ejecutada por el nazismo contra el pueblo judío) no chocó en ningún momento con la búsqueda racional de la eficiencia, con la óptima consecución de los objetivos. Por el contrario, surgió de su proceder auténticamente racional y fue generada por una burocracia fiel a su estilo y a su razón de ser".[12]

Ahora bien nuestro planteamiento rescata el concepto de gobernabilidad para la democracia, dado que "si el poder y el orden de dominación no son democráticos, su gobernabilidad tampoco es democrática".[13]

Por consiguiente cuando hablamos de gobernabilidad es imprescindible que la misma se oriente a producir cambios en la situación social preferentemente de los sectores pobres de la sociedad, sencillamente porque la pobreza social constituye un obstáculo al desarrollo de un régimen democrático. Es decir a un régimen que se caracteriza no solo por el ejercicio de procesos electorales competitivos y periódicos, sino al mismo tiempo, por la vigencia de los derechos humanos, del estado de derecho, de una concepción ética orientada por una concepción que se funda en el respeto a la dignidad de la persona humana, a la participación de los ciudadanos en un diálogo permanente con los partidos y el poder político.

La pobreza social por consiguiente es el principal obstáculo para la gobernabilidad democrática, sencillamente porque la pobreza excluye a una parte importante de la población de las posibilidades de participación política en la medida en que la pobreza crea una situación social de dependencia que genera un tipo de vinculación electoral que se define por la manipulación, la dependencia y en consecuencia la limitación objetiva en la posibilidad de elegir.

La gobernabilidad democrática entonces no puede que tener, como primer objetivo para su construcción, la eliminación de la pobreza social; no como un acto destinado a aplaca las demandas sociales, sino con la finalidad de crear las condiciones para una participación ciudadana lúcida, libre y digna, elementos esenciales para permitir la construcción de una sociedad realmente democrática.

[12] Bauman, citado por Rosenmann en atículo ya citado.
[13] Rosenmann, Op. Cit.

POBREZA E INTERVENCIÓN DEL ESTADO

Daniel Mendonca

Daniel Mendonca (1962), es Abogado, Licenciado en Ciencias de la Educación, Master en Metodología de la Investigación Científica, Posgraduado en Teoría General y Filosofía del Derecho y Doctor en Ciencias Jurídicas.
Es autor de los siguientes libros: "Introducción al análisis normativo" (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992), "Exploraciones normativas" (Fontamara, México, 1995), "Interpretación y aplicación del Derecho" (Universidad de Almería, Almería, 1997), "Cómo hacer cosas con la Constitución" (Litocolor, Asunción, 1999), "Estado social de derecho" (Cidsep-Fundación Adenauer, Asunción, 2000), "Las claves del derecho" (Gedisa, Barcelona, 2000), "Los secretos de la ética" (Tecnos, Madrid, 2001), "Los derechos en juego" (Tecnos, Madrid, 2003) e "Infame condición. Paraguay: democracia, pobreza y corrupción" (Servilibro-Cepuc, Asunción, 2003). Es autor, además, de numerosos ensayos sobre temas de su especialidad.
En Profesor de "Lógica Jurídica" en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción"; es Profesor, asimismo, de "Teoría general de las normas", de "Interpretación de la ley" y de "Fundamentos de Filosofía Constitucional" en el Curso de Doctorado en Derecho de la misma Universidad. También es Profesor de "Etica y Gobierno" en el Curso de Maestría en Política y Gestión Pública de la citada Universidad. Desde 1994 es Profesor Contratado de Teoría General y Filosofía del Derecho de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España.

Es Miembro y Vicepresidente del Instituto Paraguayo de Derecho Constitucional (IPDC).

Pobreza e intervención del Estado

Daniel Mendonca

La estimación de la pobreza

La estimación de la pobreza es un tema que ha recibido enorme atención en las últimas décadas. Existen numerosos enfoques que pretenden establecer un criterio objetivo para catalogar a un hogar como pobre o no pobre. Esta, desde luego, no es una tarea sencilla, puesto que requiere, en primer lugar, un referente conceptual que defina qué se entiende por "pobreza", y, en segundo lugar, un criterio que permita operacionalizar dicha definición para catalogar a los hogares como pobres o no pobres. Los diversos métodos de medición de la pobreza concebidos reconocen que el fenómeno está asociado a un estado de carencia que se relaciona con lo necesario para el sustento de la vida. Por consiguiente, los métodos empiezan por definir cuáles son las necesidades de las personas, asumiendo que la carencia de las mismas constituye un estado de pobreza, para, posteriormente, pasar a catalogar a la población como pobre o no pobre.[1]

Los métodos tradicionales que han sido utilizados en América Latina para medir la pobreza son el método de la Línea de pobreza y el de las Necesidades Básicas Insatisfechas. Ambos métodos responden a dos conceptualizaciones diferentes de la pobreza y no constituyen, en realidad, formas alternativas de medir la misma cosa, sino que representan, en rigor, dos concepciones distintas de la pobreza.[2] Consideremos los resultados obtenidos en nuestro país por la aplicación de ambos métodos.

La línea de pobreza

Los sociólogos han abordado el concepto de pobreza desde dos perspectivas distintas: la pobreza relativa y la pobreza absoluta. La pobreza relativa se refiere a la privación de recursos que experimentan algunas personas con relación al resto de la sociedad. Entendida en términos relativos, la pobreza es universal e inevitable, pues incluso en las sociedades más ricas siempre hay un sector de la población que, con respecto al resto, tiene muchos menos recursos.

Podemos medir la pobreza relativa teniendo en cuenta lo que en esa sociedad se entiende que es un nivel de vida digno, y contando el número de hogares que no tienen ese nivel de vida. La pobreza absoluta, en cambio, se refiere a una privación tal de recursos que pone en peligro la misma supervivencia de las personas. Para medir la pobreza absoluta debemos tener en cuenta la satisfacción de las necesidades nutritivas o de otro tipo que son mínimas para continuar viviendo.[3]

[1] Di Tella-Chumbita-Gamba-Gajardo 2001, 558.
[2] Di Tella-Chumbita-Gamba-Gajardo 2001, 558.
[3] Macionis-Plummer 1999, 276; Giddens 2001, 352-3.

En nuestro país, el informe más reciente sobre la pobreza absoluta corresponde al estudio realizado por la DGEEC en el año 2000.[4] En el documento se describen las labores realizadas para determinar la canasta básica de alimentos y las líneas de pobreza utilizando la Encuesta Integrada de Hogares (EIH) de 1997/8. Estas labores se agruparon en los siguientes aspectos: requerimientos de nutrientes de la población, gasto familiar en consumo, equivalencias de nutrientes de los alimentos y patrón de consumo alimentario.

De acuerdo con el estudio, una canasta básica de alimentos puede definirse como el conjunto de productos que cubren las necesidades nutricionales mínimas de la población. El valor de esta canasta muestra el costo de satisfacción de las necesidades esenciales y, en consecuencia, sirve para determinar las líneas de pobreza. Su composición, además de cubrir dichas necesidades, debe reflejar las preferencias alimenticias predominantes en el país, en concordancia con la oferta de alimentos y precios relativos vigentes. Estas preferencias generalmente son tomadas de una "población de referencia", la cual debe determinarse de modo tal que su consumo de alimentos implique por lo menos la ingesta de nutrientes recomendados para la supervivencia humana.

Los resultados más importantes del estudio son los siguientes: (1) El requerimiento mínimo de nutrientes de la población es 2.194 kilocalorías y 58,4 gramos de proteínas per cápita diario, (2) El gasto mensual de un hogar en consumo es en promedio 1.337.385 Guaraníes (de febrero de 1998), siendo 2,1 veces mayor en el área urbana que en la rural (1.781.182 y 784.922 Guaraníes, respectivamente), (3) En promedio una familia destina el 40,0 % del total de sus gastos a Alimentos, siendo el 34,8 % en el área urbana y 54,2 % en la rural, (4) El habitante paraguayo ingiere por consumo de alimentos un promedio de 3046 kilocalorías y 112 gramos de proteínas por día, (5) El costo mensual por persona de una Canasta Básica de Consumo de Alimentos es 68.563 Guaraníes (de febrero de 1998) y el de una Canasta Básica de Consumo Total 126.593 Guaraníes, (6) El 32 % de la población paraguaya se encuentra en condiciones de pobreza, si se tiene en consideración sus ingresos.

El método de medición de la línea de la pobreza empleado clasifica a la población en tres categorías: (1) "pobres extremos" quienes tienen ingresos o consumos por debajo del valor de la línea de pobreza extrema (valor per cápita mensual de la Canasta Básica de Consumo de Alimentos), (2) "pobres no extremos" quienes tienen ingresos o consumos por arriba de la línea de pobreza extrema, pero por debajo de la línea total (valor per cápita mensual de la Canasta Básica de Consumo Total), y (3) "no pobres" quienes tienen ingresos o consumos por arriba de la línea de pobreza total.

Teniendo en consideración lo anterior, y utilizando los estimados del consumo per cápita mensual, el ingreso familiar per cápita mensual y las líneas de pobreza fijadas, se obtuvieron los resultados que se muestran en la tabla siguiente**.**

[4] Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos 2000.

Tabla 1. Porcentaje de la población según condición de pobreza por dominios y áreas, años 1997/8 (Considerando el ingreso familiar de consumo)

DOMINIOS/ AREAS	POBRES Extremo	No extremo	Total	NO POBRES	TOTAL PAIS
URBANA	7,3	15,9	23,1	76,9	100,0
RURAL	28,9	13,7	42,5	57,5	100,0
TOTAL	17,3	14,8	32,1	67,9	100,0

Como puede apreciarse, el total de pobres está estimado en el 32,1% de la población del país, porcentaje del cual el 17,8% representa a la población en situación de pobreza extrema y el 14,8% a la población en situación de pobreza no extrema. Las diferencias entre el sector urbano y el sector rural, por cierto, son significativas respecto de la pobreza extrema (7,3 y 28,9%, respectivamente).[5]

Las necesidades básicas insatisfechas

En un importante estudio de la DGEEC se compara las variables de Necesidades Básicas Insatisfechas calculadas sobre la base del Censo de Población y Viviendas 1992 y la Encuesta Integrada de Hogares 1997/8[6]. El ámbito geográfico analizado comprende el total país, país urbano y país rural. Los indicadores escogidos reflejan los aspectos más resaltantes de las condiciones de vida de cada hogar y logran cubrir, en gran parte, el espectro de las necesidades que se pueden considerar como básicas, configurando en su conjunto un panorama de la pobreza estructural.

Las Necesidades Básicas se definen como el conjunto de requerimientos de índole físico, psíquico o cultural, cuya satisfacción es condición necesaria para el funcionamiento de los seres humanos en una sociedad determinada. En cada grupo de Necesidades Básicas (NBI) pueden reconocerse niveles mínimos de satisfacción, debajo de las cuales surgen graves dificultades para el funcionamiento y desarrollo de la vida humana en sociedad. En este sentido, la información utilizada se basa en la selección de cuatro indicadores que miden la insatisfacción de otras tantas necesidades básicas: (1) Calidad de la vivienda, (2) Infraestructura sanitaria, (3) Acceso a la educación, y (4) Capacidad de subsistencia. Este juego de cuatro indicadores está construido como una serie de "filtros" por los que pasa cada una de las unidades trabajadas, los hogares. Si el hogar no atraviesa uno de los indicadores, es considerado como unidad con esa Necesidad Básica Insatisfecha. Cada indicador distribuye

[5] Un análisis cuidadoso del fenómeno puede verse en Morley-Voss 1998.
[6] Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos 1999.

así los hogares en dos grupos: los que satisfacen y los que no satisfacen los requerimientos mínimos de la necesidad respectiva. El siguiente es un resumen de los resultados del estudio.

Según el Censo Nacional de Población y Viviendas de 1992, existían en el país 863.990 hogares en viviendas particulares, en las que habitaban 4.111.991 personas. Del total de hogares, 554.520 tenían al menos una necesidad básica insatisfecha, volumen que representaba el 64,2%. Los resultados de la Encuesta Integrada de Hogares de 1997/8, por su lado, arrojan un total de 1.141.682 hogares, donde habitan 5.405.474 personas. Del total de hogares, 564.254 tienen al menos una necesidad básica insatisfecha lo que representa el 49,4%. Esto implica que el porcentaje de hogares con al menos una NBI se redujo en 15 puntos porcentuales en un lapso de 6 años.

La intensidad de carencias en los hogares se puede determinar de acuerdo con la cantidad de Necesidades Básicas Insatisfechas con que cuentan (una, dos, tres o cuatro). Al analizar la distribución de la cantidad de Necesidades Básicas Insatisfechas por hogar, a nivel nacional, vemos que el 50,6% de los hogares paraguayos no exhibe ninguna NBI, 29,7% tiene una NBI, 14,1% muestra dos NBI, el 4,6% exhibe tres NBI y tan sólo el 0,9% de los hogares presentan cuatro NBI. El total de hogares con una NBI es de 339.376 y el total de hogares afectados por cuatro NBI es de 10.651.

Tabla 2. Hogares según cantidad de NBI, años 1992-1997/8

NBI	TOTAL PAIS		PAIS URBANO		PAIS RURAL	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%
TOTAL DE HOGARES						
1992	863.990	100,0	451.948	100,0	412.042	100,0
1997/8	1.141.682	100,0	649.618	100,0	492.064	100,0
0 NBI						
1992	309.470	35,82	194.755	43,09	114.715	27,84
1997/8	577.428	50,58	382.501	58,88	194.927	39,61
1 NBI						
1992	287.570	33,28	140.454	31,08	147.116	35,70
1997/8	339.376	29,73	161.506	24,86	177.870	36,15
2 NBI						
1992	175.343	20,29	82.511	18,26	92.832	22,53
1997/8	161.802	14,17	77.758	11,97	84.044	17,08
3 NBI						
1992	71.224	8,24	27.044	5,98	44.180	10,72
1997/8	52.425	4,59	24.597	3,79	27.828	5,66
4 NBI						
1992	20.383	2,36	3.256	1,59	13.199	3,20
1997/8	10.651	0,93	3.256	0,50	7.395	0,00

En función de cada uno de los indicadores, los resultados principales son los siguientes: (1) Calidad de vivienda: a nivel nacional, el indicador que mide las carencias de los hogares en cuanto a la calidad de la vivienda ha descendido de 35,4% en 1992 a 23,9% en 1997/8; (2) Infraestructura sanitaria: la reducción más notoria en el período 1992-1997/8 se dio en el porcentaje de hogares con esta NBI, pasando de 34,8% en 1992 a 19,9% en 1997/8; (3) Acceso a la educación: de acuerdo con la encuesta de 1997/8, la quinta parte del total de hogares del país presenta carencias con relación a este indicador, incluso considerando la evolución favorable en el período señalado, en el que se produjo un descenso de 22,9% en 1992 a 20,9% en 1997/8; para 1997/8, la proporción de hogares afectados con esta NBI en el área rural (29,9%) duplicaba al área urbana (14,1%); (4) Capacidad de subsistencia: este último indicador, comparado con los anteriores, es el que menos afecta a los hogares del país; según la encuesta de 1997/8, el 10,9% de los hogares paraguayos presenta esta NBI; asimismo, existen diferencias significativas entre áreas urbanas y rurales, donde se registran porcentajes de 8,5% y 14,1%, respectivamente.

Tabla 3. Hogares según tipo de NBI, años 1992-1997/8

NBI	TOTAL PAIS		PAIS URBANO		PAIS RURAL	
	Abs	%	Abs	%	Abs	%
TOTAL DE HOGARES						
1992	863.990	100,0	451.948	100,0	412.042	100,0
1997/8	1.141.682	100,0	649.618	100,0	492.064	100,0
CALIDAD DE VIVIENDA						
1992	305.629	35,37	104.652	23,16	200.977	48,78
1997/8	272.423	23,86	96.780	14,90	175.643	35,70
INFRAESTRUCTURA SANITARIA						
1992	300.897	4,83	194.509	43,04	106.388	25,82
1997/8	227.233	19,90	160.482	24,70	66.751	13,57
ACCESO A LA EDUCACION						
1992	197.481	22,86	66.661	14,75	130.820	31,75
1997/8	238.777	20,91	91.676	14,11	147.101	29,89
CAPACIDAD DE SUBSISTENCIA						
1992	554.520	64,10	49.522	10,96	79.931	19,40
1997/8	564.254	49,40	54.899	8,45	69.527	14,13

En términos generales, pues, se podría afirmar que el nivel de pobreza estructural del Paraguay descendió en el período 1992–1997/98, si consideramos como indicador el porcentaje de hogares con al menos una NBI. Sin embargo, al observar el comportamiento de los datos a nivel de los ámbitos geográficos considerados, se distingue una gran heterogeneidad y los

niveles de carencias de los hogares, expresados a través de los cuatro indicadores, adoptan comportamientos diferenciados según área urbana o rural, en desmedro de esta última.

El desarrollo humano

Los métodos de medición antes considerados, si bien son herramientas importantes para la identificación y cuantificación de los hogares pobres, han demostrado tener limitaciones conceptuales y metodológicas que provocan un abordaje parcial y fragmentado del fenómeno de la pobreza. En consecuencia, con el propósito de superar algunas de esas limitaciones, se han desarrollado ciertas medidas alternativas que han contribuido a enriquecer el análisis de la pobreza[7]. Una de ellas es el Indice de Desarrollo Humano (IDH) de las Naciones Unidas.

A partir de 1990, en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se calcula y publica el IDH, cuyo propósito primordial es evaluar la situación del desarrollo humano en todo el mundo y proporcionar cada año un análisis crítico sobre ese tema. El informe combina los análisis temáticos de políticas con datos detallados por países acerca del bienestar de los seres humanos, y no meramente de las tendencias económicas. En rigor, el IDH está compuesto por cuatro indicadores, tres indicadores sociales y uno económico: (1) la esperanza de vida al nacer, (2) la alfabetización de adultos, (3) la matriculación educativa y (4) el PIB per cápita.

El IDH asume valores entre 0 y 1, donde el valor 0 está asociado con el menor desarrollo humano y el valor 1 con el mayor desarrollo humano. Sin embargo, hay valores intermedios que permiten la clasificación de los países según grados de desarrollo. Así, se clasifican todos los países en tres grupos, atendiendo al nivel de desarrollo humano: desarrollo humano alto (DHA), con valores de IDH de 0,800 y superiores, desarrollo humano mediano (DHM), con valores de 0,500 a 0,799, y desarrollo humano bajo (DHB), con valores inferiores a 0,500.

El siguiente cuadro muestra el rango, la clasificación y el IDH de los países latinoamericanos, según el informe del año 2002:

País	Clasificación	Rango	Valor IDH
Argentina	DHA	34	0,842
Bolivia	DHM	104	0,648
Brasil	DHM	69	0,750
Colombia	DHM	62	0,765
Costa Rica	DHA	41	0,821

[7] Di Tella-Chumbita-Gamba-Gajardo 2001, 560-1.

País	Clasificación	Rango	Valor IDH
Chile	DHA	39	0,825
Dominicana	DHM	86	0,722
Ecuador	DHM	84	0,726
El Salvador	DHM	95	0,701
Guatemala	DHM	108	0,626
Honduras	DHM	107	0,634
México	DHM	51	0,790
Nicaragua	DHM	106	0,635
Panamá	DHM	52	0,784
Paraguay	**DHM**	**80**	**0,738**
Perú	DHM	73	0,743
Uruguay	DHA	37	0,828
Venezuela	DHM	61	0,765

El informe ubica a Paraguay en el grupo de los países con desarrollo humano mediano, con un valor de IDH de 0,740, lo que representa el rango 90 sobre 173 países. Cabe destacar que Paraguay ocupa la última posición en desarrollo humano entre los países del Mercosur y su índice es inferior al promedio latinoamericano, estimado en 0,767, lo que implica una situación de menor desarrollo relativo en la región.

El informe también incluye las tendencias de largo plazo del IDH, específicamente a partir de 1975, con estimaciones para cada 5 años. La evolución de Paraguay ha sido la siguiente: en 1975, el IDH paraguayo fue de 0,665, en 1980 de 0,699, en 1985 de 0,705, en 1990 de 0,717, en 1995 de 0,735 y en 2000 de 0,740. De modo que los datos revelan que Paraguay ha mostrado importantes progresos en materia de desarrollo humano a partir de 1975, así como un estancamiento significativo en la última década. Es importante señalar, además, que el progreso de los últimos años ha sido más lento en Paraguay que en el resto de los países del entorno.

Pobreza y desigualdad

La estrecha relación entre los conceptos de pobreza y desigualdad se vislumbra al examinar la situación actual de la mayoría de los países de América Latina, en donde coexisten importantes niveles de pobreza con estructuras distributivas altamente inequitativas y en donde una medida que afectara sustancialmente la distribución del ingreso, conllevando a una transferencia de ingresos de los más ricos a los más pobres, tendría efectos significativos sobre el nivel de pobreza del país.[8]

Una manera de medir la desigualdad es dividiendo a la población en "deciles" (segmentos del 10% de la población), de conformidad con el nivel de ingreso, y calcular la proporción de ingreso que detenta el 10% más rico de la población con respecto al 10% más pobre. Por ejemplo, en Brasil el 10% más rico detenta el 48% del ingreso total, mientras que el 10% más pobre detenta sólo el 0,7% del total, de modo que el 10% más rico tiene 68,6% veces más ingreso que el 10% más pobre. Algunas otras cifras de países de la región son las siguientes: Chile 35,6 veces, Colombia 41,9 veces, Costa Rica 20,3 veces, Ecuador 19,9 veces, México 32,0 veces y Venezuela 44,0 veces. Es obvio, pues, que existe una distribución del ingreso muy desigual en los países de la muestra.[9]

Se estima que en sociedades relativamente igualitarias, el decil más rico gana 20 o 30% más que el decil poblacional siguiente y que las diferencias entre deciles no son pronunciadas. En el caso de América Latina, las brechas de ingresos no son tan pronunciadas entre los estratos medios, pero sí entre el decil más rico y el resto de los estratos. Así, en algunos países, los ingresos del décimo decil, correspondiente al decil más rico, son tres veces mayor que los ingresos del noveno decil. En promedio, en todos los países, los ingresos del 10% más rico son 30 veces más altos que los del primer decil, correspondiente al decil más pobre.[10]

Desde este punto de vista, la situación paraguaya es, a grandes rasgos, la siguiente: a nivel nacional, las familias del primer decil, es decir, el 10% más pobre, tuvieron un ingreso promedio de 182.680 Guaraníes, mientras que para las decil décimo decil, el 10% más rico, fue de 7.497.543 Guaraníes, lo que supone que el ingreso de estas últimas fue 41 veces mayor que el de las primeras; por otro lado, el ingreso promedio de las familias del decil más rico del área rural, apenas es igual al de las familias del noveno decil urbano, poniendo en evidencia que las familias más ricas del país residen en áreas urbanas; cuando se considera la participación de los ingresos familiares dentro del ingreso total, puede observarse que, a nivel nacional, las familias del decil más bajo reciben sólo el 1,0% de los ingresos totales (ingresos nacionales), mientras que las del decil más alto reciben el 41,2%.[11]

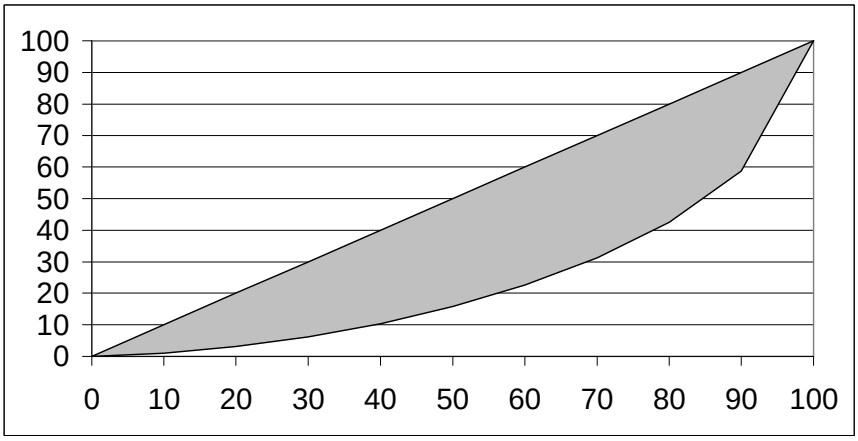
La denominada "Curva de Lorenz" constituye una forma gráfica de mostrar la distribución de la renta de una población.[12] En ella se relacionan los porcentajes acumulados de población con

[8] Di Tella-Chumbita-Gamba-Gajardo 2001, 557.
[9] Ortíz Mena 2003, 27.
[10] Masi 2001, 230.
[11] PNUD 2003, 45.
[12] Stiglitz 2002-b, 141-3.

los porcentajes acumulados de la renta que esa población recibe. En el eje de abcisa se representa la población ordenada, de forma que los percentiles de renta más baja quedan a la izquierda y los de renta más alta quedan a la derecha. En el eje de ordenadas, en cambio, se representa la renta. La línea diagonal muestra la situación de una población en la que todos y cada uno de los individuos obtiene exactamente la misma renta, es decir, la igualdad absoluta. Por consiguiente, cuanto más próxima esté la curva de Lorenz a la diagonal, más equitativa será la distribución de la renta de ese país.

La siguiente gráfica muestra la curva de Lorenz correspondiente a Paraguay, así como la inequidad de la distribución de la renta en el país[13]:

Gráfica 1
Paraguay: Curva de Lorenz



Otra forma de observar la curva de Lorenz es estimando el área de la superficie que se encuentra entre la diagonal y la curva. Esa superficie se denomina "área de concentración", y en la gráfica aparece sombreada. Cuanto mayor sea esa área, más concentrada estará la renta, y cuanto menor sea esa área, más igualitaria será la distribución de la renta.

El doble del área sombreada (el área comprendida entre la diagonal y la curva), es un indicador de desigualdad que se emplea habitualmente en las ciencias sociales y que se denomina "Indice de Gini" o "IG". El IG es, pues, un coeficiente de concentración de la renta y equivale al doble del área de concentración. El valor del IG oscila entre 0 y 1, de modo tal que, cuanto más próximo a 1 sea el valor del IG, más concentrada estará la renta, y cuanto más próximo a 0 resulte, más igualitaria será su distribución. La distribución del ingreso en Paraguay es, por cierto, una de las más inequitativas de América Latina, con un IG de 0,66, de acuerdo con las últimas estimaciones[14], cuando que el IG promedio de América Latina es de

[13] PNUD 2003, 45.
[14] Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto Internacional de Gobernabilidad 2002, 360.

0,52.[15] Para darse una idea de lo que estas cifras representan, cabe señalar que los países nórdicos tienen cifras de alrededor de 0,25 de IG.[16]

Acabamos de considerar cómo se distribuye la renta y de analizar algunos de los problemas que plantea la interpretación de la desigualdad medida. En lo que sigue, pasaremos a examinar qué debe hacer el Estado con la pobreza y la desigualdad económica. Esta cuestión, por supuesto, no es simplemente una cuestión de economía, pues el análisis económico no puede indicarnos por sí solo si los responsables de la política económica deben tratar que la sociedad sea más igualitaria. Esta es, en estricto rigor, una cuestión de teoría política y se vincula con el papel que debe desempeñar el Estado en la distribución de la renta.

La intervención del estado

La transformación del Estado liberal del siglo XIX en el Estado social contemporáneo es quizá el logro más notable del sistema de gobierno democrático. El modelo liberal de gobierno era muy fuerte en términos de derechos políticos y organización política, pero resultó muy frágil desde el momento mismo en que las complejidades de la política social vinieron a integrarse en el ámbito de los Estados modernos. Apenas se habían establecido los conceptos fundamentales del sistema democrático de gobierno cuando las incipientes democracias empezaron a plantearse cómo repartir los costes sociales de la asistencia a los menos favorecidos. Incluso antes de que la democracia adquiriera su forma actual, en los umbrales del siglo XX, los gobiernos comenzaron a reflexionar sobre cómo ampliar la distribución de las prestaciones y de los servicios sociales que había que ofrecer a los ciudadanos. El Estado social representó, así, un desafío institucional para las democracias liberales.[17]

Es corriente la distinción entre libertades civiles, políticas y económicas, aunque las fronteras entre unas y otras no siempre sean claras y estables. Se asocian a las primeras la protección contra la detención arbitraria, la inviolabilidad del domicilio, los registros y las comunicaciones, la libertad de residencia y la libre determinación de las relaciones emergentes de lazos familiares. Las segundas, en cambio, guardan relación con la participación de los individuos en el proceso político y cuentan entre ellas las libertades de asociación, organización y reunión, el derecho al sufragio activo y pasivo y a la igualdad de oportunidades para el acceso a cargos públicos. Las últimas, finalmente, abarcan todo aquello relacionado con la libre determinación económica, como la elección de la profesión, la libre competencia, la libre disposición de la propiedad y la libertad contractual. Todas estas libertades configuran un marco de protección especial del individuo contra intervenciones e injerencias extrañas, de modo que esa zona protegida constituye un ámbito tutelado cuyos límites no pueden ser sobrepasados por el poder estatal.[18]

Esta tríada de libertades individuales propugnadas por el liberalismo clásico fue objeto de fuertes embestidas provenientes de diferentes sectores: por un lado, el proletariado industrial exigió igualdad de derechos políticos al alcanzar el sufragio igualitario, considerado como

[15] Masi 2001, 229
[16] Ortiz Mena 2003, 27.
[17] Ashford 1989, 13-44.
[18] Loewenstein 1970, 391-2.

medio para satisfacer su justificada pretensión de participar en el proceso político y, por otro, las masas económicamente desprotegidas no se contentaron con el régimen de libertad, igualdad y derechos fundamentales garantizado por las constituciones liberales, al cual consideraban una abstracción sin valor, dado que las clases adineradas controlaban efectivamente el proceso político: las fórmulas constitucionales relativas a la libertad y la igualdad debían ser rellenadas -según se pretendía- con el contenido material de determinados servicios capaces de garantizar a los menos favorecidos un mínimo de seguridad económica y justicia social. En otros términos, los grupos económicamente débiles exigieron protección, reclamando servicios públicos y fuertes medidas legislativas en el área social para liberarse de la miseria, la enfermedad y el desempleo. Esta lucha produjo como resultado la asunción por parte del Estado de ciertas funciones de planificación, regulación, control y supervisión de la actividad socioeconómica, así como la creación de nuevos servicios públicos y la implementación de determinadas prestaciones administrativas.[19]

El control estatal sobre la vida económica y social adquirió de ese modo enormes dimensiones, elevándose las intervenciones públicas en la vida privada en un grado máximo, en lugar de limitarse al mínimo pretendido por el liberalismo clásico y el capitalismo del *laissez faire*; las nuevas formas de distribución de la riqueza y de la renta influyeron notoriamente en el alcance y la importancia de las libertades individuales clásicas, al punto que las intervenciones estatales en el proceso económico afectaron de manera decisiva la libertad de empresa, la libertad contractual y el derecho a la propiedad. Pero el resultado más evidente de este proceso fue la concreción de las exigencias de seguridad económica y justicia social plasmadas en un nuevo catálogo de derechos fundamentales de contenido social y económico, derechos esencialmente diferentes de los recogidos en el clásico catálogo liberal, puesto que no se hallan destinados como aquellos a proteger la libertad frente al Estado, sino que apuntan a garantizar pretensiones individuales y sociales.

Este nuevo espectro de los fines públicos ha llevado a distinguir dos funciones diferentes en el ámbito estatal, una negativa y otra positiva. La primera se encamina a la tutela de los derechos y el bienestar existentes contra daños eventuales o reales, a diferencia de la segunda, que apunta a acrecentar el bienestar, creando nuevos derechos o redistribuyendo los ya existentes.

El liberalismo clásico mantenía que la única función del Estado debía ser la negativa, esto es, la conservación del orden de derechos y oportunidades existentes. La promoción y la búsqueda de ulteriores beneficios correspondía al individuo, para lo cual el Estado debía proporcionarle la mayor libertad posible. De este modo, la actividad estatal sólo restringía la libertad individual, mediante el dictado y la aplicación de la ley, con el propósito de prevenir que las personas usurpasen derechos y libertades de los demás. La función del Estado consistía en asegurar a cada persona un área de libertad lo más amplia posible, por lo que su intervención debía ser mínima, limitándose a prevenir que una persona o grupo lesionase la libertad de otra persona u otro grupo. La persecución de todo bien positivo (felicidad, bienestar, cultura) correspondía al individuo, libre de promover su propio bien según sus apetencias y capacidades, sin participación del Estado. Esta doctrina del Estado mínimo se encuentra en

[19] Loewenstein 1970, 398-402.

posición diferente de la que mantiene que éste debería hacerse cargo de todas las funciones sociales posibles.

La nueva función positiva del Estado puede verse, en lo sustancial, como la promoción del bienestar social. Se considera en la actualidad que el incremento del bienestar de los miembros de la comunidad es responsabilidad esencial de la sociedad organizada, así como la distribución más equilibrada de ciertos derechos y de la riqueza en circulación. Así como en la concepción del liberalismo clásico el Estado aparece como el enemigo contra el cual debe defenderse la zona protegida de autonomía individual, desde la nueva perspectiva se convierte en el benefactor dedicado a satisfacer las necesidades básicas de la comunidad y a promover el bienestar general.

Estado, sociedad y bienestar

Con la expresión "Estado social" o "Estado de bienestar" se pretende significar, de acuerdo con una acepción muy difundida, que el Estado contemporáneo desarrolla actividades constituidas por servicios públicos que se extienden, predominantemente, al campo de lo social. Se quiere dar a entender, pues, que los poderes públicos han variado su dirección y son ahora organizaciones que auxilian a los ciudadanos en todas las formas posibles. Esta acepción, por cierto, es puramente descriptiva y sólo pone en evidencia una sustancial diferencia entre los poderes públicos del siglo XIX y los actuales. El Estado social es, pues, un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y, de manera muy especial, con la de aquellos sectores menos favorecidos. Sobre esa base, es posible ofrecer una caracterización del Estado social en atención a los siguientes rasgos mínimos: consagración de derechos sociales e intervención del Estado en la actividad económica y social.

La aspiración del Estado social de transformación de la sociedad exige un rol activo del Estado para lograrlo. Este rol se manifiesta, preponderantemente, en el ámbito de los derechos sociales, puesto que, en general, las prestaciones y acciones positivas que exige la mayoría de tales derechos las ejecuta el Estado o dependen, en gran medida, de él. Debe tenerse presente que los derechos sociales tienen como objetivo principal superar las desigualdades materiales de las personas individuales y de los grupos que conforman, mejorar sus condiciones de vida y asegurar su participación en la vida política, económica, cultural y social. Estos derechos requieren una decidida actuación estatal para su realización y, por tanto, carecen de entidad sin la decidida voluntad del Estado para concretar su materialización. De modo que, desde el punto de vista del tratamiento de la pobreza, podría indicarse que ha pasado de tener su centro en la caridad a tenerlo en el asistencialismo y de allí al reconocimiento de los derechos sociales. Este último paso, el de la concepción de la pobreza como la falta de habilitación para el ejercicio de los derechos sociales, es el que posiblemente marque el desarrollo futuro del tema.[20]

Por su condición de modelo de corrector de determinadas iniquidades sociales, el Estado social puede ser calificado como "intervencionista", queriendo ponerse de manifiesto con ello el abandono del abstencionismo estatal, propio del modelo liberal clásico. El Estado social

[20] Di Tella-Chumbita-Gamba-Gajardo 2001, 557.

asume una clara opción por el intervencionismo estatal y participa activamente en el diseño y ejecución de políticas públicas encaminadas al establecimiento de complejos sistemas de seguridad social que garanticen prestaciones sociales ante contingencias o necesidades vitales.

El Estado social es, justamente, un campo privilegiado para el análisis de las políticas públicas. La organización de servicios públicos y la distribución de recursos aparecieron en Europa entre los siglos XVI y XVIII, y se acrecentaron en el siglo XIX. Pero la eclosión del Estado social se produjo, en realidad, al culminar la Segunda Guerra Mundial con el desarrollo y la expansión de las intervenciones del Estado en áreas como la economía, la salud, la vivienda, la educación y el empleo. De este modo, el surgimiento y desarrollo de la idea de un Estado social constituyen el origen de la mayor parte de las políticas públicas contemporáneas. Las políticas públicas se presentan bajo la forma de un conjunto de pautas que emanan de uno o varios agentes públicos y que actúan como marco de orientación para la acción. Más concretamente, una política pública constituye un plan o programa de acción gubernamental con relación a una función estatal, un sector poblacional y una zona territorial[21].

La pobreza es, precisamente, uno de los problemas más difíciles para los responsables de la políticas públicas. En general, cuatro son las medidas utilizadas como políticas públicas para reducir la pobreza: (1) la legislación sobre el salario mínimo, (2) la asistencia social, (3) el impuesto negativo sobre la renta, y (4) las transferencias en especie[22]. En los últimos cien años, numerosos países han cargado sobre el Estado la financiación de algunas de estas medidas. Sin embargo, a medida que el Estado se ha hecho cargo de un número cada vez mayor de personas, las cargas fiscales han aumentado ininterrumpidamente. Esta creciente carga ha provocado una fuerte reacción contra los programas asistenciales, sobre todo de los sectores políticos más conservadores[23]. Paraguay, sin embargo, parece no tener opción, pues el sostenimiento de la democracia requiere la superación de la pobreza y la exclusión social mediante políticas públicas que fomenten el crecimiento económico con equidad y la igualdad de oportunidades en materia de vivienda, salud, empleo y educación.

El desafío

El análisis precedente demuestra que el país padece una pobreza devastadora que atenaza a cientos de miles de personas. Algunas nacen en hogares confortables y prósperos, y crecen bien alimentadas y educadas. Otras nacen pobres, no tienen comida suficiente y nunca tienen acceso a buena educación ni reciben asistencia médica. En respuesta a esa situación de pobreza y desigualdad hay diversos tipos de programas que el gobierno debería ejecutar para ayudar a quienes viven en la pobreza a escapar de ella, o bien para evitar que las personas lleguen a conocer situaciones de pobreza. Pero la verdadera ayuda no consiste meramente en la respuesta paliativa de compasión inmediata, sino en buscar las causas de la pobreza y eliminar aquéllas de esas causas que puede eliminar la acción estatal. En lo particular, pienso que es claramente inicuo que un sistema socioeconómico resulte en que ciertas personas vivan con grandes desventajas económicas y sociales sin haber hecho nada para merecerlas, cuando

[21] Para un análisis de las políticas públicas, en general, cfr. Meny-Thoenig 1992, y para un análisis de las políticas sociales, en particular, cfr. Alemán-Garcés 1997.
[22] Para un análisis detallado de estas medidas, cfr. Mankiw 2001, 396-9; Stiglitz 2002, 421-443.
[23] Samuelson-Nordhaus 1999, 360-2; Nozick 1988.

que un sistema de impuestos redistributivos y programas de bienestar social podría impedirlo. Aliviar el sufrimiento, satisfacer las necesidades básicas, instituir los derechos fundamentales y aplicar el principio de justicia social son todos ellos aspectos complementarios del bien que podemos hacer por los demás y por nosotros mismos. Ese es el desafío.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alemán, C. y Garcés, J. *Política social*, McGraw-Hill, Madrid, 1997.

Ashford, D. *La aparición de los Estados de bienestar*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

Borda, D. y Masi, F. *Pobreza, desigualdad y política social en América Latina*, Cadep, Asunción, 2001.

Caminal Badia, M. *Manual de ciencia política*, Tecnos, Madrid, 1999.

Di Tella, T., Chumbita, H., Gamba, S. y Gajardo, P. *Diccionario de Ciencias Políticas y Sociales*, Emecé, Buenos Aires, 2001.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. *NBI. Evolución de Necesidades Básicas Insatisfechas*, DGEEC, Fernando de la Mora, 1999.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. *Canasta básica de alimentos y líneas de pobreza*, DGEEC, Fernando de la Mora, 2000-a.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos. *Pobreza y distribución del ingreso en Paraguay*, DGEEC, Fernando de la Mora, 2000-b.

Fogel, R. *Pobreza y rol del Estado en el Paraguay*, CERI, Asunción, 2002.

Ganuza, E., Taylor, L. y Morley, S. *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y El Caribe*, PNUD-CEPAL-BID, Madrid, 1998.

Giddens, A. *Sociología*, Alianza, Madrid, 2001.

Haynes, J. *Democracy in the Developing World*, Polity, Cambridge, 2001.

Loewenstein, K. *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1970.

Macionis, J. y Plummer, K. *Sociología*, Prentice Hall, Madrid, 1999.

Mankiw, N. *Principios de economía*, McGraw-Hill, Madrid, 2001.

Masi, F. "Desigualdad de los ingresos familiares en Paraguay: Algunas evidencias", en Borda, D. y Masi, F. *Pobreza, desigualdad y política social en América Latina*, CADEP, Asunción, 2001.

Mendonca, D. *Estado social de derecho*, CIDSEP-Fundación Konrad Adenauer, Asunción, 2000.

Meny, I. y Thoenig, J. *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992.

Morley, S. y Voss, R. "Pobreza y crecimiento dual en Paraguay", en Ganuza, E., Taylor, L. y Morley, S. *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y El Caribe*, PNUD-CEPAL-BID, Madrid, 1998.

Nozick, R. *Anarquía, Estado y Utopía*, Fondo de cultura económica, México, 1988.

Ortíz Mena, A. "Los indicadores económicos y el bienestar social", en *Vanguardia-Dossier. América Latina*, No 4, 2003.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo e Instituto Internacional de Gobernavilidad. *Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay*, PNUD, Asunción, 2002.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Paraguay 2003*, PNUD, Asunción, 2003.

Samuelson, P. y Nordhaus, W. *Economía*, McGraw-Hill, Madrid, 1999.

Stiglitz, J. *El malestar en la globalización*, Taurus, Buenos Aires, 2002-a.

Stiglitz, J. *La economía del sector público*, Bosch, Barcelona, 2002-b.

Whitehead, L. *Democratization*. Oxford University Press, Oxford, 2002.

GOBIERNO QUE NO GOBIERNA, O LA FALTA DE UNA ESTRATÉGIA NACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Marcello Lachi

Marcello Lachi, Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de los Estudios de Siena (Italia).
Coordinador del Proyecto de Transparencia Administrativa y Participación Popular por la Municipalidad de Sovicille (Italia).
Director del proyecto juvenil de "Sexualidad Consciente" para la Municipalidad de Siena (Italia).
Fundador y Coordinador editorial del portal web ParaguayGlobal.com.
Actualmente analista político y coordinador de encuestas por el Gabinete de Estudios de Opinión, GEO de José Nicoláás Morínigo.
De nacionalidad italiana, en Paraguay desde 1996.

Gobierno que no gobierna, o la falta de una Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza

Marcello Lachi

Introducción

El título de esta ponencia es claramente una provocación; somos bien conscientes de la existencia de una Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza elaborada por la Secretaría de Acción Social con el apoyo del PNUD. Y no solamente de una, sino más bien de 6 estrategias desarrolladas en los últimos tres años, cuya última versión se ha puesto a público conocimiento en días recientes.

El punto que queremos poner en el centro de nuestro análisis no es, de hecho, que no haya estudios que identifiquen dónde está la pobreza en el país y elaboren estrategias para reducirla. Como ya subrayamos, existen, y desde hace varios años. Nuestro objetivo es mostrar que el gobierno actual, como también el anterior, detrás de los buenos propósitos, y algunas actividades de fachada, no está realmente decidido a enfrentar las causas reales que alimentan la pobreza en el país. Existiendo grandes planes y estrategias, reduce su actividad a colocar simples "parches" toda vez que los problemas sociales relacionados al incremento de la pobreza se hacen insostenibles. Parches que, de vez en vez, son la condonación de deudas, la distribución gratuita de semillas de algodón, las nuevas colonizaciones, etc.

Porque los gobiernos paraguayos en la transición democrática, independientemente de lo que afirman en sus programas o idearios, nunca se han propuesto realmente "gobernar" el desarrollo económico y social del país. No llevaron adelante modelos que permitieran un crecimiento sustentable y sostenible de la economía que beneficiara a toda la población, y que, por ende, lograran una reducción sustancial de la pobreza. La lógica gubernamental siempre fue ultra-liberal, dejando que la economía tomara por sí sola el rumbo que quisiera, e interviniendo sólo para disminuir las manifestaciones más graves del impacto social que el desarrollo económico dirigido exclusivamente por las leyes de mercado indefectiblemente produce.

Pero gobernar en el siglo XXI no puede ser, solamente, reducirse a cobrar tributos, garantizar la seguridad y asegurar un mínimo de derechos humanos (salud, educación, etc.), sino también significa decidir qué tipo de desarrollo económico debe alcanzar un país, imponiendo reglas y directivas al mercado y marcando el rumbo claro para conseguir una estructura social más equilibrada y una reducción constante y paulatina de la pobreza.

En este sentido hablar de "gobernabilidad" en la lucha para reducir la pobreza significa, en primer lugar, que el Gobierno tenga la voluntad de "gobernar" la economía e imponer al mercado reglas y directivas que beneficien a toda la colectividad, no solamente a grupos limitados de privilegiados.

Una "definición" de gobernabilidad

Para garantizar la gobernabilidad en un país no es suficiente que el Estado tenga instituciones democráticas, electas a través de un voto libre, transparente y participativo, sino que, como afirma Pasquino, se requiere que mantenga el consenso de la población en su actividad de gobierno.[1] Y para que exista este consenso es necesario alcanzar lo que Jiménez Cabrera define como "gobernabilidad democrática", es decir el "*equilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderle de manera legítima y eficaz*".[2]

Basándonos en esto podemos afirmar que "lograr gobernabilidad" significa que la actividad del gobierno sea eficaz consiguiendo satisfacer las necesidades de la población; entendiendo con esto que solamente cuando el gobierno consigue equilibrar su capacidad de respuesta con las demandas que provienen de la sociedad, entonces la gobernabilidad está lograda y la paz social establecida.

En cambio, cuando el gobierno no consigue responder eficazmente a las necesidades de la población se genera un "conflicto" entre el gobierno y los grupos sociales que no ven satisfechas sus demandas; esto determina el quiebre del consenso, la reducción de la legitimidad del gobierno y el sistema mismo entra en la que se define como el "espiral de la ingobernabilidad".[3]

La lucha contra la pobreza en un país como el Paraguay, donde están bajo la *línea de pobreza* el 48,8% de la población (el 52,3% de la población rural, y el 46,1% de la población urbana)[4], debe ser el objetivo fundamental del gobierno en la búsqueda de "gobernabilidad"; esto es así porque más pobreza significa más inseguridad, más descontento por parte de la población, y por ende, mayores riesgos de estallidos sociales y de quiebre de las instituciones.

La reducción de la pobreza se vuelve así objetivo estratégico de gobierno. Solamente mediante el reequilibrio de la estructura económica y social del país y la eliminación de todo tipo de marginación y desigualdad es posible el mantenimiento de aquella gobernabilidad y aquella paz social que son los elementos fundacionales de un desarrollo equilibrado y sostenido de la sociedad.

[1] Pasquino, Gianfranco, "Gobernabilidad", está en Bobbio Norberto, Matteucci Nicola, Pasquino Gianfranco, "Diccionario de Política", p. 705, séptima edición, Siglo XXI editores, México, 1991.
[2] Jiménez Cabrera, Edgar, "Proceso democrático y gobernabilidad en América latina" está en Salinas Figueredo Darío y Jiménez Cabrera, Edgar, "Gobernabilidad y Globalización", p. 48, Ediciones Gernika, 2003, Mexico D.F.Mexico.
[3] Pasquino, Gianfranco, "Gobernabilidad", está en Bobbio Norberto, Matteucci Nicola, Pasquino Gianfranco, "Diccionario de Política", p. 707, séptima edición, Siglo XXI editores, México, 1991.
[4] Datos publicados por la Encuesta Permanente de Hogares de 2002, donde se estima en 2.689.000 las personas que viven en condiciones de pobreza, equivalente al 48,8% de la población, debido a que sus ingresos son inferiores al costo de una Canasta Básica de Consumo.

La Estrategia para la reducción de la pobreza del gobierno

En tanto la última "Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza" fue introducida por el ministro Silvio Ovelar Benítez, nos parece claro considerarla como la estrategia oficialmente elegida por el Gobierno actual en su la lucha contra la pobreza que azota el país.

Al leerla gana un cierto optimismo, considerando sobretodo el esfuerzo que los redactores demuestran haber puesto en su elaboración. Sin embargo, el documento parece evitar cuidadosamente la cita de cuáles son las causas reales que están en el origen de la situación, prefiriendo solamente evocarlas, y manteniendo la atención exclusivamente en sus efectos más directos, y en los sistemas a utilizarse para solucionar los problemas emergentes.

Citando del texto:

> *"La pobreza no se resuelve sólo desde el ámbito de las políticas sociales, para ello el crecimiento económico es imprescindible. Pero este crecimiento no sólo debe ser sustentable y sostenible, sino además debe ser inclusivo, debe beneficiar a toda la población, es decir, debe ser de base amplia, sin exclusiones."*
>
> *"No es posible logros significativos de reducción de la pobreza en tanto persistan profundas desigualdades de capacidades y oportunidades en la población, sobre todo aquellas referidas a los ingresos, la tenencia de tierras, el acceso a la información y a los servicios sociales básicos de calidad en salud, educación, agua, saneamiento, vivienda y seguridad social."*[5]

Todo exacto, todo perfecto, y hay más:

> *"La Estrategia plantea un modelo de desarrollo para el Paraguay que supera los enfoques simplistas del desarrollo como sinónimo de crecimiento económico, sin más, y encara el desarrollo desde una perspectiva integrada, en donde el capital económico, humano y social convergen en un mismo propósito de bienestar para toda la población, sin exclusiones, con justicia social y sostenibilidad ambiental."*[6]
>
> *"Es importante señalar que la Estrategia plantea como una oportunidad para el crecimiento económico, antes que una debilidad, el uso sustentable de los recursos naturales. Es así que, por sus características, prácticas y potencialidades en el sector agrícola, el país debe desarrollar una ventaja competitiva, sobre la base de la producción limpia, para su inserción en el mercado mundial."*[7]

[5] Extracto de la "Estrategia nacional de reducción de la pobreza y la desigualdad", pág. 38, SAS-PNUD, Octubre 2003.
[6] Extracto de la "Estrategia nacional de reducción de la pobreza y la desigualdad", pág. 42, SAS-PNUD, Octubre 2003.
[7] Extracto de la "Estrategia nacional de reducción de la pobreza y la desigualdad", pág. 49, SAS-PNUD, Octubre 2003.

Resumiendo los textos citados tenemos: desarrollo sustentable, sostenible e inclusivo; lucha contra las desigualdades de capacidades y oportunidades en la población; rechazo del desarrollo como sinónimo de crecimiento económico, sin más, y búsqueda de un desarrollo que lleve bienestar para toda la población; uso sustentable y sostenible de los recursos naturales; desarrollo de una ventaja competitiva, sobre la base de la producción limpia. Todos estos elementos demuestran que se tienen claras las ideas de cuáles deberían ser las medidas a implementar para poner punto final al crecimiento de la pobreza en el campo.

Los redactores de la Estrategia parecen estar bien conscientes de que la actual pobreza paraguaya nace en el campo, donde las oportunidades de trabajo se están reduciendo y el sistema productivo minifundista está en profunda crisis; y que es desde allí, debido a la migración de familias desesperadas por tener nuevas oportunidades, donde la pobreza se difunde a la ciudad. Por la actual crisis económica y la falta de trabajo en la ciudad, entonces, al desempleo local se le suma el desempleo de los inmigrantes rurales que, al llegar, lo único que finalmente consiguen es más marginación y más desesperación.

> *"Disminuir la migración rural hacia las ciudades, iniciar procesos de reactivación productiva, generar empleos y mejorar la remuneración de la mano de obra en el campo, mejorar los ingresos de los agricultores familiares, garantizar la seguridad alimentaria en los estratos poblacionales más carenciados y disminuir los niveles de tensión social en el campo"*[8]

Pero, como subrayamos anteriormente, la Estrategia finalmente no demuestra tener el suficiente coraje para desenmascarar y enfrentar las causas estructurales del crecimiento actual de la pobreza en el medio paraguayo.

Y eso ocurre porque si se decide a enfrentar estas causas, el Gobierno debería aceptar también "gobernar" los procesos estructurales del desarrollo socioeconómico del país. Implicaría asumir aquel protagonismo y aquel intervencionismo en la estructura económica de la nación que, como subrayamos anteriormente, no está en la voluntad de este Gobierno. Ni tampoco estaba en la de los que lo precedieron.

Un ejemplo concreto de esta falta de voluntad por parte del gobierno para “gobernar” los procesos económicos, es claramente visible en la forma como se está manejando el desarrollo de la agricultura mecanizada en Paraguay, que ha sido amplio y sostenido en la ultima década, y que, en una perspectiva futura, arriesga ser el elemento de mayor crisis de la estructura socioeconómica campesina tradicional y el elemento principal del crecimiento de la pobreza en el campo.

En la siguiente parte de este articulo, precisamente, demostraremos como, frente a claros indicios de que la mecanización agrícola en Paraguay es fuente de pobreza y desintegración social, el Gobierno no quiere asumir el desafío de “gobernar” el desarrollo de este proceso económico Renuncia a su rol de constructor de políticas dirigidas a conseguir

[8] Extracto de la "Estrategia nacional de reducción de la pobreza y la desigualdad", pág. 64, SAS-PNUD, Octubre 2003.

“gobernabilidad”, entendiendo con esta palabra el equilibrio entre las necesidades del desarrollo económico de la producción capitalista y la obtención de niveles mínimos de bienestar para toda la población. Prefiere dejar que los procesos económicos se desarrollen por sí solos, sin ningún control, aunque esto implique hundir a la sociedad toda en la pobreza más profunda.

La mecanización de la agricultura

La mecanización de la agricultura, para muchos, es un elemento esencial e inevitable para eliminar la pobreza del campo y para el desarrollo agrícola de un país. En esto no están muy alejados de la verdad.

En Europa, en Estados Unidos y en Japón, el primer paso del desarrollo industrial sostenido se da con la capitalización y la mecanización de la agricultura que, por un lado, sostiene el desarrollo de la industria pesada necesaria a la producción de tractores, y, por el otro, reduce sensiblemente el precio de los productos agrícola. De esa manera permite al ciudadano disponer de más dinero para gastar en productos manufacturados (televisores, heladeras, cocinas a gas, ropa, autos, etc.) o para ahorro, todos elementos dinámicos para el desarrollo del sistema económico.

En efecto, la eliminación de la pobreza en el campo de los países desarrollados se debe principalmente a la construcción de esta dinámica de desarrollo,[9] aunque las poblaciones campesinas pagaron un fuerte precio, siendo obligadas a reposicionarse en el mercado del trabajo y, muy a menudo, en el mismo territorio del país, emigrando del campo a las ciudades industriales.

El crecimiento de la demanda de bienes manufacturados y de la industria pesada (por la producción de tractores, pero también de las maquinarias necesarias para la industria de manufacturados) abre nuevas posibilidades de trabajo en la industria y en los servicios, en el mismo momento que cierra definitivamente la necesidad de mano de obra en el campo. Así que, aunque imponga la vía "dolorosa" de la emigración del campo a la ciudad a centenares de miles de personas, por lo menos les abre la posibilidad de un nuevo futuro, de dejar la pobreza extrema e reintegrarse, en un "peldaño" más alto, a la escalera social.

El problema es que en Paraguay no está ocurriendo eso y, en realidad, no están dadas las condiciones para que ocurra. La transformación estructural de la económica agrícola paraguaya, mediante la mecanización de la agricultura, carece de todos los elementos que hicieron "virtuoso" este proceso en los países desarrollados.

[9] Aunque no hay que olvidar que en la construcción de este sistema de desarrollo sostenido tuvieron su importancia estratégica tanto las prácticas de incentivos a la industria como la de subsidio y proteccionismo a la producción agrícola, que los países desarrollados llevaron adelante en defensa de sus mercados y del crecimiento armónico de sus economías.

En primer lugar, la agricultura mecanizada en Paraguay no utiliza insumos locales, los tractores vienen de afuera del país, y no hay ningún desarrollo de la industria pesada. Además, ésta no produce alimentos para el mercado local, sino para la exportación, (especialmente soja), por lo que no influye en el nivel de precios de los productos agrícolas y, por ende, no hace crecer la demanda de productos manufacturados locales, cuya industria no se desarrolla. De esta manera, no puede absorber a los campesinos marginados del sistema productivo agrícola por el proceso de mecanización. Finalmente, a todo esto hay que añadir que el Gobierno paraguayo no subvenciona ni la producción agrícola ni la industrial y, por ende, no consigue reequilibrar las desviaciones que la mecanización agrícola actual determina en la estructura socioeconómica del país.

Entonces, si la mecanización en la agricultura en Europa, Estados Unidos y Japón ha sido un elemento "virtuoso" para el crecimiento de sus economías, en realidad para la paraguaya se ha trasformado en el elemento de profundización de la crisis de la estructura económica minifundista y de incremento de los niveles de pobreza en el campo.

El resultado es que la reducción paulatina y constante de trabajo en el medio agrícola, debido a la mecanización de la agricultura, ha obligado a cada vez más personas a emigrar del campo a la ciudad a la búsqueda de nuevas oportunidades de trabajo; trabajo que, por la situación de crisis económica en la cual está sumergido también el medio urbano, no existe. Esto ha acabado por determinar un incremento del desempleo, de la pobreza y de la marginalidad en el complejo de la sociedad paraguaya.

La soja como productora de pobreza

Ahora vamos ver de cerca cómo y porqué la producción mecanizada de la soja está coadyuvando fuertemente al incremento de la pobreza en el campo y, por ende, también en toda la sociedad paraguaya.

Las que vamos a presentar no podemos considerarlas, desafortunadamente, como pruebas fehacientes; serán necesarios estudios más completos y profundos para definirlas como tales. Pero sí como claros indicios de que la ampliación de la superficie de producción de la soja está cambiando sensiblemente el panorama de la sociedad rural paraguaya, reduciendo las posibilidades de trabajo en el campo y llenando las ciudades de emigrantes sin rumbo ni perspectivas en el futuro.

Empezamos por los datos de la producción agrícola de los últimos 8 años proporcionados por el MAG. Como podemos ver en el cuadro 1, la superficie utilizada para la producción de la soja se ha casi duplicado. Pasó de 833.005 a 1.474.058 hectáreas. Pero aún más importante: en relación con el total de la superficie agrícola del país ha pasado de ocupar el 39,6% al 52,6%. Es decir hoy más de la mitad de la superficie agrícola del país viene utilizada para la producción de soja para la exportación.

Cuadro 1 - Crecimiento de la superficie de producción de la Soja

	1.995		2.003	
Algodón	306.632	14,6%	240.442	8,6%
Arroz	20.790	1,0%	28.741	1,0%
Caña	57.000	2,7%	68.324	2,4%
Girasol	44.000	2,1%	24.120	0,9%
Maíz	324.601	15,4%	387.345	13,8%
Mandioca	190.847	9,1%	234.779	8,4%
Maní	29.423	1,4%	29.299	1,0%
Poroto	70.499	3,4%	63.168	2,3%
Soja	**833.005**	**39,6%**	**1.474.058**	**52,6%**
Tabaco	5.000	0,2%	6.758	0,2%
Trigo	221.415	10,5%	243.100	8,7%
	2.103.212	**100,0%**	**2.800.134**	**100,0%**

Fuente: Informe Mensual BCP, Asunción, Octubre 2003

Pero lo más interesante del cuadro es que en 8 años, gracias sobretodo al aumento de la producción de soja, la superficie agrícola total del país aumentó 700.000 hectáreas. Considerando que, de hecho, el área del algodón se redujo sensiblemente (el dato publicado en el cuadro es optimista y refleja las esperanzas del gobierno mas que la realidad), y que el resto de la superficie de producción de los otros rubros no ha tenido variaciones relevantes, esto demuestra que la producción de la soja ha acabado por quitar territorio a otras áreas de producción.

Cuáles son estas áreas, es fácil de adivinar: las zonas golpeadas por la deforestación que, después de su saqueo, han pasado rápidamente a manos de los latifundistas sojeros; las tierras ociosas de propiedad estatal manejadas por IBR que, muchas veces, en lugar de ser utilizadas para la reforma agraria han acabado en manos de los grandes empresarios de la soja; las tierras de los ganaderos, que por la crisis de los mercados de la carne vacuna por la aftosa han preferido (sobretodo en Caazapá y Caaguazú) alquilar sus tierras a los sojeros, para reducir las pérdidas; y, finalmente, muchos minifundios de los pequeños agricultores dedicado a hortalizas y frutales que por la constante dificultad para comercializar sus productos, y frente a ofertas económicas importantes (US$ 1.500 por hectárea), han preferido vender y mudarse, preferiblemente hacia las zonas urbanas.

Pero esto no demuestra que la producción de soja aumente la pobreza en el campo y en la zona urbana; hay otros datos que nos permiten poner esta hipótesis en el centro de nuestro análisis.

Los datos más interesantes, porque aparentemente contradicen lo que aquí afirmamos, son los proporcionados por la Dirección de Estadísticas y Censo cuando relevan el sector Este del departamento de Canindeyu y el Alto Paraná, es decir las zonas de mayor producción sojera mecanizada en el país. Esos datos nos muestran que esas son las zonas agrícolas con niveles más bajos de pobreza (entre el 20-30% de la población; mientras que en las zonas de

Caaguazú, San Pedro y el sector Oeste de Canindeyu supera el 40%). ¿Esto contradice nuestra hipótesis? No, en realidad es la confirmación de lo que estamos diciendo.

En el cuadro 2 publicamos los datos que ilustran cómo se modificó la población rural en los últimos 10 años y los niveles actuales de producción de soja en el departamento de Canindeyu. En la primera y tercera columna aparecen los datos del Censo de 1992 y 2002. En la segunda los datos de población que hubieran tenido que registrarse en el 2002 considerando la tasa de crecimiento del Departamento, que fue de 3,1% anual en estos últimos 10 años. Finalmente, en la cuarta columna aparece la diferencia entre la población real y aquella prevista en caso de no haberse realizado ningún cambio en la estructura socioeconómica del Departamento.

Con una simple ojeada vemos lo que pasó, y los motivos "reales" de la reducción de la pobreza en el sector Este del departamento. La población rural de esta área en los últimos 10 años se ha reducido casi a la mitad, embestida por la producción sojera que, al momento, abarca mas de 220.000 hectáreas. En la zona Oeste, en cambio, donde hay muy poca soja, pero sí algodón y nuevas colonizaciones, la población rural ha crecido casi el 40% más de lo previsible. Lo que claramente ocurrió, entonces, fue una gran migración de Este a Oeste a la búsqueda de aquel trabajo y aquellas oportunidades que la producción mecanizada de la soja ya no deja a las poblaciones rurales del sector este del departamento.

Cuadro 2- Producción de Soja y población rural en Canindeyu

	Habitantes área rural				Producción Soja (Has.)
Sector Este	**1.992**	**2002 previsto**	**2002 real**	**Diferencia**	
Salto guaira	11.246	14.732	4.745		59.445
Paloma	2.492	3.265	1.352		33.703
Gral. Francisco	21.644	28.354	6.019		27.229
Nueva esperanza (*)			6.985		No disp.
Katuete (*)			4.042		63.568
Corpus Cristhi	15.492	20.295	11.732		36.378
	50.874	**66.645**	**34.875**	**-31.770**	**220.322**
Sector Oeste				**-47,7%**	
Igatimi	7.079	9.273	15.023		527
Curuguaty	26.638	34.896	48.090		21.482
Yipejhu	2.420	3.170	3.977		1.362
Itanara	1.812	2.374	1.807		543
	37.949	**49.713**	**68.897**	**19.184**	**23.914**
				38,6%	

(*) Nuevos municipios constituidos después de 1992.
Fuente: Paraguay Total, resultados preliminares Censo 2002, DGEEC, Asunción, 2003 y datos producción Soja proporcionados por Capeco,

Vemos que la reducción del número de pobres ocurrió mediante su "eliminación". Se expulsó a los estratos más pobres de la población rural de sus comunidades, obligándolos a mudarse a

otras zonas para sobrevivir. El nivel de pobreza oficial en Canindeyu ha bajado; lástima que haya sido a costa de la disgregación de la estructura tradicional campesina del departamento.

La misma situación se verifica también en el Alto Paraná. Si no consideramos el área de la "Gran Ciudad del Este" (Ciudad del Este, Minga Guazú, Presidente Franco), el área de pertinencia de Itaipú (Hernandarias), ni el distrito de Itakyry, que no es zona sojera, en los otros 14 distritos del departamento, en los cuales se cultivan 492.500 hectáreas de soja, ocurre lo mismo que en el sector Este de Canindeyu. Como vemos en el cuadro 3, la población rural resulta ser muy inferior a la esperada según la tasa de natalidad del departamento (3.3% anual), una diferencia de casi el 30%. Son 50.000 personas que no encontrando más oportunidades para ganarse la vida en el campo tuvieron que abandonarlo, para dirigirse hacia las zonas urbanas.

Cuadro 3- Disminución de la población rural en la área sojera de Alto Paraná

	Habitantes área rural			
	1.992	**2002 previsto**	**2002 real**	**diferencia**
Minga Pora	11.123	14.794	9.825	-4.969
San Alberto	12.258	16.303	7.331	-8.972
Mbaracayu	10.940	14.550	7.905	-6.645
Yguazu	6.771	9.005	6.055	-2.950
Los Cedrales	8.350	11.106	6.877	-4.229
Mallorquin	9.281	12.344	9.128	-3.216
O'Leary	9.772	12.997	9.567	-3.430
Santa Rosa	10.978	14.601	9.726	-4.875
Santa Rita	5.968	7.937	7.946	9
Domingo M. De Irala	6.807	9.053	5.895	-3.158
Nacunday	10.277	13.668	7.597	-6.071
Iruna			4.001	4.001
Naranjal	5.789	7.699	9.984	2.285
San Cristobal	6.719	8.936	6.948	-1.988
Total	**115.033**	**152.994**	**108.785**	**-44.209**
Porcentaje				**-28,9%**

Pero, ¿hacia dónde se fueron estas casi 50.000 personas? Una posible respuesta nos la dan los datos del censo de Ciudad del Este. En 1992 Ciudad del Este albergaba a 133.881 habitantes, y presentaba una tasa de crecimiento del 3.1% anual. Por tanto, en 2002 los habitantes hubieran tenido que ser 178.000. Sin embargo, según el censo de ese año, en Ciudad del Este viven más de 233.350 personas; es decir 55.000 por encima de lo esperado por el normal crecimiento vegetativo de la población. Un fuerte crecimiento inmigratorio que ocurre, además, en el periodo de peor crisis económica de esta ciudad.

La migración y el abandono del medio rural han sido, entonces, los elementos característicos de las zonas donde se ha desarrollado la agricultura mecanizada y expandido el monocultivo

de la soja en la última década. Por otro lado, el despoblamiento de las zonas agrícolas no es el único aspecto negativo de este proceso económico; aún más graves son los resultados en términos de contaminación y empobrecimiento de los suelos agrícolas que el cultivo está provocando en esas mismas zonas.

Porque la producción de un monocultivo como la soja para la exportación, respecto a otros tipos de agricultura mecanizada, tiene dos defectos muy graves y perjudiciales para el futuro agrícola de las zonas en el cual se implementa. En primer lugar, el monocultivo sin rotación (que es el caso normal en el área de producción mecanizada de la soja), empobrece la calidad del suelo, dificultando su eventual reconversión hacia otras producciones; y, en segundo lugar, el monocultivo de la soja, para ser rentable, necesita del uso masivo de agrotóxicos que, además de destruir toda biodiversidad en el área de empleo, en caso de utilización por largos periodos de tiempo contaminan el suelo y la capa acuífera al punto de impedir, en caso de abandono del monocultivo por falta de rentabilidad, cualquier nueva utilización del suelo para otros cultivos por varios años y solamente con un previo trabajo de recuperación ambiental.

Así que la agricultura mecanizada centrada en el monocultivo, como ocurre en Paraguay con la soja, no solamente impone un desarrollo agrícola que expulsa del campo al campesinado, con el consecuente aumento de la pobreza y la desintegración en los estratos más débiles de la población, sino que empobrece y contamina los suelos agrícolas de tal forma que deja una fuerte hipoteca sobre el futuro de la producción agrícola del Paraguay y de sus mismas riquezas naturales.

Las propuestas para el Desarrollo Agrario y Rural del Gobierno para el 2004-2008

Frente a todo lo que hemos visto hasta el momento y a los daños manifiestos que un desarrollo agrícola mecanizado engendrado en el monocultivo de la soja está provocando en el país, deberíamos esperar por parte del Gobiernos la activación de políticas claras y concretas aptas para "gobernar" este proceso económico, que lo reconduzcan hacia una forma de desarrollo sostenible para la economía y la sociedad paraguaya; es necesario evitar que abandonando este proceso solamente al libre mercado, como ha ocurrido hasta ahora, continúe provocando la disgregación de la estructura socioeconómica, y el empobrecimiento sostenido de las poblaciones de las zonas afectadas.

Quizás todo esto ya está esbozado en la Estrategia Nacional para la Reducción de la Pobreza, pero como declaraciones de "buenas intenciones" del Gobierno, que espera llevar el desarrollo agrícola del país hacia un *"uso sustentable de los recursos naturales"* y a *"desarrollar una ventaja competitiva, sobre la base de la producción limpia"*. En la realidad, sin embargo, no hay ningún indicio de querer llevar adelante prácticas concretas de "gobierno" para enfrentar esta situación y restablecer un equilibrio socioeconómico en la zona sojera que, sin impedir la expansión del capitalismo agrario, lo reconduzca hacia un desarrollo que beneficie toda la sociedad paraguaya y no destruya el futuro de decenas de miles de campesinos.

Esto se manifiesta claramente cuando, dejadas de lado las propuestas "generales" de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza, se pasa a analizar el **"Plan de Desarrollo Agrario**

y Rural - Período 2004/2008" presentado hace pocas semanas por el Gobierno de Nicanor Duarte Frutos.

No hay en ninguna parte del Plan una mínima alusión a los problemas que la mecanización agrícola engendrada exclusivamente en el monocultivo están causando a la estructura socioeconómica agrícola de las áreas afectada, ni tampoco hay propuestas para "gobernar" esta realidad y dar solución concreta a los problemas y a las situaciones de pobreza y marginalidad que, directa e indirectamente, el monocultivo mecanizado están produciendo a la sociedad paraguaya..

Es suficiente citar algunos pasos del Plan para darse cuenta de que el problema, sencillamente, se evita, concentrándose una vez más en los ya citados "parches" para evitar que los problemas relacionados al incremento de la pobreza se hagan insostenibles y, por esto, "ingobernables".

> *Integración de esfuerzos multisectoriales públicos y privados para el desarrollo rural y el fortalecimiento de la economía y del bienestar de las familias campesinas.*
>
> *Seguridad alimentaria para toda la población con el incremento de la producción de alimentos, como mínimo a una tasa equivalente al crecimiento vegetativo de la población.*
>
> *Reducción de la pobreza rural con emprendimientos esencialmente productivos y ocupación de mano de obra. En el quinquenio se pretende reducir la pobreza extrema en un 30%, beneficiando a 53.700 familias (270.000 personas).*
>
> *Promover y consolidar la producción y diversificación de productos orgánicos para el mercado externo, para abastecer por lo menos el 1% de la demanda internacional (210 millones de dólares).*
>
> *Fortalecer 150.000 fincas familiares con producción diversificada agrícola, de granja y cultivos permanentes de agroforestería y silvopastoril.*
>
> *Llevar los servicios del Estado para beneficio y la felicidad de la población paraguaya, priorizando la asistencia a los productores pequeños y medianos, para mejorar su situación de pobreza e incorporarlos paulatinamente a la corriente de desarrollo comercial, por medio de organizaciones cooperativas y gestión participativa de todos los actores sociales.*
>
> *La reactivación agropecuaria a su vez descansa sobre la reactivación de las fincas familiares que comprende unas 300.000 fincas de tamaño menor a 20 Ha. Con una población cercana a 1.500.000 de personas que viven de su economía.*
>
> *Sostener y aumentar el cultivo de rubros de renta para la agricultura familiar, integrando el algodón, sésamo, ka´a he'e, maíz, poroto, mandioca, tártago, lechería, engorde de cerdos, cultivos de frutales, legumbres, hortalizas de comercialización en el mercado y otros a ser recomendados por zonas agroecológicas y agroeconómicas.*

> *Preparar y ejecutar Programas Nacionales por producto, para incrementar la oferta de rubros estratégicos que sostengan el crecimiento del PIB Agropecuario a tasas dinámicas superiores a las históricas..*[10]

Esta es solo una pequeña muestra del contenido del Plan, pero demuestra sin sombra de duda la "voluntad" por parte del Gobierno de mantenerse en el mismo camino "ultra-liberal" de los gobiernos que lo precedieron, y la absoluta "falta de voluntad" de "gobernar" los procesos económicos del país. Tratándose, en este caso, del que más puede deteriorar la estructura socioeconómica del campo paraguayo e incrementar sensiblemente la pobreza del país.

Conclusiones

Activar prácticas de "gobernabilidad", es decir tomar decisiones que respondan a las necesidades de la sociedad asegurando también un ordenado desarrollo económico del país es, seguramente una buena y efectiva política para la reducción de la pobreza; pero constatamos que se prefiere evitar, hasta la mínima cita, la identificación de problemas estructurales. Se buscan solucionar solamente los efectos, y ni siquiera de forma definitiva, sino solamente lo necesario para evitar estallidos sociales. Entonces no solo se renuncia a "gobernar" sino que se abdica del propio rol como elemento equilibrador entre las fuerzas económicas y sociales del país en función de un crecimiento equilibrado y a favor de la colectividad entera

El gobierno paraguayo, dejando que sea el mercado mismo quien gobierne los procesos socioeconómicos en su lugar, renuncia a sus prerrogativas y, de hecho, desiste de solucionar los problemas del país que, justamente, son el producto de una desarrollo desequilibrado, ni sustentable, ni sostenible, que no incluye a toda la ciudadanía, sino solamente a algunos estratos privilegiados, mucha veces directamente a expensas de los estratos más pobres

Nuestra conclusión, entonces, no debe ser una sola: si la gobernabilidad puede ser el instrumento central para enfrentar con éxito la lucha contra la pobreza, esto no se comprueba para el Paraguay. Porque el Gobierno ya decidió desistir de su derecho a "gobernar" los procesos económicos y, por lo tanto, a impulsar la "gobernabilidad" en el país, dejando que todo ocurra de la forma en que el mercado quiera, y esperando que las crisis sociales producidas no sean tan graves; si amenaza aumentar demasiado la conflictividad, se utilizan terapias reactivas puntuales que, lejos de solucionar los problemas, sólo evitan los estallidos sociales, el quiebre de las instituciones, y sobretodo, la caída del Gobierno mismo.

[10] Extraído desde el "Plan de Desarrollo Agrario y Rural - Período 2004/2008" publicado en el sitio web del Ministerio de Agricultura y Ganadería (www.mag,gov.py).

DE COOPERACIONES Y REDES: ¿QUÉ SIGNIFICA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN PARAGUAY?

Pablo Brugnoni

Jorge Pablo Brugnoni es uruguayo, residente en Paraguay desde 2001. Se recibió como politólogo en la Universidad de la República, donde actualmente cursa la maestría de Ciencia Política. Es profesor de la cátedra de "Ciencia Política" en el Instituto Superior de Teología de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción". En la Facultad de Filosofía de la misma universidad dicta Política Comparada I y II. En la Universidad Columbia del Paraguay es profesor de "Teorías del Desarrollo" y "Práctica Profesional". Dicta la materia: "Gobernabilidad y Desarrollo Humano" en el Curso de Postgrado de Gerencia y Desarrollo Social, UNA y Via Prodesarrollo.
Es Analista Senior en el proyecto de "Promoción de la Gobernabilidad Democrática" del PNUD, trabajando en la construcción de un sistema de información y conocimiento para la gobernabilidad democrática en Paraguay.
Colabora en el semanario Brecha (Montevideo, Uruguay), en la revista Acción (Asunción, Paraguay) y en otras diversas publicaciones.

De cooperaciones y redes: ¿Qué significa gobernabilidad democrática en Paraguay?

Pablo Brugnoni

En este artículo se presentarán algunas reflexiones como contexto de la situación actual y las posibilidades de la gobernabilidad democrática en Paraguay. El énfasis se colocará sobre las dimensiones teóricas, servidas como apoyatura para estudios con mayor pretensión empírica.

El trabajo se inaugura paseando entre algunas nociones relevantes, con la intención de ubicar analítica e históricamente el concepto de gobernabilidad democrática en tanto forma de resolución voluntaria de los problemas de acción colectiva. Así armados apuntaremos a las principales características de la sociedad paraguaya que deberán atenderse al meditar sobre sus posibilidades de cooperación y articulación sociopolítica. Por último, señalaremos algunas nociones que relacionan la idea de gobernabilidad democrática con los esfuerzos dirigidos a luchar contra la pobreza y la desigualdad.

La gobernabilidad democrática

El de *gobernabilidad democrática* es un concepto polisémico, utilizado desde muchas perspectivas y con distintos objetivos. Desde esas posiciones estiran, recortan, usan y abusan de él. Muchas veces, conservadores y progresistas reivindican contradictorias propuestas debajo todos de su frondosa copa.[1] Por tanto, en primer lugar necesitamos podar lo superfluo para disponer claramente de las características definitorias a las que refiere el concepto.

Etimológicamente, gobernabilidad significa habilidad para gobernar. Esto es, tener la capacidad de llevar adelante con eficacia las decisiones políticas. El aporte no parece ser demasiado original. La novedad radica en dos aspectos: a) cómo se concibe el espacio público en el que se toman y aplican esas decisiones[2] y, b) cuál es la estrategia predominante para resolver los problemas de acción colectiva.

a) la visión reticular de la política

El debate politológico sobre la influencia de la sociedad civil en las políticas públicas tuvo, en las últimas décadas, una pronunciada convergencia. Pluralistas, neocorporativistas y neomarxistas abandonaron sus trincheras de antaño y sostienen hoy algunas banderas comunes. El principal lugar de encuentro es la concepción de "redes de políticas" o, en otros términos, de "gobernanza". El aumento del número de las demandas sociales, la descentralización y fragmentación del Estado, la influencia de los organismos internacionales de crédito y los procesos de integración regional son los fenómenos más resaltantes de la vida política actual. Esto implica, por un lado, una mayor complejidad (más actores y con demandas más específicas y subjetivas) y multidimensionalidad (nivel local, gubernamental y

[1] Hewitt, C. "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad", UNRISD, Ginebra, 1998.
[2] Altman, David; "Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura", en revista *Instituciones y Desarrollo*, n° 8 y 9, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña, 2001.

trasnacional) de la tarea de gobernar, lo que socava la estructura jerárquica tradicional, con una mayor propensión a buscar la cooperación horizontal: entre diferentes departamentos del gobierno, entre éstos y grupos de la sociedad civil, entre técnicos, políticos y grupos sociales, etc. Asistimos, por lo tanto, al proceso de construcción de un espacio de deliberación política en el cual la articulación horizontal y descentralizada surge de una multiplicidad de demandas complejas en un contexto de interpenetración de lo público y lo privado, de lo nacional y lo internacional.[3]

Cuando hablamos de gobernabilidad, entonces, nos referiremos a la capacidad instalada en un sistema político para articular a los diferentes actores estratégicos en pos de objetivos comunes. Todo esto en la línea de Prats Catalá, que nos dice: "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."[4]

Debemos atender el énfasis del autor en los actores estratégicos, que son quienes disponen de los suficientes recursos de poder (ideológico, militar, económico, político, etc.) como para "impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos"[5] Estrictamente, al hablar de gobernabilidad consideramos la posibilidad de concertación entre los grupos o individuos "poderosos", entre quienes tienen los recursos para hacer respetar sus posiciones e intereses. El desafío es potenciar a los grupos más débiles e integrarlos gradualmente al debate público. De lo contrario, se corre el riesgo de sufrir a la intemperie una tormenta similar a la que recientemente azotó a Bolivia, país donde los actores estratégicos negociaban con relativo éxito en una pequeña mesa, y no supieron atender al aumento de los recursos de poder (especialmente políticos) de los tradicionalmente excluidos. Cuando éstos dispusieron de la fuerza, ya no tenían intención de sentarse a la mesa, sino de patearla. Y lo hicieron.

Hasta aquí hablamos de gobernabilidad, pero aún no la calificamos de democrática. Tiene esa condición cuando las decisiones políticas se adoptan en el contexto de un Estado de Derecho y con la legitimidad de una Democracia. Estado de Derecho no es solamente un Estado *con* Derecho (como casi todos lo son, ya que, en mayor o menor medida producen normas jurídicas), sino que implica la sujeción del Estado al Derecho que él mismo define y algún tipo de participación ciudadana. "Esto implica -en términos no exhaustivos- sometimiento del Estado al Derecho, a su propio Derecho, regulación y control de los poderes y actuaciones todas del Estado por medio de leyes, creadas éstas además según determinados procedimientos de alguna abierta y libre participación popular, con respeto pues para derechos fundamentales concordes con tal organización institucional"[6] La legitimidad democrática, que está

[3] Ver: Pal, Leslie: "Virtual Policy Networks: The Internet as a Model of Contemporary Governance?" Carleton University, 1997; Renate Mayntz; "Nuevos desafíos de la teoría de Governance" en revista *Instituciones y Desarrollo* n° 7, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña, 2000.
[4] Prats Catalá, Joan: "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico" en revista *Instituciones y Desarrollo* n° 10, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Cataluña, 2001.
[5] Prats Catalá; op. cit.
[6] Elías Díaz: "Estado de Derecho", en Elías Díaz y Alfonso Ruiz (editores) "Teoría del Estado", Madrid, 1996.

parcialmente contemplada en la definición anterior, refiere a la participación y el debate público, y al respeto de las normas democráticas en la toma de decisiones políticas.

b) la gobernabilidad democrática como búsqueda estratégica de bienes públicos

Ya vimos que la "habilidad para gobernar" debe considerar una nueva lógica política, de formas reticulares y con límites difusos entre esfera pública, privada, espacio local, nacional e internacional, y que esa novedad es asumida por el concepto de "gobernabilidad democrática". Pero también incorpora otra característica relevante de la actualidad, pocas veces mencionada: el énfasis en la cooperación voluntaria. Así como en décadas anteriores fue la recurrencia jerárquica del Estado, y luego la "anárquica" del mercado, hoy predomina, sin excluir a las anteriores, la solución "heterárquica".[7]

Nuestra premisa de análisis dice que el gran desafío de la convivencia política es la obtención de bienes públicos. Tienen esta etiqueta aquellos bienes que cumplen con dos requisitos: i) la oferta conjunta (el consumo de un individuo no resta al consumo de los demás) y, ii) la imposibilidad de exclusión (no se puede impedir o regular su uso)[8] Ejemplo muy utilizado de un bien público es el faro: si bien todos los navegantes podrán conocer su posición a partir de los destellos, el propietario no puede cobrarles por el servicio. La principal consecuencia de ello es que nadie tiene los incentivos suficientes, en primer lugar, para pagar por él y, por tanto, tampoco nadie querrá suministrar el servicio, más allá de lo bueno y deseable que sería para todos. Ante el mismo problema se encuentra el cuidado del medio ambiente, la realización de muchas obras infraestructurales, la seguridad ciudadana, etc.[9]

En términos de la teoría de juegos diremos que existe un "dilema del prisionero" que impide el logro de los bienes públicos, llevando a los involucrados al peor resultado colectivo[10]. El archifamoso dilema es contado así por Dixit y Nabeluff: "El director de una orquesta de la

[7] Aquí seguimos la nomenclatura de Bob Jessop: "El ascenso del 'buen gobierno' y los riesgos de fracaso: el caso del desarrollo económico", Biblioteca UNESCO: http://www.unesco.org/issj/rics155/jessopspa.html [Última consulta: 21 de noviembre de 2003] Para este apartado se utiliza también el producto de los intercambios con Diana Durán y Cecilia Caló en el proceso de elaboración de su tesina de grado.

[8] Aguiar, Fernando: "La Lógica de la Cooperación", en "Intereses Individuales y Acción Colectiva", Fernando Aguiar (Comp.) Editorial Pablo Iglesias, 1991. El autor hace una distinción: el **bien público puro** cumple las dos condiciones, mientras que el **bien público mixto** no se adecua estrictamente a la primera, contemplando, por ejemplo, la posibilidad de colapso (superado un umbral de usuarios, se resiente el consumo de los demás). La verdaderamente importante para nuestro argumento es la segunda condición, por lo que ambos bienes (público y mixto) estarán incluidos.

[9] Ilustremos con un ejemplo sencillo: junto a un grupo de vecinos quiero contratar una empresa de seguridad para cuidar nuestro barrio, sometido a la violencia y los asaltos. Todos estamos de acuerdo en pagar la suma mensual convenida, ya que eso nos permitirá la tan buscada seguridad. Pero luego de firmado el contrato, yo realizo mi cálculo racional: si los demás aportan para el bien público, a mí me conviene no hacerlo, ya que disfrutaré de él sin pagar por los costos de obtenerlo. Y si los demás no aportan, yo tampoco deberé hacerlo, porque el bien no se logra suficientemente (sólo algunas horas de guardia, poca cobertura, etc.), y yo pago igualmente por los costos. Por tanto, sea cual fuere la elección de los demás, a mí, que me parece muy razonable el acuerdo, me conviene no pagar mi mensualidad. Si todos siguen el mismo razonamiento, el bien público no se obtiene, a pesar de la conformidad inicial. (Este ejemplo asume como supuestos: a) la racionalidad individual, b) la ausencia de incentivos distintos a los económicos y, c) la ausencia de "sombra de futuro", que definiremos más adelante.)

[10] En los próximos párrafos transitaremos por la teoría de juegos. Para profundizar en los elementos más importantes que trataremos, se sugiere el libro de Fernando Aguiar , arriba citado.

Unión Soviética (durante la era de Stalin) iba viajando en un tren hacia su siguiente concierto y estaba ojeando la partitura de la pieza que iba a dirigir aquella noche. Dos agentes de la KGB vieron lo que leía y, pensando que se trataba de un código secreto, lo detuvieron por espía. Protestó, diciendo que sólo se trataba del concierto para violín de Tchaikovsky, pero no le sirvió de nada. Al segundo día de su detención, el que lo interrogaba entró con aire satisfecho y le dijo: 'más vale que lo cuentes todo, porque hemos cogido a tu amigo Tchaikovsky y él ya está confesando'. Supongamos que la KGB tiene de verdad detenido a otro hombre cuyo único delito consiste en llamarse Tchaikovsky, y al cual están sometiendo independientemente al mismo interrogatorio. Si los dos inocentes resisten este tratamiento, los condenarán a cada uno a tres años de cárcel. Si el director hace una falsa acusación contra el desconocido "colaborador", mientras Tchaikovsky se mantiene firme, entonces el director saldrá beneficiado con un solo año de cárcel (y el agradecimiento de la KGB), mientras que a Tchaikovsky le caerá la friolera de 25 años por recalcitrante. Por supuesto, los papeles se intercambian si el director no confiesa y Tchaikovsky cede a la presión y le acusa. Si los dos confiesan, entonces a los dos se les aplica la sentencia típica de 10 años" [11]

Veamos la "estructura de pagos"[12] de este juego (los números indican los beneficios obtenidos en cada situación; en el ángulo superior derecho aparecen los beneficios del jugador Tchaikovsky, y los del ángulo inferior izquierdo los del jugador Director de Orquesta):

		TCHAIKOVSKY	
		Cooperar	Defraudar
DIRECTOR ORQUESTA	Cooperar	3 3	5 0
	Defraudar	0 5	1 1

Si queremos saber qué ocurre cuando ambos -el director de orquesta y Tchaikovsky- cooperan, vamos al cuadrante superior izquierdo. Constatamos así que ambos tienen un beneficio de tres unidades. (Claro que los números son una invención. Nos importa el valor relativo, no el absoluto.) Pero sigamos en el cuadro: si Tchaikovsky coopera pero el director de orquesta decide delatarlo y "admitir" que están tramando una conjura, nos vamos al cuadrante inferior izquierdo: el director logra el máximo beneficio del juego (que se señala con 5 unidades) y Tchaikovsky recibe el peor resultado posible, que en el cuadro se señala como 0 unidad de beneficio. En la medida que el cuadro es simétrico, lo mismo ocurre si quien coopera es el director cuando Tchaikovsky lo delata, lo que se muestra en el cuadrante superior derecho. Si ambos defraudan, el resultado es un magro 1 para cada uno.

[11] Dixit y Nabeluff: "Pensar estratégicamente", Ed. Antoni Bosh, Barcelona, 1992; citada por Carlos Luján: "Algunas claves para el análisis de procesos de negociación", en revista *Prisma* nº 10, Universidad Católica del Uruguay, 1998

[12] Es la representación, en un pequeño cuadro, de los beneficios esperados por cada uno de los participantes en el juego, según el cruce de decisiones adoptadas.

Podemos ver que si ambos eligen "cooperar", obtendrán la mayor suma colectiva (3 y 3). Ese sería el resultado esperado. Pero: ¿qué decisión tomará cada uno? El jugador Fila dirá: si Columna coopera, yo gano 3 por cooperar y 5 por defraudar, por tanto, si creo que Columna cooperará, yo defraudo. Si Columna no coopera, yo gano 0 por cooperar y 1 por defraudar, por tanto, si creo que Columna defraudará yo también lo haré. En suma, según mi cálculo, debo siempre defraudar. Así también razona Columna y el resultado del juego es el de la mutua defección. Esto implica, elegir lo que a ambos menos conviene (1 y 1) Ese es el problema de la acción colectiva. Si pensamos en un individuo cualquiera que actúa con un actor que podemos concebir como "el resto de la comunidad", veremos que esa pendiente racional hacia la defección se generaliza, impidiendo el logro de los bienes públicos.

Las formas de solución

Ante este dilema, interpuesto por nuestra obstinada racionalidad, es posible crear nuevos ámbitos de intercambio político por medio de dos estrategias[13]:

1) la cooperación obligada o jerárquica, que típicamente es la solución estatal.

2) la cooperación voluntaria[14], que incluye dos tipos: i) la estratégica-deliberativa (donde se incluye el concepto de gobernabilidad democrática, el de capital social, de responsabilidad social empresarial, etc.) y, ii) el cambio en las preferencias. Veámoslas con más detenimiento.

1) Estamos en una situación de cooperación obligada cuando un tercer actor, fuera del juego, modifica la estructura de pagos (la matriz de costos y beneficios que veíamos arriba), ya sea aumentando los costos de la defección como otorgando beneficios a quienes cooperan. Históricamente, el Estado fue asumiendo para sí la resolución de los problemas de acción colectiva en cada vez más ámbitos de la sociedad. Es decir, progresivamente se consolidó la forma "jerárquica" de acción colectiva. En los años setenta, esa fórmula entra en crisis, dando paso a lo que Jessop llama la fórmula "anárquica" de interacción social, dejando al mercado y la libertad individual la brújula del orden colectivo. Como era previsible, no existió una suficiente cooperación para obtener los bienes públicos que dejó de suministrar el Estado (combate a la pobreza, seguridad de los intercambios económicos, seguridad ciudadana, cuidado del medio ambiente, etc.) Fue así que se abrió paso la cooperación voluntaria.

2) La cooperación voluntaria[15] consiste en resolver los problemas de acción colectiva para suministrar bienes públicos sin apelar a un tercer actor que nos obligue a ello. Es una solución interna al juego, que tiene dos posibilidades:
a) la recurrencia a la racionalidad estratégica de los actores, basada en las ganancias a largo plazo. Esta fórmula, implícita en las nociones de gobernabilidad democrática, capital social,

[13] Acuña plantea diversas formas de resolución de los dilemas del prisionero, que aquí reducimos solamente a dos. Ver: Acuña, Carlos; "Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales (reflexiones a partir del pacto constitucional en la Argentina", en "La nueva matriz política Argentina". Editorial Nueva Visión.
[14] Jessop (op, cit.) habla de "racionalidad reflexiva" sin subdivisiones como la que aquí se presentan.
[15] Jessop (op. cit.) la llama "heterarquía"

etc. pretende cultivar relaciones de confianza, deliberación pública, conciencia colectiva y solidaridad que, junto a la revalorización de los beneficios a largo plazo por medio de la institucionalización (que, entre otras cosas, garantiza los retornos futuros en la medida que permanecen las mismas reglas de juego) permitan un clima de efectiva cooperación.
b) la pretensión de un cambio antropológico, por el cual las personas elijan la cooperación ya no por el beneficio posterior sino como un bien en sí mismo; puede apelarse a valores religiosos, a principios filosóficos, a la conciencia de clase, etc.[16]

En suma, el concepto de gobernabilidad democrática porta dos novedades: por un lado, su visión "reticular" de la política, que responde más adecuadamente a la situación del mundo actual, por otro, su énfasis en la cooperación voluntaria, luego del Estado y del Mercado y sin olvidarlos, pero apostando por una deliberación democrática que conjugue las diferencias voluntariamente en acciones colectivas unificadas.

La cooperación voluntaria en Paraguay: ¿Hacia dónde mirar?

Lo que hemos tratado hasta aquí nos permite adecuar la lupa con la que observaremos la apoyatura de la gobernabilidad democrática en el país. Ya se han realizado estudios exhaustivos sobre las "reglas de juego" institucionales que favorecen u obstaculizan la cooperación entre los actores estratégicos.[17] Ahora pensamos delinear algunos (sólo algunos) de los otros aspectos que también deben atenderse como claves de la gobernabilidad democrática y que apoyan su interés no tanto en las reglas sino en los actores. Será un "calentamiento" para futuros ejercicios empíricos.

1) La fragmentación del espacio público: Una característica de la sociedad paraguaya es su división en compartimentos estancos. El ámbito de resolución de los problemas colectivos, el espacio público, se presenta curubicado, recluida la asociatividad, la confianza mutua y la cooperación en pequeños agregados como la familia o la vecindad. Las conclusiones de una investigación reciente señalan: "En el país siempre ha predominado la comunidad y la 'tribu' por sobre las agregaciones mayores. Las identidades más fuertes son de territorios de pequeños formato, donde ejerce su dominio 'la tribu', la localidad, los vecinos. El gobierno municipal se valora porque es el territorio donde está *mi tribu*, que es lo que verdaderamente me interesa. Entonces, en un sentido muy profundo, la forma de participación histórica del paraguayo en sus comunidades, es totalmente sectorial y corporativa al interés de su grupo local; de los habitantes del pueblo vecino, que son 'los otros' ya se desconfía."[18]

En la misma investigación se resalta la importancia de reconstruir el espacio de deliberación democrática. El informe propone: "*una nueva forma de hacer política* que promueva la articulación de esas distintas necesidades por sectores, (y donde se) podrían desarrollar conversaciones y redes de acción de organizaciones que permitan integrar las necesidades de

[16] Ver Acuña (op. cit.)
[17] Si bien centran el análisis de la cooperación en la conformación de mayorías parlamentarias, ver: PNUD, IIG: "Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay", Barcelona, setiembre de 2002, y PNUD, IIG: "Libro Blanco sobre la Reforma Institucional en Paraguay", Barcelona, febrero de 2003.
[18] "Cultura política y prácticas de gobernabilidad democrática. La ciudadanía en su encrucijada." USAID, CIRD, Asunción, noviembre de 2002.

los distintos grupos, elaborándolas en el nivel de demandas, es decir incluyendo el interés general; entonces así y solo así, se podría promover la lógica de la cooperación en torno a un programa más amplio de país."

2) La poca confianza interpersonal. Según el informe de prensa del proyecto Latinobarómetro de 2003[19], cuando a los paraguayos se les pregunta cuánto confían en un tercero desconocido, son los que manifiestan, seguidos solamente por los brasileños, el mayor nivel de desconfianza. Por otro lado, las declaraciones de prensa muestran muchas veces un alto nivel de desconfianza y recelos entre los actores estratégicos. Entre empresarios y sindicatos, entre éstos y el gobierno, entre diferentes grupos parlamentarios, etc. Se cruzan acusaciones que impiden una deliberación y articulación efectiva.

Esto se levanta como una muralla para la cooperación. Si una persona cree que los demás no aportarán para la obtención de un bien público, pues no confía en ellos, su decisión debe replicar ese resultado esperado y no cooperar. Indefectiblemente. Por ello la superación voluntaria de los dilemas del prisionero requiere siempre confianza en los demás. La gobernabilidad democrática, el capital social, la responsabilidad social empresarial, etc. necesitan como sustrato vital la confianza entre los involucrados.[20]

3) Escasa "sombra del futuro". La sombra del futuro es la importancia que se le otorga a los beneficios futuros respecto a los actuales.[21] La resolución voluntaria de los problemas de acción colectiva implica un cálculo estratégico intertemporal de beneficios: si bien a mí me conviene no aportar ahora, puedo hacerlo en la medida que eso llevará a un proceso de cooperación que nos brindará más adelante los bienes colectivos que busco. Según Axelrod, dos cuestiones menoscaban el valor de los beneficios futuros: a) el disfrute inmediato es, comúnmente, más apreciado que el diferido y, b) es posible que exista algún cambio que impida usufructuar los bienes prometidos, por lo que se introduce la incertidumbre. Conversemos sobre ambos problemas en el Paraguay.

a) Es necesario realizar una investigación adecuada sobre el tema. Pero, a partir de datos fragmentarios, es posible afirmar que en el país la sombra del futuro es muy tenue. Dice Romero Sanabria, recogiendo una percepción generalizada: "El paraguayo es increíblemente inmediatista, vive el presente y sólo el presente (...) En guaraní la palabra "mañana" no existe como tal. "Ko'e ramo", su traducción según Antonio Guasch es: "Si es que amanece", "mañana si Dios quiere". Nuestros antepasados no estaban seguros, ni querían estarlo "del mañana", por eso el "si" condicional (...) El mañana,... el futuro, es tan incierto que no vale la

[19] Latinobarómetro; Informe de prensa: http://www.latinobarometro.org

[20] Cuando, ya agotándose la dictadura de Stroessner, el Papa Juan Pablo II visitó el Paraguay insistió repetidas veces en la necesidad de sincerarse. El sacerdote Montero Tirado afirma que dijo eso por el preocupante nivel que la mentira alcanzó en la sociedad paraguaya. "La mentira se ha convertido en una fatal amenaza para nuestra convivencia. Es un cáncer social, que empieza a destruirnos como comunidad. Se está haciendo costumbre y, poco a poco, lo va invadiendo todo: desde la vida privada e íntima con las infidelidades conyugales inconfesas y negadas, hasta las trampas al fisco y las mentiras de la propaganda política". Jesús Montero Tirado: "La mentira como arma social y política", revista Acción, agosto de 1988.

[21] Axelrod, Robert; "La evolución de la cooperación". Alianza Universidad Editorial, 1986.

pena pre-ocuparse. La virtud del ahorro, la visión de futuro, son vértebras que no encajan en el esqueleto del paraguayo."[22]

Si efectivamente es así, resulta extremadamente difícil alcanzar acuerdos en los que los involucrados resignen algún tipo de beneficio actual en pos de otros mayores, pero futuros. Eso dificulta, hasta el punto de poder impedirla, la resolución voluntaria de los problemas de acción colectiva.

b) La inestabilidad de las reglas de juego y el cambio continuo de los actores estratégicos genera incertidumbre. En esas circunstancias es más arriesgado postergar los beneficios actuales, porque quizás no puedan obtenerse los prometidos en el futuro. La ausencia de institucionalización genera, por lo tanto, una conducta depredadora, un corto-placismo que inhibe la posibilidad de acuerdos. Y la historia política reciente del Paraguay muestra una preocupante inestabilidad: actores que surgen, crecen y desaparecen, gobiernos que no llegan a su término, amenazas de golpe, intentos de golpe, magnicidios, y toda una zaga de exabruptos que hacen gaseosas e intangibles a las instituciones. La previsibilidad es mínima, por lo que los costos de la confianza, excesivos. La estrategia más racional parece ser apoderarse de lo inmediato.

4) La visibilidad y el número reducido de actores estratégicos como esperanza de cambio. La breve reseña de obstáculos pretende ser, más que un diagnóstico de problemas, una muestra de cómo utilizar la perspectiva de análisis para identificarlos. A partir de ella, son innumerables los aspectos dignos de ser abordados. Pero resta anotar el estrecho círculo de actores estratégicos en el país. Son pocos y se conocen. Esto se abre como una posibilidad de cambio, considerando que la mutua visibilidad y el trato personal pueden constituir la base de una nueva interacción sociopolítica, que facilite la cooperación voluntaria y brinde los bienes públicos necesarios.

Con esa posibilidad en el horizonte es necesario fomentar el diálogo democrático, la deliberación respecto a los caminos del desarrollo, debatiendo sobre los bienes públicos que deberán suministrarse con urgencia y acordando los costos que cada uno pagará para lograrlos. Si en esos círculos se puede cultivar la confianza, la aptitud deliberativa, el respeto, la noción de interés colectivo, la sombra de futuro, etc. a la vez que se potencia a una ciudadanía atenta a los impactos de las decisiones adoptadas, se logrará una democracia gobernable, con los músculos tensos para emprender los desafíos que el Paraguay tiene por delante.

Porque los obstáculos son muchos, pero las posibilidades también, y el concepto de gobernabilidad democrática es una herramienta analítica que muestra aspectos interesantes para ordenar la reflexión. Nos señala los desafíos que un sistema democrático, basado en la pluralidad y la participación amplia de la ciudadanía, encuentra al momento de conjugar esa diversidad en acciones colectivas eficaces.

[22] Romero Sanabria, Aníbal: "Más paraguayo que la mandioca", Fundación "El Atelier", 1998.

La gobernabilidad democrática como concepto eminentemente político

Luego de lo expuesto es necesario un rápido ejercicio de delimitación. El concepto de gobernabilidad democrática que aquí presentamos alude a la toma de decisiones públicas. Atiende a las formas institucionales que una sociedad se da para resolver sus diferencias. Pero el resultado, la fórmula que en cada caso se encuentra para aglutinar los esfuerzos no es considerada. ¿Esto es una falla de la herramienta? No. Porque estamos hablando de una aptitud de las democracias, y éstas se basan en los medios, no en los fines. Importan los procedimientos (que deben institucionalizarse y cuidarse) pero dejando a la irreductible voluntad de los ciudadanos el trazado de los mapas del futuro. La gobernabilidad, a secas, es la pretensión de darle eficacia a las decisiones públicas. La gobernabilidad democrática tiene el mismo objetivo, pero asegurando una participación ciudadana amplia, potenciando a los grupos más desfavorecidos y respetando los derechos humanos. De esa manera se alcanza la forma política que mejor promueve el Desarrollo Humano. Aunque ese aspecto ya no forma parte del concepto, porque la gobernabilidad democrática no es el destino, sino la avenida. Y esa es una distinción muy importante, porque demarcar las áreas nos permitirá evaluar correctamente las relaciones de causalidad, evitando las recurrentes tautologías por las que suelen deslizarse los analistas desatentos. Esto adquiere especial relieve teniendo en cuenta la complejidad e importancia del tema, y la continua amenaza de un estiramiento conceptual que lo vuelva impotente.

Gobernabilidad Democrática y lucha contra la pobreza

Alertados sobre la importancia de mantener la especificidad política de la noción de gobernabilidad democrática, entonces, podemos delinear su relación con cuestiones de carácter social y económico, como la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Para no distraernos de nuestra pretensión analítica, mencionaremos algunos de los *conceptos* que trazan los canales comunicantes.

La idea de *capital social*, por ejemplo, también pretende resolver los problemas de acción colectiva, pero los que se suceden en la vida social. Lo intenta a partir de las dos mismas inquietudes: i) la formación reticular y, ii) la cooperación voluntaria. La promoción de las normas de reciprocidad, la confianza, la asociatividad, etc. permitiría que las personas, que hoy están marcadas por el individualismo (y, por lo tanto, requieren estrategias que surjan desde su propia libertad de decidir), se congreguen voluntariamente tras preocupaciones comunes[23]. Este es el "capital" con el que no contaban los economistas al momento de pensar en las posibilidades de desarrollo, y eso permite el crecimiento económico, el empoderamiento de los pobres, el éxito de los proyectos de desarrollo local, etc.[24]

Otra noción que aproxima el concepto de gobernabilidad democrática al combate a la pobreza y la desigualdad es la de *Seguridad Humana*. Expuesta en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 1994, nos dice que si el desarrollo humano no llega a todos,

[23] Lechner, Norbert; "Desafíos de un Desarrollo Humano: individualización y Capital Social" en Kliksberg, Bernardo y Luciano Tomassini; "Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo", BID, FFH, UNIVERSIDAD DE MARYLAND, y FCE, Argentina, 2000.
[24] Ver artículos del libro arriba referido.

persistiendo la pobreza y las desigualdades, la vulnerabilidad contamina todos los estratos, dentro y fuera del país, ya que redunda en aumento de la violencia, secuestros, terrorismo, desintegración social, etc. [25] Cómo dijo Kofi Annan al momento de recibir el Premio Nóbel de la Paz: "pero no son ellos (los pobres) quienes únicamente pagan el precio de la desigualdad. En última instancia, todos los pagamos: norte y sur, ricos y pobres, hombres y mujeres de todas las razas y religiones. En el mundo de hoy las fronteras no están entre las naciones, sino entre los poderosos y los débiles, los libres y los aherrojados, los privilegiados y los humillados. Actualmente no se puede impedir que las crisis humanas o las violaciones a los derechos humanos en una parte del mundo o en un país pongan en peligro la seguridad nacional de otros países"[26]

Con esto se intenta poner en el centro del discurso político el bien público que debe aglutinar nuestros esfuerzos: la seguridad humana. La gobernabilidad democrática, concepto vacío de contenidos específicos, por tanto, se puede apoyar en ideas que le atribuyan una potencia de cambio social, que la marquen claramente el horizonte último de la concertación sociopolítica. Y las posibilidades de convencer son amplias, porque el estímulo a la cooperación implícito en el concepto de Seguridad Humana ya no quiere ser una apelación a la bondad de los poderosos, sino a su interés individual y egoísta[27].

[25] El informe, presentado antes de la Cumbre de Copenhague, tenía como objetivo principal, antes que la gobernabilidad democrática, la articulación de un nuevo marco de cooperación internacional.

[26] "Discurso del Secretario General, con motivo de la entrega del premio Nóbel de la Paz". En Revista Cooperación Sur. PNUD – 2001

[27] Si bien, dice Alberto Hidalgo, esa estrategia se ha mostrado poco exitosa hasta ahora. Papers del Curso a Distancia de "Cooperación", organizado por el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad en Asturias y el Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad de Oviedo, Oviedo, 1999.

COMISIÓN DE VERDAD Y JUSTICIA EN PARAGUAY: CONFRONTANDO EL PASADO AUTORITARIO

Hugo Valiente

Hugo Valiente (1972), es abogado por la Universidad Nacional de Asunción.
Trabaja en el Centro de Documentación y Estudios (CDE) y es integrante del equipo editor del informe "Derechos Humanos en Paraguay" que edita la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY) desde 1996.
Publicó, en coautoría, varias investigaciones sobre derechos humanos como "El Precio de la Paz", "La objeción de conciencia. Régimen Constitucional", "Servicio Militar y Derechos Humanos. Informe sobre Paraguay 1989-1995" y "Discriminación y Medidas Antidiscriminatorias. Debate Teórico Paraguayo y Legislación Comparada".

Comisión de Verdad y Justicia en Paraguay: Confrontando el pasado autoritario

Hugo Valiente

Introducción

Independientemente de su designación, origen jurídico político o funciones, una comisión de verdad es un organismo estatal público, de carácter temporal, que no tiene funciones judiciales, que se crea para investigar las violaciones a los derechos humanos ocurridos en un periodo histórico del pasado reciente, caracterizado por la represión política o un conflicto armado, y esclarecer lo ocurrido con los efectos de una declaración de responsabilidades de carácter oficial, preservar la prueba y rehabilitar a las víctimas.

Una Comisión de la Verdad es una de las medidas de reparación a las víctimas de graves y generalizadas violaciones a los derechos humanos reconocida hoy día en el derecho internacional de los derechos humanos. Louis Joinet (1997: 19-24) señala que las "comisiones extrajudiciales de investigación" son fundamentales para la realización del derecho a la verdad de las víctimas, sus familiares y el colectivo social, "para evitar que puedan reproducirse en el futuro las violaciones", y para el Estado "a fin de protegerse contra esas tergiversaciones de la historia que llevan por nombre revisionismo y negacionismo; en efecto, el conocimiento por un pueblo de la historia de su opresión forma parte de su patrimonio y debe por ello conservarse".

Estas "comisiones extrajudiciales de investigación" tienen la doble finalidad de "desmontar los mecanismos que desembocaron en la práctica cuasi administrativa de actos aberrantes, para impedir que vuelvan a producirse", por un lado, y por el otro de servir de conservar y acopiar los elementos probatorios para la justicia. Estas comisiones deben regirse por una serie de principios que garanticen su independencia e imparcialidad a la vez que su carácter oficial[1], garantías de protección de testigos y víctimas[2], garantías de debido proceso para las personas acusadas[3], y para la publicidad de las conclusiones del informe de la comisión.[4]

[1] "Las comisiones extrajudiciales de investigación deberán crearse por ley, bien por un acto reglamentario o por un instrumento convencional, en el contexto de un proceso de restablecimiento de la democracia y/o de la paz o de transición hacia ellas. Sus miembros serán inamovibles durante la duración de su mandato, y gozarán de inmunidad. Si es necesario, una comisión deberá tener la posibilidad de solicitar la asistencia de la policía, hacer que se proceda a comparecencias y visitar los lugares de interés para las investigaciones. Otro factor importante de independencia estriba en la pluralidad de opiniones de los miembros de una comisión. Por último, habrá que establecer con toda claridad en sus estatutos que las comisiones no pretenden suplantar a la justicia, sino contribuir, como máximo, a salvaguardar la memoria y las pruebas. Su credibilidad estará igualmente garantizada por recursos financieros y humanos suficientes" (1997:21).

[2] "El testimonio de las víctimas y de los testigos que declaren a su favor sólo podrá solicitarse con carácter voluntario. A los efectos de protección, cabrá admitir el anonimato únicamente en las condiciones siguientes: que se trate de una medida excepcional (salvo en caso de abusos sexuales); que el presidente y un miembro de la comisión estén habilitados para verificar la legitimidad de la solicitud de anonimato y, confidencialmente, la identidad del testigo; que en el informe se mencione el contenido del testimonio. Los testigos y las víctimas se beneficiarán de una asistencia psicológica y social, en el curso de su declaración, en especial, cuando hayan sido

El trabajo de una comisión de verdad es en muchos casos un suplemento de la justicia penal ordinaria que se constituye en el periodo de retorno democrático, cuando existen leyes que impiden la persecución de los perpetradores de las violaciones a los derechos humanos. En otros casos, es más bien un complemento cuando se trata de procesos políticos tan vastos y complejos, que no pueden ser resueltos con apenas la aplicación de sanciones penales a los autores y necesitan de un marco de debate social y de participación ciudadana más amplio que el ofrecido por un pleito judicial, en el proceso de asimilación y resolución del pasado y en la formulación de las propuestas de superación de las causas de la represión y el conflicto. En otras circunstancias, a la complejidad de las causas y del relato de la represión, se suman la magnitud en número de víctimas, cantidad de personas involucradas en el conflicto y extensión en el tiempo del periodo investigado.[5]

Hayner (2001) sistematizó el trabajo de 22 comisiones de investigación que se implementaron en el mundo hasta el 2001, señalando el importante aporte proporcionado por estos medios de lucha contra la impunidad en los procesos de confrontación al terrorismo de Estado y a la construcción de la democracia y la paz.

LA EXPERIENCIA DE LAS COMISIONES DE LA VERDAD EN EL MUNDO

País	Nombre de la Comisión	Periodo investigado
Uganda	Comisión Investigadora de Desaparecidos en Uganda	1971-1974
Bolivia	Comisión Nacional de Investigación de Desaparecidos	1967-1982
Argentina	Comisión Nacional para la Desaparición de Personas	1976-1983

víctimas de torturas y abusos sexuales. Por último, habrá que indemnizarlos por los gastos que su testimonio les haya ocasionado" (1997:22).

[3] "Si la comisión está facultada para divulgar su nombre, las personas acusadas deberán o bien haber sido oídas o, por lo menos, convocadas con tal fin, o bien estar en condiciones de ejercer, por escrito, su derecho de réplica, incorporando a su expediente con posterioridad la respuesta" (1997:23).

[4] "Aunque puede estar justificada la confidencialidad de los trabajos, para evitar, por ejemplo, presiones a los testigos o para garantizar su seguridad, el informe, en cambio, deberá hacerse público y ser difundido lo más ampliamente posible. Los miembros de la comisión deberán gozar de inmunidad frente a toda querella por difamación" (1997:24).

[5] Una cantidad tan importante de víctimas en un periodo tan prolongado de años representan casos que no pueden ser justiciables adecuadamente por ningún sistema de justicia independiente que se constituya durante el proceso transicional. Sin tener datos oficiales que dimensionen la magnitud de la represión, otras fuentes no exhaustivas permiten hacernos a la idea de la imposibilidad de procesar judicialmente todos estos hechos para el caso de Paraguay. El Archivo del Terror, por ejemplo, contiene unas 8.369 fichas personales de detenidos durante la dictadura, de los cuales un porcentaje importante fue torturado. Fuentes de organizaciones no gubernamentales (Blanch, et al., 1991), señalan un recuento de 83 "casos" de represión, con un total de 2.608 personas detenidas (de las cuales un importante porcentaje refiere haber sido torturada) sin contar las innumerables detenciones individuales fuera del marco de los casos, y 190 personas detenidas-desaparecidas o ejecutadas extrajudicialmente en territorio paraguayo en el periodo 1954-1989. Otras fuentes señalan, en cambio, que "entre el 4 de mayo de 1954 y el 3 de febrero de 1989, se encarceló aproximadamente a 110.000 personas"(Gauto, et al., 1996: 227).

País	Nombre de la Comisión	Periodo investigado
Uruguay	Comisión Investigadora sobre la Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron	1973-1982
Zimbabwe	Comisión Investigadora	1983
Uganda	Comisión Investigadora de las Violaciones a los Derechos Humanos	Diciembre de 1962 - enero de 1986
Nepal	Comisión Investigadora de la ubicación de Personas Desaparecidas durante el Periodo Panchayet	1961-1990
Chile	Comisión Nacional de la Verdad y Reconciliación	11 de septiembre de 1973 - 11 de de marzo de 1990
Chad	Comisión Investigadora de Crímenes y Malversaciones Cometidas por el Ex- presidente Habré, sus cómplices y/o encubridores	1982-1990
Sudáfrica (ANC)	Comisión Investigadora de Quejas de Ex – Prisioneros y Detenidos del Congreso Nacional Africano (“The Skweyiya Commission”)	1979-1991
Alemania	Comisión Investigadora para la Evaluación de la Historia y Consecuencias de la Dictadura SED en Alemania	1949-1989
El Salvador	Comisión de la Verdad para El Salvador	1980-1991
Sudáfrica (ANC)	Comisión Investigadora de Ciertas Alegaciones de Crueldad y Abuso de Derechos Humanos contra Prisioneros y Detenidos por Miembros ANC (“Motsuenyane Commission”)	1979-1991
Sri Lanka	Comisiones Investigadoras de eliminación involuntaria o desaparición de personas	1 de enero de 1998 - 13 de noviembre de 1994
Haiti	Comisión Nacional de la Verdad y Justicia	29 de septiembre de 1991 – 15 de octubre de 1994
Burundi	Comisión Internacional de Investigación	21 de octubre de 1993 - 28 de agosto de 1995
Sudáfrica	Comisión de la Verdad y Reconciliación	1960-1994
Ecuador	Comisión de la Verdad y Justicia	1979-1996
Guatemala	Comisión para el Esclarecimiento Histórico	1962-1996
Nigeria	Comisión Investigadora de las Violaciones a los Derechos Humanos	1996 - 28 de mayo de 1999
Sierra Leona	Comisión de la Verdad y Reconciliación	1991 - 7 de julio de 1999
Perú	Comisión de Verdad y Reconciliación	1980-2000

Una Comisión de la Verdad para el Paraguay

En octubre de 2003, año declarado oficialmente como "Año de la Memoria", fue promulgada la Ley Nº 2.225 "Por la cual se crea la Comisión de Verdad y Justicia". Esta ley constituye uno de los más importantes gestos a favor de la recuperación de la democracia y la reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos del pasado reciente del Paraguay.

Los antecedentes de la ley señalan que el reclamo por la instauración de una Comisión de Verdad y Justicia se remontan a los primeros años de la transición democrática, como parte integrante del paquete de demandas a los gobiernos de la transición democrática formulado por las organizaciones de derechos humanos y víctimas de la dictadura de 1954-1989 (Gauto, et al., 1996:232). Asimismo, la creación de la Comisión de la Verdad fue una recomendación efectuada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.[6]

No existe una iniciativa formal y concreta sino hasta octubre de 2002, momento en que organizaciones de la sociedad civil se asociaron en una Mesa Iniciativa Memoria y Archivo de la Represión que se propone como objetivos la declaración del 2003 como Año de la Memoria, lograr la entrega del ex local de la Dirección de Asuntos Técnicos del Ministerio del Interior, lugar que funcionara durante la dictadura como un centro clandestino de detención y tortura, para futura sede de un Museo de la Memoria de la Represión, y la conformación de la Comisión de Verdad y Justicia (Pelli, 2003:439). Esta Mesa se integró con ocho organizaciones de la sociedad civil y el concurso de una institución del Poder Judicial: el Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia (CIPAE), la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), el Movimiento Nacional de Víctimas de la Dictadura, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y por el Nunca más al Terrorismo de Estado, el Tribunal Ético contra la Impunidad, el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), la Fundación Celestina Pérez de Almada, la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción", y el Centro de Documentación y Archivo para los Derechos Humanos del Poder Judicial (el Archivo del Terror).

La ley fue sancionada ese mismo año, sin recibir muchas modificaciones en relación al proyecto original elaborado por la sociedad civil[7]. Tuvo un trámite mucho más rápido que la Ley Nº 838/96 "Que indemniza a víctimas de violaciones a los derechos humanos durante la Dictadura de 1954 a 1989", la que constituye quizá la más reiterada de las reivindicaciones de

[6] "Finalmente, y tomando en cuenta el derecho que tienen las víctimas, sus familiares y el pueblo paraguayo en general, a saber la verdad sobre las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura, la CIDH reitera su recomendación de que se cree una Comisión investigadora, independiente e imparcial, que sobre la base de los datos existentes en los 'archivos del terror' y en otras fuentes pertinentes, elabore un informe sobre las muertes, desapariciones, torturas y demás violaciones a los derechos humanos cometidas en [la dictadura de Alfredo Stroessner]" (CIDH, 2001:48).

[7] "Escasas modificaciones ha recibido el proyecto original. Se modificó el periodo a investigar (pasa de 1954 a 1989, hasta el mes y año de la sanción definitiva, es decir de 1954 hasta el 13 de octubre de 2003) y la cantidad de miembros comisionados que la conformarán (la cantidad establecida originalmente era de 12 miembros, siendo modificada en la cifra de 9 comisionados)" (Pelli, 2003: 439).

las víctimas en el periodo de transición.[8] En principio, pareciera que existe un mayor respaldo y consenso respecto de la labor de la Comisión de Verdad.

La Ley Nº 2.225/03 crea una comisión oficial del Estado paraguayo que tendrá como objetivo investigar las graves violaciones a los derechos humanos ocurridas durante la dictadura del General Alfredo Stroessner y sus repercusiones hasta la fecha. Está integrada por 9 miembros, designados por diferentes sectores: un representante del Poder Ejecutivo, uno del Poder Legislativo, tres por las organizaciones de derechos humanos[9], y cuatro representantes de las organizaciones de víctimas de la Dictadura, constituidas hasta la fecha de promulgación de la ley. Los 7 representantes de la sociedad civil deberán ser elegidos y sus nombres elevados al Poder Ejecutivo para que éste los designe formalmente por decreto para ocupar el cargo. Estas personas deberán ser de nacionalidad paraguaya, poseer un reconocido prestigio y legitimidad social, trayectoria ética y deben estar identificadas con la defensa de la democracia y la institucionalidad constitucional. Estos requerimientos de fondo en el perfil de los integrantes de la Comisión son de fundamental importancia, porque su labor como comisionados, la incidencia y credibilidad de sus opiniones, y su poder de convicción se fundarán casi exclusivamente en el ascendiente político que como figuras de consenso representen la autoridad moral de la sociedad paraguaya y de todos los grupos políticos y sociales que la componen. La Comisión deberá estar presidida necesariamente por uno de los representantes electos por la sociedad civil, elegido por mayoría absoluta de sus miembros.

La Comisión tendrá una duración de hasta 24 meses y deberá producir un informe final de todas las investigaciones realizadas, las conclusiones y recomendaciones, que será entregado

[8] La ley fue presentada en 1992 al Poder Legislativo, elaborada por organizaciones de víctimas y patrocinada por varios diputados. Estuvo archivada por más de tres años, y fue sancionada en noviembre de 1995, con muchas y considerables modificaciones en relación al proyecto original. Sin embargo, el entonces presidente de la República, Juan Carlos Wasmosy, vetó totalmente la ley (Decreto Nº 13.422/96), argumentando que el Estado no era solidariamente responsable de los delitos cometidos por funcionarios que eran responsables individualmente de sus actos delictivos durante la dictadura. No obstante, el Poder Legislativo se ratificó en un sanción original, y la ley entró en vigencia de forma ficta (sin la promulgación del Poder Ejecutivo). El presidente Wasmosy promovió una acción de inconstitucionalidad contra la ley ante la Corte Suprema de Justicia, y logró que esta la declarara suspendida temporalmente hasta que se resuelva el recurso interpuesto. En julio de 1998 la Corte Suprema rechazó la acción. Aún así, la ley no se pudo aplicar porque no estaba integrada la Defensoría del Pueblo, institución que debía encargarse del examen de méritos y de la resolución de los reclamos indemnizatorios. La falta de consenso en el arco político parlamentario respecto de la persona que debía ocupar el cargo demoró la implementación de las indemnizaciones hasta finales del 2001. Numerosos problemas prácticos surgían en ese momento, entre ellos, fue necesaria la modificación parcial de la ley (Ley Nº 1.935/02), porque el periodo de vigencia prevista en ella había caducado a raíz de la prolongada demora sufrida. Asimismo, surgieron numerosas dudas acerca de la efectividad con que las indemnizaciones irían a ser resueltas, debido a la vinculación del defensor del Pueblo con el Partido Colorado y su pasado de funcionario público durante la dictadura de 1954-1989. Hasta la fecha, a través de este sistema, 260 víctimas han sido declaradas beneficiarias de exiguas indemnizaciones compensatorias, pero el Poder Ejecutivo opuso acciones judiciales dilatorias en todos los casos, a efectos de anular las resoluciones y no pagar. No se ha abonado, por este mecanismo, ninguna indemnización (Gauto y García Ramírez, 1996; 1997; 1998; 2000; Gauto, 1999; Gauto, García Ramírez y Talavera, 2001; 2002; Gauto y Talavera, 2003).

[9] La ley señala que las organizaciones serán aquellas que se encuentren trabajando en las iniciativas de Memoria Histórica, por la conformación de la Comisión de Verdad y Justicia y por la Creación del Museo de la Memoria. Estas organizaciones son el CIPAE, la CODEHUPY, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Tribunal Ético contra la Impunidad, el SPP, la Fundación Celestina Pérez de Almada y la Universidad Católica.

en un acto público a los titulares de los tres poderes del Estado, publicado y divulgado interna como internacionalmente. En este informe, de acuerdo al mandato de la ley, la Comisión deberá "esclarecer la verdad de manera oficial, lo que implica establecer moral y políticamente la responsabilidad del Estado".

El objeto de la investigación de la Comisión es muy amplio. Deberá investigar sobre los casos de violación a los derechos humanos ocurridos en la dictadura, desde 1954 hasta el 2003.[10] Los casos deberán encuadrarse dentro de las desapariciones forzadas, las ejecuciones extrajudiciales, las torturas y otras lesiones graves, el exilio y otras graves violaciones a los derechos humanos.[11] Esta enunciación tan comprehensiva, muy diferente del objeto de las investigaciones de otras comisiones en el mundo, permite incluir no solamente las graves violaciones a derechos fundamentales como la vida, la integridad física y la libertad, sino también analizar violaciones "menores", pero no por ello menos complejas, que son coadyuvantes de una situación de violación estructural de derechos fundamentales, característica señalada del Terrorismo de Estado. Así, la Comisión podrá ampliar su investigación al examen del debido proceso legal (con la aplicación de las leyes represivas de actividades del comunismo, la 209/70 y la 294/55), el derecho a la tutela judicial (la vigencia del hábeas corpus y el comportamiento de agentes del Poder Judicial durante la dictadura frente a las violaciones puestas en su conocimiento), el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la asociación, a la reunión y manifestación y la situación de los derechos económicos, sociales y culturales.

Asimismo, la Comisión deberá investigar las condiciones políticas, sociales, culturales e históricas que permitieron o enmarcaron las violaciones a ser investigadas. Deberá analizar los comportamientos de las distintas instituciones del Estado y otras organizaciones que

[10] Corresponderá a la Comisión, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, definir en qué sentido se investigarán las violaciones a los derechos humanos del régimen dictatorial hasta 14 años después de iniciada la transición democrática. Una posibilidad convincente es la de incluir las violaciones derivadas como consecuencia de la falta de acceso a la justicia, la falta de una reparación integral de las víctimas, la impunidad de los victimarios, y otras circunstancias afines que impliquen una revictimización de las víctimas en la democracia como consecuencia de la preterición de las medidas de reparación integral.

[11] Una similar necesidad de precisar reglamentariamente algunos conceptos se presenta en relación a las violaciones a ser investigadas. ¿A qué marco normativo supranacional apelar para encuadrar y definir las violaciones que se denuncien? El Paraguay de la Dictadura de Stroessner no era Estado parte de la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos. Las Convenciones de Ginebra fueron ratificadas por el Paraguay muy tardíamente, y no se encontraban en vigencia cuando el gobierno reprimió brutalmente a las incursiones guerrilleras entre los años 1959-1961. Salvo la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), ratificada en 1985, y de algunos convenios de la Organización Internacional del Trabajo, el Estado paraguayo no ratificó otro tratado sobre derechos humanos en el ámbito de la Organización de Estados Americanos o de la Organización de Naciones Unidas. Parecido vacío se presenta con las Constituciones que se encontraban vigentes en el periodo a ser investigado (la de 1940 y la de 1967). Ambas constituciones carecían por completo de legitimidad de origen, eran notoriamente regresivas en sus postulados y fueron diseñadas en su momento para dar una cobertura de presunta legitimidad jurídica a dictaduras militares, otorgaban facultades discrecionales a un Ejecutivo que subordinaba al Poder Judicial y podía gobernar sin el concurso del Legislativo, además de las instituciones de un Estado de Sitio sin restricciones ni mecanismos efectivos de control, la irresponsabilidad del presidente que no podía ser removido por juicio político y la reelección presidencial indefinida (tras la enmienda de 1977).

contribuyeron a estos hechos[12], así como esclarecer la vinculación de las políticas autoritarias estatales nacionales en relación al contexto internacional.[13] La Comisión deberá esclarecer lo acontecido en todos los casos que sean sometidos a su investigación, identificando a las víctimas, determinando el paradero y situación de los detenidos-desaparecidos, y señalando a los victimarios.

La Comisión no tiene funciones jurisdiccionales. No puede imponer sanciones de ningún tipo. Tan sólo se deberá limitar a determinar la narración de los hechos en cada caso, según lo tenga probado, y deberá remitir todos los antecedentes al Ministerio Público para la prosecución de la persecución penal en caso que determine que se cometió un delito y que éste haya quedado impune. Asimismo, la Comisión deberá preservar la memoria y el testimonio de las víctimas, lo cual significa registrar las declaraciones en un soporte documental adecuado, que facilite la fidelidad del registro y su perdurabilidad, así como también deberá arbitrar medios para la preservación de otros medios de prueba.

Por último, la Comisión tiene facultades propositivas. Deberá recomendar, en su informe final, las medidas y acciones, institucionales, legales, educativas o de otra índole, que sean necesarias como garantías de prevención, para evitar que estos hechos puedan volver a ocurrir. Asimismo, deberá elaborar propuestas de reparación y reivindicación de las víctimas. Estas recomendaciones tendrán un carácter vinculante, y deberán ser atendidas, instrumentadas y procesadas en las instancias concernidas.

Para el logro de estos objetivos la Comisión cuenta con importantes facultades legales que le otorga la ley, y deberá ajustar su comportamiento al debido proceso legal.[14] Podrán recoger

[12] Sobre todo, teniendo en cuenta la amplia legitimación política que el Partido Colorado proporcionó al régimen militar durante buena parte de su vigencia, y el rol jugado por la extensa red de "seccionales coloradas" (unidades de base del Partido), de los informantes civiles pagados ("pyrague") y de los numerosos delatores voluntarios. Asimismo, será importante analizar el comportamiento de las organizaciones políticas opositoras que colaboraron activamente con el gobierno en un periodo significativo del régimen de Stroessner. Aún más importante –aunque doloroso de indagar- será analizar las relaciones que se presenten entre el comportamiento asumido por las organizaciones y militantes que hicieron oposición radical a la dictadura, en particular las diversas organizaciones que apelaron a la lucha armada, y las consecuencias de la represión.

[13] La longevidad de la dictadura de Stroessner hizo que el régimen recorriera distintos contextos internacionales que fueron configurando el régimen de acuerdo a la legitimación de la comunidad internacional: De ser una dictadura militar tradicional aislada, más característica de los Estados caribeños o centroamericanos, entre la década del 50 hasta mediados de los 60, el régimen de Stroessner evolucionó a la gran legitimidad que le brindó el ascenso de las dictaduras militares en la región entre la segunda mitad de la década dl 60 hasta principios de los 80. Fueron los años de la intensificación de la Guerra Fría, del "operativo Cóndor" y del decidido apoyo norteamericano a los regímenes militares del cono sur. Por último, a finales de los 80, con el retorno de la democracia en la mayoría de los países de Sudamérica, Stroessner empieza a perder el respaldo de la comunidad internacional, recibe presiones decididas para abandonar el poder y el Paraguay se aísla, contando solamente con el abierto apoyo de otros gobiernos ilegítimos del mundo (la Sudáfrica del Apartheid, el Chile de Pinochet, Taiwán, etc.).

[14] Esta disposición de la ley deberá ser reglamentada convenientemente por la Comisión cuando sea integrada. El debido proceso legal es un derecho fundamental con un contenido muy amplio, que deberá ser adaptado a las reglas de trabajo y funciones propias de la Comisión: el principio de legalidad, la legitima defensa, el derecho a contar con un defensor, el derecho de proporcionar elementos o testimonio de descargo de las personas que sean señaladas como perpetradores de violaciones a los derechos humanos, el derecho a impugnar pruebas o testigos, etc.

testimonios, realizar entrevistas e implementar audiencias públicas, realizar visitas de inspección a lugares y recopilar materiales, documentos e información necesarias para el desarrollo de su trabajo. Podrán arbitrar medidas necesarias para la protección de testigos y víctimas. Toda la administración pública está obligada a colaborar con la Comisión en sus investigaciones. La Comisión podrá citar a declarar a cualquier persona, a efectos que proporcione documentación que obre en su poder o brinde su testimonio, en el marco de los hechos investigados. Igualmente, podrá ordenar la detención de personas, orden judicial mediante, a los efectos de obtener su comparecencia en caso de resistencia injustificada a hacerlo. La Comisión además podría, aunque no esté expresamente establecido en la ley, solicitar el allanamiento judicial de locales en el marco de sus funciones.[15]

Indudablemente, la creación de la Comisión de Verdad y Justicia constituye una estructura de oportunidad política que será un factor propiciador de la participación e incidencia ciudadana en el contexto de los trabajos y disputas sobre las memorias de la represión. Las demandas de las organizaciones de derechos humanos se centran en este momento en exigir un mayor compromiso y respaldo político del Ejecutivo a la conformación de la Comisión. Este respaldo se debe traducir en acciones concretas que se expresan en la debida asignación de partidas presupuestarias para el funcionamiento adecuado de la Comisión, en la articulación de acuerdos con la cooperación internacional para la asistencia técnica y financiera a su cometido, y en el dictado de una orden interna vinculante a todos los estamentos de la administración pública, para que los funcionarios presten toda la colaboración del caso a la Comisión en el marco de sus investigaciones (Pelli, 2003:441). Paralelamente se realiza el proceso público de consulta para selección de comisionados por parte de la sociedad civil y se demanda que las designaciones que deben realizar los Poderes Legislativo y Ejecutivo se hagan de un modo transparente, sujetas al escrutinio público y se basen en criterios que garanticen la legitimidad e independencia de sus opiniones.

El proceso se presenta lleno de oportunidades y desafíos. La composición e integración de la Comisión revela, en primer lugar, una notoria preponderancia de la sociedad civil. Los representantes de las víctimas y de las organizaciones de derechos humanos alcanzan sobradamente la mayoría absoluta de dos tercios de votos y tendrán un completo control de las decisiones que se adopten. Esta conformación marca una sustancial diferencia con la experiencia en el mundo de las 22 comisiones anteriores, porque la regla general fue que en todas ellas la representación fue prioritariamente estatal, si bien recayó en personas de reconocida autoridad moral y prestigio en la sociedad -y existieron en muchos casos diversos ocasiones para el escrutinio de la opinión pública- no hubo mecanismos tan directos de participación e incidencia como se presentan en la ley paraguaya. En algunos países, como por ejemplo en la comisión chilena, incluso se buscó una conformación paritaria entre personalidades públicas vinculadas a la oposición al régimen dictatorial y otras que hayan tenido cierta vinculación política con el gobierno de Pinochet pero que no hayan estado comprometidas en los hechos de violaciones a los derechos humanos.

[15] Muchas de estas atribuciones marcan una diferencia sustancial con otras Comisiones en el mundo, en el sentido que la ley paraguaya proporciona mayor poder legal para investigar.

Esta circunstancia particular determina oportunidades y desventajas para el éxito en el cometido de la Comisión paraguaya. Es una oportunidad desde el punto de vista de las garantías concretas y reales que dan efectividad a la participación y poder de decisión de las sociedad civil en la identidad del organismo. Las víctimas y las organizaciones no solamente serán las protagonistas en el momento de hacer oír su voz al Estado y a la sociedad, de brindar sus testimonios, de aportar los elementos que permitan identificar a los victimarios y de darle el contenido final y ser la materia de las conclusiones de la Comisión, sino que tendrán el poder real y efectivo de representarse directamente en ella. Pero, por otro lado, esta oportunidad conlleva enormes desafíos y desventajas. La más preocupante se deriva de la legitimidad e imparcialidad que pueda tener una comisión conformada básicamente a pedido de las víctimas de cara a los estamentos del Estado y de organizaciones políticas que serán investigados acerca de su participación en la represión política y de cara a los sectores conservadores e indiferentes de la opinión pública.

La principal tarea de una Comisión de Verdad radica en convencer a ese sector de la población que prefirió no enterarse de lo que sucedía en su entorno cuando el Estado reprimía desbordadamente a los disidentes, o a esa gente que aún sabiendo lo que ocurría, optó por la indiferencia y por medrar en lo que el sistema dejaba de espacio para sobrevivir. También una comisión debe ser capaz de incidir en los miembros de estamentos del Estado, que si bien no participaron directamente de la represión, participan hoy día de una mentalidad corporativa y de una cultura institucional refractaria a la revisión histórica del papel desempeñado por sus instituciones durante el periodo de excepción y resistente a los cambios necesarios para garantizar la no repetición de los hechos.

Esta potencial debilidad de la comisión sólo se podrá soslayar con la designación de personas que, además de reunir los requisitos exigidos por la ley, sean capaces de abordar la investigación de los hechos con la debida ecuanimidad que una alta imparcialidad frente a los hechos puede dar.

BIBLIOGRAFÍA

Blanch, José María, et. al (1991): El Precio de la Paz. Centro de Estudios Paraguayos "Antonio Guasch" (CEPAG), Asunción.

Boccia Paz, Alfredo, González Myrian, Palau Aguilar, Rosa (1993): Es mi Informe. Los Archivos Secretos de la Policía de Stroessner. Centro de Documentación y Estudios, Asunción.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2001): Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay. OEA/Ser.L/II. 110 Doc. 52, 9 de marzo de 2001, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Washington.

Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencias (1999): Testimonio contra el Olvido. Reseña de la Infamia y el Terror. Paraguay 1954-1989. Asunción.

Cuya, Esteban (1996): Las Comisiones de la Verdad en América Latina. En www.derechos.org/koaga/iii/cuya.html [Consulta en diciembre de 2003].

Gauto, Dionisio y Nelson García Ramírez (1996): Derecho a la Indemnización. En: Derechos Humanos en Paraguay 1996. Servicio Paz y Justicia – Paraguay, Asunción.

Gauto, Dionisio y García Ramírez, Nelson (1997): Derecho a la Indemnización. En: Derechos Humanos en Paraguay 1997. Asamblea por el Derecho a la Vida (ADAVI) y otros, Asunción.

Gauto, Dionisio y Nelson García Ramírez (1998): Derecho a la Indemnización. En: Derechos Humanos en Paraguay 1998. Servicio Paz y Justicia – Paraguay, Asunción.

Gauto, Dionisio (1999): Indemnización. En: Derechos Humanos en Paraguay 1999. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, Asunción.

Gauto, Dionisio y Nelson García Ramírez (2000): Derecho a la Indemnización. En: Derechos Humanos en Paraguay 2000. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, Asunción.

Gauto, Dionisio, Nelson García Ramírez y Talavera, Raquel (2001): Reparación. Rehabilitación e Indemnización a víctimas de violaciones a los Derechos Humanos. En: Derechos Humanos en Paraguay 2001. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, Asunción.

Gauto, Dionisio, García Ramírez, Nelson y Talavera, Raquel (2002): No existe voluntad política para indemnizar. En: Derechos Humanos en Paraguay 2002. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, Asunción.

Gauto, Dionisio y Talavera, Raquel (2003): Signo de esperanza de lograr la reparación: la Comisión de Verdad y Justicia. En: Derechos Humanos en Paraguay 2003. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, Asunción.

Hayner, Priscilla (2001): Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity. Routlegde, New York.

Joinet, Louis (1997): Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión. Comisión de Derechos Humanos, Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Doc. ONU E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, 2 de octubre de 1997.

Méndez, Juan, Abregú, Martín y Mariezcurena, Javier (eds.) (2001): Verdad y Justicia. Homenaje a Emilio F. Mignone. Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro de Estudios Legales y Sociales, San José.

Pelli, Aldo (2003): Oportunidad para la Democracia en Paraguay: Implementación y Funcionamiento de la Comisión de Verdad y Justicia. En: Derechos Humanos en Paraguay 2003. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay, Asunción.

Simón, José Luis (1990): La dictadura de Stroessner y los Derechos Humanos. Serie Nunca Más Vol. 1, Comité de Iglesias, Asunción.

LAS ORGANIZACIONES CIVILES, SU NECESARIA DEMOCRATIZACIÓN

Rafaél Dendia

Rafaél Dendia. Magistrado del Tribunal Superior de Justicia Electoral, Abogado por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción.
Doctor en Derecho por la Universidad Nacional de Asunción, realizó estudios de politología en la Universidad de Bonn, becado por la Fundación Konrad-Adenauer.
Publicó libros y artículos en revistas especializadas sobre temas constitucionales y electorales, es catedrático en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción, Filial Coronel Oviedo.
.

Las Organizaciones Civiles, su necesaria democratización

Rafaél Dendia

1. Marco Conceptual

América Latina se halla hoy plenamente identificada con el constitucionalismo moderno. Durante toda la década del 90 asistimos a un permanente proceso de reformas constitucionales en esta parte del continente (Colombia 91, Paraguay 92, Argentina 94, Ecuador 97, por citar algunas últimas reformas) de tal suerte que es dable aplicar acá la expresión de Karl Löwenstein, en sentido de que actualmente hay un "sentimiento constitucional" en Latinoamérica, sentimiento que también sin lugar a dudas estuvo ausente generalmente hasta la década del setenta en gran parte de esta geografía.

Estos fenómenos revelan la homogeneidad política en la región, basada en la uniformidad de los componentes culturales que juntamente con los procesos de integración – MERCOSUR, Pacto Andino, Acuerdo de Cartagena - conforman los factores de fortaleza para revertir históricas situaciones de alineación popular.

Los valores políticos acogidos generalmente en las Constituciones son: el reconocimiento de que la gestión social y democrática corresponde al Estado más allá de su responsabilidad en materia de ordenamiento, la consagración de la dignidad humana en cuanto persona social, la superación del concepto de democracia agotado en la representación para incorporar al mismo el componente participación mediante figuras de la democracia semidirecta y la democracia en las sociedades intermedias, formas estas de relacionamiento del demos con la gestión pública. Las funciones del poder público no tienen ya la verticalidad rígida sino se distribuye mediante la descentralización, desconcentración o delegación políticas posibilitando así a las comunidades o municipios una gestión propia y su control.

Hans Jürgen Rösner (Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, CIEDLA, Buenos Aires, 98 pág. 11, 12) cree y cito que "la era postideológica a la que estamos entrando facilitará encontrar una base común dado que al menos las guerras de fe entre capitalismo y comunismo se han vuelto definitivamente obsoletas, el modelo es el de la democracia libre y occidental...", fin de la cita.

Ese orden político que denominamos democracia se orienta en última instancia en realidad hacia el equilibrio social, donde también juegan un rol importante las instituciones intermedias tales como sindicatos, asociaciones, gremios, cooperativas y demás agentes formadores de opinión pública.

La democracia como esencia plantea una cuestión relativa a la legitimación del poder en cuanto origen y en cuanto ejercicio y en ellos la concreción del derecho constitucional de la igualdad, sustantivo que acepta una gamma de ámbitos de aplicación. Pero es también la antítesis de un sistema de privilegios de orden político y jurídico que conforman los modelos

autoritarios en perjuicio de un segmento de la población. El estado es una entidad distinta pero no ajena a la sociedad, una unidad de soberanía puesta al servicio de un modo de convivencia.

Se establece de esta forma la separación de la vida pública y la privada, esto es el Estado y sus órganos por una parte y la vida que se desarrolla aparentemente al margen de la monopolización estatal, separación más formal que real, pues veremos que el Estado en el afán de conseguir sus fines no se apartará de controlar también esta fase del relacionamiento.

2. Sociedades Intermedias y Democracia.

Giorgio Alberti, (Movimentismo and democracy, An Analyticak framework an the peruvian casa study, en O desafío de democracia eb América Latina, IUSPERS, Río de Janeiro 1997) Profesor de la Universidad de Bologna actualmente residente en Buenos Aires, y estudioso de los fenómenos políticos de esta parte del continente, asegura que ha habido una debilidad común en todas las aproximaciones del análisis de la realidad política: el descuido de la perspectiva de la cultura política.

La cultura política es para él un modo conductual, una forma de actuar predominante de los diferentes actores. Esto engloba valores, normas y orientaciones a la acción, que son históricamente asimilados en contextos estructurales bien definidos. Como cualquier otro modo de cultura, la política tiende a trascender sus determinantes estructurales aún cuando las condiciones que le dieron nacimiento ya no existan.

Estas actitudes y valores son indicadores de mayor o menor adhesión a la democracia en países de más estabilidad política y social. Las poblaciones de los diferentes países tienen diversas culturas políticas, a veces predominan los intereses particulares o existe simplemente un alto grado de sumisión y otras el nivel de participación activa permite hablar de cultura cívica.

José Augusto Guilhon Albuquerque del Centro de Investigaciones en Relaciones Internacionales de Sao Paulo, Brasil, en su articulo “Los valores en la concepción democrática del orden político, publicado en CONTRIBUCIONES, enero/marzo 2000 dice: “A partir de la conciencia entre el predominio de la cultura participativa y los países de más larga y sólida estabilidad democrática, se desarrolló una hipótesis según la cual existiría una mayor afinidad entre ciertos tipos de cultura y determinados tipos de organización política, por ejemplo un sistema político autoritario se compadecería mejor con una cultura política de sumisión que con una cultura participativa”, fin de la cita.

Ahora cabe preguntarse ¿Interesa la democracia sólo al momento de la conformación de los órganos del Estado y el ejercicio del poder público o también interesa la democracia al cuerpo social cuando desarrolla su actividad al margen de la monopolización estatal, esto es cuando actúa en sus organizaciones intermedias o simplemente civiles?

Sabemos que para Locke la voluntad de la sociedad es de la mayoría, que imprime dirección y sentido al accionar social como que para Rouseau por el pacto social los individuos entregan sus derechos a la comunidad y se someten al poder común garantizando con ello la igualdad al

disolverse el individuo en la comunidad. Estos principios concitaron siempre acuerdos tratándose del ejercicio del poder público, por eso es legítimo pensar que si la "sociedad" fuera una de las denominadas intermedias cuya conducción se mediatiza por el sufragio también deben respetarse las reglas que legitiman la representación, aunque el universo sea limitado.

La Constitución Paraguaya de 1992 manda a las "organizaciones intermedias, políticas, sindicales y sociales" cumplir principios y normas del sufragio establecidos en dicho cuerpo normativo superior y los que se dicten en su consecuencia. Es decir que la base de régimen político de las sociedades civiles en el Paraguay debe ser la democracia representativa y sus componentes, "el voto universal, libre, directo, igual y secreto; el escrutinio publico y fiscalizado y el sistema de representación proporcional" esta es la concepción constitucional, porque así lo establece el articulo 118 de la Constitución.

Naturalmente se excluye de este grupo a las sociedades comerciales cuya administración se basa en la cuantía de las inversiones, la tenencia de acciones u otras causas que nada tiene que ver con la voluntad popular ni igualdad civil, tampoco puede aplicarse las normas del sufragio a organizaciones que por su naturaleza son jerárquicas como las Fuerzas Armadas o las instituciones basadas en creencias religiosas como la Iglesia, porque en ellas las personas no participan aspirando realizar la igualdad constitucional sino otros valores: lucro, servicio a la patria o la vida eterna, según los ejemplos dados.

El artículo constitucional se incluyó luego se largos debates referentes a la necesidad de que los órganos del poder del Estado intervengan en los procesos de democratización de los institutos políticos en general. Cito al Constituyente Prof. Dr. Oscar Paciello, (Diario de sesiones de la Convención Contituyente, Asunción 1992) "Nosotros creemos que con esta fórmula muy sencilla se resuelve un problema muy frecuente en las organizaciones intermedias, y a partir de la sanción de este artículo propiamente no habrá ningún subterfugio que permita la perdurabilidad de esa oligarquía interna en los partidos, grupos sociales y demás, que constituya algo así como una ley de bronce de este tipo de organizaciones, según las expresiones de Robert Michels", fin de la cita.

Robert Michels (Soziologie des Parteiwesens, Alfred Kröner Verlag, Stuttgart 1989) fue primeramente cristiano-social en Colonia, luego pasó a militar en el campo sindical en Weimar para canalizar sus inquietudes políticas y fue entonces que descubrió una serie de constantes en el comportamiento de la dirigencia sindical que, según su percepción conspiraba severamente contra la democracia interna por lo que finalmente ingresó a la socialdemocracia alemana para comprobar también en los partidos políticos el fenómeno. Aparentemente se trataba de una cuestión paradigmática: las organizaciones con objetivos y estructuras democráticas se convertían en maquinarias políticas dirigidas por una oligarquía eficiente mediante el desarrollo de un fuerte aparato administrativo que servían tanto al trabajo cotidiano como en las campañas electorales internas y externas. Esos políticos profesionales dedicados a tiempo completo a las tareas de dirección siempre se imponen sobre los otros amateurs en la lucha por el control de la organización perpetuándose en el poder.

Vivimos un tiempo de desconfianza en la democracia. Los partidos políticos y la clase política tienen hoy mermada su capacidad de acción. Surgen con éxito propuestas mesiánicas como el

caso de todos conocido en Venezuela o el menos conocido de Paraguay, donde un militar golpista con propuestas neofascistas tiene marcado a sangre y fuego – y esto no es solo retórica – la historia política de mi país. Las instituciones políticas son débiles y eso debilita a la sociedad civil, por lo menos en su dimensión de relacionamiento político y la sociedad civil debilitada dialécticamente socaba a nuestras instituciones del poder público. Estos razonamientos nos lleva a la convicción de que en tanto organismos encargados de administrar formalmente el proceso democrático debemos compartir la perspectiva de la responsabilidad de rescatar el principio de la solidaridad como base de la acción política en la sociedad y no solamente en los partidos políticos sino en las organizaciones que emerjan con incidencia en la sociedad civil, estas que estamos denominando genéricamente "intermedias".

No estamos abogando por un neocorporativismo cuando consideramos que las asociaciones intermedias son las nuevas fuerzas que pueden representar la vía para reencausar una cultura democrática en la región. Estas asociaciones intermedias existen y son activas en nuestra sociedad pero es necesario consolidar sus procedimientos de representación mediante la intervención del Estado, darles un status jurídico y un rol protagónico, convertirles en una garantía para las libertades públicas y base para la democracia.

Torcuato S. Di Tella en CONTRIBUCIONES, CIEDLA, Buenos Aires, enero/marzo 2000 Pág. 28 y sgtes. aporta la siguiente idea, cito: "La democracia consolidada implica por otra parte una significativa participación de los ciudadanos en estas asociaciones intermedias. Norberto Bobbio es uno de los politólogos que más ha sostenido que la vía maestra hacia una sociedad más justa es una alta participación, abarcando esferas cada vez más amplias de la vida diaria, no solo en la elección de los gobernantes sino también en la empresa productiva, la administración, la cultura, los medios de comunicación y aún la familia ... . Las asociaciones intermedias entre el Estado y el individuo tendrán cada vez un rol más central en el funcionamiento de un sistema político que no puede ser menos que complejo... . La percepción de que la democracia es un equilibrio de fuerzas, no un simple y constate recuento de voluntades individuales, cada vez con igual peso debería ser la base de un pensamiento político actualizado", fin de la cita.

3.Dimensión jurisdiccional de la Justicia Electoral

Me referiré nuevamente aquí a la concepción de la Constitución paraguaya sobre el tema. Así dispone: La convocatoria, juzgamiento, organización, dirección, supervisión y vigilancia de los actos y cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales y municipales corresponde exclusivamente a la Justicia Electoral. Son igualmente de su competencia las cuestiones relativas a todo tipo de consulta popular y lo relativo a las elecciones y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.

En otra norma constitucional manda que en las elecciones de organizaciones intermedias, políticas, sindicales, y sociales se apliquen los mismos principios y normas del sufragio. En aplicación de este artículo, la Ley que reglamenta el funcionamiento de la Justicia Electoral otorga a la misma competencia exclusiva para juzgar las cuestiones electorales de las organizaciones intermedias.

A partir de estas normativas, la justicia electoral paraguaya se declara competente y sus similares del fuero ordinario declinaron la propia para atender a cuestiones electorales que afecten al funcionamiento de las sociedades intermedias en general, excepción hecha de las que ya tenemos señaladas: las no deliberantes, las comerciales.

Desde 1995, hasta la fecha, la Justicia Electoral paraguaya atendió juicios de los más diversos, siempre relativos a discusiones sobre normas del sufragio.

Podemos distinguir tres grupos entre estas asociaciones intermedias:

a) Las de tipo moral o ideal que persiguen objetivos e intereses idealistas tales como el intercambio cultural o fortalecimiento espiritual de sus asociados, la calificación de la formación, el intercambio de la información, transmisión de valores, etc.
b) Las que tienen por finalidad la defensa de determinados intereses personales o grupales tales como los de salud, ahorro, consumo, calidad de vida, intereses profesionales, de producción, etc. pero que no están precisamente orientados al lucro.
c) Las que fomentan el esparcimiento, recreación, cultivo de relacionamiento social, como clubes deportivos, asociaciones barriales, etc.
d) Las que tienen objetivos políticos que buscan ejercen una acción sobre el poder, el orden social, la vida pública.

En algunos casos se presentaron a la Justicia Electoral como litigantes asociaciones sin estricta personalidad jurídica, las que fueron atendidas a pesar de que algunos doctrinarios consideran que tales entidades no pueden actuar como sujetos de derecho y de hecho no habrían obtenido reconocimiento de personalidad en el fuero civil por ser éste más formalista y más sujeto al estricto cumplimiento del derecho procesal. El sentido de la "liberalidad" del fuero electoral es precisamente la convicción de que la administración de justicia acá está ligada fuertemente a la construcción de la democracia, una dimensión política desconocida en el fuero civil; estas sociedades sin personería son entes corporativos aunque de autonomía patrimonial imperfecta y sus miembros que actúan ante terceros en calidad de órganos responden ante estos.

Buscaron dirimir sus conflictos electorales ante la Justicia Electoral asociaciones, cajas mutuales, o previsionales, centros, clubes, colegios, cooperativas, empresas mutuales, federaciones diversas, gremios no formales, juntas y comisiones, sindicatos y afines hasta universidades.

4. "Movimentismo" y democracia

El referido Profesor Giorgio Alberti (op. cit) redescubre el fenómeno de los burócratas-políticos en el por él denominado "movimentismo" propio de sociedades con estructuras rígidas. Según su pensamiento el prevalente modo de expresión de identidades e intereses en América Latina desde el comienzo del desarrollo capitalista ha sido la movilización de fuerzas sociales nuevas emergentes a través de movimientos colectivos antiinstitucionales que establecieron las bases para la nueva identidad política seguida de una lógica de amigo-enemigo, articulación política que desequilibra el decadente orden institucional.

El “movimiento” da batalla al orden institucional que debilitado responde con la represión y es precisamente ahí cuando surgen los líderes carismáticos que claman para representar los verdaderos intereses de la nación, no reconocen la legitimidad de los otros contendientes y pelean por la conquista del poder público y la identificación personal del liderazgo con las instituciones del Estado.

El movimentismo se trasmite a la sociedad civil en las confrontaciones a nivel de organizaciones intermedias, con la consecuencia del debilitamiento, fragmentación, desorganización, empobrecimiento de las fuentes de poder.

El “movimiento” dentro de los partidos políticos o de las sociedades intermedias es un modo de apropiación de una cuota parte del poder una vez reconocida la incapacidad de ganar por medios democráticos el acceso o la retención del poder político de la totalidad del instituto de que se trate, separándose de esta forma de las reglas institucionales.

Movimiento e institución son dos cosas distintas y contradictorias, el primero es el resultado de una forma de comportamiento colectivo caracterizado por intensos lazos verticales y horizontales que proveen identidad y unidad a sus miembros mientras que entendemos una institución cuando hay patrones regularizados de interacción social que engloban valores, normas y reglas que constituyen su base fundamental.

5. Los Principios y normas del sufragio

El Estado de Derecho presupone una ciudadanía consciente, responsable, democrática, respetuosa de las normas de convivencia cívica del derecho público.

Los ciudadanos que actúan en universos políticos menores como en partidos o movimientos políticos o en el derecho privado, como en este club por ejemplo, cuando eligen autoridades para el ejercicio de funciones directivas, que pueden ser ejecutivas, legislativas e incluso jurisdiccionales internas también operan bajo los mismos valores y principios. Estas autoridades son elegidas por un pueblo, segmento del elemento “pueblo” que compone el Estado y su jurisdicción y competencia se circunscribe a ese universo menor, a “su pueblo” en sentido político.

Robert Dahl, dice en su libro “La democracia y sus críticos” (Paidos, Bs.Aires 1991) que por “pueblo” se entiende un “conjunto de personas que constituyen una entidad con derecho a gobernarse democráticamente”. El elemento determinante es el “derecho a gobernarse democráticamente”.

Si unas personas componen un sistema político para la administración del poder en orden a la defensa de intereses sectoriales de un “pueblo” como entiende Dahl pero no tienen suficiente derecho –justificativo o legitimación- para esa administración, se reducirá el *valor democracia* en dicho grupo social (“pueblo”) y viceversa si el justificativo de la aspiración al sistema político y la forma de su ejercicio es firme el *valor democracia* también se potenciará dentro del contexto. Hay pues una relación proporcional directa entre la *democracia* y la *legitimación del poder*, legitimación formal y real.

El mismo Dahl afirma que a más de los Estados territoriales que parecen tener legitimación incuestionable para aspirar a una democracia, “muchos demócratas aducen que también otros tipos de asociaciones tendrían que regirse por una democracia interna: los sindicatos, los partidos políticos, las asociaciones, etc.”.

Parece claro que a partir de esta baja legitimidad del sistema democrático en el continente, el legislador paraguayo, el constituyente de 1992 o el ordinario que dictó el Código Electoral en 1995, haya buscado la clásica solución positivista de insertar en las leyes cláusulas tendientes a legitimar el régimen democrático.

Así encontramos en la Constitución paraguaya el artículo 118 que instituye el sufragio como derecho, deber y función pública, lo constituye en base del régimen democrático y representativo; establece también las características del voto y del escrutinio y un sistema de representación proporcional que determinará la ley, que consiste según el Código Electoral en el sistema D’Hondt que busca la participación efectiva de las minorías.

Pero, lo más significante es que el siguiente artículo constitucional, el 119 dispone que (cito) “Para las elecciones en las organizaciones intermedias, políticas, sindicales y sociales se aplicarán los mismos principios y normas del sufragio”.

Sobre el alcance de este artículo hay opiniones dispares y algunos estudios serios ya realizados y especialmente una jurisprudencia firme en la Justicia Electoral que orientan la discusión. La cuestión rebasa el tema que nos proponemos desarrollar esta noche, por tanto sólo diremos que el artículo 119 de la CN debería interpretarse como un mandato del constituyente de aplicar principios y normas del sufragio de manera amplia a toda la sociedad civil organizada en entidades cuyas autoridades se determinen mediante el voto igual, secreto, personal, universal, libre y directo, donde se aspire a que el voto tenga la virtud de legitimar el gobierno democrático de estas asociaciones y, contrariamente no se aplicará a aquellas donde los votos estén determinados por alguna otra razón, es decir no en los casos en que se rompa por causa legítima y voluntaria la igualdad política de los sufragantes para sustituir la cuota de participación por otros sustentos como económicos o de dependencia. Si en aquellas organizaciones donde la igualdad política se traduce y efectiviza mediante la vigencia del axioma, una persona igual a un voto.

Los principios del sufragio que deben aplicarse en las elecciones del derecho público y en las elecciones de las sociedades intermedias están contenidos en nuestra legislación vigente, nos ajustaremos a esos conceptos sin hacer consideraciones de carácter doctrinario o académico para simplemente revisar el funcionamiento de nuestro sistema electoral.

6. Conceptos generales sobre sufragio

El sufragio es un derecho, deber y función pública que habilita al elector a participar en la constitución de las autoridades electivas y en los referendos. Es junto a la patria potestad la única institución en que coinciden derecho, deber y función.

Nadie podrá impedir, coartar o perturbar el ejercicio del sufragio que es así un derecho inalienable.

Las autoridades están obligadas a garantizar la libertad y transparencia del sufragio y facilitar su ejercicio.

El voto es el instrumento del sufragio y éste tiene las siguientes características: es universal, libre, directo, igual, secreto, personal e intransferible.

En caso de dudas se estará siempre a lo que sea favorable a la validez del voto, a la vigencia del régimen democrático representativo, participativo y pluralista y asegurar la expresión de la auténtica voluntad popular. Cualquier conflicto que se suscite se deberá resolver conforme estos principios cardinales.

El ejercicio del sufragio constituye una obligación para todos los ciudadanos habilitados a tal fin y para todos los asociados de una organización intermedia con responsabilidad cívica para con su entidad.

Nadie puede votar más de una vez en la misma elección y quien así lo hiciera mediante subterfugios está cometiendo un delito y una infidelidad cívica.

Todos los partidos y movimientos políticos son iguales ante la ley. Igual principio se aplica a los movimientos internos de las sociedades intermedias. Quedan garantizados en nuestro sistema político el pluralismo ideológico y el pluripartidismo en la formación de la voluntad política.

7. El sufragante o persona legitimada para emitir su voto

Son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional y los extranjeros con radicación definitiva que hayan cumplido dieciocho años de edad, que reúnan los requisitos exigidos por la ley y que estén inscriptos en el Registro Cívico Permanente.

Cuando la mesa tuviere dudas sobre la identidad del elector que se presenta a votar, decidirá por mayoría a la vista del documento de identidad y del padrón de la mesa. De ello se labrará acta; que se unirá al expediente electoral.

La identidad del elector puede ser impugnada.

En el cuarto oscuro el elector marcará el boletín de voto y luego de doblarlo lo depositará en la urna.

Terminada la votación comenzará el escrutinio público. Cualquier elector tiene derecho a presenciarlo en silencio, a la distancia prudencial. El presidente de mesa tiene facultad de ordenar en forma inmediata la expulsión de las personas que entorpezcan o perturben el escrutinio.

Las operaciones de escrutinio se realizarán en el mismo sitio en que tuvo lugar la votación, en un solo acto ininterrumpido.

El presidente procederá a retirar la precinta firmada con la que se cerró la urna y a su apertura; luego irá desdoblando uno a uno los boletines y leerá en voz alta el contenido de ellos.

Si se trata de elecciones múltiples, a medida que se vaya leyendo el contenido de los boletines se los irá separando de acuerdo a los cargos y por partidos, movimientos políticos y alianzas.

Es nulo el voto emitido en boletín diferente del modelo oficial o que tenga marcada más de una preferencia o que no lleve las firmas de los miembros de mesa.

Se considerará voto en blanco el boletín que no tenga marcas.

Terminada la lectura de los boletines, se procederá al **recuento de los votos.**

No habiendo protestas o después de que la mesa resuelva las que se hubieren presentado, anunciará en voz alta el resultado y procederá a labrar el acta del escrutinio que suscribirán obligatoriamente el presidente de mesa y los vocales.

Se otorgarán certificados sobre los resultados de la elección a los veedores que los solicitasen con la firma de los miembros de mesa.

8. Distribución de escaños, listas cerradas, comicios directos

En los casos de elecciones pluripersonales o cuerpos colegiados tales como convencionales constituyentes, senadores, diputados, miembros de juntas departamentales y municipales o comisiones directivas de las Asociaciones Intermedias serán elegidos en comicios directos por medio del sistema de listas cerradas y de representación proporcional.

Para la distribución de los escaños en los cuerpos colegiados se aplicará el sistema D'Hondt, que consiste en lo siguiente:

a) Se ordenan, de mayor a menor en una columna las cifras de votos obtenidos, por todas las listas;
b) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por uno, dos, tres, etc. hasta formar tantos cocientes como escaños por repartir existan. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que hubieran obtenido los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente. Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número de votos hubiera obtenido, y si subsistiere el empate se procederá al sorteo.

9. Padrones, boletines y actas electorales

El distrito electoral se dividirá en series de mesa.

Las series de mesas son los padrones que contienen la lista de electores que corresponde votar ante la respectiva mesa receptora de votos.

Adjunto a los padrones de mesa figurarán los formularios de las actas de instalación de la mesa, acta de cierre de votación y escrutinio y acta sobre incidencias dentro del proceso.

La votación será hecha en boletines únicos divididos en espacios cuadriláteros de cuatro centímetros. Cada espacio tendrá un color y número diferenciado. El color será propuesto por los partidos, movimientos políticos y alianzas reconocidas, con el número que le sea adjudicado por la Justicia Electoral, los cuales pasarán a ser propiedad exclusiva de los mismos, mientras subsistan.

Habrá un solo boletín para los cargos unipersonales (Ejecutivo) y uno para los pluripersonales (Cámara de Senadores, Cámara de Diputados, Convencionales Constituyentes, Junta Departamental, Junta Municipal, Comisión Directiva, Comité, Seccional, etc.) con mención del período correspondiente.

Cada urna será cerrada y precintada con tira de papel engomado que suscribirán el presidente y los vocales.

Toda la documentación electoral, tales como actas, padrones, protestas e impugnaciones, tienen la **calidad de instrumento público.**

10. Administración del voto

El secreto del voto es el fundamento que garantiza el derecho de cada ciudadano a votar libremente, sin revelar sus preferencias. La publicidad del escrutinio garantiza la transparencia del proceso.

Las funciones que el Código atribuye a los actores electorales es una **carga pública**, por tanto son irrenunciables, salvo caso de enfermedad u otra justificación ante la Justicia Electoral.

Está **prohibido** a los miembros de las mesas receptoras de voto rechazar el voto de las personas habilitadas, recibir el voto de las personas no habilitadas, consentir que los agitadores de grupos participantes u otros realicen propaganda dentro del recinto electoral, influir de alguna manera en la voluntad del elector y realizar el escrutinio fuera del recinto electoral.

Los **apoderados** tienen derecho a acceder libremente a los locales electorales, a examinar el desarrollo de las operaciones de votación y escrutinio, a formular reclamaciones y protestas, y recibir las certificaciones de los resultados.

El **veedor** de mesa tiene a permanecer en el recinto en el que se realicen los comicios y junto a la mesa receptora de votos donde desempeñará su función.

El personal administrativo afectado a tareas electorales, los apoderados de los partidos, movimientos políticos y alianzas, los integrantes de las mesas receptoras de votos y los

veedores gozan de **inmunidad el día del acto,** y no podrán ser detenidos ni molestados por ninguna autoridad, de no mediar flagrancia en la comisión de un delito de acción penal pública.

A los efectos de la **responsabilidad penal,** todos los ciudadanos que desempeñen funciones electorales, tales como miembros de mesa, veedores y apoderados de los partidos, movimientos políticos y alianzas, quedan equiparados a los funcionarios públicos.

11. Delitos electorales

Los delitos electorales no son excarcelables.

Son delitos:
Violar las formalidades establecidas en el Código para la constitución de mesas receptoras de votos, la votación, el escrutinio;

No extender las actas prescriptas o injustificadamente negarse a recibir protestas escritas de los veedores;

Suspender el acto electoral sin causa justificada o impedir sistemáticamente el ejercicio del derecho al sufragio;

Alterar la fecha, lugar y hora establecidos para el acto comicial induciendo así a confusiones a los electores;

Admitir el voto de electores cuyo nombre **no figure en el padrón** de la mesa o que alguien vote dos o más veces o admitir la sustitución de un elector por otro;

Sustraer boletines de voto;

No entregar los documentos electorales sin causa justificada;

Negarse a dar certificaciones que correspondan a los veedores o apoderados o realizar proclamaciones indebidas o fraudulentas;

Impedir se brinde a los electores, apoderados o veedores, cuando éstos lo requieran, los **datos** contenidos en los padrones de mesa en que deban votar o fiscalizar;

Discriminar indebidamente a los electores lesionando la igualdad del derecho.

La persona designada como miembro de la mesa que injusficadamente no desempeñare dicha función incurrirá en **grave falta** y será sancionada con una multa.

En las organizaciones intermedias son **electores** las personas inscriptas en el registro cívico de la institución y que hayan cumplido los demás requisitos exigidos en los instrumentos

normativos de la asociación de que se trate. Cumplidas las requisitorias se produce la legitimación y se adquiere el derecho y la obligación de sufragar.

Pierden la calidad de elector quienes se hallen comprendidos en las causales de exclusión. Las causales de inhabilidad e incompatibilidad son de interpretación restringida.

La ley determina taxativamente quiénes no podrán ser electores y quiénes están eximidos de la obligación de votar:

La cédula de identidad será el único documento válido para la identificación del elector, tanto para su inscripción como para la emisión del voto.

La mesa receptora podrá denegar el derecho de emitir su voto al elector cuando los datos de su cédula de identidad no coincidan manifiestamente con los del padrón de la mesa o cuando la cédula de identidad sea ostensiblemente falsa o manifiestamente adulterada o cuando el dedo índice aparece manchado presumiendo que el elector ya votó.

12. Los funcionarios de las mesas receptoras de votos

Las mesas receptoras de votos se compondrán de un presidente y dos vocales, estos deben ser electores residentes en el distrito electoral, de notoria buena conducta y no ser candidatos en esa elección.

Se procederá al sorteo del cargo del presidente y de vocales de mesa, con el control de los representantes de los grupos políticos intervinientes.

Los miembros de las mesas receptoras de votos actuarán con entera independencia de toda autoridad y no obedecerán orden alguna que les impida el ejercicio soberano de sus funciones.

La imparcialidad de todos los organismos es la norma de conducta a la cual deben ceñirse rigurosamente todas las personas encargadas de cumplir cualquier función dentro del proceso electoral.

En cada local de votación podrán ser habilitados dos apoderados titulares y dos suplentes por cada candidatura. Podrán designar también un veedor titular y otro suplente ante cada mesa receptora de votos.

Los apoderados y los veedores deben ser electores.

No puede constituirse la mesa sin la presencia de un presidente y dos vocales.

Los integrantes de la mesa tienen autoridad exclusiva en esa mesa para la observancia de la ley. Los agentes de policía acatarán sus órdenes.

13. Conclusiones

La cultura democrática es el resultado de un proceso dinámico en constante cambio, la capacidad de permanente innovación, de creación, donde la expresión de las preferencias en comicios debe ser el índice de su madurez.

La sociedad asume la democracia cuanto más periódica, frecuente y real sea la participación de los ciudadanos en su quehacer político. Las asociaciones autoritarias sustraen este elemento a sus miembros, por medio de brutales conculcaciones o de sutiles hendijas que permiten ardiles tergiversaciones. Por eso es preciso la supervisión jurisdiccional del sufragio, igual que en los procesos del derecho público.

Las organizaciones sociales en general deben actuar de germen democratizador en la sociedad global y la justicia electoral ser el árbitro de todo proceso eleccionario en la sociedad y el ámbito para dirimir las contiendas en ese campo.

Creemos que los próximos tiempos exigirán de la justicia electoral un papel más protagónico en el proceso de construcción o consolidación de la democracia latinoamericana en el sentido de que deberá asumir su calidad de árbitro en toda contienda electoral, sea ésta en los partidos políticos, en las sociedades intermedias o donde ella se produzca, a veces arbitrando jurisdiccionalmente, a veces actuando de mediadora, pero en todos los casos apuntalando el sufragio transparente y libre como modo de expresión de la voluntad popular.

ANIVÉ RE MISTURÁ. MESTIZAJE LINGÜÍSTICO EN EL LLANO GUARANÍ

José María Amarilla

José María Amarilla, egresado de la carera de Sociología de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción", ha también realizado cursos de Comunicaciones Sociales en la Universidad de Navarra, España.
Ha participado a numerosos cursos y seminario sobre economía y periodismo, además ha frecuentado cursos completos de Inglés, Portugués y Francés.
Ganador del Premio Nacional de Periodismo otorgado por el Congreso Nacional en el año 2000 y del Concurso América Latina en Perspectiva organizado por la Universidade de Sao Paulo en 1991.
Ha trabajado por los diarios Hoy, Noticias y Última Hora. Desde 1995 es Corresponsal por el Paraguay de la Agencia Reuters y desde 2002 analista y comentarista de Radio Mil.

Anivé re misturá.
Mestizaje Lingüístico en el Llano Guaraní

José María Amarilla

Introducción

El presente escrito fue alguna vez presentado como examen monográfico final en la universidad. Se trata de un trabajo descriptivo – interpretativo sin grandes pretensiones de originalidad, que sin embargo ha cumplido con el esfuerzo de compilar y debatir algunos aspectos del bilingüismo en Paraguay, además de ofrecer cierto repaso histórico distante de la visión idílica sobre la inicial relación hispano- guaraní.

La presentación se divide en cuatro partes: la primera, de definición de un marco conceptual y teórico sobre las nociones alrededor de las cuales girará el trabajo, con base en autores varios. Una segunda parte consistente en una breve cronología de hechos históricos resaltantes que a nuestro criterio conformaron lo que hoy conocemos como el Paraguay. Un tercer apartado, más discursivo, perfila culturalmente al país y el problema del bilingüismo, y finalmente, un cuarto apartado ofrece conclusiones que no pretenden cerrar discusiones sino abrirlas.

El trabajo descansa esencialmente en la lectura de Bartomeu Melià y Branislava Susnik, intenta articular la visión de ambos aunque sin la pretensión de ofrecer una síntesis acabada, e investiga conceptos y esquemas de otros autores.

La intención final es concretar un ejercicio interpretativo y de investigación de conceptos relacionados con la cátedra, en busca de una breve síntesis de datos proporcionados por ésta a lo largo de un semestre.

PRIMERA PARTE:

Marco conceptual

Como punto de partida de esta monografía, consideramos necesario establecer un marco teórico general abarcando la definición de las principales categorías que hemos adoptado como instrumental.

Trabajaremos con cuatro categorías de análisis centrales, a saber: lenguaje, lengua, cultura y nación. Alrededor de estas ideas, intentaremos ejercitar el análisis y la investigación de conceptos, según hemos propuesto con anterioridad.

El propósito de establecer un marco conceptual previo al desarrollo de la descripción analítica es equivalente al propósito de enmarcar el trabajo en un entorno de ideas convenientemente claras, que sin embargo se mantengan flexibles.

A partir del establecimiento de este marco y estos límites, definiremos en este mismo apartado el objeto de estudio de este trabajo.

1.1- Lenguaje y lengua

A los fines de este estudio, adoptamos el concepto de *lenguaje* en el marco general de una *lingüística antropológica*, entendida como un estudio de la comunicación humana en contexto cultural, lo cual nos arrastra a una inevitable (y probablemente no siempre feliz) mezcla con categorías sociológicas, psicológicas y filológicas.

Si bien la idea de "comportamiento verbal"[1] --que parece muy atractiva para la psicología-- pudiera resultar conveniente para un estudio de la estructura de comportamiento y la cultura promedio en Paraguay, a los fines de este trabajo nos limitaremos a utilizar el concepto en un contexto más inespecífico.

Partiremos de la premisa de que no existe una dicotomía entre lenguaje y cultura, tal como se acostumbra a presentar comúnmente, y aceptaremos la noción de que el lenguaje es *parte de la cultura*, concepto este último del que nos ocuparemos más adelante.

Aceptaremos también que el lenguaje no es sólo uno más de los recursos y aspectos de la cultura, sino cuando menos un *"primus inter pares"* en el sentido de que es el vínculo, el nexo o el proceso que hace posible el desarrollo, la elaboración, la transmisión y la acumulación de la cultura como totalidad.

Y, finalmente, definimos el lenguaje como un sistema, o un mecanismo de relación de objetos con ideas, y por tanto un determinante de la cultura: "El más característico de todos los atributos humanos"[2].

Cuando hablamos de *lengua*, en cambio, hablaremos de la estructura especial que la cultura construye a partir de este sistema de relaciones entre objetos e ideas.

Es decir, cuando hablemos de la *lengua guaraní*, estaremos hablando siempre con las limitaciones del caso, del universo de ideas creado por la cultura de esta nación, por su transmutación histórica y por el proceso sufrido por este pueblo a lo largo del tiempo.

1.2- Cultura

Al hablar de *cultura*, nos estaremos refiriendo al conjunto de todas las formas aprendidas de comportamiento humano, o más particularmente, "la realización de un modo de ser propio por miembros de una comunidad histórica... que es fundamentalmente modo de hacer y modo de pensar, (que) se explicita en formas de expresión que son formas de entender y de entenderse con el mundo"[3].

---

[1] Bousfield, Walter. En *Verbal learning and verbal behavior*. McGraw – Hill. Nueva York, 1961. Pág. 167.
[2] Ervin – Tripp, Susan. *Desarrollo del Lenguaje*. Artículo en Enciclopedia internacional de las ciencias sociales. Aguilar, México, 1982. Pág. 545 y sgts.
[3] Melià, Bartomeu. *Una nación, dos culturas*. Edición y Arte. Asunción, 1997. Pág. 70.

Es decir, estamos manteniéndonos en la línea de la omnicomprensiva definición de Tylor[4], que no distingue organización social e instituciones sociales del concepto general de cultura, aunque esta idea haya sido depurada y desarrollada en distintas direcciones por Boas, Kroeber, Malinowsky y otros.

La opción por el concepto más general, vale reiterarlo, obedece al carácter también general de este trabajo, y a la necesidad de evitar un acotamiento muy específico a formulaciones que eventualmente necesitarán de la especulación a falta de mejores bases de sustentación.

No obstante, parece necesario hacer una salvedad en materia de precisiones: uno de los propósitos de esta monografía es hallar aunque más no sea básicamente algunos elementos culturales determinantes históricos del sistema de valores éticos y políticos del país. Es decir, hallar algunos de los elementos constitutivos de su ideario cultural, tomando el problema desde sus tormentosos orígenes en el choque de la cultura guaraní con la ibérica.

En términos de definición, esto nos pone a la necesidad de adscribir al método del *relativismo cultural*, entendido en su aspecto de mecanismo por el cual los fenómenos sociales y culturales pueden ser percibidos y explicados con rigor científico, desde la perspectiva de un participante de la cultura en estudio, salvando las discrepancias existentes respecto al uso y la validez de esta metodología.

1.3- Nación

Al hablar de *nación* en esta monografía, emplearemos el término tanto en su acepción corriente, como en su acepción política y antropológica.

En su acepción corriente, entendemos por nación el grupo de personas nacidas en un mismo territorio o como "un grupo de hombres unidos por un vínculo natural, y por lo tanto eterno... existente *ab inmemoriabili*"[5], excluyendo de plano la idea asociada a esta noción en cuanto a una improbable *raza guaraní*.

En la acepción política del término, hablaremos del término nación, más que como una realidad concreta, como una superestructura ideológica empleada la mayor parte del tiempo por estratos sociales hegemónicos como herramienta de dominación dentro de un esquema de sociedad con profundas asimetrías.

Se debe notar que las disquisiciones anteriores son lo suficientemente ambiguas como para necesitar un tercer pilar explicativo en el cual descansar su falta de balance. Creemos que este pilar es justamente una explicación antropológica del carácter de nación, a la cual también recurriremos al arriesgar conclusiones.

[4] Tylor, Edward B. en *Primitive culture.* Tomo I. *Origins of culture.* Editorial Smith. Gloucester, 1958.
[5] Bobbio, Norberto. *Diccionario Político*. Tomo II. Publimex. México, 1998. Pág. 1.022.

En términos antropológicos, explicaremos el concepto de nación como un grupo (en nuestro caso particular, a los paraguayos) unido por una cultura compartida (o por varias, pero comunes), una lengua común (o varias de ellas) una experiencia cotidiana, recuerdos comunes y otros elementos constitutivos e identificatorios. Esto nos perfila un objeto de estudio.

1.4- Objeto de este estudio

Hemos establecido que este será un trabajo descriptivo basado en obras dedicadas al estudio del caso paraguayo, lo cual nos alivia en cierto modo el planteamiento, pero no nos exime de problematizar.

Nos planteamos entonces: ¿qué elemento o elementos comunes a sus habitantes sostienen a lo que llamamos la *nación paraguaya*?

Dice Melià que "la nación se define en último término por su autonomía cultural y dura mientras dura su cultura y no más allá"[6]

En ese caso: ¿existe una *cultura paraguaya*? Y, si es así, ¿en qué consiste y qué proceso histórico ayudó a constituirla? Y aún más: ¿qué proceso histórico amenaza su continuidad?

A la intuición, las respuestas parecen obvias: la nación paraguaya aparece constituida por elementos extremadamente palpables: una cultura fuertemente campesina con insumos como el castellano y el guaraní entreverados en una convivencia concupiscente que enriquece y complejiza a ambos, y de la cual surge un hijo no esperado, pero evidentemente caro a los sentimientos de sus cultores, el *jopara.*

Usos, costumbres, mitos e instituciones ideológicas conforman el resto del cuadro, que sin embargo a poco de ahondar en los cuestionamientos se presenta claramente como una multiplicidad cultural fronteriza en proceso de desplazamiento y supresión mutua.

En el fondo, lo evidente es que toda la problemática cultural paraguaya aparece atravesada por un elemento central que hace a la vez de eje y de soporte de un engranaje nada funcional: la interrelación multiforme de dos lenguas, la cópula de dos culturas, y un bilingüismo que se insinúa apenas como la fachada de un proceso de supresión cultural de alcances todavía imposibles de estimar.

SEGUNDA PARTE:

Descripción histórica

Cuentan los primeros cronistas españoles en pisar tierras de los Carios que entre los salvajes no existían panzones ni jorobados y que si había algún cojo o tullido era por alguna herida de guerra.

[6] Melià. Op. Cit. pág. 70.

También encontraron los observadores que esos seres desconocían la propiedad, el dinero y la envidia, y que consideraban ridículo obedecer a un semejante. Recibir alguna paga equivalía para ellos a esclavizarse, y el mejor de todos era quien más compartía sus cosechas, su pescado y sus piezas de caza, no quien mejor las acumulaba.

Los civilizados cronistas encontraron que esos seres extraños elegían jefes sin ningún privilegio, fuero o prerrogativa y que si alguno resultaba mandón, simplemente lo destituían.

Las mujeres opinaban y decidían a la par que los hombres, y los adolescentes a la par que las mujeres, pero encontraron que ninguna palabra humana resonaba más fuerte que la voz de los sueños. Los salvajes obedecían a sus sueños como los cristianos a dios.

Comían cuando tenían hambre, y desconocían otro reloj que el apetito.

Y eran herejes y libertinos: la castidad no significaba nada para ellos. Tanto el hombre como la mujer podían romper el matrimonio a voluntad y andaban libres por la vida. Trabajar no les gustaba nada, y a cambio les encantaba inventar mentiras y parábolas para encantar a sus niños.

Los indios no podían entender la idea del infierno. Jamás habían oído hablar del castigo eterno y cuando los cristianos les amenazan con el infierno preguntan: *Pero... ¿estarán allí mis amigos?*[7]

Desconocían la gripe, la disentería y la lepra, y trataban todos sus males con extraños brebajes que provocan sueños exaltados.

Por sobre todo, eran seres libres como el viento, sin ataduras como el río, y fuertes como sus árboles de quebracho.

Esta historia mitad fantasía, mitad imaginaria, es probablemente el mejor retrato de la realidad del "encuentro" de dos culturas que no podrían sobrevivir juntas e inalteradas.

El contacto con el hombre blanco les aseguraría prontamente la enseñanza de todos los vicios que ignoraban, y en menos de un siglo estarían sometidos a tormento, convertidos –con suerte-- en esclavos a tiempo completo, reducidos al concubinato y diezmados por pestes.

El breve resumen histórico que sigue a continuación es una descripción de cómo fue implantado el sistema de sumisión y vasallaje que acabó con las culturas libres de esta parte del continente. El sistema que acabó con los *Ijara'yva.*

Los inicios

[7] Adaptación libre de *Memoria del Fuego II. Las caras y las máscaras* (Eduardo Galeano)

Lo que es el actual Paraguay conoció los primeros contactos con los conquistadores españoles en 1524 con la entrada de Alejo García, un portugués náufrago de la expedición de Juan Díaz de Solís, que desde las costas brasileñas, donde consiguió ponerse a salvo, recogió información sobre una probable vía a la Sierra de la Plata o el Alto Perú (Bolivia).

Acompañado de un grupo de 2.000 indígenas, García cruza la actual Región Oriental paraguaya des del Alto Paraná hasta la tierra de los Carios, persiguiendo el reino del "Rey Blanco". La travesía le impone más de un año de caminata, y una breve estadía en la tierra de los carios, en la actual zona central de Paraguay.

De allí consigue avanzar hasta las estribaciones de los Andes, en los bordes del Imperio Inca, donde asalta y mata para apoderase de los tesoros de la población.

Luego, repelido por la resistencia de los indígenas vuelve sobre sus pasos, tras dar muestras de lo que sería capaz por el codiciado metal dorado, y consigue enviar muestras de su botín antes de detenerse a la altura de lo que es actualmente la Villa de San Pedro, donde es muerto entre 1525 y 1526.

Es decir, el resultado del primer contacto de los conquistadores distó mucho de ser una exploración mutua idílica que por mucho tiempo se presentó como la historia oficial.

Pero las noticias sobre Alejo García y su llegada a la frontera del imperio incaico de Atahualpa desataron una verdadera avalancha de conquistadores desde España, y de aventureros ibéricos que se encontraban en la zona del Atlántico sudamericano.

Comenzando con Sebastián Gaboto en 1528, el desfile de salteadores blancos no cesaría en la tierra de los guario – carios, en un rosario de sucesos anecdóticos y conflictivos que viene al caso detallar, por el hecho de mostrar en parte la resistencia de los indígenas conquistados, las motivaciones de los conquistadores, y finalmente al menos parte del proceso de conformación de lo que hoy es el Paraguay.

Las noticias de oro llegaron a la expedición de Sebastián Gaboto, quien se decidió a abandonar una misión previamente asignada y remontar el Paraná Guasú en 1528. Encontró con relativa facilidad restos del botín de García en poder de grupos indígenas que se habían quedado con ellos, para los cuales los metales preciosos y ornamentos incas no tenían un valor en sí.

A partir de estos hechos, el Paraná Guasú pasaría a llamarse Río de la Plata, y esto marcaría el inicio del sistema de sojuzgamiento que primeramente se establecería como mecanismo para asegurar bastimento a los españoles que remontaban el río rumbo al Alto Perú.

Por este tiempo, y ante la perspectiva de nuevas aventuras de los españoles, se inicia por esta época un éxodo de un gran número de etnias hacia los montes del norte y el noreste de la Región Oriental, en un van intento de escape de la conquista. Mencionamos este hecho, porque para varios autores significa una primera partición del idioma guaraní, que se dividiría

en tres ramas emparentadas pero diferentes. Volveremos sobre este tema al momento de detallar la conformación lingüística paraguaya.

Gaboto tampoco pudo con la empresa: gran parte de su avanzada, a cargo de Miguel de Rifos fue aniquilada por los indígenas costeros, y el jefe debió volver a Sancti Sipiriti en busca de refuerzos, para intentar esta vez aliado con Diego de García otro adentramiento fallido: los carios serían quienes los repelerían en combate, a pesar de estar impresionados por el uso de los arcabuces, armas mágicas que lanzaban fuego de las manos de los blancos.

El sistema de dominación, sin embargo, comenzaría a ser implantado realmente con Juan de Ayolas, desde 1536. En este año, el español llega a la bahía de los carios y se enfrenta con ellos a la altura de la actual Asunción. El poder de fuego de los bergantines de Ayolas y la circunstancia especial del enfrentamiento de los carios con sus enemigos, los pámpidos del Chaco, llevarían a los naturales a proponerse la posibilidad de una alianza con los blancos, tras ser derrotados en combate.

Esperando introducir a los españoles en su sistema de reciprocidad, basado en una alianza de parentescos que convertía a los parientes políticos en aliados, una tradición que probablemente llevaba miles de años de práctica en su cultura, los guaraníes aceptaron lo que algunos historiadores llaman el "Pacto Hispano – Guaraní", sellado con la entrega de mujeres a los invasores.

Estos se convertirían en "Tovaja", o cuñados, de los cuales no cabría esperar traiciones ni mezquindades.

Según Melià[8], el cuñadazgo funcionó como tal sólo en un primer momento, mientras los indígenas seguían convencidos de que introducirían a los españoles en su sistema de reciprocidad.

Para los recién llegados, sin embargo, el pacto significaba básicamente la posibilidad de asegurarse un lugar de resguardo, provisiones y reparo en una travesía que se presentaba difícil hacia el objetivo del oro.

Esto llevó a un lugarteniente de Ayolas, Juan de Salazar, a fundar el 15 de agosto de 1537 la casa fuerte de Asunción en la bahía de los carios, de la cual no hubo acta fundacional por tratarse de una construcción militar. El lugar fue elegido por la alianza con los lugareños, la fertilidad de las tierras y las características aptas para la defensa militar del lugar.

El fuerte sería convertido en ciudad centro de la conquista en 1541 por Pedro de Mendoza. El caserío adquiriría el status de ciudad el 16 de setiembre de ese año como proyecto de soporte logístico a una conquista del imperio inca que se esperaba se diese a través del Río de la Plata.

Esta fundación militar primero, asentada como ciudad permanente con posterioridad, significaría igualmente el arraigo del cuñadazgo, que pronto se convertiría por excelencia en la

[8] Melià. *Una nación, dos culturas.* Op. cit.

vía para obtener mano de obra gratuita para el cultivo de la tierra y servicios sexuales de las primeras víctimas sistemáticas de la conquista rioplatense: las mujeres indígenas.

Concubinas, madres, brazos de trabajo

Antes de la llegada de los conquistadores, el prestigio de los jefes guaraníes no se daba por la posesión de tierras o bienes, sino por la posibilidad de sostener un linaje numeroso que permitiera una amplia gama de alianzas. Es decir, por el relacionamiento con otros grupos y familias a través del casamiento con sus mujeres, que a su vez dotarían al grupo del jefe de un linaje numeroso con hijas casaderas que permitirían la ampliación de esa política de alianzas y prestigio.

La poligamia era el privilegio de los principales jefes, y las mujeres eran el bien más preciado del esquema de parentesco. Las mujeres y su descendencia están a disposición del marido para producir la emancipación económica del grupo familiar.

A partir de la llegada de los españoles, sin embargo, las mujeres empleadas inicialmente en un intento por introducir a los blancos en el sistema de reciprocidad se convertirían prontamente en víctima de los abusos de éstos: dadas como esposas, se transformaron en pieza de trabajo.

En el nuevo esquema, la mujer es transformada en concubina, brazo de trabajo agrícola o criada, y procreadora. Un valor principalmente económico que podía ser trocado, vendido, trocado y jugado en apuestas, y no precisamente en un individuo de valor humano.

La consecuencia lógica de este sistema, pronto el hecho de ser madre se convirtió en una condena para la mujer guaraní, que explotada en las chacras era usada aún embarazada como reproductora de la mano de obra, y paría seres malditos desde el nacimiento, destinados al trabajo forzado y la esclavitud (no declarada) en el futuro.

La reacción a este sistema explotador fue una rebelión femenina silenciosa que se tradujo en una resistencia a procrear esos seres malditos, extendiendo la práctica del aborto inducido, los suicidios y procesos anticonceptivos como armas desesperadas ante una realidad desesperante.

Con el tiempo, no obstante, los propios mestizos producto de la cruza de españoles e indígenas (los mancebos de la tierra) se convertirían en enemigos de sus ancestros, en herederos de los hábitos brutales de sus progenitores blancos y en competencia para éstos mismos en la repartija de privilegios en las colonias. Y como el mestizaje en Paraguay no era un asunto clandestino, gozarían de privilegios y roles que ninguno de sus pares latinoamericanos conoció en la época, a pesar de su marginación en diversos sentidos.

Pero este no es un proceso que interese directamente a este breve estudio de los sistemas de sojuzgamiento impuestos por la conquista.

El sistema en auge

Las pestes, males desconocidos, la sobreexplotación, los conflictos interétnicos y el arreo de esclavos por parte de las tropas de mamelucos en el este del país, prontamente minaron la densidad demográfica de los indígenas en Paraguay.

Aunque los indígenas eran formalmente vasallos del rey de España y como tales no podían ser esclavizados, muy pronto el cuñadazgo dejó de ser una figura voluntariamente empleada, y el sistema de explotación se convirtió en un mecanismo explícitamente forzoso empleado por los conquistadores.

Los indígenas sometidos fueron reducidos a pueblos administrados por curas en los cuales formalmente se conservaba la dignidad del cacique, pero se establecieron los cabildos indígenas que en la realidad estaban supeditados a la decisión de los curas.

Estos vasallos del rey estaban obligados a pagar impuestos bajo la forma de un sistema esclavista no declarado: las encomiendas, forzosamente impuestas por los españoles.

Tres fueron las formas fundamentales de este sistema de explotación explícita: la mita, la yanacona y la naboria.

La mita era aplicada a los grupos de escaso número, no suficientes para constituir pueblos. Los indígenas cumplían tareas fundamentalmente domésticas y de fincas para los españoles durante dos meses al año, de por vida.

La yanacona consistía en un sistema esclavista a tiempo completo antiguamente empleado por los incas con pueblos sometidos que fue adoptado por los españoles, por el cual los indígenas poblanos eran sometidos a trabajos generales desde los 18 hasta los 50 años de edad. Los pueblos más castigados por la mita en Paraguay fueron los de Yaguarón, Altos, Ypané, Tobatí, Guarambaré y Atyrá.

La naboria, por su parte, fue el servicio doméstico impuesto a los niños, incorporados como "criaditos" de los conquistadores en un sistema de explotación de lo más vil.
Como los *pater familie* indígenas se negaban a entregar a sus hijas en casamiento y había casi desaparecido el cuñadazgo como figura voluntaria, los españoles recurrieron también a otra figura forzosa para "recaudar" vientres, sexo y mano de obra: las rancheadas o saca de indias de aldeas cuando sus parientes no las entregaban voluntariamente.

Al igual que sus antecesoras, las indias "sacadas" eran convertidas en bienes de uso y de cambio. Muchas de ellas se dejaban morir sin comer o mataban a sus críos.
Desde el inicio, esta explotación sistemática de parte de los invasores desembocó en rebeliones indígenas que fueron ahogadas en sangre.

Rebeliones

Hacia 1579, uno de los mayores intentos de emancipación se registró en la región comprendida entre los ríos Ypané y Jejuí, bajo el liderazgo del chamán Overá, quien convocó

a los naturales de la región para un gran éxodo hacia la "Tierra sin mal" (Yvy Marane'y), que finalmente es abortado por la deserción del chamán.

El más fuerte choque entre indígenas sometidos y españoles, sin embargo, se registraría décadas más tarde, en 1660 en el pueblo de Arecayá, en el actual departamento de San Pedro, contra el gobernador Alonso Sarmiento de Figueroa, quien había ido al lugar para "visitar" y obligar a los naturales a aportar mano de obra para los encomenderos.

Los indígenas del lugar atacaron el caserío donde el gobernador y los encomenderos se repartían indígenas, pero los atacados consiguieron resistir cinco días, hasta ser salvados por curas doctrineros e indios reducidos de otras villas.

El gobernador ordenó el apresamiento de 168 indígenas con sus familias y los trajo acollarados hasta Asunción, no sin antes ahorcar en el camino a los 13 principales jefes del alzamiento, quienes fueron "juzgados" y condenados post- mortem en Asunción, además de otros 10 dirigentes y el corregidor del lugar.

El resto fue convenientemente condenado a servidumbre de por vida as favor de los encomenderos y vecinos de Asunción. Un mes después de la rebelión, las ejecuciones seguían en la ciudad, y los esclavizados fueron instalados en las afueras de la actual Limpio.

El pueblo de Arecayá fue borrado del mapa.

Valía el espacio para detallar aquella rebelión, porque fue la última resistencia activa de los indígenas. Con posterioridad, la rebeldía se transformó en diversas variantes de una protesta de *brazos caídos*: el ñembotavy, el jaguajuka y el je'urei.

Pero por esta misma época, cuando ya el mestizaje biológico estaba ya concluido, aparecería otra tozuda y nada pasiva forma de resistencia: la penetración cultural de la lengua española por la lengua guaraní.

El Paraguay negro

Diezmados por las represiones además de los males antes nombrados, los indígenas pronto dejaron de cubrir la creciente necesidad de mano de obra de las explotaciones españolas en el Paraguay, y los conquistadores se vieron en la necesidad de recurrir a otras fuentes de mano de obra esclava africana para suplir la anterior. Este sería el último segmento racial importante en incorporarse a la conformación cultural paraguaya.

Los negros que eran cazados como animales en el Africa y traídos en condiciones inhumanas a América para ser vendidos como mercancías.

Los esclavos negros no fueron raros en la historia colonial paraguaya. A fines del siglo XVII constituían el 12 por ciento de la población en Asunción y sus alrededores, según un censo de la época.

Provenían de Guinea, Nigeria y Congo, y eran vendidos, donados o hipotecados como artículos de valor en las colonias españolas como cualquier valor de uso o de cambio.

Se los denominaba cabeza de negro o cabeza de esclavo en general. Y si estaban sin defectos y en edad productiva, se los llamaba pieza de indias, aptos para ser exportados a las "Indias" recién descubiertas en América.

La esclavitud se heredaba por línea materna. El hijo seguía el status jurídico de la madre, y probablemente por eso, los negros prefirieron las indias antes que las mujeres de su raza para evitar la esclavitud de su descendencia.

Los negros, sin embargo, desaparecieron de la historia oficial fundamentalmente por una razón biológica: el mestizaje les fue aclarando la piel y finalmente quedaron diluidos en los grupos híbridos que pueblan Paraguay hasta hoy.

En el argot del mestizaje, los distintos grados eran denominados de la siguiente manera:
Negro + Indio: Zambo
Negro + Blanco: Mulato
Mulato + Blanco: Pardo
Pardo + Blanco: Tercerón
Tercerón + Blanco: Cuarterón
Cuarterón + Blanco: Quinterón

La esclavitud persistió en Paraguay hasta la Guerra de la Triple Alianza, cuando los esclavos que sobrevivieron a las trincheras fueron liberados, en 1869. La medida apenas favoreció a 400 de los millares que poblaron Villeta, Emboscada, Paraguarí, Areguá, Tavapy y otras localidades.

Las órdenes religiosas como los jesuitas de Paraguarí y los mercedarios de Areguá, llegaron a contar con centenares de esclavos, muchos de ellos donados en concepto de limosna por los poderosos de la época.

El fundamento de la esclavitud es aristotélico: la esclavitud es un derecho natural; los rudos son corregidos por los sabios.

TERCERA PARTE:

Perfil de una nación con lenguas cruzadas

La maldición de no contar con los metales preciosos apetecidos por los conquistadores confinó históricamente a Paraguay al status de sitio no deseado --un "Paraíso de Mahoma" al decir de los moralistas de la época-- que ofrece el espectáculo de un mestizaje desembozado del cual surgen mancebos que se creen españoles, se nombran como españoles, y visten como españoles.

Un lugar donde la lengua indígena es la empleada corrientemente en las casas, en las calles y en las chacras; la herramienta cultural que trasvasa y canaliza la comunicación de indígenas, mestizos, negros y blancos.

Un lugar donde no hablar el idioma nativo es sinónimo de marginación cultural, aunque la lengua oficial sea la ibérica, en los documentos, en la administración y en las leyes, que por si fuera poco, fueron engendradas lejos de los ojos del rey el papa y sus respectivos representantes a lo largo de siglos de ostracismo.

En este escenario, sin embargo, al decir de Melià[9], con el guaraní original indígena relegado a la intimidad y el español elevado a la categoría de lengua "culta" que sin embargo pocos hablaban corrientemente, "poco a poco iba apareciendo un guaraní con todas las características de lengua vernácula: lengua materna de un grupo dominado social o políticamente por otro que habla una lengua diferente".

Es decir, se iniciaba un proceso de *diglosia*[10] en desmedro del prestigio del guaraní autóctono. Pero no sólo eso, sino además aparecía un *guaraní paraguayo*, híbrido y desestructurado por el castellano; una segunda lengua desprendida de la original, penetrada y penetrante respecto a otra impuesta por la fuerza de las armas y la conquista política.

El guaraní paraguayo, sostiene el autor, es el producto de la incorporación de estructuras gramaticales y de léxico provenientes del castellano, como reacción política a la marginación que sufrían los guaraníparlantes exclusivos, en un proceso de progresiva convergencia hacia la lengua dominante. Esto configuró una lengua coloquial reservada a la ronda de amigos y al trato íntimo, contrapuesta a otra oficial, culta y respetada, que tendría el acceso exclusivo a las áreas de manejo político y administrativo.

"De la historia lingüística se deduce que el guaraní paraguayo está muy ligado a la formación del campesinado, con él ha evolucionado y en él tiene sus manifestaciones más auténticas"[11], dice Melià, tal vez con prisa[12].

El guaraní autóctono permanecería por un buen tiempo en los grupos étnicos migrados a los montes desde la llegada de los españoles. Sin embargo, estos mismos grupos, como hemos visto, tendieron a desaparecer por las pestes, las guerras, la caza de esclavos y la reducción, hasta quedar en minúsculo número y en situación paupérrima. Es decir, invirtiendo los términos expuestos en nuestro marco conceptual, en este caso la cultura duró tanto como duraron físicamente las naciones que la practicaban.

---

[9] Melià, Bartomeu. *El guaraní dominante y dominado.* Apartado en *Una nación, dos culturas.* Edición y Arte. Asunción, 1997. Pág.41.

[10] *Diglosia:* convivencia de dos lenguas en un mismo escenario cultural, donde una goza de status político o social superior relegando a la otra.

[11] Melià. *El guaraní que nos hablamos. La cuestión del bilingüismo.* Opúsculo reproducido en *Realidad social del Paraguay.* J. Caballero – R. Céspedes, compiladores. CIDSEP. Asunción, 1999. Pág. 488

[12] Miguel Chase – Sardi sostiene en *Cultura Guaraní y cultura campesina: nexos apenas estudiados* (ensayo fechado en 1989) que "no existen estudios globales sobre las sociedades y culturas guaraníes ni sobre las campesinas paraguayas" que permitan conclusiones definitivas sobre la herencia, y más que nada sobre el proceso de imbricación de ambas culturas.

Con una visión ciertamente idílica, Melià sostiene que el tercer guaraní, uno que "fue desde el principio una lengua literaria, y lo que es más importante, no establecía dicotomías en las áreas semánticas"[13], fue el cultivado en las misiones jesuíticas, y obviamente desapareció con ellas. Según el autor, el guaraní de las misiones era "la lengua de los indios en un nuevo modelo de sociedad" que no imponía campos culturales de privilegio para una lengua en particular.

Otros autores, críticos al proyecto mesiánico de las misiones –que finalmente estaban a cargo exclusivo de misioneros y trastocaban profundamente la estructura de autoridad originales de las etnias reducidas, sin contar con que perseguían una meta de explotación y aculturación basada en lo religioso-- ofrecen una visión diferente respecto a las prácticas políticas, religiosas y culturales de las misiones.

No obstante estos reparos, es imprescindible reconocer la validez de los aportes de Melià (basados a su vez en los estudios de Joan Rubin) respecto a la configuración lingüística del guaraní paraguayo, cuyo detalle se presenta necesario dentro de este estudio, antes de desembocar en lo que parece ser la tendencia final de todo el proceso: La eventual consolidación de una tercera lengua, el *jopara*.

El Guaraní paraguayo. Origenes y caracteristicas

Apoyado en Rubin[14], Melià sostiene que los ataques más sistemáticos contra el guaraní datan de la era independiente del país. A nuestro entender, esto es plenamente explicable considerando el carácter expoliador, alienado y rapaz de la burguesía surgida del proceso de independencia del país. Este estrato social está dominado por mancebos de la tierra y europeos (esencialmente españoles en la primera etapa) migrados por diversos motivos y convertidos en una suerte de predadores económicos que, organizados en gavillas, fueron asaltando el escenario político para dominar desde allí el botín económico de cada época a lo largo de casi dos siglos.

En la etapa que lleva desde la independencia hasta la Guerra de la Triple Alianza (1864 – 70), el guaraní está oficialmente ignorado y desconocido de toda política educativa, aunque domina las comunicaciones interpersonales en el país, y es el evidente eje cultural de toda la nación. Después de la guerra, la situación cambia: el guaraní sufre una estigmatización formal declarada que duraría hasta pasada la mitad del siglo XX.
En ambos casos, el motivo de la discriminación es la creencia de que esta sociedad arcaica de indígenas marginados debe dar alguna suerte de salto adelante en el tiempo y convertirse en una sociedad moderna y con futuro.

Tras estas sucesivas formalizaciones, establecidas como normativa sociolingüística que segrega al guaraní, Rubin concluye que la pérdida de prestigio se traduce en el equivalente de un código de ascendencia social a saber:

[13] Melià. *El guaraní dominante y dominado.* Op. cit. Pág.42.

[14] Rubin, Joan. *National Bilingualism in Paraguay*. Obra citada por Melià. n.a.v.

1. El paraguayo se dirige a toda persona con mayor poder o prestigio y sin relación de confianza (*superiores y no solidarias* en Rubin); o también a personas de su mismo nivel pero sin familiaridad (*iguales pero no solidarias)* exclusivamente en español.

2. Sin embargo, emplea el guaraní con sus iguales *(iguales y solidarios)*, con personas de menor prestigio y de trato cercano *(inferiores y solidarios)*.

No obstante, el trato crea conflicto y provoca el uso indistinto de español o guaraní, o el empleo específico de uno de ellos en situaciones especiales, cuando el interlocutor es:

a. Una persona *superior pero solidaria* (los padres, los abuelos, etc.).

b. Una persona *inferior pero no solidaria* (sirvientes de otra familia, etc.).

Melià observa y agrega que el uso de ambos idiomas es también progresivo y situacional. Es decir, el guaraní es empleado en las situaciones del caso 1 a medida que avanza la familiaridad y el tiempo de la relación. También lo hace casi sin excepción en situaciones tales como una circunstancial estadía en el extranjero, donde la lengua surge como elemento de afirmación y solidaridad.

Y ya en 1971, nuestro autor encuentra que un escaso porcentaje de la población paraguaya es realmente bilingüe, dado que la porción rural es esencialmente monolingüe guaraní, en tanto que la urbana, viceversa. Es decir, existe en realidad una suerte de compartimentos estancos que distancian al campo de la ciudad, y por tanto a los centros de poder del trabajo.

A ello agrega que la situación especial del guaraní como lengua de transmisión oral, crea un grave riesgo tras la expansión del sistema educativo hispanoparlante que apenas incorpora como elemento marginal la enseñanza de un guaraní que por si fuera poco es extraño al guaraní corrientemente empleado por el campesino.

"Es ahora cuando el problema del *alingüismo* nos desafía con toda su crudeza"[15], diagnostica, antes de concluir que en Paraguay nadie puede ser bilingüe porque hay áreas carcelarias para cada lengua dentro de la estructura social, y porque el mayoritario guaraní se ha estancado en el tiempo y el espacio doméstico y ha perdido el tren de la modernización y de la incorporación de neologismos acordes con el transcurrir de la historia contemporánea.

Hijos multicolores

Tras las lecturas recurridas para este trabajo, podemos arriesgar, en cierta disidencia con Melià, que esta falta de evolución ha sido ciertamente contrapesada por la aparición de un híbrido de varias cabezas: El *jopara* o mixtura ("el español hablado en guaraní", según nuestro autor).

[15] Melià. *El guaraní*... Op. cit. Pág. 46.

Decimos, a casi una década de *El guaraní que nos hablamos* que la hibridación del guaraní puede ser interpretada como un proceso propio de una cultura en frontera o convivencia diaria con otras, más fuertes. Tanto es así, que la lengua nativa se halla en un creciente proceso de cruzamiento multigradual no sólo con el español sino también con el portugués, y en casos menos frecuentes con el alemán.

Hablamos de un cruzamiento multigradual, basados en datos empíricos obtenidos del trato diario, observando lo que ocurre en el ámbito rural y en el urbano, dependiendo de la lengua concomitante al guaraní. Para aclarar de qué hablamos al lanzar los conceptos anteriores, podemos ejemplificar:

a. El *guarallano:* En una zona típicamente rural paraguaya, donde el impacto del español es relativamente escaso, pero las necesidades propias podemos tropezar frecuentemente con una expresión similar a esta: **"aháko la hospitalpe araha che jaryipe, ha mba'eve ndo topái hese la doctor".** Observamos una fusión en la cual la lengua dominante –el español-- tiene un porcentaje mínimo pero imprescindible del discurso.

b. El *castení:* En sentido contrario, en una zona urbana promedio, podemos hallar una infiltración de sentido contrario: **¡¿Qué lo que te pasa así chera'a?! ¡Ndetavymapio!** En este caso, la proporción es contraria pero igualmente significativa que en el primer ejemplo. Claro que, tratándose de frases esencialmente interjectivas, las proporciones pueden resultar sobrecargadas, aunque ello puede ser interpretado como una suma y no una resta en favor de nuestro argumento.

c. Situaciones especiales: En tercer orden, creemos necesario agregar un elemento que no es tomado en cuenta habitualmente por Melià en sus escritos y reflexiones, probablemente porque el fenómeno puede ser más reciente que sus reflexiones: La fusión del guaraní con terceras lenguas, de las cuales el portugués es sin dudas la más importante. En Pedro Juan Caballero, por ejemplo, es verdaderamente corriente tropezar con una frase como la siguiente: **- Iporaite la che paletó, chera'a** (es tan lindo mi saco, amigo, en portugués hablado en guaraní, siguiendo a Melià). Y también es corriente dar con una réplica como esta: **- Anivéna la re misturátei, katu** (no combines más los idiomas).

Jerigonza, evolución, fusión, recurso de sobrevivencia, o modificación lingüística incestuosa, lo cierto es que el proceso de hibridación del guaraní existe desde hace tiempo. No así una política oficial o de la intelectualidad al respecto. Los estudios son parciales o ligeros, y no pasan de la mera diagnosis o la llana especulación.

Es posible que el jopara sea una muleta que ayude a mantener la estructura fundamental del guaraní, pero sobre una base especulativa, también es posible que sea un explosivo activado contra sus propios cimientos. Es posible incluso que se trate de una diáspora guaranítica que dará lugar a una tercera y tal vez a una cuarta lengua probablemente también de tradición oral,

al fin de los tiempos cuando el guaraní se haya disuelto, pero las conclusiones no pasarán de este nivel predictivo hasta tanto los estudios hayan ganado terreno, al respecto de lo cual no somos optimistas.

Aun más, al fenómeno de fusiones del guaraní con sus lenguas fronterizas, a la educación "extranjera" para el guaraniparlante, se debe sumar un elemento llegado con fuerza en los últimos 20 años al país: *la televisión*. A la fecha, la ANDE asegura que 87 por ciento del territorio está cubierto por las redes eléctricas, y oficialmente la venta de estos aparatos ha crecido a niveles explosivos en promedios que superan el 30 por ciento anual en la década[16] anterior a 1996, en un ritmo crecientemente expansivo.

El producto llegado a través de las ondas televisivas es esencialmente en español y además en un español generalmente extraño al castellano promedio hablado en el país.

En fin, junto con el fenómeno de los medios electrónicos de comunicación, otros elementos tales como la *descampesinización* del campo, la *ruralización* de las ciudades, o las cíclicas migraciones a las urbes regionales en períodos de grave carencia económica, conforman toda una trama de vetas probables de investigación respecto al bilingüismo paraguayo, y sin embargo permanecen inexploradas y bajo riesgo de quedar sepultadas por avalanchas de otros problemas que se insinúan cercanos.

Pero el planteamiento de estas y otras problemáticas relacionadas con el tema que nos ocupa, merecería un tratamiento exhaustivo y detallado en un sinnúmero de ensayos y proyectos que no caben en el marco de este examen, por lo cual parece adecuado pasar a una conclusión que será necesariamente sumaria y parcial, aunque con el agregado de varias hipótesis, unas prestadas y otras propias.

PARTE CUARTA:

Conclusión

Para el gusto personal de quien suscribe, dentro después de lo visto a lo largo de estas páginas, la conclusión más acabada y coherente parece favorecer a Melià: el guaraní es diglósico respecto al español, y el individuo monolingüe guaraní está condenado a padecer desde una merma de oportunidades de educación hasta discriminaciones laborales por esta causa.

Sin embargo, como este ensayo está planteado a modo de ejercitación de conceptos, parece adecuado ensayar una tesis propia (declaradamente apriorística y elemental) resultante de agregar ideas y formular variantes a las propuestas de Melià. El resultado es el siguiente:

[16] Vide Secretaría Técnica de Planificación.

1: Se puede agregar que –con base en la experiencia del guaraní y otros casos como el *crèole* y los *pidgins*[17], siempre que dos o más comunidades lingüísticas se hallen en contacto prolongado, es posible llegar a la conformación de una lengua local híbrida y tributaria de otra u otras lenguas. Es posible que el *jopara* urbano típico (resultante de guaraní + español) sea efectivamente esa tercera lengua en conformación y que el mismo fenómeno progrese con otras (portugués, por ejemplo). Desde ya, existen elementos para considerarlo un protoidioma en cualquiera de los casos citados.

2: También es posible que simplemente el guaraní esté en proceso de *desplazamiento lingüístico*. Es decir, en tránsito de abandono de su práctica como lengua materna. Este fenómeno ocurre con frecuencia cuando se integran dos grupos culturales diferentes. La minoría tiende a tomar la cultura mayoritaria circundante. Se debe tomar en cuenta que hasta por lo menos mediados de siglo, la mayor parte de la población paraguaya era casi exclusivamente guaraniparlante, pero que esta proporción se invirtió aceleradamente con la difusión de medios masivos de comunicación, con ayuda del carácter ágrafo del guaraní y la consecuente dificultad de la acumulación del saber en esta lengua, además de la difusión del sistema educativo formal.

3: Existe un proceso de *aculturación lingüística* del guaraní paraguayo, entendida como una acelerada deformación, restricción y retroceso de su uso respecto a la primera mitad del siglo, sobre todo desde la aparición de la televisión a mediados de la década de 1970. En este proceso, la televisión debe ser considerada como *factor cultural.*

4: Pero también existe un *factor político – económico* concomitante y es que el estado paraguayo carece de proyecto real de pervivencia a futuro, y por tanto carece de los rudimentos organizativos para establecer una política educativa acorde con las necesidades evolutivas del guaraní, que busque su afirmación frente a una lengua dominante.

5: Finalmente, un tercer factor, estrechamente relacionado con el anterior es el *factor demográfico*, que atraviesa tanto el problema político como el cultural, y se trata de la evidente pero poco estudiada descampesinización del campo paraguayo producto de grandes desplazamientos humanos provocados por el acaparamiento de la tierra, la urbanización de las áreas rurales y la campesinización de los cinturones de miseria de las ciudades en un continuum cultural amorfo.

BIBLIOGRAFIA

Bousfield, Walter. *Verbal learning and verbal behavior.* McGraw – Hill. Nueva York, 1961.

Ervin – Tripp, Susan. *Desarrollo del Lenguaje.* Artículo en Enciclopedia internacional de las ciencias sociales. Once tomos. Aguilar, México, 1982.

[17] *Crèole y Pidgins* son idiomas resultantes de fusiones entre varias lenguas. El primero tiene por base el francés, el segundo el inglés, pero incorpora estructuras del español, portugués y lenguas africanas.

Melià, Bartomeu. *Una nación, dos culturas.* Edición y Arte. Asunción, 1997.

Tylor, Edward B. *Primitive culture.* Dos tomos. Editorial Smith. Gloucester, USA, 1958.

Bobbio, Norberto. *Diccionario Político*. Dos tomos. Publimex. México, 1998

Galeano, Eduardo. *Memoria del Fuego.* Dos tomos. Editorial del Chanchito. Montevideo, 1992.

Melià. *El guaraní dominante y dominado.* Apartado en *Una nación, dos culturas.*

Melià. *El guaraní que nos hablamos. La cuestión del bilingüismo.* Opúsculo reproducido en *Realidad social del Paraguay.* J. Caballero – R. Céspedes, compiladores. CIDSEP. Asunción, 1999.

Chase – Sardi, Miguel. *Cultura Guaraní y cultura campesina: nexos apenas estudiados.* Ensayo reproducido en *Realidad social del Paraguay.* J. Caballero – R. Céspedes, compiladores.

Gumperz, John J. *Comunidades bilingües.* Artículo en Enciclopedia Internacional de las ciencias sociales.

Susnik, Branislava. *El guaraní en la vida socioeconómica colonial*. Ensayo en *Pasado y presente de la realidad social paraguaya.* Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. Asunción, 1995.

Susnik, Branislava. *Una visión antropológica del Paraguay*. Museo Etnográfico Andrés Barbero. Asunción, 1993.

Godoy Zyogas, Marilyn. *Orígenes de la supremacía masculina en la sociedad paraguaya.* Ensayo en *Pasado y presente de la realidad social paraguaya.* Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. Asunción, 1995.

Velázquez, Rafael Eladio. *Rebelión de los indios de Arecayá.* Ensayo en *Pasado y presente de la realidad social paraguaya.* Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. Asunción, 1995.

Plá, Josefina. *La esclavitud en el Paraguay, el rescate del esclavo.* Ensayo en *Pasado y presente de la realidad social paraguaya.* Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. Asunción, 1995.

Cardozo, Efraim. *El Paraguay colonial.* El Lector. Asunción, 1996.

Cardozo, Efraim. *El Paraguay en la conquista.* El Lector. Asunción, 1996.

NOVAPOLIS
Revista de Estudios Políticos Contemporáneos
http://novapolis.pyglobal.com