



# debate 4

revista digital de políticas públicas

agosto 2014



## UN AÑO DE GOBIERNO: ¿Qué evaluamos?

contenido

El discurso presidencial: Amable y poco convincente,  
*José Carlos Rodríguez*

La Gestión Pública en salud. Algunas reflexiones críticas sobre el  
periodo Agosto 2013 – Agosto 2014, *Agustín Carrizosa*

El Sistema Educativo: Un año de gestión en un contexto de  
precariedades y de conflictos de intereses, *Rodolfo Elías*

Seguridad Ciudadana: Una agenda de mucho discurso y pocas  
políticas, *Corina Leguizamón*

Expectativas insatisfechas, *Raúl Ayala Diarte*

Los desafíos de las relaciones exteriores del nuevo gobierno,  
*Fernando Masi*

Transparencia y participación ciudadana, *Martha Ferrara*



py paraguay  
debate



# UN AÑO DE GOBIERNO: ¿Qué evaluamos?

La tarea de evaluar una gestión de gobierno se presenta siempre como una labor difícil, pero ineludible. Difícil, porque toda evaluación implica un ejercicio reflexivo, en donde se pone a prueba la capacidad de los analistas de contemplar de forma crítica el complejo juego de relaciones entre actores gubernamentales y sociedad civil. Ineludible, pues la necesidad de pensar las acciones y alcances de la gestión gubernamental es un ejercicio más que necesario, que nos permite conocer no solo el alcance real de los logros obtenidos sino también los principales elementos a ser atendidos para superar las dificultades actuales.

A un año de iniciada la gestión de gobierno del presidente Horacio Cartes, la cuarta edición de la Revista Debate propone reflexionar acerca de los alcances obtenidos por el gobierno en materia de desarrollo de políticas públicas. Para ello se colocan interrogantes diversas: ¿Cuáles han sido las principales políticas públicas implementadas desde el actual gobierno? ¿Cuáles fueron sus primeros efectos? ¿Cuáles son los principales desafíos a superar, a fin de empezar a saldar deudas históricas a nivel país?

La presente edición plantea un recorrido por distintas áreas, generando diversos análisis que parten de una mirada multidisciplinaria de la problemática en cuestión. De este modo, los distintos artículos propuestos abordan aspectos tales como las políticas en salud, educación, desarrollo económico, relaciones internacionales, transparencia en la gestión pública y gobernabilidad.

José Carlos Rodríguez abre el debate, discutiendo las propias implicancias del último discurso presidencial ante las instancias legislativas el pasado 1 de julio. En su artículo, *“El discurso presidencial: Amable y poco convincente”*, Rodríguez analiza el conjunto de ideas centrales que se mueven en torno a la autoevaluación del Ejecutivo, a un año de su gestión, y la visión de país que puede vislumbrarse a partir del examen de sus expresiones.

En su material *“La Gestión Pública en salud: Algunas reflexiones críticas sobre el periodo agosto 2013-agosto 2014”*, Agustín Carrizosa se propone la tarea de evaluar las políticas de salud pública a un año de gobierno, ateniéndose a los cambios y continuidades que esta gestión guarda en relación a las anteriores. De este modo, el autor plantea como necesidad inminente caminar hacia una política de descentralización en materia de servicios públicos en salud.

Rodolfo Elías nos presenta un escenario educativo marcado por expectativas y apremios. En su artículo *“El sistema educativo: Un año de gestión en un contexto de precariedades y de conflictos de intereses”*, se analizan temas como la inversión en educación, la administración del sistema educativo, el estado actual de la infraestructura escolar disponible y la implementación de programas específicos. A la par, se desglosan las vicisitudes de una gestión que inicia sus primeras acciones, en una coyuntura caracterizada por constantes enfrentamientos entre el Ministerio de Educación y los gremios docentes.

En su escrito “*Seguridad Ciudadana: Una agenda de muchos discursos y pocas políticas*”, Corina Leguizamón insiste en la necesidad de vincular el concepto de seguridad a la de desarrollo humano, a fin de comprender a las políticas de seguridad ciudadana desde una perspectiva de derechos, capaz de responder de manera eficiente contra las desigualdades e inequidades vigentes en nuestra sociedad y reducir de forma efectiva los distintos tipos de violencia social. Partiendo de este ejercicio reflexivo, la autora insiste en la necesidad de una articulación de esfuerzos entre las distintas instancias del Estado, a fin de superar las falencias actuales en la materia.

Raúl Ayala Diarte contrapone las expectativas en el ámbito económico generadas durante la campaña electoral en relación a los resultados hoy observables. En su artículo, “*Expectativas insatisfechas*”, resalta aspectos positivos del nuevo gobierno y la actual coyuntura, tales como la priorización de un gabinete compuesto por técnicos de calidad, el crecimiento en iniciativas vinculadas al sector privado como el de la construcción, la estabilidad económica alcanzada y la disminución de los índices de pobreza general, a partir del crecimiento de los ingresos de la población más carenciada. Insiste en marcar las debilidades de la actual gestión en materia de seguridad, plantea dudas en torno a la aplicación eficiente de la inversión pública con participación privada e interrogantes con relación al uso eficiente de recursos provenientes de la inversión extranjera, entre otros aspectos.

En “*Los desafíos de las Relaciones Exteriores del nuevo gobierno*”, Fernando Masi nos presenta un análisis crítico del accionar del presente gobierno en el campo de las relaciones internacionales. Resalta como aspecto positivo de la actual gestión su capacidad de superar dificultades internas para lograr la reinsertión de Paraguay en los escenarios regional y mundial. No obstante, advierte sobre la necesidad urgente de diseñar una verdadera política exterior de Estado, basada en planificación estratégica, con proyección en el tiempo y capaz de adaptarse a los cambios del contexto internacional.

Finalmente, Marta Ferrara propone un análisis de la experiencia en transparencia y participación ciudadana en la actualidad. Para ello, elabora una mirada de largo aliento que se extiende hasta los primeros años de la transición democrática en Paraguay, a fin de dar cuenta de una caracterización de la actual gestión. En su artículo, “*Transparencia y participación ciudadana*”, la autora critica la permanencia de un modelo corporativo en las instancias de decisión gubernamental, que se opone al modelo de representación democrática.

Esperamos que todas estas reflexiones sirvan de apoyo crítico y reflexivo para el análisis del actual periodo de gobierno presidencial, sus dificultades, avances y desafíos.

# EL DISCURSO PRESIDENCIAL: AMABLE Y POCO CONVINCENTE

JOSÉ CARLOS RODRÍGUEZ

El discurso presidencial de Horacio Cartes, bien ordenado, con muchas expresiones de gentileza, buenos modales, llamando al diálogo, principios generales políticamente impecables, bendiciones, con algunos detalles inexpresivos, no resultó muy convincente. Se enunciaron más actos, iniciativas y cobertura que recursos a ser utilizados o metas a ser alcanzadas. Y, además, aunque ello sea comprensible por ser el primer año, casi sin resultados. En ese sentido sí fueron notables las omisiones como las enunciaciones.

El primer discurso de un presidente tiene un significado particular. Inicia un periodo, muestra las maneras como el Jefe de Estado ve al país y a su tarea. El núcleo articulador del discurso estuvo dado por tres ejes: *Apertura al mundo*, *Desarrollo inclusivo* y *Lucha contra la pobreza*. Estos son puntos de consenso nacional y de compromiso particular de la gestión Cartes.

**APERTURA AL MUNDO**, era un viejo tema y una emergencia nueva. Viejo tema, porque el Paraguay ha enfatizado su ‘mediterraneidad’ como uno de los principales problemas para el desarrollo, desde siempre. Nuevo tema porque, después del juicio expreso al presidente Fernando Lugo, el país había quedado aislado y condenado regionalmente, que es el área donde se desempeña. Una buena parte

## José Carlos Rodríguez

Doctor en Sociolingüística por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHES), en Francia. Obtuvo becas de investigación para la Stipendien Werk Lateinamerika Deutschland E.V. (ICALA) y la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos.

Fue coordinador de investigación de la Comisión de Verdad y Justicia (informe final), sobre la violación de Derechos Humanos en tiempos del autoritarismo y el periodo ulterior. Ha realizado tareas técnicas y de asesoramiento tanto en el sector público como en el privado.

Es socio fundador del Centro de Documentación y Estudios.

Cuenta con una importante producción bibliográfica, distribuida entre artículos en revistas científicas, libros y capítulos de libros e informes.

de su discurso narra cómo se reestructuraron las relaciones internacionales, desgarradas por el gobierno de Federico Franco, al cual no se refiere. En este tema se han dado éxitos tangibles, el Paraguay regresó al mundo de la región, en el cual estaba marginado.

**DESARROLLO INCLUSIVO** incluye variados temas. Un *gasto público moderado*, para lo cual hizo la Ley de Responsabilidad Fiscal; *Superación de déficit fiscal*, para lo cual hizo una contención de los gastos corrientes; *Alianza Público Privada* para movilizar recursos privados en las obras y servicios públicos (con muy poco control); *Contratación de una gruesa cuantía de crédito*, sea por los bonos soberanos: US\$ 750 millones, este es un dinero más caro y sin regulación; sea por el uso de disponibilidades de los organismos multinacionales: US\$ 779 millones, este es dinero más barato y regulado. Todo eso va a mover la economía pero sin aumento de los ingresos fiscales; al contrario, con disminución del patrimonio público en US\$ 1.529 millones. Una cuenta que deberán pagar las futuras administraciones, y la actual, que tiene déficit.

Se destaca la *ejecución de obras públicas*, que se presenta como mucho más elevada que las administraciones pasadas. Una manera particular de hacer cuentas, que no parece tener consenso, porque lo que caracterizó el inicio de la administración actual había sido la falta de puntualidad en muchos pagos y la demora en la apertura de nuevas licitaciones.

Finalmente, en este tópico se mencionan un proyecto de regulación sobre la inversión de fondos provisionales y un fondo para apoyar las pequeñas empresas.

**LUCHA CONTRA LA POBREZA**, acá se menciona la caída de la pobreza ocurrida en los últimos años de los gobiernos anteriores, y se presenta al programa *Sembrando Oportunidades*, que busca asistencia sistemática a la agricultura campesina, con una meta de apoyo a 120.000 familias. Eso iría acompañado por la construcción de viviendas y caminos rurales. Se aumentarían transferencias monetarias (*Teko Porã*) de 80.000 a 100.000 familias y sostiene el programa de adultos mayores, unas 100.000 familias. Se relata también la capacitación de jóvenes.

En *educación* se presentan sobre todo los apoyos y financiamiento dados a la infraestructura escolar, provisión de complemento alimentario y útiles escolares. Una narrativa muy escueta que no se adentra sobre las metas educativas. En *salud* se propone fortalecer las unidades de salud familiar y se menciona el combate exitoso contra el dengue, así como el fortalecimiento de algunos programas. Poca formulación de propósitos.

Bien por el reparto de útiles y meriendas escolares, bien las unidades de salud familiar, pero poco o nada sobre superación de los problemas, sobre todo cuando hay mucho temor a que los gastos sociales puedan ser la variable de ajuste en una administración que propone el *rigor administrativo*, más que su expansión. Algo similar tuvo lugar sobre el tema de SEGURIDAD. Se afirma un proyecto de Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana; se presenta la solidaridad con las víctimas del EPP, se enuncia la decisión de combatirlo; se cuenta el número de capturados por delitos comunes: 22.758 detenidos, más de 60 detenidos por día. Bien interesante sería escuchar cómo evoluciona, aumenta o disminuye, la perpetración de los actos ilegales y punibles.

# LA GESTIÓN PÚBLICA EN SALUD. ALGUNAS REFLEXIONES CRÍTICAS SOBRE EL PERIODO AGOSTO 2013-AGOSTO 2014

AGUSTÍN CARRIZOSA

## Advertencias iniciales

Antes que nada creo importante señalar que es muy difícil evaluar la efectividad de una política de gestión pública en un periodo tan corto como es el de un año. Más aún cuando se trata de medir el impacto de la gestión, porque normalmente los cambios en los indicadores de impacto, como son los indicadores de mortalidad o morbilidad, requieren más tiempo (en algunos casos hasta 5 años o más) para ser afectados significativamente, a fin de medir su real impacto.

En cambio, sí nos resulta más fácil evaluar los procesos de gestión y sus vicisitudes en un periodo menos extenso, aunque teniendo siempre presente que dicha gestión no se puede aislar en el tiempo de su historia, del contexto y de las coyunturas en las que se ejerce dicha gestión.

Con esto intento decir que no se puede medir una gestión sin tener en cuenta los procesos anteriores, el contexto actual (políticas, económicas o sociales) en el que se ejerce y las diferentes coyunturas que pueden afectar la efectividad de la gestión (epidemias, inundaciones, económicas o políticas).

También me parece importante diferenciar los hechos reales que se basan en la evidencia de lo que se denomina percepción u opinión pública. Y con esto no quiero decir que uno sea más importante

### Agustín Carrizosa

Es doctor en Medicina y Cirugía de la Universidad Nacional de Asunción, 1971, y Máster en Administración de Empresas de la Universidad Católica y el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas-INCAE, 1993. Cuenta con una especialidad en Psiquiatría Clínica y una Certificación en Reforma del Sector Salud y Financiamiento Sostenible del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial del año 1997, del Banco Interamericano de Desarrollo en Negociación, 1998. Fue jefe de Gabinete Técnico del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (con rango de viceministro) y, desde 1994 hasta la actualidad, presidente ejecutivo de la Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo- CIRD. Ha trabajado como consultor en áreas relacionadas al Desarrollo y Cambio Organizacional, Inteligencia Política y Liderazgo Gerencial tanto dentro del país como en el exterior, con OPS\OMS, el BID, Banco Mundial, la USAID, la Konrad Adenauer.

que otro, porque muchas veces la opinión ciudadana tiene más fuerza y consecuencia sobre la gestión pública que la cruda realidad.

Teniendo en cuenta estos elementos quisiera aventurarme a hacer una apreciación de la gestión del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSP y BS) en el periodo agosto 2013-agosto 2014 (primer año de gobierno de Horacio Cartes), limitada en algunos casos por la falta de una fuente de información confiable.

## Centralización administrativa

En primer lugar, podría advertirse como un aspecto preocupante de la actual administración la excesiva centralización a la que se está volviendo. Uno de los logros (creo que el más importante) de la gestión de la salud de los últimos 10 años o más ha sido el proceso gradual de descentralización del sistema de servicios de salud.

La descentralización de la toma de decisión hacia las regiones sanitarias y hospitales especializados, acompañada de una mayor agilidad en los procesos administrativos y operativos, la incorporación estratégica de los gobiernos locales en la planificación y el control de los resultados, el fortalecimiento de los Consejos Locales de Salud (CLS) y el Fondo de Equidad, la formación de las unidades de atención de la familia (USF) con los equipos de Atención Primaria en Salud (APS), han incrementado notablemente la cobertura de la salud y la distribución más equitativa de los recursos en salud para la mayor parte del territorio nacional.

Este proceso de instalación de una política más descentralizada, que ya tiene un trayecto bastante largo (más de 10 años) y sostenido, no solo ha logrado mejorar el acceso a la atención de salud sino que, más importante aún, ha elevado la confianza ciudadana hacia el sistema de salud pública. Hoy la ciudadanía entiende mucho más que la salud pública es un derecho suyo y, sobre todo, confía en que podrá recibir respuesta a sus demandas (accountability).

Este cambio, más bien brusco, desde un modelo ligeramente descentralizado (el cual tampoco ha sido demasiado amplio, puesto que aún no existe una Ley de Descentralización que sustente legalmente el proceso) a un modelo nuevamente centralizado, ha generado dificultades tanto en la burocracia interna (sobre todo en los procesos de compra y abastecimiento) como así también en el clima organizacional (confianza interna) de los servicios periféricos o descentralizados. Aquí me parece importante señalar que la gestión descentralizada es normalmente una respuesta técnica a sistemas de gestión que crecen y se diversifican, haciendo más difícil la distribución equitativa y oportuna de los recursos.

El retroceso de una política de desconcentración/descentralización buscando mayor control se puede observar tanto en la gestión de la misma Dirección General de Descentralización del ministerio, la cual ha reforzado los mecanismos de control sin aumentar la comunicación capacitante o instructiva a los Consejos Locales de Salud para que estos los conozcan y puedan adaptarse al nuevo sistema, como también en el retraso actual de las transferencias del Fondo de Equidad a estos sistemas. Aunque entendemos que este retraso se debe en gran medida a la falta de transferencias del Ministerio de Hacienda y observamos que hay una tendencia a normalizarse.

Los Consejos de Salud han significado un aliado estratégico para la administración del sistema de salud, tanto colaborando con el MSP y BS en la definición de las necesidades concretas de cada unidad territorial, como apoyando a los servicios de salud local con recursos propios o con el Fondo de Equidad, con el que han cubierto las necesidades más urgentes de los servicios locales. Además, la participación de los CLS ha dado una mayor legitimidad y apoyo político a la gestión del ministerio en el nivel local. Consecuentemente, un debilitamiento del vínculo del ministerio con los CLS puede significar la pérdida de un aliado estratégico fundamental y la pérdida de la confianza ciudadana.

## Los equipos gerenciales

Otro aspecto que creemos afecta el clima organizacional (aliados internos) del ministerio tiene que ver en gran parte también con la instalación de un nuevo equipo gerencial formado por personas (muchas de ellas) extrañas o poco conocidas en este ámbito ministerial. Esto no es necesariamente negativo, es normal que un ministro quiera gobernar con un equipo de su confianza, pero requiere primero de un proceso de culturización organizacional que también lleva su tiempo y que si no se tiene en cuenta puede producir turbulencias y falta de compromiso.

Puede observarse que muchos de los integrantes del equipo del ministro provienen originalmente del Instituto de Previsión Social (IPS), institución que maneja otros códigos y principios diferentes del ministerio, debido a la diferencia en sus misiones. Esta diferencia en cuanto a misión institucional también puede incluirse en el énfasis “médico-hospitalario” de la actual administración, afectando de forma significativa su gestión.

## La gestión de las contrataciones

La centralización de la gestión (del actual modelo de salud) se ha traducido en una reducción bastante significativa del número de las Unidades Operativas de Contrataciones (UOC) del MSP y BS. De unas 40 (en el año 2013) a una sola que se ha transformado en la Dirección de UOC desde este año (2014). Esta reducción rápida de las UOC ha significado un incremento sustancial en el tiempo de los procesos de compra y contratación, así como un retraso en la ejecución del presupuesto (alrededor de un 25% a la fecha, estos datos no han podido ser corroborados por el MSP y BS).

**Los Consejos de Salud han significado un aliado estratégico para la administración del sistema de salud, tanto colaborando con el MSP y BS en la definición de las necesidades concretas de cada unidad territorial, como apoyando a los servicios de salud local con recursos propios o con el Fondo de Equidad, con el que han cubierto las necesidades más urgentes de los servicios locales.**



Algunos efectos que estamos observando como consecuencia de esta disminución en el número de las UOC son el retraso en las licitaciones y la falta de abastecimiento oportuno en algunos servicios de salud.

Consecuentemente con lo señalado, también ha disminuido la agilidad de la gestión operativa. Esto se traduce en una falta importante de abastecimientos (medicamentos e insumos), generando un sentido de incertidumbre en los niveles más descentralizados de sistema de servicios e inseguridad en la población que no recibe a tiempo respuesta a sus demandas.

Todo lo señalado amenaza la confianza que el ciudadano ha ido depositando en el sistema del servicio de salud a lo largo de los últimos años. Tal reducción en la confianza se puede observar en las encuestas de opinión realizadas por diferentes organismos (Barómetro de las Américas 2014 LAPOP y la Encuesta “Qué quiere la Gente” 2014) a lo largo de los últimos meses, como también se percibe a primera vista simplemente hablando con la gente.

### **El modelo de salud: oferta vs. derechos**

Otro aspecto que ha afectado la efectividad de la gestión actual es el retorno a un modelo de salud pública sustentada en una oferta principalmente médica y no en una visión más amplia sustentada en los derechos, en los determinantes de salud o en la cobertura sanitaria.

Estos modelos últimos son más inclusivos o integrativos, alineando los esfuerzos colectivos y la participación ciudadana como componentes esenciales del sistema de salud. Mientras que el modelo exclusivamente médico-hospitalario fragmenta el sistema sanitario, limitando la atención sanitaria exclusivamente a la atención del enfermo, y a un modelo exclusivamente pasivo receptivo de salud pública (se atiende a los pacientes que llegan al servicio). Sin embargo, estos dos modelos no tienen por qué ser contrapuestos, sino complementarios, para lo cual se requiere de un proceso de síntesis y unificación (integración).

Estamos observando que con esta política más “asistencialista-médica” se han fortalecido los servicios de salud (más recursos y mejores salarios), lo cual es bueno, pero sin embargo el sistema de atención primaria se ha debilitado. Este incremento de los salarios ha instaurado sin embargo una inequidad salarial en el sistema, ya que actualmente un médico de los servicios de salud gana por 12 horas semanales de atención en consultorios lo que un médico de APS gana en 40 horas semanales de trabajo, generándose un incentivo negativo que puede afectar con el tiempo a las USF. Tampoco se ha logrado una mayor integración de estas unidades de atención primaria a la red de servicios de salud (hospitales, centros de salud, etc.), una dificultad que el sistema arrastra desde la creación de las USF y que hasta ahora funcionan de forma paralela a la red de servicios y que consecuentemente resta integralidad y efectividad al sistema.

Esta fragmentación y descoordinación entre servicios y USF se está traduciendo en un retraso en la cobertura de vacunación y otros programas preventivos y de atención primaria.

### “Telemedicina” y “costeo”

Un aspecto positivo, pero que también necesita ser gerenciado para que su incorporación como herramienta médica sea eficiente, conforma la práctica de la “telemedicina”, que está siendo implementada en varios hospitales distritales, y el “costeo” (conocer el costo) de servicios y prestaciones para implementar una gestión más racional y eficiente del gasto.

### Modelo y sistema de salud pública

Por último, me parece importante entender que todo cambio de modelo de política o de gestión tiene su impacto sobre todo el sistema. Por ejemplo, la política de gratuidad ha logrado un gran incremento en el acceso de las personas a los servicios de salud, que ha aumentado en casi un 100%; sin embargo, la disponibilidad o la velocidad en el acceso y gestión de los recursos ha sido insuficiente y un verdadero cuello de botella para la propia política. Y esto tiene que ver con las decisiones que se toman con fines políticos o técnicos (con visión de inversión).

Ambos tipos de decisiones son igualmente importantes y cada una de ellas tiene repercusiones distintas en la gestión. Y el gerente público no solo tiene que saber qué decisión tomar y cuándo, sino sobre todo saber de qué manera esa decisión afectará la gestión.

También es importante entender que todo proceso gerencial es normalmente un continuum y que cuando uno hace cambios, la inercia propia de la gestión anterior no cambia tan rápidamente y requiere de un tiempo adaptativo que, si no es tomado en cuenta, afectará negativamente (resistencia) todo intento de cambio. En este sentido, estudios recientes sobre la sostenibilidad de los resultados logrados en un proceso de cambio muestran claramente cómo la continuidad de los procesos (sucesivas gerencias) asegura un impacto más sostenible.

# EL SISTEMA EDUCATIVO: UN AÑO DE GESTIÓN EN UN CONTEXTO DE PRECARIIDADES Y DE CONFLICTOS DE INTERESES

RODOLFO ELÍAS

El presente análisis de la gestión del sistema educativo se basa en temas que estuvieron presentes en la información y en el debate, e incluye los siguientes aspectos: a) situación de la infraestructura escolar: estado y mejoramiento de las aulas y otras construcciones, programas complementarios: distribución de útiles, merienda y almuerzo escolar; b) administración del sistema educativo: situaciones contractuales, llamados a concursos, identificación de irregularidades y acciones legales como despidos y suspensión a funcionarios que no cumplen sus responsabilidades y el acceso de información pública sobre nóminas, salarios, etc., a través de un portal de datos en internet; c) relaciones, más que nada de conflicto, entre las organizaciones docentes y el gobierno por medidas tales como el veto del Ejecutivo al proyecto de ley de jubilación docente, limitación de las licencias sindicales, entre otras; d) la inversión en educación: el Presupuesto Nacional y el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide), e) la implementación de programas específicos, la creación de centros para la atención a niños y niñas de tres a cuatro años, y f) la situación de emergencia generada por las inundaciones y las respuestas dadas por el sector educativo. A continuación haremos un breve análisis de estos temas.

## Rodolfo Elías

Licenciado en Psicología y máster en Psicología Social. Trabajó como investigador en el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES), coordinó proyectos sociales para Unicef, la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), entre otros. Es coordinador del Área de Educación del Instituto Desarrollo (Asunción) y docente de Flacso Paraguay.

## Introducción

Las valoraciones sobre una gestión se hacen difíciles cuando se toma un periodo breve y todavía se disponen de pocos datos que permitan sostener un análisis riguroso. No obstante ello, este artículo examina la coyuntura a partir de las acciones y temas que han estado en los medios de comunicación respecto a la educación, atendiendo a los principales temas que acapararon la atención mediática, ya sea de forma parcial y/o selectiva, lo que no implica que sean los únicos o los más relevantes. Por otra parte, se tuvo en cuenta el Informe Presidencial al Congreso (julio 2014), que dedica una sección (muy breve) al tema educativo, y los datos e informes que se pueden obtener en la página web del Ministerio de Educación y Cultura (MEC).

Los principales temas que estuvieron presentes en la información y en el debate son los siguientes: a) situación de la infraestructura escolar: estado y mejoramiento de las aulas y otras construcciones, programas complementarios: distribución de útiles, merienda y almuerzo escolar; b) administración del sistema educativo: situaciones contractuales, llamados a concursos, identificación de irregularidades y acciones legales como despidos y suspensión a funcionarios que no cumplen sus responsabilidades y el acceso de información pública sobre nóminas, salarios, etc., a través de un portal de datos en internet; c) relaciones, más que nada de conflicto, entre las organizaciones docentes y el gobierno por medidas tales como el veto del Ejecutivo al proyecto de ley de jubilación docente, limitación de las licencias sindicales, entre otras; d) la inversión en educación: el Presupuesto Nacional y el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide), e) la implementación de programas específicos, la creación de centros para la atención a niños y niñas de tres a cuatro años, y f) la situación de emergencia generada por las inundaciones y las respuestas dadas por el sector educativo. A continuación haremos un breve análisis de estos temas.

### a) Infraestructura escolar y programas complementarios

Las malas condiciones de las escuelas, de las salas de clase, la carencia de servicios básicos como agua y saneamiento y el pobre equipamiento en términos de materiales didácticos, libros, computadoras y otras herramientas para el aprendizaje escolar, componen la información que tenemos de nuestros locales, en especial los que se encuentran en zonas rurales y los que sirven a los sectores más pobres y excluidos.

El presupuesto en todos estos años no ha acompañado los esfuerzos de expansión educativa y esta situación continúa igual, en tanto gran parte de los recursos se consumen con los gastos corrientes (alrededor del 90%) (Instituto Desarrollo y PREAL, 2013). Esta situación no ha cambiado, incluso ha empeorado recientemente ya que en el último Presupuesto Nacional se han hecho recortes que afectaron directamente a la ya exigua capacidad de invertir en infraestructura escolar.

El Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) destinó una parte importante de recursos a los gobiernos locales (gubernaciones y municipios) para la inversión en infraestructura escolar. El 25% de Fonacide es destinado a gobiernos departamentales y municipales, y de ellos no menos del 50% debe utilizarse para proyectos de infraestructura en educación y 30% en almuerzo escolar (CADEP, 2013).



La implementación de estos fondos por parte de los municipios y gobernaciones generó una serie de críticas y reacciones. Por un lado, se denunciaron muchos casos de irregularidades en el manejo de los recursos y falta de planificación y de conocimientos de principios educativos para la inversión. Aparentemente, la medida estuvo lejos de alcanzar los logros esperados. Hubo esfuerzos por ambas partes, por ejemplo, el MEC puso a disposición todos los datos sobre la situación de infraestructura escolar de manera a realizar las intervenciones de una manera planificada y priorizando las que requieren una atención más urgente<sup>1</sup>. Sin embargo, lo que reflejó esta primera experiencia es la distancia y la falta de articulación entre la gestión local y los entes centrales en la ejecución de la política educativa.

## **b) Administración del sistema educativo**

Un esfuerzo importante de la nueva administración del MEC se dirigió a clarificar y ordenar las situaciones contractuales de sus funcionarios, implementar llamados a concursos, identificar irregularidades y llevar adelante acciones legales como despidos y suspensión a funcionarios que no cumplen sus responsabilidades laborales.

Estas acciones, por un lado, resultan totalmente necesarias ante el histórico desorden del MEC en término de su estructura y su funcionamiento y, por otro, con la siempre presente presión para el prebendarismo y el clientelismo político que también ha caracterizado al sistema educativo paraguayo.

<sup>1</sup> Este tema requiere una evaluación mucho más cuidadosa. Hay estudios que indican que la inversión necesaria es muy superior a los recursos destinados por Fonacide en materia de infraestructura. Por otra parte, no se cuenta con un informe o sistematización que permita afirmar el grado de ejecución de estos fondos en todo el país y sus resultados en el mejoramiento de las condiciones físicas de las escuelas.

Un logro muy positivo es la reciente puesta en funcionamiento de un portal de datos abiertos que permite acceder al público en general, a través de internet, a la nómina de funcionarios y a una serie de informaciones sobre cada local escolar.

Más allá de estas acciones correctivas y de acceso a la información necesarias para una gestión más transparente, el MEC debe realizar una profunda reestructuración en su organigrama, ya que en la actualidad presenta una serie de problemas de superposición de funciones y de fragmentación de procesos administrativos. Por otro lado, es necesario poner énfasis en fortalecer instancias locales, como los Consejos Departamentales de Educación, para que actúen de manera conjunta con la instancia del MEC y con otros actores locales, a fin de coordinar las políticas y la ejecución de los programas específicos en cada zona.

### **c) Relaciones con las organizaciones docentes: ¿persecución sindical o “planillerismo” sindical?**

Un aspecto que ha marcado fuertemente el primer año de gestión del MEC ha sido el conflicto con el sector sindical. Cabe recordar que la administración actual del MEC llegó al cargo en medio de una huelga que se había iniciado en julio de 2013, que se extendió por más de 20 días y que culminó con la aplicación, por primera vez para el MEC desde el inicio de la Reforma en los noventa, en sanciones y descuentos a los docentes que se plegaron a la huelga.

Si bien se logró atenuar o frenar nuevas huelgas, la tensión entre los gremios y el gobierno es continua y ha sido reavivada por medidas tales como el veto del Ejecutivo al proyecto de ley de jubilación docente, limitación de las licencias sindicales, entre otras.

Cabe apuntar que la tirantez entre gremios y MEC es una situación que se ha dado durante toda la reforma educativa. Se ha criticado a los gremios desde instancias como el Consejo Nacional de Educación y Cultura (Conec) señalando que al perseguir mejoras en sus condiciones laborales, ponen en riesgo la consecución de objetivos educativos. Por otra parte, los gremios han señalado que las organizaciones de educadores no tuvieron oportunidad de participar en la discusión ni en la definición de las políticas educativas.



La situación actual entre el MEC y los gremios docentes y la gran necesidad que existe de encarar cambios sustanciales en la formación y en el ejercicio docente deben llevar a ambos sectores a generar nuevos mecanismos de diálogo y concertación, a establecer puentes que permitan encarar de manera conjunta el mejoramiento de la docencia, elemento clave para superar los déficits que enfrenta el sistema educativo en término de calidad educativa.

#### **d) La inversión en educación**

Los datos indican que Paraguay tiene un gasto per cápita en educación considerablemente menor a los países del Mercosur y al promedio de América Latina y el Caribe y con una tendencia al aumento de esta brecha entre el Paraguay y los demás países de la región. El poco crecimiento del gasto público en educación y la lentitud de los procesos de administrativos generan dificultades en la ejecución de proyectos y en el mejoramiento de la infraestructura y los insumos escolares. Según un informe de la Unesco (2012) (en Instituto Desarrollo y PREAL, 2013), la situación paraguaya muestra una tendencia opuesta a países como Argentina, Brasil y Chile. Por ejemplo, mientras Argentina en 1999 invertía el 4,6% del producto nacional bruto (PNB) en educación, en el año 2010 pasó al 6,2%. Por el contrario, Paraguay invertía el 5,1% del PNB en 1999 y el año 2010 bajó al 4,1%. Las propias autoridades educativas han señalado la necesidad de al menos duplicar el monto de inversión para mejorar las condiciones de los centros educativos en el país.

El Presupuesto Nacional y el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) es un recurso importante que recientemente se ha destinado a programas de educación, tanto de infraestructura como de equipamiento y de formación de docentes. El fondo fue creado por la Ley 4758/12 que determina cómo se asignan los fondos adicionales resultantes del cambio del factor multiplicador en concepto de compensación por cesión de energía (CADEP, 2013). Como ya se señaló, parte de estos fondos van destinados a gobiernos departamentales y municipales, primariamente para infraestructura escolar, y al Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación, que puede ser ejecutado por organismos del Estado (MEC, Conacyt) o por organizaciones no gubernamentales.

En el ámbito educativo el único proyecto que fue aprobado por el Consejo de Fonacide y que se encuentra en fase de ejecución es el de atención integral a la primera infancia. Los otros programas presentados por el MEC se encuentran en etapa de revisión y ajustes. Este proceso, si bien es necesario para llegar a proyectos técnicamente sostenibles, ha dilatado considerablemente la ejecución de acciones en áreas urgentes como la de formación docente, lo cual, por consecuencia, retrasa los posibles cambios que deben concretarse en el sistema educativo, por lo que luego de esta fase inicial resulta importante desarrollar e implementar mecanismos que permitan una ejecución más rápida de estos fondos.

#### **e) La implementación de programas específicos**

Los temas antes citados han ocupado gran parte de la atención de los medios; sin embargo, si bien son ámbitos necesarios y urgentes, no abarcan justamente aquellas medidas o acciones que apunten a un cambio cualitativo de la oferta edu-

cativa. Las medidas educativas, propiamente dichas, que deben encararse con la rectoría del MEC.

En este campo, un tema que ha tenido un énfasis en esta administración es el de la educación inicial. Un ámbito no muy atendido en los últimos años y, según investigaciones y experiencias, es una etapa clave para una intervención integral, que apunte al desarrollo infantil. El preescolar y el primer grado, etapas en que se consideran como propias del sistema educativo, resultan tardíos para iniciar un proceso de educación y apoyo a niños y niñas, más aún de aquellos que provienen de contextos sociales y familiares desfavorables.

Por tanto, el Proyecto Atención Oportuna para el Desarrollo Integral para niños de 3 y 4 años, cuya implementación está iniciando el MEC con financiamiento de Fonacide, responde a una necesidad y a un déficit en términos de servicios educativos. Se debe revisar el modelo de intervención (que consiste en 100 centros de atención a niños a niñas de 3 a 4 años) para complementarlo con otras acciones no formales, de trabajo con las familias y comunidades, abordaje que ha demostrado resultados positivos para la atención infantil, tanto en experiencias nacionales como regionales.

Por otra parte, es importante encarar otros programas de innovación educativa que apunten a la inclusión y a la calidad, tales como la alfabetización de niños y niños en su lengua materna y proyectos socioeducativos dirigidos fundamentalmente a adolescentes para la retención escolar y superación del rezago educativo de aquellos que han abandonado o se encuentran en riesgo de abandonar la educación formal.



## f) La respuesta del MEC a la emergencia nacional

Un ámbito que ocupó una parte importante del trabajo del MEC en los últimos meses ha sido el desarrollo de estrategias de apoyo escolar y social a niños, niñas y adolescentes que han sido afectados directamente por las inundaciones que se dieron en todo el país con el concepto de que “el servicio educativo no puede suspenderse ya que la educación constituye una necesidad urgente en el contexto de las emergencias” (MEC, 2014). Según información dada por el MEC, aproximadamente doce mil estudiantes fueron afectados por las inundaciones en diferentes zonas del país.

El MEC ha impulsado una serie de acciones, siguiendo guías internacionales para casos de emergencia: localización de servicios educativos en situación de riesgo (aproximadamente 90 locales), distribución de aulas móviles, refuerzo escolar, actividades artísticas y deportivas.

## Conclusiones

Podríamos concluir, por un lado, que el contexto de desarrollo de las acciones educativas en este primer año de gobierno ha estado marcado por situaciones de precariedad y emergencia y, por otro, por conflictos de intereses de diferentes grupos involucrados en el sector educativo. La administración del MEC ha hecho un importante esfuerzo por alcanzar un orden administrativo, pero con dificultades presupuestarias que limitan o dilatan las posibles respuestas, en especial, en el plano técnico educativo.

Los dos grandes desafíos del MEC y del gobierno, por una parte, apuntarían a crear canales o puentes de comunicación y de participación con las organizaciones de docentes y, por otra, aumentar los recursos presupuestarios destinados a la educación. Es necesario ampliar el debate de la política educativa a través de foros y encuentros nacionales y regionales y fortalecer al Consejo Nacional de Educación y Cultura (Conec) para que pueda orientar las políticas educativas, tal como define su función la Ley General de Educación.

---

## Referencias

- Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). (Octubre de 2013). Obtenido de <http://www.cadep.org.py/uploads/2013/10/cartilla14-3oct2013.pdf>
- Instituto Desarrollo, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL). (2013). Informe de Progreso Educativo de Paraguay. Asunción: Instituto Desarrollo.
- Ministerio de Educación y Cultura. (s.f.). Recuperado el 25 de julio de 2014, de <http://www.mec.gov.py/>

# SEGURIDAD CIUDADANA: UNA AGENDA DE MUCHO DISCURSO Y POCAS POLÍTICAS

CORINA LEGUIZAMÓN

A un año de la asunción del gobierno de Horacio Cartes, los desafíos en materia de seguridad ciudadana siguen siendo muchos. En el informe de gestión se listan una serie de acciones emprendidas, que están incluidas en el eje de seguridad y reforma penitenciaria. Estas van desde allanamientos para confiscar drogas hasta formación de policías y agentes.

Secuestros, robos y asesinatos son parte de la agenda de hechos noticiosos. Sumados a más de mil muertes en accidentes de tránsito, deficiencias en el sistema de salud, corrupción, bajo nivel educativo, más de diez mil personas en el sistema penitenciario, más de un millón de personas en situación de pobreza, entre otras realidades que se cruzan con el pedido (por parte de la ciudadanía) del aumento de las penas privativas de libertad y con un accionar estatal, en cuya agenda no aparece como prioridad dar respuestas a la seguridad desde la protección de los derechos.

## Acciones aisladas, sin contenido, sin políticas

El informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre seguridad ciudadana (2009) expresa que la seguridad ciudadana de un Estado, está amenazada cuando dicho Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, ello interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados.

Permanentemente se escucha hablar de inseguridad, relacionada con crímenes, asaltos, robos, etc. Vale mencionar el Informe sobre Desarrollo Humano (1994) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), donde se señala que la esencia de la inseguridad humana es la vulnerabili-

### Corina Leguizamón

Licenciada en Ciencias de la Comunicación. Máster en Derechos Humanos por la Universidad Alcalá de Henares. Trabaja desde hace 10 años, en el ámbito de la comunicación institucional con énfasis en políticas públicas y derechos humanos. Colaboró en diferentes instituciones del sector público, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales.

dad, y lo que debe buscarse es la forma de proteger a las personas, garantizando la participación directa y entendiendo la estrecha relación entre el desarrollo social y la seguridad. La protección implica *la garantía de sus derechos civiles y políticos y el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales*.

Llama la atención que el enfoque de derechos humanos y de género esté plasmado exclusivamente en el rol asignado a la mujer policía y en la capacitación continua a más de 4.000 efectivos policiales. Efectivamente, estas acciones son extremadamente necesarias; sin embargo, al observar el día a día y en el propio informe de gestión no se visualiza una política de seguridad ciudadana que responda a las desigualdades e inequidades con una visión integral que implica entender y abordar la seguridad como un derecho humano que requiere una perspectiva democrática para lograr una reducción efectiva de los distintos tipos de violencia social<sup>1</sup>.

El documento presentado al Congreso explica que se han llevado a cabo acciones tendientes a desarrollar un modelo de gestión de la policía de la proximidad. “En este contexto, el operativo “Angirú” ha prestado ayuda humanitaria a más de 6.500 personas en la Zona Norte (Kurusu de Hierro, Horqueta, Isla Hermosa, Belén e Yby Yaú) y se han formado 100 gerentes de seguridad ciudadana a nivel nacional”<sup>2</sup>.

Sin embargo, organizaciones sociales y pobladores del norte del país vienen denunciando constantes atropellos a sus derechos, que tienen que ver con el uso desproporcional de la fuerza, detenciones arbitrarias, allanamientos sin orden judicial<sup>3</sup>, lo cual es reflejo de la aún ineficaz intervención estatal que apunte a resolver la seguridad ciudadana como lo que es, asunto de la ciudadanía para garantizar y proteger sus derechos. Pues no se puede resolver la criminalidad privando derechos que no estén contemplados en la ley.

## Seguridad sin garantizar cárceles en condiciones dignas es tirarse al vacío

La Constitución de la República del Paraguay en su artículo 20 establece que la privación de libertad tiene por objeto la readaptación de las personas condenadas. Sin embargo, el hacinamiento en las cárceles, las condiciones en las que frecuentemente viven las personas privadas de libertad, con la negación de sus derechos como alimentación adecuada, acceso a salud y educación, son propicias de tratos crueles, inhumanos y degradantes que no encuentran reparación ni justicia y mucho menos la posibilidad de que el individuo pueda reconstruir su vida con otras alternativas al cumplir su pena.

En los últimos años se registra un crecimiento acelerado de personas privadas de libertad, mayormente en situación de prisión preventiva y reincidente en delitos relacionados con robo, hurto y microtráfico; en su mayoría jóvenes, en situación de pobreza, con bajo nivel educativo.

1 Pochak, Andrea (2012), “*La seguridad ciudadana con perspectiva de derechos humanos como desafío de la política criminal*”, Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos.

2 Informe de Gestión del Presidente Horacio Cartes al Congreso de la Nación.

3 Informe de Gestión; Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Contrastando el aumento de ingreso a las cárceles en los primeros seis meses del año 2014 con la situación en la que se encuentran las vidas en las penitenciarías del país, se puede decir que el camino que le queda por andar al Estado paraguayo, en materia de políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana, es aún bastante.

La articulación de los tres poderes, asumiendo el rol que les ocupa en cuanto son titulares de obligación de respeto y protección a los derechos de las personas, es fundamental. Sin dicha articulación, que mire a cada uno de los habitantes como sujeto de derecho y que le otorgue posibilidades de salir de la pobreza, de acceder a una educación de calidad, contar con empleos dignos, no será posible dar respuestas efectivas a la seguridad ciudadana.

Es imposible, pues, considerar la seguridad ciudadana sin tener en cuenta la seguridad humana y sin mirar la realidad penitenciaria y el estado de desarrollo de las personas en las diversas etapas de su vida, asociados a los niveles de igualdad y equidad.

Además, hablar de seguridad implica incluir la protección social, encarada desde políticas públicas, que atienda las condiciones personales, sociales y económicas desde la infancia, pues en la medida que estas sean adversas, aumentan las posibilidades de desempleo y subempleo y favorecen actividades que atentan contra las personas y la sociedad, tales como el crimen y la violencia<sup>4</sup>.

## Hay otros tipos de violencia

El gobierno actual hasta el momento no dio muestras de interés en una participación real y efectiva de la ciudadanía, lo cual es clave tanto en las instituciones de seguridad pública –policía y fuerzas armadas– y en las de justicia. Por otro lado, entendiendo lo que implica realmente la seguridad y la mal entendida inseguridad, se debe atender que no se puede enfrentar una realidad partiendo de percepciones o discursos mediáticos.

En la producción de la información es necesario recabar datos sobre los delitos con tipificación penal, los cuales son relevantes, pero también deben considerarse aquellos conflictos que representan conductas delictivas y que atentan contra los derechos, como la violencia de género, la intolerancia religiosa, el hostigamiento contra grupos especialmente vulnerables (migrantes, jóvenes, niños y niñas, mujeres, indígenas, población LGBT, grupos no excluyentes entre sí), la represión de protestas sociales o los desalojos forzosos de tierras o viviendas<sup>5</sup>.

Estas nuevas conflictividades están permanentemente latentes y cada vez con mayor fuerza, por ello no pueden quedar fuera de los registros y, por supuesto, deben ser atendidas.

4 OIT (2004), “La protección social cuenta”.

5 Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos (2012), “Producción y gestión de información y conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana: los casos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay”

Algunos datos importantes				
Población afectada	Tipo de delito	Cifras	Período	Procedencia de datos
Campeños	Ejecuciones policiales	130	1989-2014	Coordinadora de DD.HH. del Paraguay
Personas transexuales	Asesinatos en calle	51	1989-2014	Asociación Panambi
Mujeres	Violencia intrafamiliar	20.000 denuncias	2013	Ministerio de la Mujer
Niñas y niños	Accidentes en moto	800	2013	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
Ciudadanía en general	Robos en motocicleta	764	2013	Policía Nacional
Ciudadanía en general	Homicidios	594	2013	Policía Nacional
Ciudadanía en general	Accidente vehicular	6.257	2013	Policía Nacional
Personas privadas de libertad	Hacinamiento, falta de acceso a servicios básicos, hechos de tortura y malos tratos	10.222	2014	Ministerio de Justicia/Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Fuente: elaboración propia con datos publicados en periódicos e informes.

En el cuadro anterior se puede observar que los datos de aquellas conflictividades tradicionales son registrados por la Policía Nacional, sin embargo no se encuentran datos de las llamadas nuevas conflictividades en las estadísticas oficiales. Tampoco se puede acceder fácilmente a los registros estadísticos, a través de los portales web institucionales por ejemplo, que son canales que deben facilitar la información. Esto además evidencia la falta de articulación institucional en pro de visibilizar de forma conjunta registros que orienten decisiones sobre las políticas públicas que sean necesarias.

El informe “Seguridad ciudadana con rostro humano” del PNUD (2013-2014) plantea que el temor a ser víctima es un fenómeno social complejo que no refleja necesariamente los niveles de victimización real que afectan a los ciudadanos. Dicho temor se relaciona con múltiples factores como la cobertura noticiosa del delito, los relatos ciudadanos y la falta de confianza interpersonal y en las instituciones.

**El temor a ser víctima es un fenómeno social complejo que no refleja necesariamente los niveles de victimización real que afectan a los ciudadanos. Dicho temor se relaciona con múltiples factores como la cobertura noticiosa del delito, los relatos ciudadanos y la falta de confianza interpersonal y en las instituciones.**



La realidad se enfrenta teniendo información sólida, con datos estadísticos y las necesidades, entendidas como derechos, de la gente que históricamente estuvo más vulnerada. El informe de seguridad ciudadana de la CIDH recuerda que la producción y difusión de información confiable sobre asuntos relativos a la política de seguridad ciudadana constituyen una obligación positiva del Estado para la protección y garantía de los derechos humanos comprometidos especialmente en esta materia.

## ¿Y el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos?

Se escucha permanentemente a periodistas, autoridades estatales y funcionarios públicos interpelar sobre por qué los derechos humanos defienden a los delincuentes y no a las víctimas. Ese no es el punto. El punto real es que las instituciones del Estado están para garantizar, proteger y cumplir los derechos para todas las personas que habitan un territorio, aun los derechos de las personas privadas de libertad, quienes, según lo establecen las leyes, deben tener garantizada la posibilidad de reinserción social.

Aquí es vital entender que todas las instituciones, absolutamente todas las instituciones del Estado, están obligadas a garantizar derechos. No son solo las direcciones o secretarías o instancias que llevan ese nombre específico, toda institución al diseñar e implementar políticas públicas debe saber que dichas políticas guardan relación con el cumplimiento de algún derecho.

Sin embargo, contar con instituciones e instancias con un mandato constitucional o legislativo de proteger y promover los derechos humanos como parte del aparato estatal y con financiamiento público constituye una obligación positiva establecida en los Principios de París<sup>6</sup>. Aun así, el gobierno decide eliminar el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos y lo reemplaza por el Viceministerio de Política Criminal<sup>7</sup>. Ciertamente, la Dirección de Derechos Humanos sigue existiendo y pasó a depender de la ministra de Justicia.

6 Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades; disponible en HR/P/PT/4/Rev. 1.

7 Decreto del Poder Ejecutivo N° 1796/2014. Por el cual se reorganiza la estructura del Ministerio de Justicia y se crea el Viceministerio de Política Criminal.



Esta decisión trae consigo una carga simbólica en el nombre del nuevo viceministerio de “Política Criminal” que se plasma en el accionar gubernamental de este periodo. Pues desconoce el enfoque y la orientación que deben tener las políticas de seguridad ciudadana en cuanto su prioridad debe ser la protección de las personas, encarando las desigualdades e inequidades estructurales.

### **Fuerzas Armadas con roles de épocas de la dictadura**

En el 2013 el Ejecutivo logró la modificación de la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna, planteando que la lucha contra el crimen organizado requiere un instrumento jurídico que le permita, al presidente de la República, disponer de las fuerzas militares en tareas de seguridad interna.

Este es un tema recurrente en la región toda, que debe ser atendido de forma particular, pues estas instituciones han sido brazo ejecutor de las violaciones de derechos humanos en tiempos de dictadura y confundir su rol, otorgándole legitimidad para hacer frente a conflictos no militares, representa un retroceso. A decir de Andrea Pochak (2012), “está demostrado el fracaso en este método para responder incluso frente a la complejidad del crimen organizado y termina provocando más violaciones de derechos humanos”.

En pleno siglo XXI, con una Constitución que establece que somos un Estado Social de Derecho, resulta paradójico tomar decisiones en materia de seguridad ciudadana que se centren en un orden represivo, no preventivo, como bien lo establecen los tratados y acuerdos internacionales en la materia.

## Urge reforma del sistema penal que aporte a la seguridad ciudadana

Actualmente, Paraguay debate la Reforma del Sistema Penal y Penitenciario, parte fundamental del cuerpo jurídico que no puede desconocer el énfasis que debe tener en el respeto al derecho a la vida y la reinserción social y la resolución no meramente punitiva de los conflictos legales.

El desafío fundamental de esta reforma está en garantizar la efectiva participación ciudadana y ceñirse estrictamente al marco jurídico nacional e internacional en materia de derechos humanos, entendiendo el sentido real de la seguridad ciudadana, garantizando la vida por encima de todo hecho punible.

En este proceso no se pueden dejar de lado aspectos que son esenciales para que el Estado pueda proveer seguridad ciudadana. Entre ellos se encuentran las vulnerabilidades institucionales relacionadas con la corrupción; la impunidad referida a la falta de investigación respecto a los diferentes tipos de violencia que afecta a las personas; y la sanción proporcional al delito que está establecida en los códigos pero no plasmada en la realidad<sup>8</sup>.

Mientras que el desarrollo, la protección social, la seguridad ciudadana como partes sustanciales del hacer efectivo los derechos humanos, se queden en el discurso y en la presentación de lindos y románticos informes y planes de desarrollo, de este y otros gobiernos, no tendremos avances.

El gobierno ya sabe de estos temas, entiende que el derecho a la seguridad consiste en la certeza del goce de todos los derechos humanos. Sabe también que, como dice Roberto Garretón, “mientras ciudadanos y ciudadanas no sientan asegurados sus derechos a no ser discriminados, a no ser encarcelados arbitrariamente, a no ser víctimas de delitos, a no ser torturados, a qué van a comer esta noche, y a que sus hijos sean educados gratuitamente y tengan atención de salud, van a buscar esa seguridad recurriendo al delito, con lo que va a comprometer la seguridad de todos los demás; o va a buscar alivio en la droga o será impulsado a la rebelión”<sup>9</sup>.

Las autoridades de los tres poderes del Estado deben asumir que son titulares de obligación, de lo contrario seguiremos siendo víctimas de atropello al derecho humano a la seguridad. Un derecho que es de mujeres y varones del mundo de las empresas, del campo, de la ciudad, al delincuente que debe cumplir una sanción, punitiva o no, por haber infringido la ley y/o atentando contra terceras personas.

El derecho a la seguridad nos pertenece a todas y todos, porque se trata de seguridad, de protección social, de justicia, equidad e igualdad que deben plasmarse en un cuerpo de políticas que orienten acciones, no de acciones aisladas que solo vean el crimen en todas partes.

8 Informe Regional de Desarrollo Humano; Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina; PNUD; 2013-2014.

9 Ponencia Hacia una política de Estado con enfoque de derechos humanos y género; México – 2009.

---

## Bibliografía

- Brunori, Alberto (2009): *Hacia una política de Estado con enfoque de derechos humanos y género*; México.
- Decreto del Poder Ejecutivo N° 1796/2014. Por el cual se reorganiza la estructura del Ministerio de Justicia y se crea el Viceministerio de Política Criminal.
- HR/P/PT/4/Rev.1 (2010): *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*; Naciones Unidas.
- Informe Regional de Desarrollo Humano (2013-2014): *Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*; PNUD.
- Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos (2012): *“Producción y gestión de información y conocimiento en el campo de la seguridad ciudadana: los casos de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay”*.
- Informe de Gestión del Presidente Horacio Cartes al Congreso de la Nación.
- Informe de Gestión (2013): *Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura*.
- Módulo instruccional (2011): *Derechos humanos, seguridad ciudadana y funciones policiales* / Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Costa Rica.
- Nuestra democracia (2009): *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*; Secretaría General de los Estados Americanos.
- OIT (2004): *“La protección social cuenta”*.
- Pochak, Andrea (2012): *“La seguridad ciudadana con perspectiva de derechos humanos como desafío de la política criminal”*; Instituto de Políticas Públicas y Derechos Humanos.

# EXPECTATIVAS INSATISFECHAS

RAÚL AYALA DIARTE

La gran expectativa, generada por la propaganda durante la campaña electoral sobre la posibilidad de obtener resultados inmediatos durante el gobierno del actual presidente Cartes es el principal factor que genera cierta incomodidad con los resultados obtenidos en su primer año de gobierno. A ello se suma la deficiente comunicación de los logros –promulgación de leyes importantes para la economía en el mediano y largo plazo y otras relacionadas, como la ley de transparencia gubernamental o la conocida como Ley de las APPs<sup>1</sup> y pasan casi desapercibidos.

No obstante, el gobierno pudo capitalizar un buen año económico, mediante el crecimiento importante del sector agropecuario, que a finales del 2013 condujo a un crecimiento del 13,6% del PIB, cifra por demás significativa, aun considerando que se venía de un año malo, el 2012, en el que se registró una tasa de crecimiento económico negativa de 1,2%.

Las posibilidades de inversión pública con participación privada (APP) percibida por ciertos sectores como muy saludables para la economía, carecen aún de resultados.

<sup>1</sup> Congreso Nacional del Paraguay - Ley N° 5102/2013, “De promoción de la inversión en infraestructura pública y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado”.

## **Raúl Ayala Diarte**

Licenciado en Ciencias Contables por la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”.

Ha realizado postgrados en Afe Advanced Management School, Pace University - Contabilidad de Costos y Presupuesto, en New York, USA.

Ex miembro titular del Directorio del Banco Central del Paraguay, ex senador nacional, vicepresidente 1º de la Honorable Cámara de Senadores.

Fue líder de la bancada del Encuentro Nacional, presidente de la Comisión de Cultura, Educación y Culto, presidente de la Comisión Bicameral de la Reforma de la Educación Superior, presidente de la Comisión Bicameral de Privatizaciones, presidente de la Comisión Bicameral de Rendición de Cuentas, entre otros cargos.

Ha participado en misiones parlamentarias. En la actualidad se desempeña como consultor en temas financieros, económicos, políticos, parlamentarios y electorales.

La percepción de un aumento en la inseguridad genera también una sensación de que se hace poco por cumplir los objetivos del gobierno, por lo que el 48% de los encuestados por el CIRI en “Qué quiere la gente 2014”<sup>2</sup> opina que “estamos igual”.

De lo expresado anteriormente podemos concluir que el principal desafío que se tiene es darle racionalidad a la expectativa de la gente con referencia a los resultados de la gestión de gobierno.

## El periodo de transición

El presidente Horacio Cartes asumió el 15 de agosto de 2013, acontecimiento que generó una enorme expectativa en la ciudadanía ya que el mismo venía precedido de fama de ser un buen administrador, exitoso empresario, que llegaba a la política a contrarrestar la mala administración de los anteriores presidentes, mejorando la condición de vida de los ciudadanos, aumentando considerablemente las inversiones y la creación de empleo, mejorando la seguridad y eliminando al EPP<sup>3</sup>.

Esta imagen, exaltada durante la campaña política previa a las elecciones, dio sus frutos y permitió a Cartes ser elegido Presidente, y a ella se debe la alta expectativa generada en la ciudadanía que espera verla realizada en un plazo corto.

El tiempo existente entre la elección y la asunción presidencial –mediados de abril al 15 de agosto– está diseñado para una transición ordenada, es de prácticamente cuatro meses, en la que el intercambio de información y la cuasi administración conjunta entre los responsables que se van y los que vienen debieran ser la constante.

Lastimosamente, este tiempo fue perdido ya que la demora en elegir y confirmar a los miembros del gabinete y sus principales colaboradores, más la solicitud de parar casi todo el proceso de compras del Estado, nos mostraba a las claras su desconfianza hacia la gestión de su predecesor y su intención de desmarcarse de todo lo que correspondiera al gobierno del mismo, llegando incluso a acusarlo de utilizar indebidamente los recursos del Estado en beneficio propio y para campañas proselitistas dejando las arcas vacías.

## A gobernar

Para realizar una evaluación de los aspectos económicos, debemos referenciarlos a objetivos, pero estos estuvieron solo expuestos en lineamientos. Nos hubiera gustado contar con un plan de gobierno a nivel de detalle, cómo se da con el actualmente discutido Plan de Desarrollo. No obstante, tomaremos los ejes que fueron enunciados al iniciar de su gobierno como los prioritarios: **Reducción de la pobreza, Combate a la corrupción, Atracción de inversión extranjera, Inversión en infraestructura y el Equilibrio macroeconómico.**

2 Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (2014), Resultados de la encuesta ¿Qué Quiere la Gente?, Proyecto “A Quiénes Elegimos”. Disponible en <http://es.slideshare.net/FundacionCIRD/encuesta-qu-quiere-la-gente-2014-fundacin-cird>

3 Grupo armado autoproclamado Ejército del Pueblo Paraguayo – EPP.



El Presidente en su primera acción de gobierno nos plantea un gabinete diferente a los anteriores, al que se denominó “técnico”, el cual excluía a los tradicionales políticos y estaba constituido en su mayoría por personas honorables, sin experiencia previa en las funciones del Estado, hecho que motivó las primeras escaramuzas políticas generadas dentro del Partido Colorado que lo llevó al poder, en las que los personajes partidarios pretendían evidentemente un gabinete más político y a su servicio, manteniendo el statu quo. Esta primera batalla fue fundamental para demostrar que los favores políticos no serían compensados con cuoteo político. Si bien esta disposición del gabinete y principales colaboradores tuvo algunas grietas, posteriormente, en la mayoría de los casos se ha mantenido. La fidelidad de los altos funcionarios es con el Presidente de la República y no con personeros políticos.

Los primeros seis meses de gobierno fueron de estudio y revisión por parte de los nuevos actores, en este proceso han sufrido tanto las compras del Estado como los pagos a proveedores y los procesos licitatorios necesarios para las compras. Esto ha sido superado con el correr del tiempo, en que los nuevos funcionarios le fueron perdiendo miedo a la envolvente y paralizante burocracia estatal.

## Viento de cola – Macroeconomía estable por varios años

El Paraguay tiene hoy una estructura sólida en algunos sectores de la economía, la inversión realizada en los sectores agrícola, ganadero, construcción y la incipiente industrialización orientada a la exportación ha permitido una producción en crecimiento con la ayuda tecnológica requerida por los tiempos modernos. Un buen año agrícola acompañado de los buenos precios internacionales han permitido recuperar el esplendor perdido en el 2012, generando un crecimiento de 39,2% del PIB agropecuario, arrastrando a un crecimiento del PIB global del 13,6% en el 2013, con lo que consolidó uno de los crecimientos económicos más importantes de los últimos años, comparable solo al del 2010, de 13,1%<sup>4</sup>.

La **inflación** controlada y predecible –alrededor de 5%– desde hace ya muchos años, el **tipo de cambio** estable, las **reservas internacionales** en crecimiento y la **deuda externa**, que si bien está creciendo a un mayor ritmo todavía se mantiene

4 Desarrollo en Democracia (2014): Perspectivas DENDE.



en índices razonables y por debajo del 10% del PIB<sup>5</sup>, constituyen algunos indicadores del buen panorama macroeconómico paraguayo.

También se ha registrado una disminución en los índices de pobreza, principalmente por el crecimiento en los ingresos de los sectores más carenciados y una estabilización de los precios de los alimentos, con las cifras son significativas. Sin embargo, el alto grado de vulnerabilidad exige que seamos cautos y tratemos de mantener la estabilidad para sostenerlas en el tiempo.

## Los primeros logros

Si bien los primeros logros vienen de la mano de un manejo político, aprovechando la coyuntura, sirvió y sirve para dar una imagen positiva y generar confianza, por ello: la “Ley de Responsabilidad Fiscal”, “Ley de Asociación Público-Privada”, “Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna”, la que “Modifica del uso de los recursos de los bonos”, la de creación del “IRAGRO”<sup>6</sup>, la que establece la “Declaración Jurada de Bienes y rentas de los funcionarios públicos”, la de “Provisión de informaciones sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público”, las aprobaciones de créditos de las multilaterales y la última que autoriza la “emisión de bonos” para el financiamiento de las inversiones, dan una sensación de que el gobierno tiene el acompañamiento del Poder Legislativo en el cumplimiento de sus objetivos, considerando que hasta hoy este Poder no ha obstaculizado la tarea del Ejecutivo, como ha sucedido en otros gobiernos.

Lastimosamente, se ha vendido la imagen de resultados inmediatos y la realidad nos va mostrando que esto no es así, las inversiones públicas mediante el capital privado no se han concretado aún, hecho que genera una impaciencia por la falta de resultados, reflejada en el margen de popularidad de la figura presidencial.

La elección en el Área Económica de hombres técnicos dentro del gabinete y en instituciones relacionadas da la continuidad esperada para que las políticas públicas relacionadas tengan un alto grado de confianza y mantengan la estabilidad macroeconómica, importante para los tomadores de decisiones con respecto al futuro del país.

5 Desarrollo en Democracia (2014): Perspectivas DENDE.

6 Impuesto a la Renta Agropecuaria.



**Para muchos sectores de la sociedad la inversión extranjera debería ser dirigida hacia objetivos estratégicos y no tan dispersos como se está dando en la actualidad.**

El clima propicio para la inversión extranjera, fruto del contexto internacional y la facilidad ofrecida por el Paraguay, parece tener sus frutos, tanto en materia de realizaciones como en una gran cantidad de proyectos en diversas áreas, dando la sensación de que uno de los objetivos del gobierno tiende a concretarse. Para muchos sectores de la sociedad la inversión extranjera debería ser dirigida hacia objetivos estratégicos y no tan dispersos como se está dando en la actualidad, no obstante, los resultados positivos ya son percibidos.

La serie de mejoras en la calificación de la deuda soberana paraguaya, iniciada por la Corporación Fitch Ratings, conocida en enero de este año, seguida en febrero por la de la agencia Moody's, y por último la de la S&P-Standard & Poors, dan una muy buena imagen del país ante los inversores, esto se debe indudablemente al manejo adecuado de las cuentas nacionales.

Algunos sectores económicos, como el de la **construcción**, relacionada con obras en el sector privado, especialmente aquellas obras de gran envergadura, proyectada desde años atrás, está dando sus frutos llegando a crecer 14,7% en el primer trimestre según el informe primer trimestre 2014 del BCP<sup>7</sup>.

Aunque un poco tarde, se está discutiendo un Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, necesario para planificar un desarrollo sostenible, y se pretende alinear todas las políticas públicas a los objetivos estratégicos desarrollados en el plan. Desde el Presidente de la República hasta el último servidor público deben conocer y estar en sintonía con el mismo. También los sectores privados, gremios, organizaciones de la sociedad civil y toda la ciudadanía deben conocer el destino del país y enfocar sus esfuerzos a ello. Las agendas país suelen resaltar las ventajas comparativas para posicionar al país regional y globalmente. Estos factores de posicionamiento pueden potenciarse con mayor facilidad que los demás factores y motorizar el desarrollo del país más eficientemente. Constituyen atracción de inversiones y motivan la elevación de la autoestima de la población.

## Lo negativo

La inseguridad ciudadana dada por la percepción del aumento de los delitos relacionados a peajeros, violencia callejera y constante, secuestro, crimen orga-

<sup>7</sup> Banco Central del Paraguay (19 de junio de 2014): Presentación a empresarios en el BCP, Equipo Económico Nacional.



nizado, sumada a un capítulo muy especial con lo relacionado con el EPP, que tiene que ver con expectativas generadas con la autorización para que las fuerzas armadas actúen en el combate contra ellos, son algunos puntos negativos que aún persisten.

Según el CIRD en su encuesta “Qué quiere la gente” 2014, la inseguridad como principal problema es percibida por la gente en un 27,2% y el 78% de la población está insatisfecho con lo realizado para combatirla. Estos hechos desalientan la inversión especialmente en la zona del EPP y los carteles de la droga, generándose una tierra de nadie, que intimida cualquier actividad lícita. El gobierno permanentemente habla de la proximidad de los resultados positivos y solicita paciencia a la ciudadanía, pero estos temas son cada día menos tolerados, pues llevamos años de promesas incumplidas.

Ciertos sectores de la economía se han visto afectados por el contrabando, algunas empresas importadoras confesaron haber perdido entre el 30 y el 40% de sus ventas, en especial debido a los productos ingresados desde la Argentina, que, a raíz de la diferencia cambiaria existente del tipo de cambio entre el oficial y el denominado blue, ha favorecido la ilegalidad. Los sectores más afectados son los importadores de alimentos, bienes del consumo hogareño y comercio (supermercado y despensas). En los primeros meses del año el BCP estimó que la diferencia entre lo registrado y lo estimado podría rondar el 40,6%<sup>8</sup>. Si bien el gobierno tuvo éxitos relativos en la lucha contra el flagelo, este sigue gozando de buena salud, es muy difícil combatirlo cuando los incentivos (diferencia de precios del 30,1%, cifra estimada por el BCP en una presentación a empresarios en junio 2014) son muy grandes, lo que permite que todo tipo ilegalidad ocurra.

No obstante, es de esperar que los éxitos pasajeros se conviertan en éxitos permanentes a pesar de que se reconoce que no es una tarea fácil.

Además del contrabando, la industria que exportaba a la Argentina prácticamente ha desaparecido por las trabas paraarancelarias implementadas en aquel país, la protección del Mercosur en estos casos es inexistente ya que los reclamos no tienen consecuencias. Los industriales tienen que ingeniarse para encontrar mercados alternativos para poder subsistir, el daño que se causa es mayor al perjuicio económico inmediato ya que difícilmente el mismo se arriesgue en el futuro

<sup>8</sup> Banco Central del Paraguay (19 de junio de 2014): Presentación a empresarios en el BCP, Equipo Económico Nacional.

a invertir para exportar, y el país necesita crecer a través de la exportación. El Gobierno tiene que endurecer su posición con la Argentina, no se puede tolerar el incumplimiento de los acuerdos firmados y mucho menos las trabas con cualquier excusa.

El retraso en los pagos a los proveedores del Estado también tuvo sus consecuencias negativas no solo en las constructoras viales sino también en otros sectores como la industria farmacéutica, principalmente. Las explicaciones por parte del del gobierno se dieron en función a los controles que debían realizar para no pagar indebidamente a ciertos proveedores emparentados con el delito.

Los altos funcionarios del Estado han minimizado el “estancamiento” económico del que se quejan los empresarios, bajo la argumentación de que son pocos los sectores afectados y que las cifras macroeconómicas presentan una realidad contraria, una economía en franco crecimiento y con expectativas inmejorables.

Sin embargo, es hora de que los inconvenientes mencionados sean superados, puesto que ya transcurrió un tiempo racional para comprender la burocracia estatal.

## Los riesgos

Como nuestra economía es clima-dependiente y este año se anuncia la venida del fenómeno conocido como “El Niño” (septiembre-octubre) con posibilidades de lluvias prolongadas y nueva inundación, esta vez en el periodo de siembra de nuestra producción de verano, la más importante, se podrían generar consecuencias adversas en la misma. También el efecto de una nueva inundación sobre la ya existente podría ocasionar mayores problemas sociales a los que enfrentamos en la actualidad.

El año próximo será un año electoral, nuevamente se realizarán las elecciones municipales, y si bien las mismas no tienen la virulencia de los cargos nacionales, los grupos políticos se enfrentarán en defensa de sus bases municipales, lo que podría traer consigo cierta división a los sectores vinculados al gobierno y generar que este pierda la gobernabilidad que tiene hasta ahora.

La falta de comunicación de los logros del gobierno hace que la ciudadanía no

**El retraso en los pagos a los proveedores del Estado también tuvo sus consecuencias negativas no solo en las constructoras viales sino también en otros sectores como la industria farmacéutica, principalmente.**



perciba los éxitos de su gestión y siga pesimista en cuanto al cumplimiento de los objetivos. Es posible que la percepción negativa conspira contra el éxito de ciertos planes. Dicha percepción puede verse en los resultados de la encuesta publicada por el CIRD en que se nota la reducción de la popularidad del Presidente.

Siempre se ha sostenido que muchos de los préstamos externos al gobierno estaban retrasados por la incapacidad de gestionarlos adecuadamente. No hemos percibido que esto haya cambiado radicalmente y ahora con el endeudamiento externo a través de los bonos soberanos por sumas muy superiores a las anteriores, nos preguntamos si este factor ha sido superado, ya que podríamos tener como en el pasado grandes desilusiones ante proyectos de los cuales se esperaba mucho.

El Presupuesto Nacional tendrá su prueba de fuego en los próximos meses. Veremos si es que el Poder Ejecutivo tiene la fuerza suficiente para frenar las apetencias de los diputados y senadores, muy acostumbrados a realizar un festín con los rubros dentro del mismo. El Presupuesto General de la Nación es la ley más importante emitida desde el Congreso, en él se fijan los ingresos y gastos para desarrollar la vida institucional del Estado y el mismo puede constituirse en una útil herramienta para acompañar o apuntalar la economía, por lo que el presupuesto debería ser programado y utilizado eficientemente.

---

## Bibliografía

Banco Central del Paraguay (19 de junio de 2014): *Presentación a empresarios en el BCP*, Equipo Económico Nacional.

Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (2014): *Resultados de la encuesta ¿Qué Quiere la Gente?*, Proyecto “A Quiénes Elegimos”. Disponible en <http://es.slideshare.net/FundacionCIRD/encuesta-qu-quiere-la-gente-2014-fundacin-cird>.

Congreso Nacional del Paraguay - *Ley N° 5102/2013, “De promoción de la inversión en infraestructura pública y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado”*.

Desarrollo en Democracia (2014): *Perspectivas DENDE*.

# LOS DESAFÍOS DE LAS RELACIONES EXTERIORES DEL NUEVO GOBIERNO

FERNANDO MASI

A un año de su instalación, el nuevo gobierno ha demostrado otorgar preferencia a los temas económicos en sus relaciones externas. Para ello ha tenido que superar los escollos internos que lo alejaban del Mercosur y del mercado internacional. Una agresiva campaña de atracción de inversión extranjera y de presencia presidencial en foros internacionales y capitales mundiales no es acompañada, sin embargo, por nuevos lineamientos de política exterior. Llevar adelante una exitosa estrategia de relacionamiento económico internacional puede servir para una inserción más efectiva de Paraguay al mundo.

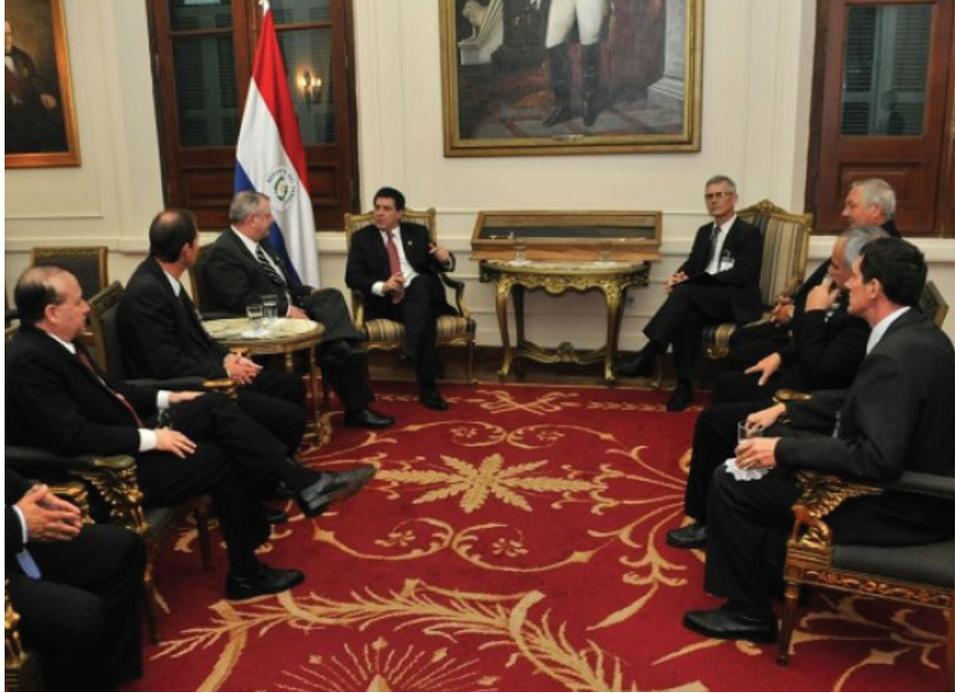
## Antecedentes

Por más de cuatro décadas, la política exterior del Paraguay ha estado tradicionalmente alineada a los preceptos de la “guerra fría” de los Estados Unidos. En el ámbito regional y hacia fines de los años 70 del siglo pasado, la otra tradicional política pendular dejaba de ser tal para mostrar una mayor inclinación hacia el Brasil. Ello encontraba su explicación no solo en la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú, sino también en un creciente peso de las relaciones comerciales entre ambos países, de inversiones y préstamos y de ayuda militar. Desde entonces, la importancia regional de la Argentina para el Paraguay pasaría a segundo plano.

Con el fin de la “guerra fría”, y la emergencia de proyectos regionales, la atención de la política exterior del Paraguay ha estado mayormente centrada en la integración regional sudamericana y en la solución de problemas bilaterales con los dos grandes vecinos, sin que ello haya significado que Estados Unidos haya perdido su peso político en las vincu-

### Fernando Masi

Sociólogo y economista, especializado en Economía y Política Internacional en la Johns Hopkins University (SAIS) de los Estados Unidos. Es miembro-investigador y Director del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).



laciones externas, específicamente en términos del respaldo al proceso democrático. En la primera década del Mercosur continuaba el fuerte alineamiento a la política brasileña.

Esta situación tuvo algunas modificaciones con los gobiernos de Nicanor Duarte y de Fernando Lugo en la última década. Por un lado, el Paraguay dejaba de alinearse estrictamente con los Estados Unidos en temas de política exterior global y regional. Por otro lado, el Paraguay se convertía en un actor más proactivo dentro del Mercosur y, por lo tanto, tratando de construir una independencia relativa del Brasil. Esto último ha llevado a resultados beneficiosos en la relación con Brasil<sup>1</sup>, como líder del Mercosur y como uno de los líderes de las economías emergentes.

Sin embargo, sobre la base de la experiencia de los 10 años, el Paraguay no construía una estrategia nueva de relacionamiento internacional. Peor aún, la salida del gobierno de Lugo no solo provocó un aislamiento internacional y regional del Paraguay, sino también medidas desacertadas de los encargados de política exterior del gobierno Franco, buscando el alineamiento tradicional a los Estados Unidos, en un momento en que América Latina ha dejado de ser prioridad para su política exterior.

## Los caminos del nuevo gobierno

El gobierno electo en abril del 2013 se proponía volver a situar rápidamente al Paraguay en la arena internacional y regional luego de un año de ausencia provocada por una decisión de su clase política. Al mismo tiempo, se proponía que su política exterior contenga más lineamientos de orden económico que favorezcan al crecimiento y el desarrollo. Para ello enfrentaba varios desafíos. El primero ha sido qué hacer con el Mercosur a partir de la decisión de este bloque de volver a aceptar la participación de Paraguay en los organismos técnicos y políticos del organismo regional.

<sup>1</sup> Renegociación del precio de la energía de Itaipú, financiamiento de la primera línea de 500 kV, apertura del mercado brasileño a productos manufacturados del Paraguay, mayor inversión brasileña en procesos industriales para exportación en el Paraguay, apoyo brasileño a la propuesta paraguaya de creación del Focem.

**A pesar de que el Mercosur ha permanecido estancado en su agenda interna y, por lo tanto, en su propio proceso de integración, la no participación paraguaya en este bloque era lógicamente desfavorable a las pretensiones del nuevo gobierno de trabajar una inserción internacional más dinámica de Paraguay.**

Ante ello y al contrario de lo expresado en su campaña política, el presidente Cartes prosiguió –al inicio– con la inercia del gobierno anterior, adoptando una posición poco flexible y de retórica soberana. Esta posición impedía que el Paraguay se haga cargo de la presidencia pro t mpore del Mercosur en el segundo semestre del año 2013. También impedía que el Paraguay pudiese negociar ciertas compensaciones derivadas del hecho de la suspensión política del órgano regional por el término de un año. El gobierno de Cartes decidía, así, que el Paraguay no participara de las mesas de negociaciones del Mercosur por el resto del año 2013.

Aún cuando las decisiones adoptadas por el Mercosur entre el 2012 y el 2013 eran mayormente de escasa relevancia, las negociaciones para un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea se aceleraron en el segundo semestre del 2013. Como líder de estas negociaciones, el Brasil anunciaba que las mismas continuarían su curso con la participación de los países que así decidieran. Venezuela rápidamente se apart  del proceso porque apenas había iniciado su inserción al Mercosur. Brasil realizaba esfuerzos para que la Argentina suba a bordo. Uruguay participaba activamente de las discusiones. Al adoptar la decisión de no volver a los órganos del Mercosur, Paraguay se autoexclu a de las negociaciones.

Al iniciar conversaciones bilaterales con Brasil y Argentina, el nuevo gobierno rápidamente entendió que la posición adoptada era equivocada y que solo acarrearía mayor aislamiento del Paraguay. La posición paraguaya, además, colisionaba con la decisión del nuevo gobierno de emprender una fuerte política de atracción de inversiones, que tenga como uno de sus mercados principales al Mercosur. De esta manera y con anterioridad a la aceptación oficial de volver a los organismos del Mercosur, el nuevo gobierno ya enviaba –en forma oficiosa– a sus negociadores para la discusión de aspectos técnicos del acuerdo con la Unión Europea. Con la aceptación del ingreso de Venezuela al Mercosur por parte del Congreso del Paraguay (diciembre de 2013) se abrió finalmente el camino para la participación de Paraguay en las deliberaciones de los órganos regionales.

A pesar de que el Mercosur ha permanecido estancado en su agenda interna y, por lo tanto, en su propio proceso de integración, la no participación paraguaya en este bloque era lógicamente desfavorable a las pretensiones del nuevo gobierno de trabajar una inserción internacional más dinámica de Paraguay. Una vinculación económica y comercial activa con el Brasil es más importante para el Paraguay



que optar solamente por una membresía de la Alianza del Pacífico<sup>2</sup>. Además, ante la presencia del Paraguay en el Mercosur es una alternativa de mayor visibilidad internacional frente a otra que trata de concretar acuerdos y alianzas políticas y comerciales con impacto significativo sobre su desarrollo económico, a partir de una apuesta solitaria como país pequeño y mediterráneo.

El segundo desafío se desprende de un compromiso asumido por el nuevo gobierno y que se extiende como un eje transversal sobre los tres pilares de su Plan de Gobierno<sup>3</sup>: la inversión extranjera directa (IED). Principalmente, teniendo en cuenta que los montos de esta inversión llegaban a niveles históricos muy altos en los años de la Administración Lugo<sup>4</sup>. Este incremento sin precedentes de la IED no respondía necesariamente a la existencia de una estrategia de atracción de este tipo de capitales, en esa administración, sino fundamentalmente a dictados de los mercados internacional y regional. Es decir, a la demanda internacional y regional de una mayor agroindustrialización de los *commodities* y mayor procesamiento de otros productos para los mercados regionales.

La decisión del nuevo gobierno ha sido trabajar la atracción de esta inversión en dos frentes. Por un lado, para acelerar las obras de infraestructura física, comunicacional y de provisión de energía eléctrica a través de la modalidad de la Asociación Público-Privada (APP). En segundo lugar, lograr un monto significativo de IED en sectores industriales y de servicio que signifiquen mayor empleo de mano de obra y mayor oferta exportable.

En el caso de las APPs, la experiencia en otros países de la región muestra que la concreción de proyectos no se realiza en forma inmediata. En el caso de la IED, el gobierno ha iniciado una agresiva política de atracción mediante visitas y presentaciones sobre las ventajas del país en países desarrollados y en países emergentes; a través de la llegada de delegaciones de empresarios de países vecinos y de otras regiones del mundo; y mediante las visitas del propio Presidente de la República a países con potencial de IED en el Paraguay.

2 Alianza a la cual el Paraguay había ingresado como miembro observador en 2012.

3 El Plan de Gobierno se ha definido a partir de los siguientes pilares: crecimiento económico inclusivo, reducción de la pobreza e inserción internacional del Paraguay.

4 Los flujos netos de inversión externa directa en el Paraguay aumentaban de alrededor US\$ 200 millones en 2008 a un promedio de US\$ 550 millones entre los años 2011 y 2012 (cifras del BCP).

Se podría decir que este accionar del gobierno está comenzando a rendir sus frutos, observándose un mayor interés de empresas extranjeras a invertir en el país, la presencia de nuevas empresas extranjeras instaladas en el país y la voluntad de varios países del mundo (gobiernos y empresas) de hacer de huéspedes y coorganizadores de las misiones paraguayas para la atracción de capitales.

Todavía un tercer desafío se desprende del hecho de la decisión del nuevo gobierno de promover la presencia internacional de Paraguay en todos los tipos de foros políticos y económicos, con el objetivo de volver a legitimar esa presencia. Aquí el gobierno no hace diferencia ideológica o de intereses económicos en sus preferencias de participación. Es decir, el objetivo es estar visible, dando muestras de pragmatismo. De todas maneras, en los discursos del gobierno en estos foros predomina una tendencia conservadora en el tratamiento de los temas internacionales.

### ¿Cuál es el norte?

Como ha sido el caso de todos los gobiernos que han sucedido a la dictadura stronista, no es fácil visualizar una estrategia de relacionamiento internacional en este nuevo gobierno, y menos aún el interés de ir construyendo una política exterior de Estado.

Existen varias razones para entender este problema. En primer lugar, la poca voluntad de los decisores de políticas públicas de estructurar objetivos y metas de un modelo de desarrollo económico y social, sobre el cual establecer líneas de relacionamiento internacional. La política exterior de un país generalmente es el reflejo de las decisiones económicas y políticas internas del mismo. En todo caso, cada gobierno –y el actual no es la excepción– estructura planes de acción que son llevados medianamente a cabo, para volver a ser reemplazados por los planes de la siguiente administración estatal.

En segundo lugar, el escaso interés de la dirigencia política del país de entender los contextos regional e internacional en los cuales juega el Paraguay y los cambios que se producen en este mismo contexto. El inicio de la democracia en el Paraguay y su permanencia ya por un cuarto de siglo no han albergado la formación de una élite política, sino que ha visto el surgimiento de nuevos caudillos con las mismas prácticas clientelares del pasado. Así esta dirigencia política no se ha apartado mucho de una típica y tradicional mentalidad insular.

**Este accionar del gobierno está comenzando a rendir sus frutos, observándose un mayor interés de empresas extranjeras a invertir en el país, la presencia de nuevas empresas extranjeras instaladas en el país y la voluntad de varios países del mundo (gobiernos y empresas) de hacer de huéspedes y coorganizadores de las misiones paraguayas para la atracción de capitales.**

En tercer lugar, la herencia del stronismo, con fuertes sesgos de la “guerra fría”, que todavía permea a la mayor parte de la dirigencia política y a los encargados de las decisiones de las relaciones internacionales del Paraguay. Esta herencia no solo influye en el pensamiento político, sino que ha creado todo un cuerpo diplomático con escasa y casi nula formación profesional en materia de relaciones internacionales. Al igual que otras dependencias del Estado paraguayo, la mayor parte de los funcionarios de la Cancillería no han accedido a sus posiciones por méritos<sup>5</sup> sino por las prácticas propias del patronazgo inaugurado por la dictadura y continuadas por los gobiernos de la etapa democrática.

Sería muy ambicioso demandar del gobierno actual la conformación de una política exterior de Estado. Sin embargo, no así la estructuración de una estrategia de relacionamiento económico internacional que fije las prioridades comerciales externas y de la inversión extranjera de acuerdo a las ventajas y potencialidades del país. Esta estrategia puede dar continuidad a las decisiones adoptadas por las dos administraciones anteriores de gobierno: negociar una política de integración al mundo a partir de una mayor independencia relativa de los hegemones de orden regional e internacional. El éxito de esta estrategia puede constituir la base de la construcción de una política exterior para un país pequeño y mediterráneo en el siglo XXI.

---

5 La ley que crea el escalafón y la función diplomática promulgada a fines de los años noventa ha mantenido la estructura y categorías de los funcionarios de relaciones exteriores y ha exigido concurso de méritos solo para aquellos que desean ingresar a la función diplomática. De todas maneras, los concursos recién se implementaron diez años más tarde y con un fuerte sesgo para seguir favoreciendo la entrada mayoritaria de profesionales del área jurídica.

# TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

MARTA FERRARA

Este breve reporte de casos, en particular el de la “Transparencia y la Participación Ciudadana”, es casi tan efímero como las esporádicas primaveras de participación que ha tenido nuestra ciudadanía desde la caída de la dictadura stronista. Pretende ilustrar el tortuoso camino recorrido desde el triunfo del movimiento “Asunción Para Todos”, los siguientes gobiernos municipales y la irrupción del gobierno de la “Alianza Patriótica para el Cambio” con Fernando Lugo a la cabeza, la interrupción del mismo y el retorno al poder de los sectores más conservadores de nuestra clase política.

En este contexto analizamos brevemente el fenómeno de la integridad como el instrumento que da sentido al gobierno. Decimos que sin integridad sobreviene y se mantiene una crisis de valores, persiste la ausencia de grandeza y en esta situación prevalece la mezquindad, que se percibe como la no-ciudadanía: su negación. Sin transparencia difícilmente pueda esperarse que exista integridad; la transparencia es el portal. Sin transparencia, como primera actitud y valor de gobierno, la integridad será siempre dudosa. Y sin integridad nada de lo que puede llamarse Democracia tiene sentido de utilidad; consecuentemente, la transparencia sola no es suficiente si no va acompañada de integridad como principal valor de gobierno.

## Marta Ferrara

Actualmente se desempeña como directora ejecutiva de la Organización No Gubernamental “Semillas para la Democracia”, que trabaja programas con énfasis en la Participación Ciudadana. Realizó estudios de Antropología y Sociología, ejerció el periodismo escrito y radial por varios años, se desempeñó como directora de Comunicación del Municipio capitalino, trabajó en el campo publicitario. Y cuenta con una larga trayectoria en el movimiento sindical, estudiantil y en la dirigencia política durante la época de la dictadura.

## Integridad y ciudadanía

Los conceptos de integridad y ciudadanía son dos aspectos que de forma inequívoca sostienen a la Democracia, entendida esta como el gobierno del consenso, en un concepto superior al de la mayoría, porque es fruto de la reflexión, el entendimiento y la comprensión de la existencia del otro, pensamiento que en su conjunto construye la identidad de ciudadanía.

La integridad es el instrumento que da sentido al gobierno, y el gobierno da sentido a la Democracia. Sin integridad sobreviene y se mantiene una crisis de valores, persiste la ausencia de grandeza y en esta situación prevalece la mezquindad, que se percibe como la no-ciudadanía: su negación. Sin transparencia difícilmente pueda esperarse que exista integridad; la transparencia es el portal. Sin transparencia, como primera actitud y valor de gobierno, la integridad será siempre dudosa. Y sin integridad nada de lo que puede llamarse Democracia tiene sentido de utilidad.

El ideal democrático prevé una ciudadanía atenta a los desarrollos de la cosa pública, informada sobre los acontecimientos políticos, al corriente de las principales cuestiones, capaz de elegir entre las distintas alternativas propuestas por las fuerzas políticas y comprometidas de manera directa o indirecta en forma de participación. Numerosas investigaciones conducidas en las últimas décadas demuestran claramente que la realidad es muy distinta. En primer lugar, el interés por la política está circunscrito a un grupo muy limitado de personas y, a pesar del relieve dado a los acontecimientos políticos por los medios de comunicación de masas, también el grado de información política es muy bajo: los acontecimientos deportivos, el mundo del espectáculo, otros aspectos de la crónica son mucho mejor conocidos por el gran público.

En lo que se refiere pues a la participación verdadera<sup>1</sup>, la forma más común –y para muchísimas personas inclusive la única– es la participación electoral.

## Sobre la participación ciudadana

La participación pública de las organizaciones de la sociedad civil no es una excentricidad que necesita justificación, sino un componente necesario que muestra cómo debería funcionar la política democrática. No es preciso pedir disculpas o brindar justificaciones: cada ciudadano y ciudadana, de forma individual y colectiva, tiene el derecho de buscar una mayor coincidencia entre la política y sus intereses o preocupaciones. El aspecto crucial sería entonces la fuerza (y no la legitimidad) con que se exprese la necesidad de un cambio en la política o en el sistema<sup>2</sup>.

En la actualidad muchos gobiernos y organizaciones intergubernamentales aceptan el rol de los grupos de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil especializados en ciertos temas, para que estos presten servicios y programas directos de ayuda y asistencia en los espacios donde el gobierno no puede llegar, donde el Estado se halla ausente. Incluso en los contextos democráticos, las organizacio-

1 Bobbio, Nolberto, Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (2005), "Diccionario de Política", decimocuarta edición en español. Siglo XXI editores.

2 Fowler, Alan (2008), "Ver a través. Poder, rendición de cuentas y Sociedad Civil", en Anabel Cruz e Inés Pousadela, Instituto de Comunicación y Desarrollo, Primera Edición.

nes de la sociedad civil juegan un papel importante en el momento de presentar proyectos de ley y diferentes problemas ciudadanos a los legisladores y ayudar de este modo a la mejora de los procesos políticos. Los esfuerzos realizados por las organizaciones de la sociedad civil para lograr impacto político o tratar temas fundamentales de políticas públicas que conllevan cambios estructurales y sistemáticos, muchas veces, generan “roces” con la dirigencia política y empresarial.

En este contexto se debe analizar que tanto, a nivel nacional como internacional, las diferentes encuestas nos dicen que se está experimentando un acelerado déficit de los sistemas democráticos representativos. Cada vez más se nota la disminución de la confianza de la ciudadanía en las instituciones políticas.

Foto: Rudy Lezcar, Diario ABC Color.



A pesar de haber elecciones periódicas, en muchos regímenes democráticos, las formalidades han superado los contenidos, son pocos los ciudadanos que “eligen” a sus autoridades, y el contacto entre estos y quienes fueron elegidos es mínimo durante los períodos transcurridos durante elección y elección; es de este modo que las elecciones corren la suerte de convertirse en procesos que legitiman a las élites de poder y que muchas veces no representan a una real democracia.

**Sin transparencia, como primera actitud y valor de gobierno, la integridad será siempre dudosa. Y sin integridad nada de lo que puede llamarse Democracia tiene sentido de utilidad.**

La influencia de los intereses económicos en muchas de nuestras democracias va a apartando cada vez más a los ciudadanos/as de las formas tradicionales de participación para buscar nuevas formas de hacerlo. En este escenario tenemos a los medios de comunicación que cada vez tienen menor independencia, nos encontramos inmersos en tiempos de manipulaciones y asesores de imagen, la mayoría de la ciudadanía desconoce la verdad detrás de los asuntos públicos.

## El caso paraguayo

En el Paraguay se puede apreciar mejor el fenómeno de la participación ciudadana, por su ausencia, por el vacío que queda tras alguna fugaz aparición en el firmamento de la política nacional. Para comprender esta aseveración debe hacerse historia. En 1991 el Movimiento “Asunción Para Todos”, que candidata a Carlos Filizzola, gana la intendencia municipal de la ciudad de Asunción, en el primer ejercicio democrático que ensaya el país en la forma de gobiernos locales; por primera vez los intendentes, titulares del ejecutivo municipal, son elegidos en elecciones directas. Un conjunto de jóvenes entusiastas, en su mayoría provenientes del movimiento estudiantil, en torno al también joven intendente, genera gran expectativa, no solo en la población de Asunción sino en todo el país, al poner en práctica formas de gobierno que pasan a suplantar a la tenebrosa praxis clientelista-prebendaria, que la ANR (Asociación Nacional Republicana) Partido Colorado, había instalado como lógica natural de la atención de lo social durante la dictadura, a la cual dio apoyo.

Un minúsculo *Departamento de Trabajo Social* era toda la organización que el ejecutivo municipal poseía como instrumento para atender y dar solución a los innumerables reclamos de la población. De todas maneras, eso era más que suficiente, porque la atención de lo social no era cosa del gobierno, ni municipal ni nacional, sino que correspondía a la intacta corporación denominada ANR y su bien distribuida red de seccionales y subseccionales coloradas, atendidas por sus

Foto: Diario ABC Color.



jefes de turno, siempre dispuestos a sacar provecho político de las miserias de los compatriotas, pasivos individuos a la espera de la dádiva, verdadero tesoro hecho tal por su deliberada falta.

La intendencia de Filizzola<sup>3</sup> sustituyó lo mínimo existente por una *Dirección de Asuntos Sociales* e incluso más, se creó un *Área Social* para dar cabida a más servicios bajo el enfoque de lo social como prioritario, incluyendo la creación de los Centros Municipales, que permitieron acortar la relación institucional con los beneficiarios. El individuo, percibido como actor en la atención a los problemas de su entorno, pasó a ser escuchado y se le otorgó la capacidad de actuar. En esta breve etapa del quehacer municipal se conoció al individuo activo: *el Ciudadano*. Como aspecto ilustrativo de la experiencia se puede decir que cada sábado se sucedieron las *Jornadas de Gobierno* en los diferentes barrios, se impulsó la formación de numerosas comisiones vecinales y se atendió su fortalecimiento. Numerosas obras barriales vieron la luz y se instaló en la ciudad la perspectiva del enfoque social como natural de la participación ciudadana como práctica lógica.

Pero a la finalización del gobierno del movimiento citado siguieron otros de tinte más conservador, dejándose entumecer los ánimos de la ciudadanía, convirtiendo sus voces en estertores y las obras en monumentos, para que alguna vez alguien intente en vano comprender la extinción de tanto ímpetu.

Tuvo que transcurrir hasta el año 2008 para que un cambio de gobierno, esta vez nacional, y liderado por el ex obispo Fernando Lugo, que ganó con la APC (“Alianza Patriótica para el Cambio”), un conglomerado conformado por numerosos partidos políticos y movimientos sociales, que iban desde el Partido Liberal, la Democracia Cristina hasta los sectores de izquierda, permita visualizar nuevamente lo social como punto focal de la acción y señalar su histórica desatención como la causa principal del atraso del país, o al menos de una gran mayoría de su población.

Bajo el gobierno de Fernando Lugo nuevamente pasó a percibirse la población carenciada como objeto y sujeto del cambio que se debe dar, siendo la *“gratuidad de la salud”* el emblema de esta visión, bienvenida por la mayoría de la población, por supuesto la más necesitada, y al mismo tiempo resistida por los que creen que, merced a los impuestos que pagan, de hecho paupérrimos, se permita tanto derroche. Pero esta aventura no duró mucho tiempo, sin haberse conseguido ningún éxito muy relevante se produjo el relevo del Ejecutivo, vía *“juicio político”*, catalogado por los diferentes sectores y gobiernos de la región como un *“golpe de Estado parlamentario”*.

Luego, con el gobierno de Federico Franco del Partido Liberal y la posterior elección de Horacio Cartes y el retorno de la ANR al poder, regresaron nuevamente al gobierno, políticos de pensamiento conservador y la concepción de ciudadanía retornó a un lastimoso estado de pasividad. La valoración de la participación como preciado instrumento de una ciudadanía activa para transformar lo nacional perdió su sentido.

---

3 Fuente: “Promesa cumplida”, Movimiento “Asunción Para Todos”, noviembre 1996.

## El retorno del modelo corporativo

Hoy no faltan los ejemplos que ilustran la situación, que no tiene nada de novedad. El fenómeno de la inundación de las riberas del río Paraguay es otra vez el patético escenario donde vuelve a resurgir aquella praxis clientelar-prebendaria, que retorna a la vida el triste corporativismo dictatorial, que condena a la miseria a un pueblo para luego volver a sobornarlo con la preciada dádiva oportunamente creada mediante su escasez.

Entendemos por corporativismo a la doctrina que propugna la organización de la colectividad sobre la base de asociaciones representativas de los intereses y de las actividades profesionales (corporaciones). Este propone, gracias a la solidaridad orgánica de los intereses concretos y a las fórmulas de colaboración que de ellos pueden derivar, la remoción o la neutralización de los elementos conflictivos: la competencia en el plano económico, la lucha de clases en el plano social, la diferenciación ideológica en el plano político.



Foto: Diario ABC Color.



Foto: Diario Ultima Hora.

El modelo corporativo sostiene la colaboración entre las clases en el ámbito de las categorías. Su interpretación de la dialéctica social es optimista mientras que la premisa del modelo sindical es conflictiva y pesimista.

En el plano político el modelo corporativo se pone como alternativa al modelo representativo democrático. Este preconiza la realización de una democracia orgánica donde el individuo ya no vale como mera entidad numérica sino como portador de intereses precisos y clasificables.

La participación ciudadana en el Paraguay es mejor conocida cuando desaparece, como eterno fruto de la mezquindad. No ha conseguido aún instalarse lo suficiente para reunir méritos para prevalecer, para quedarse.

**El ideal democrático prevé una ciudadanía atenta a los desarrollos de la cosa pública, informada sobre los acontecimientos políticos, al corriente de las principales cuestiones, capaz de elegir entre las distintas alternativas propuestas por las fuerzas políticas y comprometidas de manera directa o indirecta en forma de participación.**



"Revista Debate by Paraguay Debate is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional License."

Las opiniones vertidas por los articulistas no reflejan, necesariamente, el parecer de todas las organizaciones integrantes de la plataforma. Todos los artículos contenidos en esta revista pueden ser utilizados en otras obras siempre y cuando sea citada la fuente.

Equipo editorial:

Ignacio González Bozzolasco

Paola Ferraro

Es una producción de la plataforma



Con el apoyo de:

