

35 AÑOS DE DEMOCRACIA: Economía, Sociedad y Estado en Paraguay

Fernando Masi - Dionisio Borda
(compiladores)

35 AÑOS DE DEMOCRACIA: Economía, Sociedad y Estado en Paraguay

Fernando Masi - Dionisio Borda
(compiladores)

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo del CONACYT. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión del CONACYT.

© Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP)
Piribebuy 1058. Asunción - Paraguay
(595-21) 496 813 / 494 140 / 452 520
cadep@cadep.org.py
www.cadep.org.py

Diseño y diagramación: Karina Palleros
Agosto, 2026
Asunción, Paraguay

ISBN: 978-99925-276-3-4 (versión impresa)
ISBN: 978-99925-276-4-1 (versión digital)

Con el apoyo de:



Comité Científico

Melissa Birch

Profesora Asociada de la Escuela de Negocios
de University of Kansas

R. Andrew Nickson

Profesor Emérito del Departamento de Gestión Pública
y Desarrollo en América Latina
de University of Birmingham

Diego Abente Brun

Profesor Emérito de la Elliot School of International
Affairs de la George Washington University

Ramón Fogel

Investigador Senior del Centro de
Estudios Rurales Interdisciplinarios - CERI

ÍNDICE

Presentación.....	7
-------------------	---

El Estado de la Economía y Desarrollo Económico en Paraguay..... 13

El toolkit Macroeconómico del Paraguay. Lecciones de 35 años y Desafíos del Futuro <i>Wildo González</i>	15
--	----

Nuestro vecino, el competidor informal. La respuesta de las empresas formales en Paraguay ante la naturaleza cambiante del impacto de la informalidad <i>Michael J. Pisani</i>	41
--	----

El desarrollo económico territorial en Paraguay. Realidades y Desafíos. <i>María Belén Servin</i>	73
---	----

Comentarios: <i>Melissa H. Birch</i>	98
--	----

La Democracia y la Institucionalidad Política en Paraguay.....107

Avances y Estancamientos de la Democracia Paraguaya. El Desafío del Control Horizontal del Poder. <i>José Tomás Sánchez – Marlene Palma</i>	109
--	-----

¿Qué se Intercambia en el Clientelismo Hoy? Un marco para analizar el «Clientelismo Tecnocrático» en Paraguay <i>Gustavo Setrini</i>	141
---	-----

Responsividad Democrática y Capacidades Estatales en Paraguay. Una agenda de Investigación. <i>Liliana Rocío Duarte Recalde</i>	181
--	-----

Comentarios: <i>Diego Abente Brun</i>	206
---	-----

La situación de la pobreza y el empleo en PARAGUAY 213

El cuentapropismo en Paraguay: hacia una tipología sociológica de las trayectorias económicas <i>Diana García</i>	215
--	-----

Normativa Laboral y Conflicto Obrero en Paraguay (1931-1961) <i>Ignacio González Bozzolasco</i>	243
--	-----

La pobreza de tiempo: mas allá de los ingresos en Paraguay <i>Ana Rojas Viñales</i>	275
--	-----

Comentarios: <i>Ramón Fogel</i>	296
---------------------------------------	-----

Las Políticas Públicas de Bienestar en Paraguay 299

La seguridad social contributiva en Paraguay desde una perspectiva de economía política <i>Verónica Serafini</i>	301
---	-----

Políticas educativas en Paraguay: tensiones entre un modelo desarrollista y un modelo compensatorio. <i>Luis Ortiz</i>	333
---	-----

Trayectorias divergentes: un análisis centrado en actores del sistema de salud y la protección social en Paraguay <i>Patricia Lima Pereira</i>	367
---	-----

Comentarios: <i>Andrew Nickson</i>	402
--	-----

Acerca de los Autores y comentaristas	409
---	-----

PRESENTACIÓN

A tres décadas y media del inicio del período democrático, el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) ha considerado oportuno ofrecer un espacio de reflexión y diálogo sobre los principales avances, nudos críticos y desafíos del Paraguay, abordando las dimensiones económica, social e institucional y de políticas públicas.

Para este propósito, el CADEP ha invitado a destacados profesionales nacionales y extranjeros de la economía, sociología y de la ciencia política —la mayoría de ellos jóvenes investigadores— a presentar ponencias sobre los temas considerados más relevantes de la realidad paraguaya. Asimismo, esta invitación se ha extendido a científicos nacionales y extranjeros de larga trayectoria en la producción académica de las ciencias sociales, con el propósito de contribuir con sus comentarios críticos a las ponencias presentadas.

Con este evento se ha pretendido generar un espacio de intercambio entre académicos de las ciencias sociales sobre la realidad económica, social e institucional del país, como asimismo promover sinergias entre académicos que participan en diferentes centros de pensamiento y redes académicas. Al mismo tiempo se ha pretendido buscar la mayor participación de la opinión pública al haber tenido este evento tanto un carácter presencial como virtual.

El CADEP tiene una larga experiencia en la realización de eventos como foros, congresos, conferencias. La organi-

zación de eventos ha sido y sigue siendo uno de los mecanismos del CADEP para cumplir con su objetivo original de investigar para incidir sobre las políticas públicas y es coincidente con su línea misional.

Los trabajos presentados en este evento y las monografías resultantes de las ponencias se organizan en cuatro paneles o secciones:

- El Estado de la Economía y el Desarrollo Económico en el Paraguay
- La Democracia y la Institucionalidad Política del Paraguay
- La Situación de la Pobreza y el Empleo en el Paraguay
- Las Políticas Públicas de Bienestar en el Paraguay.

En la primera sección, se analiza la evolución de las políticas macroeconómicas en los últimos 35 años, los diversos factores de la informalidad que enfrentan las empresas formales y un diagnóstico sobre la participación de la producción, el empleo, las empresas y los grados de vulnerabilidad social en los diversos territorios del Paraguay.

En la segunda sección, se aborda el tema del control horizontal del poder en el período democrático en el Paraguay y los desafíos de una democracia frágil en el país y sin instituciones políticas consolidadas; se examina el tema del clientelismo como práctica informal arraigada en la política paraguaya y su estadio actual; y se estudian las capacidades estatales, el desarrollo institucional y las reformas administrativas implementadas en Paraguay en los últimos 35 años de manera a evaluar la responsividad democrática.

Las características sociológicas del empleo por cuenta propia o cuentapropismo se analizan en la tercera sección. Al mismo tiempo se realiza un estudio histórico sobre la

evolución de la normativa laboral, más concretamente como es tratado el trabajo asalariado en una época del corporativismo estatal. Esta sección se cierra con un análisis de la pobreza de tiempo en el Paraguay, es decir como operan y se relacionan las variables de empleo, el trabajo no remunerado, la distribución del tiempo y la pobreza monetaria.

Finalmente, en la cuarta sección se presentan otros tres trabajos. En el primero de ellos se aborda el tema de la seguridad social contributiva desde una óptica de economía política, analizando la política de protección social del Estado paraguayo, el papel de las élites paraguayas y el modelo de crecimiento económico. El segundo trabajo estudia la evolución de las políticas educativas en el Paraguay, examinando la relación entre desempeño económico, gasto social, exclusión educativa y formación de capacidades humanas. En el tercer trabajo se aborda el carácter de las reformas en el sistema de salud del Paraguay, las políticas y gastos públicos de salud y las trayectorias divergentes resultantes de una visión tecnocrática de la salud pública.

Con este evento celebramos, asimismo, **35 años de trayectoria del CADEP** como organización. Desde su fundación en 1990, el CADEP viene trabajando de manera independiente generando conocimiento económico y social y ayudando al fortalecimiento de la democracia en nuestro país. De esta forma, hemos creído que la mejor forma de celebrar estas tres décadas y media de vida era ofrecer este espacio de reflexión coherentes con nuestros valores institucionales.

Uno de los principales objetivos de creación del CADEP hace 35 años ha sido contribuir con la investigación para que las evidencias resultantes se conviertan en los instrumentos a partir de los cuales se tenga incidencia sobre las

políticas públicas y las políticas económicas en particular. Para ello el CADEP ha implementado varias modalidades para lograr este cometido.

En primer lugar, trabajar en la **mejora constante de la calidad de la investigación**, participando en proyectos en redes académicas regionales e internacionales y organizando foros de discusión temática con expertos nacionales y extranjeros.

En segundo lugar, **comunicar en un lenguaje claro y sencillo**, los hallazgos de las investigaciones a diferentes sectores de la sociedad interesados en entender las políticas económicas, como una forma de **incidir** sobre las mismas.

En tercer lugar, **llevar adelante capacitaciones** para el entendimiento de las políticas públicas, dirigidas a periodistas, empresarios, docentes y estudiantes universitarios, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil.

Varios han sido los hitos que se pueden mencionar en el proceso de construcción y consolidación del CADEP. En términos de la **calidad de investigación**, la organización de foros, seminarios y conferencias con investigadores nacionales e internacionales, la participación en ocho redes académicas regionales e internacionales, la capacitación de investigadores jóvenes y el intercambio con profesores e investigadores extranjeros

En términos de **comunicación e incidencia**, la transmisión, de forma didáctica de los resultados de investigación del CADEP a los medios tradicionales de comunicación, la participación de investigadores del CADEP en programas radiales, televisivos y como columnistas de medios impresos, la creación de observatorios económicos y notas de políticas para las redes digitales y medios de comunicación.

Finalmente el CADEP ha realizado **capacitaciones** a un amplio espectro de agentes económicos y sociales. Para los mandos medios del sector público el CADEP ha inaugurado la primera Maestría en Gestión y Políticas Públicas, conjuntamente con la Universidad Católica. Profesionales del CADEP han asesorado a comisiones económicas del Congreso Nacional. El CADEP ha capacitado a funcionarios municipales en lo relativo a presupuesto de gobiernos locales, como también a periodistas y formadores de opinión, para el entendimiento de los principales problemas económicos del país. No menos importante ha sido la capacitación a organizaciones de la sociedad civil para el cabal entendimiento de las políticas públicas que afectan la vida de diversos segmentos sociales.

Uno de los resultados más importantes en la labor del CADEP de ofrecer investigaciones de calidad con evidencias para incidir y hacer políticas públicas, ha sido la invitación recibida de varios de sus miembros a formar parte de mandos altos y medios de la función pública en dos administraciones de gobierno del Paraguay. Con posterioridad, cuadros de profesionales formados en el CADEP han continuado formando parte de diversos gabinetes técnicos de entes públicos hasta la actualidad.

El espíritu pionero en la promoción y difusión de las investigaciones en todas sus formas y la seriedad de sus trabajos, como también en la formación y capacitación, han convertido al CADEP en un referente nacional y regional de las ciencias sociales y de la economía en particular.

La realización de este evento y la elaboración de la presente publicación no hubieran sido posibles sin el concurso y respaldo financiero del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), institución a la cual expresamos nuestros sinceros agradecimientos, reconociendo su natu-

raleza y continuo soporte a la labor científica en el Paraguay. De igual manera, vayan nuestros agradecimientos a la Sociedad Científica del Paraguay (SCP), institución que ha apoyado este evento y nos ha albergado en su casa.

Finalmente, y no por eso menos importante, nuestros agradecimientos a todos los profesionales del conocimiento a quienes hemos invitado como ponentes del evento y como autores y comentaristas de la presente publicación. Sus contribuciones han permitido destacar la relevancia de los principales aspectos que hoy caracterizan al período político y socioeconómico del Paraguay y los desafíos a encarar para el futuro próximo.

Dionisio Borda - Fernando Masi
Miembros Fundadores
del CADEP



EL ESTADO DE LA ECONOMÍA Y DESARROLLO ECONÓMICO EN PARAGUAY



El Toolkit Macroeconómico de Paraguay: Lecciones de 35 Años y Desafíos del Futuro



Wildo González P.

Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo realizar un análisis integral de la evolución del marco macroeconómico del Paraguay durante los 35 años de democracia transcurridos desde 1989, identificando las principales reformas institucionales que configuraron lo que aquí se denomina el *toolkit macroeconómico* del país. Este concepto abarca el conjunto de instituciones, reglas, instrumentos y marcos de política que determinan la capacidad de una economía para gestionar la estabilidad de precios, la sostenibilidad fiscal, la solidez del sistema financiero y el desarrollo del mercado de capitales.

En 1989, Paraguay carecía prácticamente de todos los elementos básicos de un marco macroeconómico moderno. La inflación era alta y volátil, sin ancla nominal definida; el sistema financiero operaba con regulación mínima y represión financiera; no existían instituciones fiscales modernas ni mercado de capitales en moneda local. Tres décadas y media después, el país cuenta con un esquema de metas de inflación consolidado, un sistema financiero sólido tras costosas crisis bancarias, una curva soberana en guaraníes observable hasta 10 años, y una Ley de Responsabilidad Fiscal que, con sus limitaciones, ha proporcionado un ancla básica a la política fiscal.

El argumento central de este capítulo es que la construcción gradual de este toolkit macroeconómico explica en buena medida la transición del Paraguay desde la inestabilidad crónica hacia una de las economías más estables de la región. Sin embargo, este toolkit permanece incompleto: las reformas realizadas hasta la fecha corresponden en su mayoría a lo que podríamos denominar reformas de primera

generación. La agenda pendiente —migrar hacia una regla de balance estructural, crear un consejo fiscal autónomo, reformar las atribuciones presupuestarias del Congreso, completar el corredor de tasas de la política monetaria y aumentar sustancialmente los ingresos tributarios— constituye el conjunto de reformas de segunda generación necesarias para que la estabilidad macroeconómica se traduzca efectivamente en convergencia de ingresos y mejora sostenible del bienestar de los paraguayos.

La relevancia de esta agenda se sustenta en evidencia empírica robusta. Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) demostraron que la calidad institucional afecta causalmente el ingreso per cápita. Ramey y Ramey (1995) establecieron que la volatilidad macroeconómica reduce el crecimiento de largo plazo. Y Davoodi et al. (2022) encontraron que las reglas fiscales complementadas con instituciones fiscales independientes reducen el déficit cíclicamente ajustado en 0,8 puntos porcentuales adicionales respecto a países que solo cuentan con reglas. Paraguay ha avanzado significativamente en la primera dimensión —construir instituciones y reducir la volatilidad—, pero aún tiene un camino importante por recorrer en la segunda y tercera.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección se presenta el punto de partida de 1989. La segunda sección analiza las crisis bancarias y la reforma del sistema financiero. La tercera sección examina la evolución de la política monetaria. La cuarta sección aborda el desarrollo del mercado de capitales en guaraníes. La quinta sección recorre la historia fiscal en cuatro etapas. La sexta sección presenta la agenda de reformas de segunda generación. La séptima sección discute la evidencia empírica que sustenta la importancia de las instituciones macroeconómicas. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Paraguay 1989: el punto de partida

Al momento de la caída de la dictadura en febrero de 1989, la economía paraguaya presentaba las características propias de un régimen de represión financiera y ausencia de instituciones macroeconómicas modernas. Las políticas implementadas durante la dictadura incluían tasas de interés controladas, altas tasas de requerimiento de reservas del 42%, tipos de cambio fijos múltiples y controles al crédito. A todo ello se sumaba, como señala Insfrán (2000), un preocupante déficit encubierto del sector público cercano al 8% del PIB, junto con atrasos en los pagos de la deuda externa.

La inflación, que alcanzó un máximo del 38,2% en 1990, reflejaba la ausencia de un ancla nominal y la poca credibilidad de las autoridades monetarias. El Banco Central del Paraguay (BCP) operaba bajo un decreto ley de 1952 que no establecía un objetivo claro para la política monetaria, situación que, como enfatiza Velázquez (2010), generaba que múltiples objetivos actuaran de manera contradictoria, anulando las acciones de política monetaria.

El sistema financiero, con 68 instituciones en 1991, carecía de regulación prudencial adecuada. La Superintendencia de Bancos no contaba con los recursos humanos ni el marco legal necesario para una supervisión efectiva. No existía un mercado de capitales en moneda local, ni instrumentos de deuda soberana en guaraníes. El financiamiento del sector público dependía enteramente de fuentes externas en dólares.

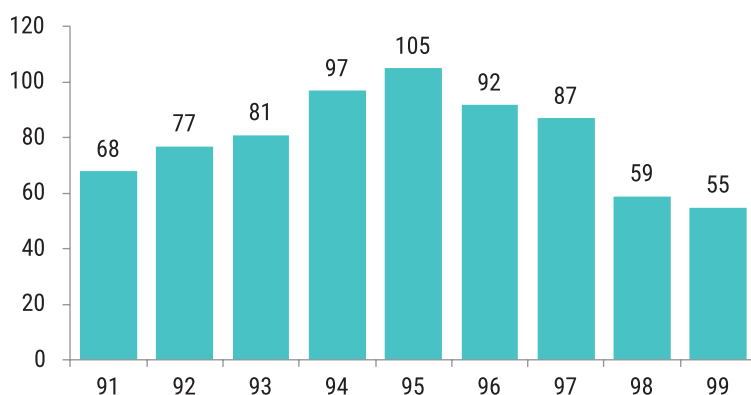
En el ámbito fiscal, no existía ninguna regla o ancla institucional que limitara la discrecionalidad en el manejo de las finanzas públicas. Los ingresos del gobierno general eran reducidos, la base tributaria estrecha, y la informalidad do-

minaba la estructura económica. Este era el punto de partida desde el cual Paraguay iniciaría la construcción, lenta y costosa, de su toolkit macroeconómico.

Crisis bancaria y reforma del sistema financiero

La liberalización financiera iniciada tras la caída de la dictadura, si bien necesaria, se realizó sin el acompañamiento regulatorio adecuado. Se introdujo un régimen unificado de tipo de cambio flotante, se liberaron las tasas de interés, se redujeron las exigencias de reservas y se eliminaron gradualmente las operaciones de redescuento. Estas medidas incidieron en un incremento significativo de la liquidez del sistema financiero, exacerbado por la proliferación de instituciones financieras que prácticamente duplicaron su número en cinco años, pasando de 68 en 1991 a 105 en 1995.

Gráfico 1. Número de Instituciones Financieras (unidades)



Fuente: Cantero (2018). Historia del sistema bancario de Paraguay.

Primera y segunda etapa de la crisis (1995-1998)

La crisis bancaria, iniciada en mayo de 1995 con la intervención de dos de los principales bancos, fue consecuencia de varios factores interrelacionados: la falta de personal calificado en la Superintendencia de Bancos, ausencia de apoyo político a fiscalizaciones estrictas, y prácticas generalizadas de captación irregular de depósitos denominados en “gris” o “negro”, documentadas extensamente por Insfrán (2000) y Franks et al. (2005). Cada grupo empresarial de importancia mantenía su propia entidad financiera para financiar las actividades de sus empresas relacionadas.

La respuesta de política en la primera etapa fue inadecuada. La Ley 797/95 de Estabilización y Reactivación Financiera obligó al BCP a devolver depósitos a los ahorristas, incluyendo posteriormente a los depositantes irregulares mediante la Ley 814/96. Se instauró la percepción de un respaldo implícito del BCP a los depósitos, generando problemas severos de riesgo moral. No se aplicaron sanciones ejemplares a los ejecutivos responsables, y en muchos casos se logró la inyección de recursos frescos mediante depósitos del sector público o del Instituto de Previsión Social.

La Ley 861 de Bancos y Financieras, promulgada tardíamente en junio de 1996, introdujo requisitos del Comité de Basilea y límites a operaciones entre vinculados, pero su implementación fue gradual e insuficiente. La segunda etapa de la crisis, iniciada en 1997 con los problemas del Banco Unión y seguida en 1998 por la intervención del Banco Nacional de Trabajadores (BNT), mostró sin embargo un cambio importante: las autoridades presentaron una menor predisposición a realizar préstamos masivos a instituciones insolventes, procediendo a la liquidación y cierre de estas entidades (Mlachila, 2010).

Tercera etapa y reforma del sistema financiero (2002-2003)

La tercera etapa de la crisis, a diferencia de las anteriores, tuvo un alto grado de correlación con el deterioro del escenario internacional, particularmente la crisis asiática, la devaluación del real brasileño en 1999 y el colapso del plan de convertibilidad argentino en 2001. La intervención y liquidación del Banco Alemán en 2002, en ese entonces el tercer banco más grande del sistema, marcó un punto de inflexión: las autoridades reaccionaron de manera rápida y apropiada, evitando que la crisis de confianza se extendiera al resto del sistema financiero (Mlachila, 2010; Franks et al., 2005).

Mlachila (2010) estima que el costo acumulado de las crisis financieras hasta el año 2003 fue cercano al 15,7% del PIB. La promulgación de la Ley 2.334/03 de Garantía de Depósitos constituyó un hito fundamental, al crear un Fondo de Garantía de Depósitos capitalizado con US\$ 50 millones y establecer mecanismos jurídicos para facilitar la liquidación ordenada de entidades financieras. Posteriormente, la reforma del 2016 introdujo medidas macroprudenciales orientadas a una supervisión basada en riesgos, siguiendo las recomendaciones de los Acuerdos de Basilea.

El resultado de este proceso, doloroso pero transformador, fue un sistema financiero significativamente más sólido. El número de instituciones se redujo de 105 en su punto máximo a menos de 30, concentrando el mercado en entidades mejor capitalizadas y reguladas. Las misiones conjuntas del FMI y el Banco Mundial en el contexto de Programas de Evaluación del Sector Financiero evidenciaron el progreso: el cumplimiento de los 25 Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva pasó del 16% en 2005 al 63% en 2010 (Velázquez Argaña, 2016).

Agencia Financiera de Desarrollo y financiamiento de largo plazo

Un resultado institucional positivo del proceso de reforma de la banca pública fue la creación de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) en julio de 2005, mediante la Ley 2.640. Esta entidad bancaria pública de segundo piso, conformada por la fusión del Fondo de Desarrollo Campesino, el Fondo de Desarrollo Industrial y la Unidad Técnica Ejecutora de Proyectos del BCP, se encargó de canalizar recursos de largo plazo por medio de las entidades bancarias, financieras y cooperativas.

Los efectos de la AFD han sido ampliamente beneficiosos, particularmente por la introducción de productos de financiamiento para la vivienda que hasta entonces eran prácticamente inexistentes o inalcanzables por los altos costos y plazos acotados. Adicionalmente, la creación del Fondo de Garantía para MIPYMES (FOGAPY) en 2016 complementó el rol de la AFD, atendiendo otro de los obstáculos fundamentales en el acceso al crédito: la insuficiencia de garantías. Durante la pandemia del COVID-19, el FOGAPY se convirtió en un instrumento clave para evitar una contracción mayor del crédito, con montos garantizados cercanos a US\$ 500 millones.

Evolución de la política monetaria

La política monetaria en Paraguay ha atravesado tres etapas bien definidas, concordantes con lo establecido por Corvalán (2016): el régimen de agregados monetarios (1989-2003), la fase experimental de metas de inflación (2004-2012), y la fase efectiva del esquema de metas de inflación (desde 2013 en adelante).

Régimen de agregados monetarios (1989-2003)

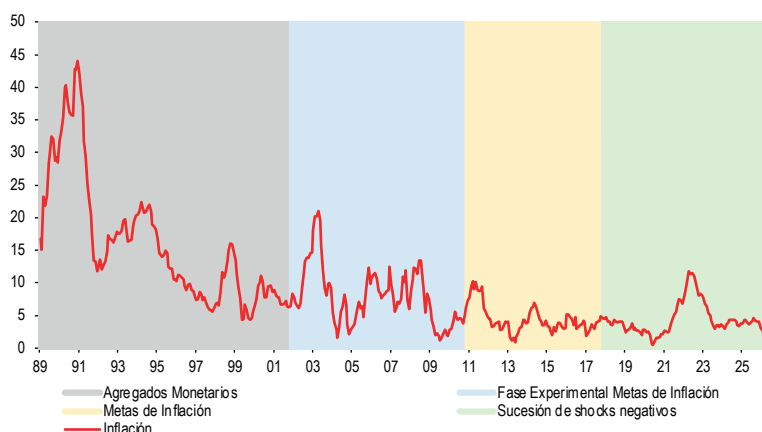
La Constitución Nacional de 1992 estableció en su artículo 285 que las funciones del BCP serían exclusivamente técnicas, encargándole la preservación de la estabilidad monetaria. Asimismo, el artículo 286 restringió la posibilidad de financiamiento monetario del presupuesto público, una disposición fundamental en el contexto regional marcado por los episodios de hiperinflación en Argentina y Brasil.

Sin embargo, la Carta Orgánica del BCP (Ley 489/95) contenía limitaciones importantes para la independencia operativa del banco central. Como señalan Rojas et al. (2000), la obligación de alinear el programa monetario con los objetivos de política económica del gobierno reducía las posibilidades del BCP de cumplir adecuadamente con la fijación de metas propias relacionadas a la estabilidad de precios. Durante este periodo, la inflación fue alta y volátil, aunque la reducción observada a finales de los noventa podría atribuirse más a la débil actividad económica que a los esfuerzos de la política monetaria per se.

Fase experimental y consolidación de las metas de inflación (2004-presente)

Desde inicios del 2004, con la implementación gradual del esquema de metas de inflación, el BCP logró dotarse de un marco de política monetaria que entrega los elementos adecuados para anclar las expectativas de inflación. Las mejoras fueron significativas: la volatilidad de la inflación anual resultó tres veces inferior a la observada durante el régimen de agregados monetarios, incluso considerando el escenario externo adverso de presiones inflacionarias por la subida del precio de las materias primas previo a la recesión global de 2008-2009.

Gráfico 2. Paraguay: dinámica de la inflación por régimen monetario (variación anual, porcentaje)



Fuente: Banco Central del Paraguay (BCP). Elaboración propia.

La adopción formal del esquema en 2013 fue acompañada por importantes mejoras en la comunicación de la política monetaria, incluyendo la publicación regular de Informes de Política Monetaria (IPOM) y minutas de las reuniones de política monetaria desde 2011. Estos instrumentos se constituyeron en canales fundamentales para la formación de expectativas de los agentes económicos.

La prueba de fuego del esquema ocurrió durante la pandemia del COVID-19, cuando el BCP redujo rápidamente su tasa de política monetaria (TPM) al límite inferior del 0,75% anual, complementando esta acción con reducciones en los requerimientos de reserva y la creación de un Fondo de Crédito Especial, totalizando medidas por aproximadamente US\$ 1.719 millones, equivalentes al 4% del PIB. La recuperación posterior confirmó la capacidad del marco monetario para gestionar shocks severos sin desanclar las expectativas inflacionarias.

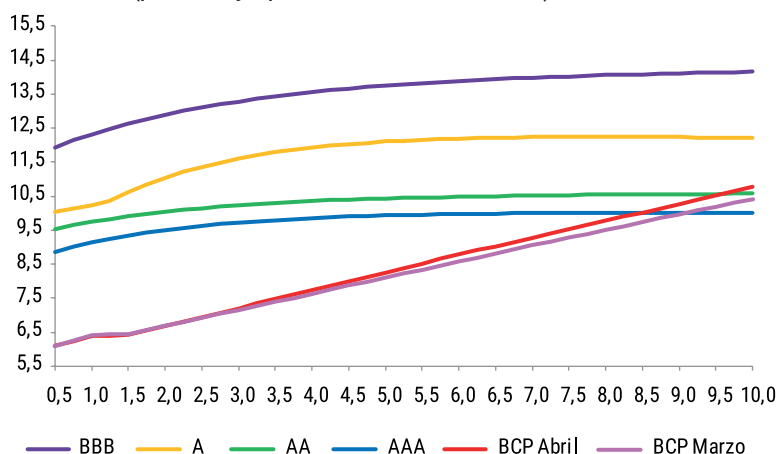
Al cierre de 2024, la TPM se ubicó en 6,0% anual y el BCP redujo su meta de inflación del 4,0% al 3,5%, reflejando el grado de madurez institucional alcanzado. La inflación interanual al cierre de mayo de 2026 se ubicó en 2,4%, consistente con el rango meta del banco central. La desinflación sostenida —de 38,2% en 1990 a promedios de 3 a 5% en el periodo 2014-2025— constituye uno de los logros institucionales más significativos de la era democrática.

Desarrollo del mercado de capitales en guaraníes

Uno de los avances estructurales más significativos del periodo analizado ha sido la creación, prácticamente desde la inexistencia, de un mercado de deuda soberana en moneda local. Hasta 2012-2013, Paraguay no contaba con un mercado de bonos soberanos en guaraníes; el financiamiento público dependía enteramente de emisiones en dólares estadounidenses en mercados externos, no existía una curva de rendimientos en moneda local, y por tanto no había referencia de precio para el sector privado doméstico.

En la actualidad, el país cuenta con una curva soberana en guaraníes observable hasta 10 años, con emisiones regulares y predecibles del Tesoro. El stock de bonos soberanos representa aproximadamente entre el 8 y 10% del PIB, con participación activa de no residentes y un proceso gradual de desdolarización en marcha. Que hoy sea posible analizar y discutir la forma de la curva, los plazos, los spreads por calificación crediticia o la participación de inversionistas no residentes constituye en sí mismo evidencia del progreso institucional alcanzado.

Gráfico 3. Curva de rendimiento soberana y corporativa en guaraníes (porcentaje, por calificación crediticia)



Fuente: Banco Central del Paraguay (BCP). Elaboración propia.

Los desafíos actuales en este ámbito son lo que podríamos denominar problemas de segunda generación: mejorar la liquidez del mercado secundario, ampliar la base de inversionistas institucionales, extender los plazos de la curva, y desarrollar instrumentos derivados que permitan una gestión más eficiente de los riesgos de tasa de interés y tipo de cambio. Estos problemas, si bien importantes, son cualitativamente distintos a la ausencia total de mercado que prevalecía hace apenas una década.

Política fiscal: cuatro etapas (1989-2025)

La historia fiscal del Paraguay en la era democrática puede dividirse en cuatro etapas claramente diferenciadas, cada una con características institucionales y resultados fiscales distintos.

Consolidación, crisis y cesación de pagos (1989-2003)

El primer periodo estuvo marcado por la ausencia de un marco fiscal institucional, la acumulación de pasivos contingentes derivados de las sucesivas crisis bancarias, y un deterioro progresivo de las finanzas públicas que culminó con dificultades para el servicio de la deuda externa. El déficit encubierto del sector público, estimado en aproximadamente 8% del PIB al final de la dictadura (Insfrán, 2000), se fue revelando gradualmente a medida que la transición democrática exponía las debilidades estructurales de las finanzas públicas.

Reformas con estabilidad (2004-2012)

La firma del acuerdo Stand-By con el FMI en 2003 marcó un punto de inflexión. Este acuerdo proporcionó un ancla fiscal y monetaria que, junto con las reformas implementadas, permitió una mejora sustancial en la posición fiscal. El periodo se caracterizó por superávits primarios sostenidos, reducción de la deuda pública como porcentaje del PIB, y la construcción gradual de credibilidad fiscal. Las reformas macroeconómicas de esta etapa, complementadas con mejoras en la administración tributaria y el gasto público, sentaron las bases para la posterior adopción formal del esquema de metas de inflación (Borda, 2007).

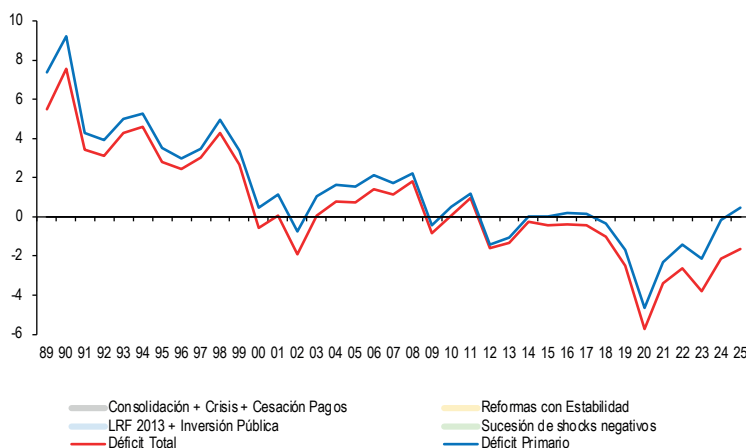
Ley de Responsabilidad Fiscal e inversión pública (2013-2019)

La promulgación de la Ley 5.098/2013 de Responsabilidad Fiscal constituyó el primer ancla fiscal institucional del país. Sus principales disposiciones incluyen un límite al déficit nominal del 1,5% del PIB para la Administración Cen-

tral, un techo al incremento anual del gasto corriente primario (tasa de inflación interanual más 4 puntos porcentuales), la obligación de presentar al Congreso una programación fiscal de mediano plazo junto con cada presupuesto anual, y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Sin embargo, es fundamental señalar que esta ley impone un *límite al déficit nominal*, no una regla de balance estructural. No incorpora ajuste cíclico, no distingue entre gasto corriente y de inversión, y no corrige por precios de commodities. Estas limitaciones la hacen cualitativamente distinta —e inferior en su diseño contracíclico— a las reglas estructurales adoptadas por Chile (Ley 20.128/2006) o Colombia (Ley 1.473/2011).

Gráfico 4. Balance fiscal total y primario del gobierno general (porcentaje del PIB, (+) superávit / (-) déficit)



Fuente: Ramírez (CADEP 2021, Cap. 2) para 1989-2003; IMF WEO April 2025; IMF Article IV Paraguay 2025.

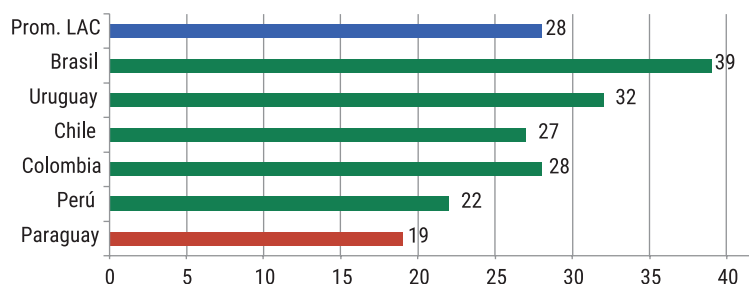
Sucesión de shocks negativos (2019-presente)

Desde 2019, una sucesión de shocks negativos ha puesto a prueba la resiliencia del marco fiscal. La sequía de 2019, seguida por la pandemia del COVID-19 que llevó el déficit a un pico de 6,0% del PIB en 2020, generó desviaciones significativas respecto al techo establecido por la LRF. La consolidación fiscal posterior ha sido gradual: el déficit se redujo a 2,6% del PIB en 2024 y se proyecta en 1,9% para 2025, con el objetivo de retornar al cumplimiento del techo del 1,5% en 2026 (FMI, 2025).

Ingresos tributarios: la restricción estructural

Un aspecto estructural que condiciona severamente la capacidad del Estado paraguayo para proveer bienes públicos de calidad y financiar inversión productiva es el bajo nivel de recaudación. Los ingresos del gobierno general se ubican en torno al 19% del PIB, el nivel más bajo de América del Sur y significativamente inferior al promedio de América Latina y el Caribe (aproximadamente 28% del PIB). La brecha respecto a países como Brasil (39% del PIB) o incluso Chile (32% del PIB) es considerable.

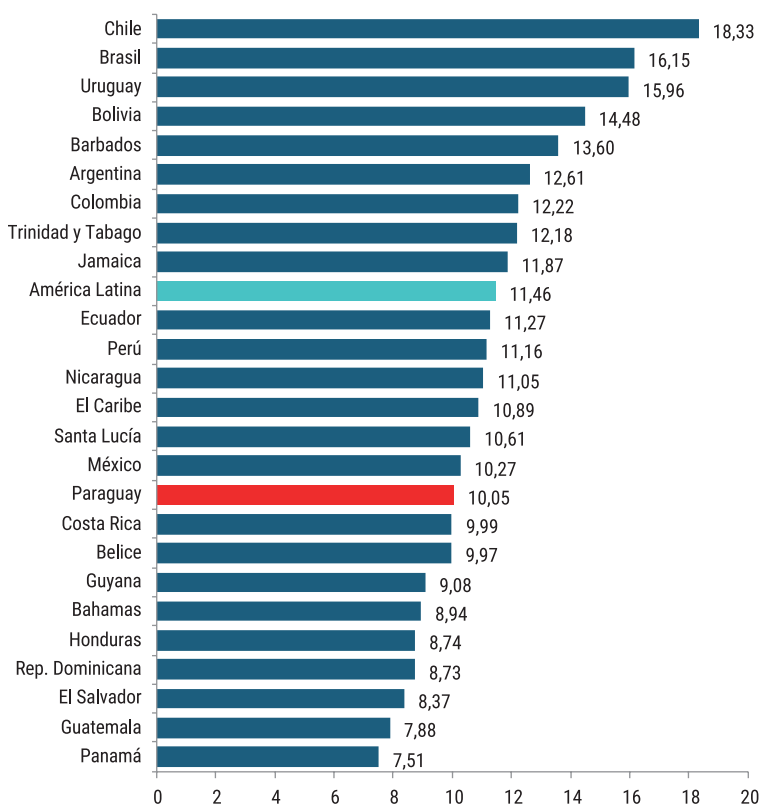
Gráfico 5. Ingresos del gobierno general: Paraguay vs. región (porcentaje del PIB)



Fuente: IMF WEO April 2025. Gobierno General.

Las causas estructurales de esta baja recaudación incluyen una informalidad laboral estimada entre el 60 y 70%, niveles elevados de evasión fiscal, tasas impositivas relativamente bajas, y un régimen de exenciones amplias. Esta situación genera un ciclo vicioso: la baja recaudación limita la calidad del gasto social (aproximadamente 10% del PIB), los servicios públicos deficientes reducen los incentivos a la formalización, y la persistencia de la informalidad erosiona la base tributaria.

Gráfico 6. Gasto social del gobierno central: Paraguay vs. región (porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL.

Agenda de reformas de segunda generación

Las reformas realizadas durante los primeros 35 años de democracia constituyen lo que podría denominarse la agenda de primera generación: construir las instituciones básicas del toolkit macroeconómico. La agenda pendiente comprende reformas de segunda generación, orientadas a completar y perfeccionar este toolkit para que la estabilidad macroeconómica se traduzca efectivamente en mejoras sostenibles del bienestar.

Migración hacia una regla de balance estructural

La principal limitación de la LRF vigente es su carácter procíclico: en recesión, la caída automática de los ingresos obliga a recortar el gasto precisamente cuando la economía más necesita expansión fiscal. Una regla de balance estructural, como las adoptadas por Chile y Colombia, ajustaría el objetivo fiscal por la posición en el ciclo económico y por fluctuaciones transitorias en los precios de los commodities relevantes, permitiendo una política fiscal genuinamente contracíclica.

La propuesta recomendada para Paraguay combina elementos de varios modelos regionales: un objetivo de balance estructural (ajustado por la brecha del PIB), un techo de deuda pública del 40% del PIB como ancla de sostenibilidad de mediano plazo, y una cláusula de escape claramente definida para situaciones excepcionales. Este diseño híbrido busca equilibrar la sostenibilidad fiscal con la flexibilidad necesaria para economías pequeñas y abiertas como la paraguaya, altamente expuestas a shocks externos.

Creación de un Consejo Fiscal Autónomo

La evidencia empírica es robusta respecto a la complementariedad entre reglas fiscales e instituciones fiscales independientes (IFIs). Davoodi et al. (2022), en un panel de 107 países para el periodo 1985-2021, encuentran que la combinación de reglas fiscales con IFIs reduce el déficit cíclicamente ajustado en 0,8 puntos porcentuales adicionales respecto a países que solo cuentan con reglas fiscales. Beetsma et al. (2019) llegan a conclusiones similares para la experiencia europea.

Un Consejo Fiscal Autónomo para Paraguay debería cumplir cinco funciones clave: validar las proyecciones macroeconómicas del gobierno, monitorear el cumplimiento de la regla fiscal, costear las iniciativas legislativas antes de su votación, analizar la calidad y eficiencia del gasto público, y publicar informes accesibles a la ciudadanía. Los modelos regionales de Chile (2019), Colombia (2011) y Perú (2016) ofrecen referencias adaptables al contexto paraguayo.

Reforma de las atribuciones presupuestarias y la deuda flotante

Paraguay constituye una excepción regional en materia de atribuciones presupuestarias: es el único país de América del Sur donde el Congreso puede iniciar leyes de gasto público sin restricción. En Chile, Colombia, Perú, Brasil y Uruguay, la iniciativa en leyes de gasto es exclusividad del Poder Ejecutivo, acompañada de un veto presidencial efectivo. Esta configuración institucional genera consecuencias directas: presión sistemática al alza del gasto, sesgo hacia el gasto corriente sobre la inversión, e imposibilidad práctica de planificación fiscal de mediano plazo.

Una consecuencia directa y cuantificable de este diseño institucional es la acumulación de deuda flotante, estimada en aproximadamente el 3% del PIB (cerca de US\$ 1.500 millones), constituida por obligaciones del Estado con proveedores pendientes de pago por más de 90 días. Según datos del FMI, a comienzos de diciembre de 2025 seguían pendientes de pago USD 470 millones de acreencias verificadas. La ruta de solución requiere tanto un plan de regularización gradual como una reforma estructural de las atribuciones presupuestarias del Congreso que incluya la obligatoriedad de dictamen de costos previo a la aprobación de leyes de gasto.

Completar el toolkit de la política monetaria

A pesar de los avances significativos en el esquema de metas de inflación, el toolkit operativo del BCP presenta limitaciones importantes. La gestión de liquidez es fundamentalmente pasiva, con ajustes mensuales vía Letras de Regulación Monetaria (LRM) y sin pronóstico público de liquidez ni operaciones de mercado abierto de corto plazo entre reuniones. El mercado interbancario se encuentra fragmentado: las entidades con excedentes depositan en la Facilidad Permanente de Depósito (FPD) mientras las deficitarias venden dólares, generando presión artificial sobre el tipo de cambio nominal.

El corredor de tasas es incompleto, con un spread entre la TPM y las tasas retail de aproximadamente 400 puntos base, comparado con 50-100 puntos base en Chile o Colombia, lo que evidencia una transmisión débil de la política monetaria. Las reformas recomendadas incluyen: implementar un pronóstico semanal de liquidez con subastas REPO a 7 días, establecer una Facilidad de Crédito Overnight (FCO = $TPM + 50 \text{ pb}$) que complemente la FPD existente ($FPD = TPM - 50 \text{ pb}$), y desarrollar swaps PYG/USD siguiendo

el modelo del Banco de la República de Colombia, que permitan proveer liquidez en guaraníes sin presionar el tipo de cambio en episodios de estrés.

Evidencia empírica: las instituciones macroeconómicas importan

La agenda de reformas propuesta no se sustenta en consideraciones meramente teóricas, sino en evidencia empírica robusta proveniente de la literatura económica de primer nivel. Tres resultados son particularmente relevantes para el caso paraguayo.

En primer lugar, Acemoglu, Johnson y Robinson (2001), en su trabajo seminal publicado en el *American Economic Review*, utilizan la mortalidad de colonos europeos como variable instrumental para demostrar que la calidad institucional afecta causalmente el ingreso per cápita. Un incremento de una desviación estándar en la calidad institucional se asocia con un aumento de aproximadamente una desviación estándar en el logaritmo del PIB per cápita ($IV \approx 0,94$), resultado robusto a controles geográficos y de integración comercial. La importancia de este hallazgo fue reconocida con la concesión del Premio Nobel de Economía en 2024 a los autores.

En segundo lugar, Ramey y Ramey (1995), también en el *American Economic Review*, establecen que la volatilidad macroeconómica correlaciona negativamente con el crecimiento de largo plazo. En una muestra de 92 países, el coeficiente OLS es $\beta = -0,17$ ($p < 0,01$), robusto a controles estándar. Este resultado implica que países con inflación estable y menor incertidumbre macroeconómica evitan la destrucción de inversión de largo plazo asociada a la volatilidad.

En tercer lugar, como ya se mencionó, Davoodi et al. (2022) proporcionan la evidencia más actualizada sobre la complementariedad entre reglas fiscales e instituciones fiscales independientes, con una reducción adicional del déficit cíclicamente ajustado de 0,8 puntos porcentuales.

La trayectoria de Paraguay es consistente con estos hallazgos. La construcción gradual del toolkit macroeconómico desde 2004 coincide con una reducción significativa de la incertidumbre económica, según el World Uncertainty Index calculado por Ahir, Bloom y Furceri (2018). La volatilidad de la incertidumbre en el periodo anterior a 2004 fue significativamente superior a la observada con posterioridad. Paradójicamente, mientras la incertidumbre global fue aumentando hasta alcanzar niveles máximos en 2019, el crecimiento económico de Paraguay posterior a 2004 fue marcadamente superior al de las décadas previas. Esto puede atribuirse a las instituciones económicas construidas gradualmente: el esquema de metas de inflación, las medidas macroprudenciales, y la regla de política fiscal.

La cadena causal propuesta es directa: un toolkit macroeconómico sólido genera estabilidad y certidumbre, que a su vez fomenta mayor inversión privada, elevando el PIB potencial y la productividad laboral. El resultado final —salarios reales más altos, reducción sostenible de la pobreza, empleo formal y servicios públicos de calidad— solo es alcanzable si se completa la agenda de reformas de segunda generación. Sin un toolkit macroeconómico completo, la traducción de estabilidad en bienestar permanecerá incompleta.

Conclusiones

Paraguay ha recorrido un camino notable en la construcción de su toolkit macroeconómico durante los 35 años transcurridos desde la caída de la dictadura en 1989. La desinflación sostenida desde 38,2% en 1990 a promedios de 3 a 5% constituye uno de los logros más destacados. La adopción formal del esquema de metas de inflación en 2013, que ha demostrado su resiliencia frente a shocks severos incluyendo la pandemia, la consolidación de un sistema financiero sólido tras las costosas crisis de los noventa, el desarrollo de una curva soberana en guaraníes hasta 10 años, y la firma del acuerdo PCI+RSF con el FMI como ancla de credibilidad son evidencias concretas de la transformación institucional.

Sin embargo, la agenda de reformas de segunda generación permanece abierta. La migración desde una regla de déficit nominal hacia una regla de balance estructural, la creación de un Consejo Fiscal Autónomo independiente, la reforma de las atribuciones presupuestarias del Congreso, completar el toolkit operativo de la política monetaria, y el aumento sustancial de los ingresos tributarios desde el actual 19% hacia al menos el 25% del PIB constituyen los desafíos fundamentales para las próximas décadas.

La evidencia empírica internacional es contundente: la calidad institucional afecta causalmente el crecimiento (Acemoglu et al., 2001), la volatilidad macroeconómica lo reduce (Ramey y Ramey, 1995), y las reglas fiscales son significativamente más efectivas cuando están complementadas con instituciones fiscales independientes (Davoodi et al., 2022). Paraguay ha avanzado de manera importante en la construcción de instituciones y la reducción de la volatili-

dad. El desafío que enfrenta ahora es completar estas reformas para que la estabilidad macroeconómica se traduzca en convergencia de ingresos y mejora real en la calidad de vida de los paraguayos.

En última instancia, el toolkit macroeconómico no es un fin en sí mismo, sino el medio a través del cual una sociedad puede crear las condiciones para el desarrollo sostenible. El objetivo final es que los paraguayos *sientan* el crecimiento económico en sus vidas cotidianas: en mejores salarios, servicios de salud y educación de calidad, infraestructura adecuada y oportunidades de empleo formal. Este capítulo ha buscado demostrar que ese objetivo, lejos de ser una aspiración retórica, depende críticamente de la calidad y completitud del marco institucional macroeconómico.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. A. (2001). “The colonial origins of comparative development: An empirical investigation”. *American Economic Review*, 91(5), 1369-1401. <https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369>
- Ahir, H., Bloom, N. y Furceri, D. (2018). The World Uncertainty Index. Stanford mimeo. Actualizado trimestralmente en <https://worlduncertaintyindex.com/data/>
- Beetsma, R., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Lledó, V., Mbaye, S. y Zhang, X. (2019). “Independent fiscal councils: Recent trends and performance”. *European Journal of Political Economy*, 57, 53-69.
- Borda, D. (2007). “Paraguay: resultados de las reformas (2003-2005) y sus perspectivas”. Serie Informes y Estudios Especiales No. 18. CEPAL.
- Borda, D. y Caballero, M. (2020). *Crecimiento y desarrollo económico en Paraguay*. CADEP-CONACYT-PROCIENCIA.
- Cantero, J. (2013). “Moneda y Banca en el Paraguay”. En *BCP: El Guaraní 70 años de estabilidad. Una conquista de la sociedad*. Asunción.
- Cantero, J. (2018). “Historia del sistema bancario de Paraguay”. En *BCP: Sistema financiero paraguayo. Construyendo sobre sólidos fundamentos*. Asunción.
- Corvalán, J. (2016). “Una década de estabilidad”. En *BCP: Paraguay: Más allá de la estabilidad macroeconómica, logros y desafíos*. Asunción.
- Davoodi, H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Han, X., Lagerborg, A., Lam, W. R. y Medas, P. (2022). “Fiscal rules and fiscal councils: Recent trends and performance during the COVID-19 pandemic”. *IMF Working Paper WP/22/11*.
- Fondo Monetario Internacional. (2024). Paraguay: 2024 Article IV Consultation. IMF Country Report No. 24/200. Washington, D.C.
- Fondo Monetario Internacional. (2025). Paraguay: 2025 Article IV Consultation. IMF Country Report No. 25/161. Washington, D.C.

- Franks, J., Mercer-Blackman, V., Sab, R. y Benelli, R. (2005). Paraguay: Corruption, reform and the financial system. Fondo Monetario Internacional.
- González, W. (2021). "El sector financiero y la política monetaria". En D. Borda y F. Masi (Eds.), Políticas Públicas en Paraguay: Avances y desafíos. 1989-2020 (pp. 85-114). CADEP.
- Insfrán Pelozo, A. (2000). El sector financiero paraguayo. Evaluando 10 años de transición. Banco Central del Paraguay.
- Ley N° 489/1995. Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay. Congreso de la Nación Paraguaya.
- Ley N° 861/1996. General de Bancos, Financieras y otras Entidades de Crédito. Congreso de la Nación Paraguaya.
- Ley N° 2.334/2003. Garantía de Depósitos y Resolución de Entidades de Intermediación Financiera. Congreso de la Nación Paraguaya.
- Ley N° 2.640/2005. Que crea la Agencia Financiera de Desarrollo. Congreso de la Nación Paraguaya.
- Ley N° 5.098/2013. De Responsabilidad Fiscal. Congreso de la Nación Paraguaya.
- Ley N° 6.104/2018. Que modifica y amplía la Ley 489/95 Orgánica del BCP. Congreso de la Nación Paraguaya.
- Mlachila, M. (2010). "Crisis financieras recurrentes: causas, costos y consecuencias". En A. Santos (Ed.), *Paraguay: haciendo frente a la trampa del estancamiento y la inestabilidad*. FMI y Sudameris Bank.
- Ramey, G. y Ramey, V. A. (1995). "Cross-country evidence on the link between volatility and growth". *American Economic Review*, 85(5), 1138-1151.
- Rojas, B., Velázquez, C., Fernández, C., Fernández, E., Cantero, J. y Espínola, Z. (2000). Banca Central. Una introducción. BCP. Asunción.
- Velázquez, C. (2010). "Metas de Inflación, Nuevo Esquema de la Política Monetaria". En BCP: *El Guaraní 70 años de estabilidad*. Asunción.
- Velázquez Argaña, E. (2016). "Incidencias de las modificaciones legislativas propuestas por el BCP". En BCP: *Más allá de la estabilidad macroeconómica, logros y desafíos*. Asunción.

NUESTRO VECINO, EL COMPETIDOR INFORMAL

La respuesta de las
empresas formales
en Paraguay ante la
naturaleza cambiante del
impacto de la informalidad

Michael J. Pisani*

* Debido a limitaciones de espacio, esta es una versión abreviada de un trabajo más extenso que puede ser solicitado al autor (correo: m.pisani@cmich.edu) o a CADEP (<https://www.cadep.org.py/>).

Introducción

A principios de 2019, exploramos cómo las empresas del sector formal respondían al entorno competitivo distorsionado por actores informales (Pisani, 2019)¹. Desde entonces, hemos escrito de forma más amplia sobre la economía informal en Paraguay (Pisani, 2021; Pisani & Cáceres Zarate, 2021; Pisani et al., 2020; Pisani & Ovando Rivarola, 2019), aportando más profundidad a nuestra comprensión de la interacción entre participantes económicos formales e informales.

El mayor acontecimiento que ha tenido lugar en Paraguay y en el mundo desde el estudio original ha sido la pandemia del COVID-19. El impacto de esta pandemia en Paraguay, desde marzo de 2020, fue inmediato y severo (Silva et al., 2021). Durante el COVID, aproximadamente un tercio de los paraguayos perdió su empleo, dos tercios vieron caer sus ingresos y aproximadamente una cuarta parte tuvo su salario suspendido para el tercer trimestre de 2020 (Borda et al., 2021). El empleo en el sector formal resistió mejor que el informal². Cuando la economía paraguaya se recuperó del COVID a partir del segundo trimestre de 2021 y de forma más plena en 2022 (Urquidi et al., 2023), gran parte de las ganancias en empleo se atribuyeron a trabajadores informales, lo que indica un sector informal mucho más volátil y menos competitivo (Acevedo et al., 2021; Maurizio, 2021). Esta investigación revisa, actualiza y amplía el anterior estudio denominado *Nuestro Vecino, el competidor*

1 Disponible en <https://www.cadep.org.py/>.

2 Complementario a mantener cierto nivel de empleo en el sector formal durante el COVID-19 es un desacoplamiento entre el crecimiento económico y el empleo observado en Paraguay durante el periodo 1991-2018 (Silva et al., 2021).

informal (Pisani, 2019), aunque se mantiene una porción pequeña del contenido original.

Configuración del Escenario

El conflicto de intereses comerciales entre actividades formales e informales persiste a lo largo de todo el Paraguay. Dentro del país, se entiende ampliamente que el sector informal es grande, importante, público y omnipresente (Pisani & Ovando Rivarola, 2019; Feal-Zubimendi & Ventura, 2023). La informalidad está presente casi en todas partes.

Una serie de datos contenidos en encuestas del Banco Mundial, de los años 2006, 2010, 2017 y 2023, informan sobre la existencia de presiones competitivas significativas para las empresas formales paraguayas con sede en zonas urbanas, derivadas de los competidores locales del sector informal. Más concretamente, estos datos confirman que más de la mitad de las empresas formales paraguayas compiten cara a cara con negocios informales (véase la Tabla 1); esto va más allá de las presiones competitivas de las empresas formales homólogas nacionales y extranjeras.

Tabla 1. El entorno competitivo en Paraguay, varios años (2006-2023)

Pregunta de la encuesta empresarial					Promedio del período
¿Compite esta empresa [formal] con empresas no registradas o informales?					
¿Sí o no?	2006	2010	2017	2023	%
Sí (%)	76,7	74,7	72,3	54,2	69,5
No (%)	23,3	25,3	27,7	45,8	30,5

N ponderado (ponderación media)	1.319	6.767	4.983	8.247	--
N (sin ponderar)	613	361	364	378	--

Fuente: Cálculos del autor a partir de las Encuestas de Empresas de Paraguay de 2006, 2010, 2017 y 2023 realizadas por el Banco Mundial (los porcentajes se presentan utilizando la ponderación mediana asignada).

A lo largo de los años en que se ha realizado la Encuesta Empresarial en Paraguay, más de la mitad de las empresas formales encuestadas señalan que las prácticas competitivas informales representan un obstáculo moderado o mayor para sus negocios.

Tabla 2. El entorno competitivo en Paraguay, varios años (2006-2023)

Pregunta de la Encuesta de Empresas					Promedio del período
¿En qué medida las prácticas de los competidores del sector informal constituyen un obstáculo?					
Grado de obstáculo	2006	2010	2017	2023	%
Ninguno (%)	15,1	13,4	13,8	27,1	17,4
Obstáculo menor (%)	10,7	12,6	17,3	14,0	13,7
Obstáculo moderado (%)	18,5	28,0	37,5	20,8	26,2
Principal obstáculo (%)	24,5	28,7	21,1	23,0	24,3
Obstáculo muy grave (%)	30,0	16,3	8,5	10,1	16,2
No sabe/No procede (%)	1,2	1,2	1,8	5,0	2,3
N (ponderado)	1.319	6.767	4.983	8.247	--
N	613	361	364	378	--

Fuente: Cálculos del autor a partir de las Encuestas de Empresas de Paraguay de 2006, 2010, 2017 y 2023 (ponderación mediana). Es posible que los porcentajes no sumen 100,0 debido al redondeo.

Datos y Encuesta

Durante más de veinte años, el Banco Mundial ha realizado encuestas empresariales nacionales periódicas en más de 150 países. Estas encuestas por país se conocen como Encuestas de Empresas (ES) y reflejan una muestra aleatoria y representativa de empresas formales urbanas del sector privado, ya sea a nivel nacional o regional. El cuestionario estándar contiene aproximadamente 200 preguntas que abarcan las siguientes áreas: demografía de la empresa, grado de competencia, innovación, empleo, entorno de negocios y desempeño, entre otras. Las encuestas suelen estar estratificadas por sector, tamaño de la empresa y ubicación urbana.

El Banco Mundial realizó cuatro encuestas en Paraguay en los años 2006, 2010, 2017 y 2023³. Las mismas se realizaron mediante entrevistas presenciales, normalmente en el lugar de trabajo. El número de empresas incluidas en la muestra para estos años es de 613, 361, 364 y 378 para 2006, 2010, 2017 y 2023, respectivamente⁴. La muestra de la Encuesta de Empresas se pondera utilizando la mediana de la ponderación sugerida para reflejar la composición general de las empresas formales del sector privado urbano en Asunción, Central y otras localidades con al menos 50 000 habitantes⁵. Estas encuestas son principalmente de diseño transversal, asociadas a dos pequeños conjuntos de panel .

3 Las fechas de implementación de la encuesta son las siguientes: 2006 (marzo-octubre 2006), 2010 (junio 2010-abril 2011), 2017 (octubre-noviembre 2017) y 2023 (junio 2023-febrero 2024).

4 La información de implementación de la encuesta se extrae de los informes de implementación en Paraguay disponibles en <http://www.enterprisesurveys.org>.

5 El otro grupo urbano comprende a Ciudad del Este, Encarnación y Pedro Juan Caballero.

El primer conjunto de paneles hace un seguimiento de las mismas 189 empresas a lo largo de los años 2006, 2010 y 2017, y el segundo conjunto de paneles hace un seguimiento de las mismas 132 empresas a lo largo de los años 2010, 2017 y 2023. Los dos conjuntos de paneles son distintos y no se superponen. Tanto los datos transversales como los de panel proporcionan perspectivas sobre el entorno competitivo.

En todas las encuestas se formularon dos preguntas relativas a la relación competitiva entre el sector formal y el informal.

Análisis de los Resultados de la Encuesta Empresarial 2023

La encuesta 2023, administrada entre junio de 2023 y febrero de 2024, es una instantánea post-COVID del entorno competitivo al que se enfrentan las empresas formales registradas en el Paraguay⁶. Los resultados de las empresas formales paraguayas encuestadas en la ES 2023 indican que más de la mitad (54.2%) compiten con firmas informales, como se ha mencionado.

Las características básicas a nivel de empresa de las firmas formales de la muestra se observan en la Tabla 3. Geográficamente, las firmas de la muestra proceden del área metropolitana de la Capital (59.5%) y de otras áreas, incluyendo Ciudad del Este, Encarnación y Pedro Juan Caballero (40.6%). Poco más de la mitad de las firmas pertenecen al sector servicios, aproximadamente un tercio al sector minorista, y el resto a manufactura. Las sociedades

6 Por empresas registradas se entiende poseer un RUC (Registro Único de Contribuyentes) ante la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), hoy Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT).

(privadas y públicas) representan poco más de la mitad del total, mientras que el resto son sociedades de personas (30,0 %) o empresas familiares y unipersonales (15,3 %). La mayoría de las empresas se iniciaron como firmas registradas (86.0%), otras comenzaron como negocios informales que posteriormente se formalizaron. La mayoría de las firmas tienen participación femenina en la propiedad. En promedio, las empresas de la muestra tienen más de dos décadas de experiencia y cuentan con 44 empleados a tiempo completo. Las firmas se clasifican en pequeñas (59.2%), medianas (31.5%) y grandes (9.4%), según el número de empleados.

Tabla 3. Descripción básica de las empresas formales en la Encuesta de Empresas, 2023

Variable	Valor
Ubicación de la empresa por departamento (%)	
Asunción	29,0
Departamento Central	30,5
Ciudad del Este, Encarnación, P.J. Caballero (Otros)	40,6
Clasificación industrial (%)	
Fabricación	14,7
Comercio minorista	31,5
Otros servicios	53,8
Régimen jurídico de la empresa (%)	
Sociedad anónima	3,4
Sociedad privada	51,3
Empresa unipersonal/empresa familiar	15,3
Sociedad	30,0

Variable	Valor
¿La empresa encuestada inició sus operaciones de manera formal? (%)	
Sí	86,0
No	14,0
¿Algunas de las propietarias de la empresa es mujer? (%)	
Sí	63,4
No	36,6
Antigüedad media de la empresa – Años (desv. est.)	23,3 (15,2)
Tamaño de la empresa por número de empleados (%)	
Pequeña (5-19 empleados)	59,2
Medianas (20-99 empleados)	31,5
Grande (100 o más empleados)	9,4
Número medio de empleados a tiempo completo (desv. est.)	44,7 (120,2)
Número (no ponderado/ponderado)	378/8.247

Fuente: Cálculos del autor a partir de la Encuesta Empresarial de Paraguay 2023 (ponderación mediana). Es posible que los porcentajes no sumen 100,0 debido al redondeo.

A. «¿Compite este establecimiento con empresas no registradas o informales?»

En 2023, el 54.2% de las empresas formales encuestadas indicaron que enfrentan competencia de firmas informales. Las empresas formales en Asunción enfrentan las mayores amenazas de competencia informal. Más de la mitad de las empresas en el área metropolitana de la Capital se enfrentan a competencia informal. Este resultado es estadísticamente diferente a lo largo de la geografía, donde menos de la mitad de las empresas formales fuera del área metropolitana de la Capital enfrentan competencia informal. Las empre-

sas formales que comenzaron sus operaciones de manera informal tienen significativamente más probabilidades de enfrentar competencia informal que aquellas que comenzaron sus operaciones de forma completamente formal. La competencia informal considerada varía con el tamaño de la empresa formales; es significativamente mayor para las pequeñas frente a las grandes. Las empresas más jóvenes también enfrentan ligeramente más competencia informal que las empresas más antiguas.

Una combinación de las variables de la Tabla 3 proporciona un examen y análisis más amplios, más allá de considerar cada variable de forma aislada, a través de un conjunto amalgamado para identificar las variables más significativas. Esto se realiza mediante una regresión logística binomial, un procedimiento multivariado que predice la probabilidad de que ocurra un evento; en este caso, las probabilidades de que las empresas formales enfrenten competencia informal o no (Tabla 4). En términos simples, las empresas formales tienen un 46.7% y un 55.3%, respectivamente, menos probabilidades de encontrar competidores informales en los departamentos de Central y otros, en comparación con Asunción⁷. Otros servicios tienen un 17.8% menos de probabilidad de enfrentar competencia informal que las manufacturas formales. En referencia a las firmas organizadas como sociedades, las corporaciones públicas tienen un 60.5% más de probabilidad y las empresas unipersonales/negocios familiares tienen un 16.3% menos de probabilidad de ser desafiadas por la competencia informal. Las empresas que siempre fueron formales, comparadas con las firmas que

7 Debido a limitaciones de espacio, los estimadores de regresión logística y las tablas asociadas reportadas en este artículo (en esta sección y en otras) están disponibles en el artículo completo disponible por el autor y CADEP.

comenzaron formalmente, tienen un 47.1% menos de probabilidad de enfrentar competencia informal. En relación con las grandes empresas por número de empleados, las pequeñas y medianas tienen 126.6% y 94.9%, respectivamente, más probabilidad de enfrentar competencia informal. Cada año adicional de operación disminuye las probabilidades de competencia informal en 1.6%.

Tabla 4. Empresas formales que se enfrentan a la competencia informal en 2023

Variable (% dentro de la variable)	¿Compite esta empresa [formal] con empresas no registradas o informales?	
Ubicación (%)	Sí %	No %
<i>Asunción (29,3 %)</i>	61,6	38,4
<i>Central (31,0 %)</i>	54,1	45,9
<i>Otros (39,7 %)</i>	48,7	51,3
Chi-cuadrado de Pearson = 92,324, df=2, p=0,001		
Clasificación por sectores (%)	Sí %	No %
Manufactura (14,4 %)	56,5	43,5
Comercio minorista (31,8 %)	54,6	45,4
Otros servicios (53,9 %)	53,3	46,7
Chi-cuadrado de Pearson = 3,851, df=2, p=0,146		
Régimen jurídico (%)	Sí %	No %
Sociedad anónima (3,4 %)	62,1	37,9
Empresa privada (52,1 %)	54,2	45,8
Empresa unipersonal/empresa familiar (14,6 %)	49,6	50,4
Sociedad (29,9 %)	55,4	44,6
Chi-cuadrado de Pearson = 18,273, df=3, p=0,001		

Variable (% dentro de la variable)	¿Compite esta empresa [formal] con empresas no registradas o informales?	
¿La empresa encuestada comenzó a operar formalmente? (%)	Sí %	No %
Sí (85,8 %)	53,0	47,0
No (14,2 %)	63,0	37,0
Chi-cuadrado de Pearson = 39,046, df=1, p=0,001		
¿Algunas de las propietarias de la empresa es mujer? (%)	Sí %	No %
Sí (63,6 %)	55,0	52,8
No (36,4 %)	45,0	47,2
Chi-cuadrado de Pearson = 3,533, df=1, p=0,060		
Tamaño de la empresa (%)	Sí %	No %
<i>Pequeña: 5-19 empleados (58,9 %)</i>	55,8	44,2
<i>Medianas: 20-99 empleados (31,9 %)</i>	54,1	45,9
<i>Grande: 100 o más empleados (9,2)</i>	43,8	56,2
Chi-cuadrado de Pearson = 37,489, df=2, p=0,001		
	Sí	No
<i>Antigüedad de la empresa – Años (desv. est.)</i>	22,3 (15,2)	24,4 (14,9)
ANOVA: F = 37,157, p = 0,001		
	Sí	No
Número medio de empleados a tiempo completo (desv. est.)	43,9	44,6
ANOVA: F = 0,056, p = 0,813		
Total (%)	54,2	45,8

Fuente: Cálculos del autor a partir de la Encuesta de Empresas de Paraguay de 2023 (ponderación mediana). Las variables en cursiva son significativamente diferentes al nivel de $p = 0,001$.

B. «¿En qué medida las “prácticas de los competidores” del sector informal son un obstáculo para las operaciones de las empresas formales?»

Se consideraron diez variables adicionales de interés disponibles en el conjunto de datos de la ES 2023 (Tabla 5). Cabe destacar que todas las variables son significativamente diferentes de forma univariada ($p=.001$). Un aspecto importante es la certificación de calidad: las firmas formales que poseen una certificación de calidad internacional reconocida enfrentan significativamente menos obstáculos de los competidores informales. Las firmas en proceso de certificación de calidad también enfrentan menos obstáculos que sus pares sin certificación. Una visita reciente de un funcionario de la dirección de recaudaciones (fiscal) reduce el nivel de obstáculos para las firmas formales en comparación con aquellas que no han recibido visitas en el último año. En cuanto al producto principal de la firma, las firmas con presencia internacional enfrentan menos competencia informal que las centradas en el mercado paraguayo. Las firmas con actividad exportadora enfrentan menos competencia informal que las que no exportan. Cuantos más competidores haya, mayor será la competencia de los informales. Los cambios en el paisaje competitivo de los productos principales en el último año aumentan la incidencia de competencia informal en comparación con mercados competitivos estables.

Tabla 5. Empresas formales que indican competencia informal como obstáculo, 2023.

Variable (% dentro de la variable)	¿Cumple esta empresa [formal] con empresas no registradas o informales?	
<i>¿Cuenta este establecimiento con una certificación de calidad reconocida internacionalmente? (%)</i>	Sí %	No %
Sí (10,8 %)	17,7	82,3
No (87,6 %)	58,9	41,1
Aún en proceso (1,6 %)	46,9	53,1
Chi-cuadrado de Pearson = 534,877, df=2, p=0,001		
<i>¿Ha recibido la visita de un funcionario de Hacienda en los últimos 12 meses? (%)</i>	Sí %	No %
Sí (21,6 %)	46,7	56,8
No (78,4 %)	53,3	43,2
Chi-cuadrado de Pearson = 55,659, df=1, p=0,001		
<i>Mercado principal para el producto principal de la empresa (%)</i>	Sí %	No %
Local (42,3 %)	62,1	37,9
Nacional (54,9 %)	49,9	50,1
Internacional (2,8 %)	22,5	77,5
Chi-cuadrado de Pearson = 213,439, df=2, p=0,001		
<i>¿Exporta la empresa? (%)</i>	Sí %	No %
Sí, al menos algo (9,6 %)	34,8	65,2
No (90,4 %)	56,2	43,8
Chi-cuadrado de Pearson = 129,907, df=1, p=0,001		
<i>¿Cuántos competidores tiene el producto principal (%)?</i>	Sí %	No %
De cero a cinco (24,7 %)	45,8	54,2

Variable (% dentro de la variable)	¿Compite esta empresa [formal] con empresas no registradas o informales?	
Seis o más (75,3 %)	58,8	41,2
Chi-cuadrado de Pearson = 97,066, df=1, p=0,001		
<i>Durante el último año, ¿ha cambiado el nivel de competencia en el mercado donde este establecimiento vendía su producto principal u ofrecía su servicio principal? (%)</i>	Sí %	No %
Más competencia (53,3 %)	66,0	44,0
Menos competencia (2,2 %)	64,8	35,2
Sin cambios (44,5 %)	39,9	60,1
Chi-cuadrado de Pearson = 541,884, df=2, p=0,001		
<i>Durante los últimos tres años, ¿ha introducido este establecimiento productos o servicios nuevos o mejorados? (%)</i>	Sí %	No %
Sí (16,8 %)	72,0	28,0
No (83,2 %)	50,6	49,4
Chi-cuadrado de Pearson = 209,361, df=1, p=0,001		
<i>Durante los últimos tres años, ¿ha introducido este establecimiento algún proceso nuevo o mejorado? (%)</i>	Sí %	No %
Sí (14,4 %)	71,0	29,0
No (85,6 %)	51,3	48,7
Chi-cuadrado de Pearson = 155,848, df=1, p=0,001		
<i>Durante el último año fiscal, ¿invirtió este establecimiento dinero en actividades de investigación y desarrollo, ya sea internamente o mediante contratos con otras empresas, excluyendo las encuestas de investigación de mercado? (%)</i>	Sí %	No %
Sí (13,0 %)	47,4	52,6
No (87,0 %)	55,2	44,8
Chi-cuadrado de Pearson = 22,479, df=1, p=0,001		

Variable (% dentro de la variable)	¿Compite esta empresa [formal] con empresas no registradas o informales?	
<i>¿Qué porcentaje de las ventas totales de un mes típico recibe este establecimiento de sus clientes a través de pagos electrónicos, es decir, distintos de los pagos en efectivo o con cheque? (%)</i>	Sí %	No %
Menos de la mitad (30,9 %)	49,1	50,9
La mitad o más (69,1 %)	56,9	43,1
Chi-cuadrado de Pearson = 41,828, df=1, p=0,001		
Total	54,2	45,8

Fuente: Cálculos del autor a partir de la Encuesta de Empresas de Paraguay de 2023 (ponderación mediana). Las variables en cursiva son significativamente diferentes al nivel de $p = 0,001$.

Más allá de las características de la muestra, ahora se pasa a un examen univariado de variables individuales (una por una) en relación con la competencia informal, en conjunto con la competencia informal como obstáculo.

Las empresas formales de la gran área metropolitana informan más obstáculos de los competidores informales que otras áreas del país (Tabla 6). Más del 40% de fabricantes y minoristas reportan enfrentar obstáculos moderados o severos. Las entidades con propiedad pública enfrentan principalmente obstáculos moderados o nulos, mientras que las demás estructuras de propiedad enfrentan obstáculos de moderados a severos de informalidad. Las empresas que comenzaron operaciones informalmente están sometidas a obstáculos ligeramente mayores de moderado a severo en comparación a sus pares que siempre operaron formalmente. La propiedad femenina está asociada a mayores niveles de obstáculos relacionados con la competencia informal.

Las firmas más pequeñas enfrentan obstáculos más serios que las más grandes. En cuanto a la duración de la operación, no se observa un patrón claro.

Tabla 6. Tabulaciones cruzadas y comparación de medias para empresas formales que indican a la competencia informal como un obstáculo, 2023

Variable	Nivel de obstáculo (%)				
Ubicación de la empresa por departamento	Ninguno	Menor	Moderado	Grave	Muy grave
Asunción	22,4	14,2	26,3	23,9	13,2
Central (Distrito)	29,5	14,6	17,8	24,9	13,2
Otros	32,2	15,2	21,6	24,0	6,9
Chi-cuadrado de Pearson = 156,888, df=8, p=0,001					
Clasificación industrial	Ninguna	Menor	Moderada	Grave	Muy grave
Fabricación	25,9	9,6	23,8	27,3	13,4
Comercio minorista	23,4	20,1	15,3	28,4	12,7
Otros servicios	32,2	13,6	24,8	20,9	8,6
Chi-cuadrado de Pearson = 257,798, df=8, p=0,001					
Estatus legal de la firma	Ninguno	Menor	Moderado	Grave	Muy grave
Empresa pública	31,9	7,6	45,3	10,5	4,7
Empresa privada	28,2	13,3	16,8	29,9	11,9
Empresa unipersonal/ empresa familiar	24,0	23,2	27,2	12,1	13,5
Asociación	31,5	13,0	24,1	23,2	8,2
Chi-cuadrado de Pearson = 418,771, df=12, p=0,001					
¿La empresa encuestada comenzó a operar formalmente?	Ninguna	Menor	Moderada	Grave	Muy grave
Sí	30,8	24,0	21,6	19,6	4,1

Variable	Nivel de obstáculo (%)				
No	27,6	24,0	21,9	25,3	11,9
Chi-cuadrado de Pearson = 143,502, df=4, p=0,001					
¿Algunas de las propietarias de la empresa es mujer?	Ninguna	Menor	Moderada	Grave	Muy grave
Sí	30,5	15,7	23,5	21,4	8,9
No	25,2	13,1	19,2	28,9	13,6
Chi-cuadrado de Pearson = 122,360, df=4, p=0,001					
Tamaño de la empresa por rango de empleados	Ninguno	Pequeña	Moderada	Grande	Muy grave
Pequeña (5-19 empleados)	25,5	13,5	21,2	29,0	10,7
Mediana (20-99 empleados)	32,1	15,6	25,1	15,8	11,4
Grandes (100 o más empleados)	33,8	18,8	14,6	24,8	8,0
Chi-cuadrado de Pearson = 205,261, df=8, p=0,001					
	Ninguno	Leve	Moderado	Grave	Muy grave
Edad media de la empresa – Años (desv. est.)	26,1 (15,3)	23,9 (16,3)	20,0 (14,3)	23,4 (16,2)	22,3 (15,5)
ANOVA: F=39,896, df=4, p=0,001					
	Ninguna	Leve	Moderado	Grave	Muy grave
Número medio de empleados a tiempo completo (desv. est.)	42,3 (71,3)	49,9 (88,0)	43,6 (100,7)	55,7 (198,7)	36,6 (82,3)
ANOVA: F=5,040, df=4, p=0,001					
Total (%)	28,5	14,7	21,9	24,2	10,7

Fuente: Cálculos del autor a partir de la Encuesta Empresarial de Paraguay de 2023 (ponderación mediana). Notas: Se han omitido las respuestas «No sé». Las variables en cursiva son significativas al nivel $p = 0,001$. Es posible que los porcentajes no sumen 100,0 debido al redondeo.

Otra regresión logística (binomial) amplía la comprensión sobre la influencia de las variables en 2023. Dado que la variable dependiente es binaria, se dividieron los obstáculos en dos grupos: pocos obstáculos (ninguno o menor) frente a muchos obstáculos (moderados, grandes y muy severos).

Los resultados muestran que las empresas formales del Departamento Central y de otros departamentos son 43.4% y 52.7% menos propensas, respectivamente, a enfrentar muchos obstáculos en comparación con Asunción. En cuanto al tipo de negocio, los minoristas y de otros servicios son 41.9% menos propensos a enfrentar muchos obstáculos que los industriales. En referencia a sociedades, las empresas unipersonales/familiares son 32.7% menos propensas a enfrentar muchos obstáculos, mientras que las empresas que comenzaron operaciones informales son 59.1% más propensas a enfrentar muchos obstáculos en comparación con las que siempre operaron formalmente. La propiedad femenina aumenta las probabilidades de enfrentar muchos obstáculos en un 47.6%. En comparación con grandes firmas, las pequeñas y medianas tienen más probabilidad de enfrentar muchos obstáculos (211% y 106%, respectivamente). Cada año adicional de operación reduce las probabilidades de enfrentar muchos obstáculos en un 2.1%. Finalmente, una mayor cantidad de empleados incrementan ligeramente las probabilidades de enfrentar obstáculos, en un 0.2% por cada empleado.

En la sección anterior, también se consideraron diez variables adicionales entre las empresas formales enfocadas en el grado en que la competencia informal genera obstáculos. Los resultados se detallan en la Tabla 7 y se presentan a continuación. Las firmas formales con certificación internacional de calidad enfrentan menos obstáculos que las que no la tienen; las que están en proceso de certificación muestran

también menos obstáculos que las que ya poseen certificación. Una visita reciente, a la empresa, de un funcionario de impuestos reduce los obstáculos máximos en comparación con las firmas que no han recibido este tipo de visitas en los últimos 12 meses. En relación con el mercado principal del producto, las firmas con alcance internacional enfrentan obstáculos menores que las centradas en mercados locales. Las firmas con exportación experimentan menos obstáculos que aquellas que no exportan. Cuantos más competidores haya, mayor es la probabilidad de enfrentar obstáculos. Las firmas que reportan menor competencia o sin cambios en la competencia en el último año, son menos propensas a enfrentar muchos obstáculos. Introducir nuevos productos o procesos en los últimos tres años reduce las probabilidades de enfrentar muchos obstáculos en comparación con empresas que no han realizado innovaciones.

Tabla 7. Tabulaciones cruzadas y comparación de medias para las empresas formales que indican la competencia informal como un obstáculo, 2023

Variable (% dentro de la variable)	Nivel de obstáculo (%)				
<i>¿Cuenta este establecimiento con una certificación de calidad reconocida internacionalmente? (%)</i>	Ninguno	Menor	Moderado	Grave	Muy grave
Sí (10,7 %)	66,4	16,7	11,4	3,9	1,6
No (87,6 %)	24,2	13,5	23,7	27,0	11,6
Aún en proceso (1,7 %)	17,6	49,6	3,1	21,4	8,4
Chi-cuadrado de Pearson = 892,023, df=8, p=0,001					
<i>¿Ha recibido la visita de un funcionario fiscal en los últimos 12 meses? (%)</i>	Ninguna	Menor	Moderada	Grave	Muy grave
Sí (22,2 %)	25,2	28,1	25,4	12,8	8,5

Variable (% dentro de la variable)	Nivel de obstáculo (%)				
No (77,8 %)	28,6	11,2	20,8	27,9	11,5
Chi-cuadrado de Pearson = 409,929, df=4, p=0,001					
Mercado principal para el producto principal de la empresa (%)	Ninguno	Secundario	Moderada	Importante	Muy grave
Local (44,4 %)	22,1	13,7	22,3	33,2	8,7
Nacional (53,8 %)	34,5	15,1	21,1	17,8	11,5
Internacional (1,8 %)	9,9	31,0	23,9	0,0	35,2
Chi-cuadrado de Pearson = 466,543, df = 8, p = 0,001					
¿Exporta la empresa? (%)	Ninguna	Menor	Moderadas	Importante	Muy grave
Sí, al menos algunos (8,2 %)	27,0	20,3	12,6	31,2	8,9
No (91,8 %)	28,7	14,2	22,7	23,6	10,8
Chi-cuadrado de Pearson = 59,643, df=4, p=0,001					
¿Cuántos competidores tiene el producto principal (%)?	Ninguno	Secundario	Moderada	Importante	Muy grave
De cero a cinco (24,4 %)	36,9	10,0	23,1	21,3	8,7
Seis o más (75,6 %)	23,6	16,1	21,8	27,0	11,5
Chi-cuadrado de Pearson = 152,569, df=4, p=0,001					
Durante el último año, ¿ha cambiado el nivel de competencia en el mercado donde este establecimiento vendía su producto principal u ofrecía su servicio principal? (%)	Ninguno	Ligero	Moderado	Importante	Muy grave
Más competencia (55,3 %)	18,4	17,3	22,6	27,5	14,2
Menos competencia (2,7 %)	40,6	1,9	43,4	14,2	0,0
Sin cambios (42,0 %)	41,3	12,2	18,9	20,8	6,8
Chi-cuadrado de Pearson = 629,377, df=8, p=0,001					

Variable (% dentro de la variable)	Nivel de obstáculo (%)				
<i>Durante los últimos tres años, ¿ha introducido este establecimiento productos o servicios nuevos o mejorados? (%)</i>	Ninguno	Ligero	Moderado	Importante	Muy grave
Sí (17,4 %)	14,1	11,1	25,6	35,9	13,2
No (82,6 %)	31,6	15,5	21,1	21,8	10,1
Chi-cuadrado de Pearson = 248,729, df=4, p=0,001					
<i>Durante los últimos tres años, ¿ha introducido este establecimiento algún proceso nuevo o mejorado? (%)</i>	Ninguno	Menor	Moderado	Importante	Muy grave
Sí (15,0 %)	26,6	10,8	29,4	25,0	8,2
No (85,0 %)	28,8	15,4	20,5	24,1	11,1
Chi-cuadrado de Pearson = 60,202, df=4, p=0,001					

Fuente: Cálculos del autor a partir de la Encuesta de Empresas de Paraguay de 2023 (ponderación mediana). Las variables en cursiva son significativamente diferentes al nivel de $p = 0,001$.

Tendencias y Datos de Panel

Más allá de los datos de 2023, las Encuestas de Empresas permiten obtener información sobre las tendencias a lo largo del tiempo. Estas tendencias se complementan con dos conjuntos de datos de panel que incluyen visitas repetidas a las mismas empresas en 2006, 2010 y 2017, y en 2010, 2017 y 2023. Primero se presenta una visión general de las tendencias, seguida de la información obtenida de los datos de panel.

Las tres primeras Encuestas Empresariales muestran de manera consistente que alrededor de tres cuartas partes de las empresas formales paraguayas competían con negocios informales. Para 2023, el nivel de competencia informal,

aunque afectaba a más de la mitad de las empresas formales, disminuyó significativamente en aproximadamente un 20 % con respecto a los años de encuesta anteriores (véase la Tabla 8, Panel A). El principal acontecimiento que se produjo entre los años de encuesta 2017 y 2023 fue la pandemia de COVID-19. Quizás durante este período las empresas formales encuestadas se volvieron más resilientes. Por otro lado, es posible que los negocios informales hayan flaqueado. Es más probable que haya sido una combinación de estos dos resultados, y quizás otros, lo que cambió el destino de la competencia informal frente a las empresas formales en Paraguay.

La tendencia en cuanto a la intensidad de las prácticas informales como obstáculos para las empresas formales en Paraguay también evolucionó a lo largo de los distintos años de la encuesta (véase la Tabla 8, Panel B). Se analizan los obstáculos reportados en cinco áreas a lo largo de los años: ninguno, menor, moderado, mayor y muy grave. La categoría «ningún obstáculo» o «ninguno» se mantiene constante, con aproximadamente una de cada 7,5 empresas formales no afectadas en los años de encuesta 2006, 2010 y 2017. Esta cifra se dispara al 27,1 %, lo que significa que aproximadamente una de cada cuatro empresas no se vio afectada en 2023 por obstáculos derivados de prácticas informales. Este cambio, como se ha señalado anteriormente, puede ser consecuencia de la pandemia de COVID. La tasa de obstáculos menores para las empresas formales ha variado poco a lo largo de los cuatro años de la encuesta. El promedio de las cuatro encuestas es del 13,7 % para las prácticas informales como obstáculo menor entre las empresas formales.

Las prácticas informales como obstáculos moderados varían al alza y a la baja, desde aproximadamente una quinta parte en los años 2006 y 2023, hasta niveles mucho más

altos en los dos años intermedios de la encuesta, 2010 (28,0 %) y 2017 (37,5 %). Para 2023, los obstáculos relacionados con las prácticas competitivas informales como preocupación moderada vuelven al promedio de las cuatro encuestas de afectar aproximadamente a una de cada cuatro empresas formales en Paraguay. Los informes de las empresas formales sobre las prácticas informales como obstáculos importantes se mantuvieron más o menos constantes en aproximadamente una de cada cuatro empresas a lo largo de los cuatro años de la encuesta. Por último, el nivel de obstáculos considerados muy graves disminuyó de aproximadamente uno de cada tres en 2006 a aproximadamente uno de cada diez en 2017 y 2023.

Durante las tres primeras encuestas, las prácticas de los competidores informales fueron el principal obstáculo identificado por las empresas formales. (Tabla 8 Panel C). En 2023, las prácticas competitivas informales como obstáculo para las empresas formales cayeron al cuarto lugar, por detrás de la corrupción, el acceso a la financiación y la inestabilidad política. Los datos de los dos conjuntos de paneles —2006, 2010 y 2017, y 2010, 2017 y 2023— reflejan en general lo anterior (véase la Tabla 9, Panel A). El primer conjunto de datos de panel abarca las mismas empresas encuestadas en 2006, 2010 y 2017. El segundo conjunto de datos de panel abarca las mismas empresas en 2010, 2017 y 2023. Los paneles son un subconjunto de todas las empresas encuestadas. Se produce un cambio notable en los datos del panel de 2023 (véase la Tabla 9, Panel B), donde la competencia de las empresas informales disminuye claramente, pasando de afectar a 7,5 de cada diez en 2010 y 2017 a alrededor de cinco de cada diez empresas formales en 2023.

Los datos de panel ofrecen una visión a lo largo del tiempo, principalmente desde una perspectiva de series temporales

transversales. Se examinan los dos años de la encuesta —2017 y 2023— en los que se produjo un cambio drástico en la competencia informal para las empresas formales, centrándose en las características relevantes a nivel de empresa que no son fijas.⁸ Las variables incluyen un análisis de la certificación de calidad, las visitas de funcionarios fiscales, la ubicación del mercado principal, la participación en las exportaciones, el número de competidores, los nuevos productos y procesos, y los gastos en investigación y desarrollo.⁹

Las empresas formales que cuentan con una certificación de calidad internacional se enfrentan a un nivel de competencia informal notablemente reducido. La tasa de competencia informal disminuyó de aproximadamente siete de cada diez empresas formales a aproximadamente una de cada diez entre 2017 y 2023. Quizás las medidas de calidad alcanzadas a nivel de empresa les permitieron sobrevivir mejor a la pandemia del COVID y deshacerse de la mayor parte de la competencia informal. Sorprendentemente, las visitas de los funcionarios fiscales se asociaron con niveles más bajos de competencia informal. Dichas visitas se han relacionado con una reducción a la mitad de la tasa de competencia informal. Es posible que el escrutinio público ahuyente a los competidores inescrutables.

8 Las características esencialmente fijas de las empresas del panel, como la ubicación, el sector, el tamaño, la forma jurídica y la antigüedad de la empresa se asumen constantes y no se tienen en cuenta en esta sección.

9 Estas variables se presentan por primera vez en la Tabla 4A. Hay dos variables que no están disponibles en el conjunto de datos del panel, a saber: 1) ¿Ha cambiado durante el último año el nivel de competencia en el mercado en el que este establecimiento vendió su producto principal u ofreció su servicio principal? y 2) ¿Qué porcentaje de las ventas totales de un mes típico recibe este establecimiento de sus clientes a través de pagos electrónicos, es decir, distintos de los pagos en efectivo o con cheque?

Dos variables relacionadas con la presencia empresarial fuera de Paraguay limitaron las fuerzas competitivas informales. Esta reducción se produjo en 2023, ya que los niveles de competencia informal para las empresas formales con presencia internacional eran superiores a ocho de cada diez. En 2023, las empresas formales paraguayas del panel con un mercado principalmente internacional eran sustancialmente, o cuatro veces, menos propensas a enfrentarse a la competencia informal en comparación con 2017. Incluso para aquellas empresas formales con cierto grado de participación en las exportaciones, la tasa de competencia informal se redujo considerablemente a 2,8 veces, de 2017 a 2023. Competir a nivel internacional plantea un obstáculo competitivo que la informalidad tiene dificultades para superar.

Tabla 8. Tendencias en el entorno competitivo de Paraguay
(Varios años, 2006-2023)

Preguntas de la Encuesta a Empresas					
Panel A: <i>¿Compite esta empresa con otra no registrada o informal?</i>					Promedio del Período
Si o No?	2006	2010	2017	2023	%
Si (%)	76.7	74.7	72.3	54.2	69.5
No (%)	23.3	25.3	27.7	45.8	30.5
Panel B: <i>¿En qué medida suponen un obstáculo las prácticas de los competidores del sector informal?</i>					Promedio del Período
Grado de Obstáculo	2006	2010	2017	2023	%
Ninguno (%)	15.1	13.4	13.8	27.1	17.4
Obstáculo Menor (%)	10.7	12.6	17.3	14.0	13.7
Obstáculo Moderado (%)	18.5	28.0	37.5	20.8	26.2
Obstáculo Mayor (%)	24.5	28.7	21.1	23.0	24.3
Obstáculo muy Severo (%)	30.0	16.3	8.5	10.1	16.2
No sabe/No procede (%)	1.2	1.2	1.8	5.0	2.3

Panel C: <i>¿Cual es el mayor obstáculo que afecta la operación de este establecimiento?</i>					Promedio del Período
Por orden de importancia	2006	2010	2017	2023	%
Prácticas de los Competidores en el sector informal (%)	22.5	31.9	23.8	12.7	22.7
N	613	361	364	378	--
N (ponderado)	1319	6767	4983	8247	--

Fuente: Cálculos del autor a partir de las Encuestas de Empresas de Paraguay de 2006, 2010, 2017 y 2023 (ponderación mediana). Es posible que los porcentajes no sumen 100,0 debido al redondeo.

En resumen, las tendencias y los datos de panel revelan lo siguiente:

- La competencia informal se mantuvo alta en las tres primeras Encuestas de Empresas.
 - aproximadamente tres de cada cuatro empresas formales se enfrentaron a la competencia informal en 2006, 2010 y 2017, y
 - La competencia informal fue el principal obstáculo señalado por las empresas formales.
- La última Encuesta Empresarial de 2023 muestra una gran disminución en la competencia informal que afecta a las empresas formales, tal vez como resultado de los efectos persistentes de la COVID-19, mientras que:
 - la mayoría de las empresas formales siguen enfrentándose a la competencia informal; en 2023, la tasa era de poco más de una de cada dos, y
 - las prácticas de los competidores del sector informal cayeron al cuarto lugar entre todos los obstáculos que enfrentan las empresas formales, al

igual que la gravedad de los impactos de las prácticas informales desde 2017.

- Los datos de panel indican un impacto sustancialmente menor de la competencia informal en 2023 para:
 - empresas formales con una certificación de calidad reconocida internacionalmente,
 - empresas formales que operan en mercados internacionales,
 - empresas formales visitadas por funcionarios fiscales, y
 - empresas formales que no han adoptado nuevos productos o procesos desde 2017.

Tabla 9. Datos de Panel sobre el Ambiente Competitivo en Paraguay (Varios años, 2006-2023)

Preguntas de la Encuesta a las Empresas			
Panel A: <i>¿Compite esta empresa con otra no registrada o informal? (Datos de Panel para 2006, 2010, 2017)</i>	Años		
	2006	2010	2017
¿Si o no?			
Si (%)	78.0	77.8	75.6
No (%)	22.0	22.2	24.4
Panel B: <i>¿Compite esta empresa con otra no registrada o informal? (Datos de Panel para 2010, 2017, 2023)</i>	Años		
	2010	2017	2023
¿Si o no?			
Si (%)	76.9	74.5	47.4
No (%)	23.1	25.5	52.6

Fuente: Cálculos del autor a partir de las Encuestas de Empresas de Paraguay de 2006, 2010, 2017 y 2023 (ponderación mediana).

Conclusión

En 2023, el nivel de competencia informal se ha reducido respecto a nuestro primer informe (Pisani, 2019), pero esta competencia sigue muy presente en el paisaje urbano contemporáneo de Paraguay para las empresas formales. La explicación más plausible del menor impacto de la competencia informal observado entre 2017 y 2023 en las Encuestas de Empresas de Paraguay se ha debido probablemente a la pandemia del COVID-19 y sus efectos posteriores.

Las tendencias y datos observados en 2023 en relación a la competencia informal de las empresas formales en Paraguay revelan que:

- Las empresas con certificación internacional de calidad, las empresas con presencia internacional, y aquellas que fueron visitadas por autoridades fiscales mostraron menor impacto de la competencia informal.
- Las firmas con mercados principalmente locales o nacionales mostraron mayor exposición a la competencia informal que las orientadas internacionalmente.
- Aquellas con exportación mostraron menor exposición relativa a la competencia informal.
- Un mayor número de competidores para el producto principal se asoció con una mayor competencia informal.
- Los cambios en el panorama competitivo del producto en el último año aumentaron la incidencia de competencia informal.

A partir del análisis realizado, se puede describir de forma compuesta a una empresa formal paraguaya que experimenta competencia informal como sigue:

- Una empresa pequeña y de larga trayectoria que opera localmente en Asunción y que inició sus operaciones en la economía informal, con numerosos competidores locales y sin certificación internacional de calidad, sin haber sido visitada por una autoridad fiscal en el último año, y que recibe más de la mitad de sus pagos de forma electrónica, manteniendo cierta inversión en desarrollo de productos.

De manera similar, una descripción compuesta de una empresa formal paraguaya que enfrenta obstáculos, de moderados a muy severos, por prácticas de competidores informales se expresa de la siguiente forma:

- Una empresa relativamente joven, pequeña, centrada en el mercado local en Asunción, que inició operaciones informalmente, con muchos competidores locales, sin certificación internacional de calidad y con propiedad femenina, que no ha sido visitada por un funcionario de impuestos, y que recibe menos de la mitad de sus pagos electrónicamente, sin haber desarrollado nuevos productos o procesos.

Las diferencias entre estas dos descripciones compuestas están en la longevidad de la empresa, la participación femenina y el desarrollo de productos. La competencia informal, impulsada por la evasión fiscal y precios más bajos, plantea una amenaza persistente para las empresas formales en Paraguay, especialmente afectando a las micro, pequeñas y medianas empresas.

En términos de soluciones políticas, dada la persistencia de la informalidad, se sugiere explorar incentivos a la formalización a través de beneficios fiscales y apoyo financiero, entre otras medidas. Como resultado, la evidencia sugiere que, si bien la informalidad sigue presente, la intensidad y el alcance de su impacto han cambiado con el tiempo, especialmente en 2023, en gran parte debido a factores macroeconómicos y de resiliencia institucional.

Referencias Bibliográficas

- Acevedo, Ivonne, Francesca Castellani, Giulia LottiI y Miguel Székely (2021), «Informality in the time of COVID-19 in Latin America: Implications and policy options», PLOS ONE, 16(2), e0261277.
- Borda, Dionisio, Ignacio González, Verónica Serafini, Robert González y Luz Rodríguez (2021), «Desafíos para el trabajo decente: El trabajo en plataformas digitales en Paraguay», Informes Técnicos OIT Cono Sur, N.º 22 (Santiago, OIT).
- Feal-Zubimendi, Soledad y Juan Pablo Ventura (2023), «El desafío de la formalización empresarial en Paraguay: causas, motivaciones y propuestas de política pública», Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Técnica N.º IDB-TN-2667, marzo. Disponible en <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/El-desafio-de-la-formalizacion-empresarial-en-Paraguay-causas-motivaciones-y-propuestas-de-politica-publica.pdf>
- Maurizio, Roxana (2021), «Empleo e informalidad en América Latina y el Caribe: una recuperación insuficiente y desigual», septiembre, nota técnica, Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

- Pisani, Michael J. y Alcides Cáceres Zárate (2021), «Inclusión Financiera y Cuentapropistas», *Economía y Sociedad*, 71 (marzo/abril), 10-16. CADEP
- Pisani, Michael, Dionisio Borda, Fernando Ovando y Diana García (2020), « El emprendimiento y el trabajo por cuenta propia en Paraguay», Asunción, Paraguay: Banco Interamericano de Desarrollo/Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).
- Pisani, Michael J. (2020), «Cómo piensan socialmente los trabajadores informales en Paraguay», *Economía y Sociedad*, 69 (julio/agosto), 14-19. CADEP
- Pisani, Michael J. y Fernando G. Ovando Rivarola (2019). *Understanding the Determinants of Economic Informality in Paraguay: A Kaleidoscope of Measures*. Cham, Suiza: Palgrave Macmillan.
- Pisani, Michael J. (2019), «Nuestro Vecino, el competidor informal. Midiendo el impacto de la informalidad sobre el empresariado formal en el área metropolitana de Asunción», CADEP, Asunción, Paraguay, marzo. Disponible en:
- Pisani, Michael J. y Fernando G. Ovando (2019), «Midiendo el Sector Informal en Paraguay: Breves Consideraciones», CADEP, Asunción, Paraguay, 11 de febrero. Disponible en: https://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Midiendo_Informalidad-CADEP-Spa.pdf
- Silva, Joana, Liliana D. Sousa, Truman G. Packard y Raymond Robertson (2021), *El empleo en crisis: El camino hacia mejores empleos en la América Latina pos-COVID-19*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Urquidi, Manuel, Soledad Feal-Zubimendi, Liliana Serrate y Diana García (2023). «Mercado laboral y empleo en las micro, pequeñas y medianas empresas de Paraguay: efectos de la pandemia y la postpandemia del COVID-19», noviembre, Nota técnica del BID, 2835.



El desarrollo económico territorial en Paraguay: realidades y desafíos



María Belén Servín

Introducción

El desarrollo económico y social del Paraguay se caracteriza, desde hace varias décadas, por una marcada concentración territorial de la actividad productiva y del empleo en un grupo reducido de departamentos. Asunción y el área metropolitana, junto con zonas de fuerte especialización agroindustrial de la Región Oriental, concentran una parte importante del PIB, de las empresas y del empleo formal, mientras que otros territorios del país participan de manera marginal en estos procesos y enfrentan mayores niveles de informalidad y vulnerabilidad socioeconómica.

Estas disparidades territoriales no solo expresan diferencias en la base productiva o en el volumen de actividad económica, sino también desigualdades en el desarrollo empresarial, en la capacidad de generar empleo de calidad y en las condiciones efectivas de vida de la población. Desde esta perspectiva, el análisis del desarrollo económico territorial permite ir más allá de las cifras agregadas de crecimiento, poniendo atención en cómo se distribuyen, entre los distintos departamentos y regiones del país, las oportunidades de generar producción e ingreso, consolidar el desarrollo empresarial y fortalecer la cohesión social

El objetivo de este capítulo es caracterizar las principales disparidades territoriales en el Paraguay a partir de tres dimensiones estrechamente vinculadas: las capacidades económicas y productivas, el desarrollo empresarial y la vulnerabilidad socioeconómica. Para ello, se recurre a una serie de indicadores contruidos sobre la base de información reciente de las Cuentas Regionales Anuales del Banco Central del Paraguay y del Instituto Nacional de Estadísticas, complementada con un índice de cohesión territorial

desarrollado en trabajos previos, en el marco de las investigaciones del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).

El análisis se inscribe en el campo del desarrollo económico local y territorial y se apoya en un marco conceptual que subraya el carácter multidimensional del desarrollo, así como la importancia de las capacidades endógenas, de las redes de actores y de las instituciones locales. En primer lugar, se presenta este marco conceptual, destacando los aportes de Vázquez Barquero, Alburquerque y Boisier. En segundo lugar, se examinan las disparidades en capacidades económicas y productivas por departamento. En tercer lugar, se analizan la distribución territorial y la densidad del tejido empresarial. En cuarto lugar, se aborda la vulnerabilidad socioeconómica territorial. Finalmente, se presenta una regionalización económica del país y se discuten algunas conclusiones y desafíos de política pública para avanzar hacia un desarrollo territorial más equilibrado.

Marco conceptual: desarrollo económico territorial

El análisis de las disparidades territoriales en Paraguay se inscribe en el campo del desarrollo económico local y territorial. Una idea central de este enfoque es que el desarrollo territorial no puede entenderse únicamente como crecimiento económico, sino como un proceso más amplio, que involucra transformaciones productivas, sociales, institucionales y políticas.

En esta línea, Vázquez Barquero define el desarrollo económico local como [...] *un proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el*

nivel de vida de la población local [...] (Vázquez Barquero, 1988, citado en Rodríguez-Miranda et al., 2017, p. 129) en el que se pueden identificar tres dimensiones: una económica, otra sociocultural y, finalmente, una dimensión político-administrativa. Esta definición subraya que el desarrollo no se reduce al aumento del producto o del ingreso, sino que supone también cambios en la estructura económica, en las formas de organización social y en las capacidades institucionales de los territorios.

Desde la perspectiva de Albuquerque, el desarrollo económico local y territorial debe entenderse como una aproximación de carácter explícitamente territorial. Esto significa que el territorio no es solo un espacio físico o una delimitación administrativa, sino una construcción social basada en redes de actores, instituciones y capital social, que hacen posible una estrategia colectiva de desarrollo (Albuquerque, 2003; Albuquerque, Dini y Pérez, 2015). Bajo este enfoque, se pasa de políticas formuladas desde el nivel macroeconómico agregado a estrategias que articulan actores públicos y privados, recursos locales y proyectos compartidos en el ámbito territorial. En consecuencia, el desarrollo territorial depende no solo de la dotación de recursos naturales o de la localización geográfica, sino también de la calidad de las instituciones, de la densidad de las redes sociales y económicas y de la capacidad de coordinación entre actores en cada territorio.

Esta visión se complementa con la noción de endogeneidad. Boisier (1993) plantea que la endogeneidad se manifiesta en cuatro planos que se entrecruzan: el político, el económico, el tecnológico y el cultural. El desarrollo de un territorio depende, en buena medida, de sus capacidades internas para definir proyectos colectivos, tomar decisiones estratégicas, incorporar innovación y sostener procesos de transformación desde su propia base social e institucional.

Un proceso de desarrollo territorial endógeno se caracteriza, así, por la capacidad de un territorio para movilizar recursos propios y construir, desde dentro, las condiciones para su integración competitiva y cooperativa en escalas más amplias.

En los últimos años, la literatura sobre desarrollo territorial ha incorporado también la dimensión de la vulnerabilidad socioeconómica y de la cohesión territorial como componentes esenciales del desarrollo. No se trata únicamente de medir diferencias en niveles de ingreso, sino de analizar cómo se distribuyen las oportunidades de empleo, el acceso a servicios básicos, las capacidades de capital humano y las condiciones de integración social en los distintos territorios (Camagni, 2005; De Mattos, 2010). La noción de cohesión territorial remite precisamente a la combinación de estos factores y a la capacidad de los territorios para sostener trayectorias de desarrollo que sean, al mismo tiempo, económicamente dinámicas y socialmente inclusivas.

En el caso paraguayo, este marco conceptual resulta especialmente pertinente. Por un lado, porque se trata de un país históricamente caracterizado por un alto grado de centralización política y administrativa, donde las principales funciones del Estado y una parte sustantiva de la actividad económica se concentran en el área metropolitana de Asunción y en ciertas zonas de fuerte especialización productiva de la Región Oriental. Por otro lado, porque el proceso de descentralización iniciado a partir la Constitución de 1992 se ha desarrollado en un contexto de fuertes asimetrías territoriales en términos de población, infraestructura, acceso a servicios y capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales.

A partir de este marco conceptual, las disparidades territoriales pueden entenderse no solo como diferencias productivas o de ingreso, sino también como diferencias en

capacidades institucionales, de innovación, de articulación social y de decisión sobre el propio proceso de desarrollo. Analizar las desigualdades territoriales en Paraguay exige, por tanto, una mirada que combine dimensiones económicas, empresariales y socioeconómicas, prestando atención a la manera en que estas dimensiones se configuran en los distintos departamentos y regiones del país. Los indicadores que se presentan en las secciones siguientes se enmarcan en esta perspectiva y buscan aportar evidencia empírica para una agenda de desarrollo territorial más equilibrada.

Disparidades en capacidades económicas y productivas por departamento

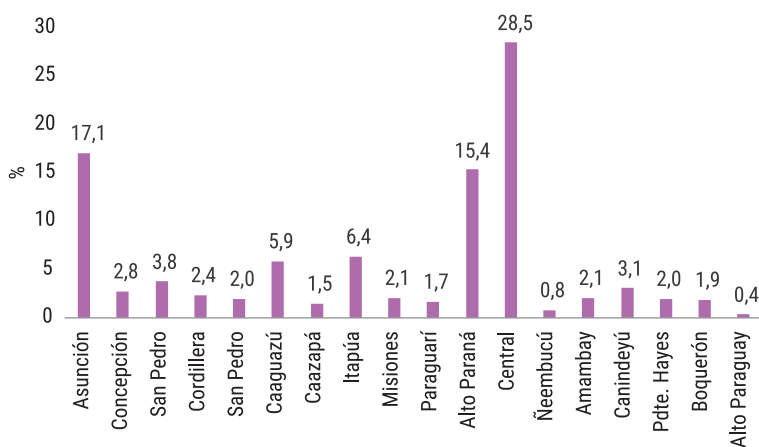
Estructura del PIB regional

La primera dimensión que se aborda son las capacidades económicas y productivas de los departamentos, para lo cual se presenta la estructura del PIB regional en 2023 para Asunción y los 17 departamentos del país. Los datos muestran que existe una fuerte concentración territorial de la actividad económica. El departamento Central representa el 28,5% del Producto Interno Bruto - PIB nacional, Asunción el 17,1%, Alto Paraná el 15,4%, Itapúa el 6,4% y Caaguazú el 5,9%. En conjunto, estos cinco territorios explican más del 70% del PIB nacional, lo que indica que una parte muy importante de la producción se concentra en un número reducido de departamentos.

En el otro extremo, los departamentos con menor participación en el PIB son Caazapá, con 1,5%, Ñeembucú, con 0,8%, y Alto Paraguay, con 0,4%. Este indicador constituye, por sí solo, una primera manifestación de las disparidades territoriales del Paraguay: los territorios no cuentan con la misma base económica ni con las mismas capacidades pro-

ductivas para sostener su desarrollo, y ello limita las capacidades de estos territorios para generar empleo, atraer inversión y sostener procesos de transformación estructural.

Gráfico 1. Estructura del PIB regional por departamento, 2023 (en porcentaje y términos constantes).



Fuente: Cuentas Regionales Anuales – CRA, Banco Central del Paraguay - BCP, 2021 – 2023.

Condiciones de empleo por departamento

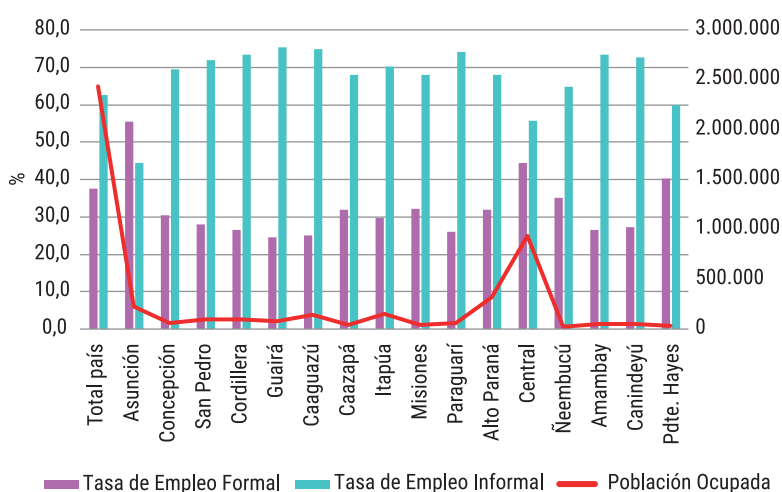
Las diferencias en capacidades productivas se asocian a contrastes significativos en las condiciones del empleo. Los indicadores de empleo formal, empleo informal y población ocupada por departamento, elaborados a partir de datos del INE, permiten observar que la mayor parte del empleo, tanto en la capital como en los diferentes departamentos, es absorbida por actividades del sector privado, aunque con niveles muy distintos de formalización.

En términos generales, Asunción es el territorio que más empleo formal genera y, junto con Central y Presidente Hayes, presenta niveles de informalidad inferiores al promedio nacional (55,6%). En la mayoría de los demás departamentos,

en cambio, predomina el empleo informal. Por ejemplo, en San Pedro, Caazapá o Paraguarí la informalidad alcanza niveles cercanos o superiores al 70%. Esto evidencia que las brechas territoriales no solo se manifiestan en la cantidad de empleo, sino también en su calidad, diferenciando con claridad los territorios con mayor capacidad para ofrecer los puestos de trabajo formal de aquellos en los que el mercado laboral se sostiene principalmente sobre ocupaciones informales.

Esta estructura del empleo refuerza la idea de un mercado de trabajo territorialmente segmentado, en el que los territorios con mayor capacidad productiva y mayor densidad empresarial concentran también las mejores oportunidades de empleo formal, mientras que los territorios con menor dinamismo económico dependen en mayor medida de empleos informales y, por lo tanto, de menor calidad.

Gráfico 2. Indicadores de condiciones de empleo por departamento, 2024 (empleo formal, empleo informal y población ocupada).



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas - INE, 2026.

Capacidad de generación de empleo privado y MiPymes por habitante

La relación entre capacidades productivas y estructura del empleo puede analizarse con mayor detalle a través de la capacidad de generación de empleo privado y de la densidad de MiPymes por habitante. Utilizando datos de la Dirección General de Empresas y Establecimientos para 2025, se construye un indicador de capacidad de generación de empleo privado —expresado en términos relativos— y se considera la cantidad de MiPymes por cada 10.000 habitantes como un proxy del peso del sector privado en la estructura ocupacional de cada territorio.

A nivel nacional, la capacidad de generación de empleo privado se ubica en torno a 0,90, lo que indica que la mayor parte del empleo es absorbido por actividades del sector privado. En varios departamentos, esta proporción es incluso mayor. Itapúa, Alto Paraná, Canindeyú y Amambay presentan valores superiores al promedio, lo que sugiere un papel especialmente protagónico del sector privado en la generación de empleo en estos territorios.

En cuanto a la densidad de MiPymes, el promedio nacional es de 655 MiPymes por cada 10.000 habitantes, pero se observan diferencias marcadas entre departamentos. Asunción, Central y Alto Paraná registran valores muy superiores a la media nacional, mientras que departamentos como Caazapá, San Pedro o Presidente Hayes se sitúan claramente por debajo de ese umbral. Considerado en conjunto, este indicador permite aproximarse a la presencia relativa del sector privado en cada territorio.

Tabla 1. Capacidad de generación de empleo privado por departamento y MiPymes por cada 10.000 habitantes, 2025.

País/ Departamento	Capacidad de Generación de Empleo Privado	MiPymes cada 10.000 habitantes
País	0,90	655
Asunción	0,86	1.853
Concepción	0,90	386
San Pedro	0,89	307
Cordillera	0,89	420
Guairá	0,90	490
Caaguazú	0,90	449
Caazapá	0,85	290
Itapúa	0,92	616
Misiones	0,84	566
Paraguarí	0,87	339
Alto Paraná	0,93	700
Central	0,90	702
Ñeembucú	0,84	551
Amambay	0,92	497
Canindeyú	0,94	452
Pdte. Hayes	0,90	299

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección General de Empresas y Establecimientos – DIRGE y de la Encuesta Permanente de Hogares, INE, 2025.

En síntesis, el análisis de las capacidades económicas y productivas por departamento muestra que el crecimiento económico paraguayo se apoya en una estructura territo-

rial profundamente desigual. Un número reducido de departamentos concentra la mayor parte de la producción, de la población ocupada y de la capacidad de generación de empleo privado, mientras que otros territorios participan de manera marginal en la generación del PIB y presentan estructuras de empleo más precarias. Estas diferencias constituyen el punto de partida para el análisis, en las secciones siguientes, de las disparidades en desarrollo empresarial y vulnerabilidad socioeconómica.

Desarrollo empresarial por departamento

Distribución territorial y densidad del tejido empresarial

Las disparidades territoriales también se expresan de manera clara en la distribución del tejido empresarial. La información sobre cantidad de empresas según ubicación geográfica muestra una fuerte concentración espacial de las empresas, ya que cerca del 67% de las mismas, a nivel país, se localizan en tres territorios de la Región Oriental: Central, con 33%; Asunción, con 21%; y Alto Paraná, con 13%. Luego aparece Itapúa, con una participación considerablemente menor, del 7%, mientras que en el resto de los departamentos la participación se sitúa por debajo del 5%.

Tabla 2. Cantidad de empresas según ubicación geográfica, por departamento.

Capital/ Departamentos	Micro	Pequeña	Mediana	Grandes	Total
Asunción	88%	8%	2%	2%	21%
Concepción	88%	10%	2%	1%	2%
San Pedro	86%	11%	2%	1%	3%

Capital/ Departamentos	Micro	Pequeña	Mediana	Grandes	Total
Cordillera	91%	6%	1%	1%	3%
Guairá	90%	7%	2%	1%	2%
Caaguazú	86%	10%	2%	1%	5%
Caazapá	91%	7%	1%	1%	1%
Itapúa	89%	8%	2%	1%	7%
Misiones	93%	5%	1%	1%	2%
Paraguarí	93%	6%	1%	1%	2%
Alto Paraná	85%	10%	3%	2%	13%
Central	91%	6%	1%	1%	33%
Ñeembucú	91%	7%	2%	0%	1%
Amambay	85%	10%	3%	2%	2%
Canindeyú	83%	12%	3%	2%	2%
Pdte. Hayes	90%	7%	2%	1%	1%
Boquerón	74%	17%	5%	4%	1%
Alto Paraguay	86%	11%	2%	1%	0,1%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Empresas y Establecimientos (DIRGE), INE, 2025.

Un segundo rasgo relevante refiere a la composición del entramado empresarial según tamaño. En todos los departamentos predominan las micro y pequeñas empresas, mientras que las empresas medianas y, sobre todo, las grandes, presentan una participación comparativamente reducida. Esto sugiere que la estructura empresarial paraguaya no solo se encuentra territorialmente concentrada, sino que además se sostiene principalmente sobre empresas de menor tamaño.

No obstante, el análisis de la cantidad absoluta de empresas resulta insuficiente para dar cuenta plenamente de las disparidades territoriales en materia empresarial. Por ello, resulta pertinente incorporar una medida relativa que permita identificar en qué departamentos la presencia empresarial es más significativa en relación con el tamaño de su población. Desde esta perspectiva, Asunción, Central y Alto Paraná se destacan por mostrar los niveles más elevados de desarrollo empresarial, en tanto que la proporción de empresas localizadas en estos territorios supera a la proporción de habitantes que concentran.

Otros departamentos, como Itapúa y Misiones, presentan también un desempeño relativamente favorable, mientras que en el extremo opuesto se ubican Paraguarí, San Pedro, Presidente Hayes, Caazapá y Alto Paraguay, que registran niveles bajos de desarrollo empresarial. A nivel nacional, el número de empresas por cada 1.000 habitantes es de 66,7, y los departamentos que superan esa media se concentran en los cuartiles más altos del indicador. En conjunto, estos resultados confirman que el desarrollo empresarial se distribuye de manera desigual entre los territorios y que las mayores capacidades para sostener procesos de organización productiva, acumulación y generación de empleo se concentran en un grupo reducido de departamentos.

Tabla 3. Indicador de desarrollo empresarial por departamento.

País/ Departamento	Distribución de la Población %	Participación de las Empresas %	Ratio A/B	Empresas por 1000 habitantes	Cuartiles	Indicador de Desarrollo Empresarial
	A	B				
Asunción	7%	20%	0,4	191,6	4, 75-100%	Alto

País/ Departamento	Distribución de la Población %	Participación de las Empresas %	Ratio A/B	Empresas por 1000 habitantes	Cuartiles	Indicador de Desarrollo Empresarial
	A	B				
Alto Paraná	12%	13%	0,9	71,7	4, 75-100%	Alto
Central	31%	33%	0,9	71,0	4, 75-100%	Alto
Itapúa	7%	7%	1,1	62,4	4, 75-100%	Alto
Misiones	2%	2%	1,2	57,0	4, 75-100%	Alto
Ñeembucú	1%	1%	1,2	55,3	3, 50-75%	Media- Alto
Amambay	3%	2%	1,3	50,7	3, 50-75%	Media- Alto
Guairá	3%	2%	1,3	49,5	3, 50-75%	Media- Alto
Canindeyú	3%	2%	1,4	46,2	3, 50-75%	Media- Alto
Caaguazú	7%	5%	1,5	45,6	2, 25-50%	Media- Bajo
Cordillera	4%	3%	1,6	42,4	2, 25-50%	Media- Bajo
Boquerón	1%	1%	1,7	41,0	2, 25-50%	Media- Bajo
Concepción	3%	2%	1,7	39,1	2, 25-50%	Media- Bajo
Paraguarí	3%	2%	1,9	34,1	1, 0-25%	Bajo
San Pedro	6%	3%	2,1	31,2	1, 0-25%	Bajo
Pdte. Hayes	2%	1%	2,2	30,3	1, 0-25%	Bajo
Caazapá	2%	1%	2,3	29,2	1, 0-25%	Bajo
Alto Paraguay	0%	0%	4,0	16,6	1, 0-25%	Bajo

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección General de Empresas y Establecimientos (DIRGE), 2025, INE.

Las diferencias observadas en la distribución y densidad del tejido empresarial complementan, por tanto, los contrastes ya identificados en las capacidades productivas y en las condiciones del empleo. En este sentido, el desarrollo empresarial constituye una dimensión clave para comprender por qué determinados territorios logran articular mayores niveles de dinamismo económico, mientras otros enfrentan mayores limitaciones estructurales. Las desigualdades observadas en el desarrollo empresarial se articulan, además, con diferencias significativas en vulnerabilidad socioeconómica, que serán abordadas en la sección siguiente.

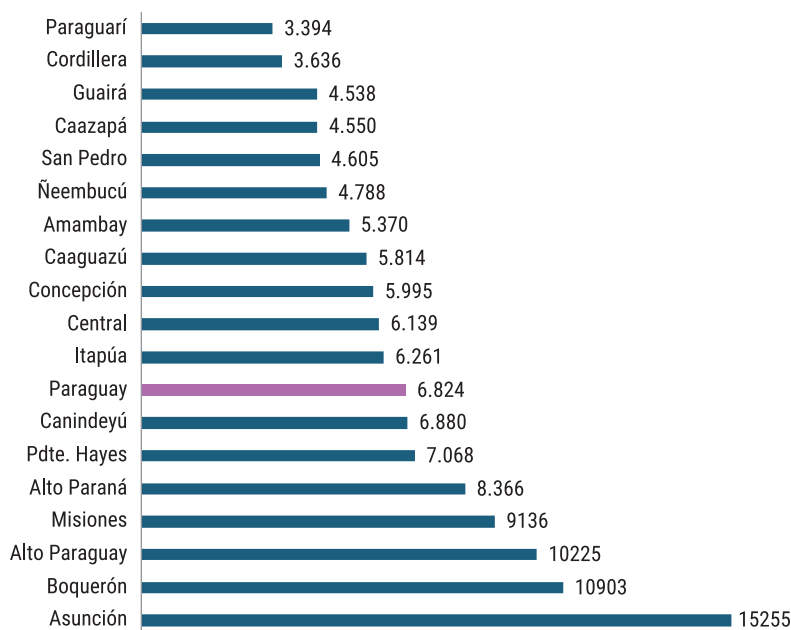
Vulnerabilidad socioeconómica por departamento

Las diferencias en capacidades productivas y en desarrollo empresarial se vinculan estrechamente con la heterogeneidad que presentan los territorios en términos de vulnerabilidad socioeconómica. En primer lugar, se recurre al PIB per cápita por departamento como un indicador del nivel de ingreso por habitante. Sin embargo, su interpretación requiere cautela, ya que no constituye, en sentido estricto, una medida de bienestar de la población: no informa sobre la distribución del ingreso en la población, ni tampoco considera necesariamente el lugar de residencia de los propietarios de los factores de producción. En particular, los trabajadores pueden desplazarse de un departamento a otro para trabajar y los dueños del capital pueden residir en otros territorios, incluso fuera del país, lo que genera una brecha entre el territorio donde se produce el ingreso y aquel en el que se configuran efectivamente las condiciones de vida de la población

Aun con estas precauciones, el comportamiento del PIB per cápita permite observar una marcada heterogeneidad

entre departamentos. Asunción se ubica claramente por encima del promedio nacional, con un valor de 15.255 dólares corrientes, seguida por Boquerón y Alto Paraguay, que también presentan niveles relativamente altos. En contraste, la mayoría de los departamentos se sitúan por debajo del promedio de 6.824 dólares, y en el extremo inferior aparecen Cordillera y Paraguairí, con valores cercanos o inferiores a 3.600 dólares, lo que refleja diferencias significativas en las oportunidades de generación de ingreso.

Gráfico 3. PIB per cápita por departamento, año 2023



Fuente: Elaboración propia con base en Cuentas Regionales Anuales (CRA), Banco Central del Paraguay (BCP), 2021–2023.

Sin embargo, el ingreso medio por habitante no basta para caracterizar la vulnerabilidad socioeconómica de los

territorios, dado que no incorpora dimensiones como la pobreza, la informalidad laboral o el desarrollo del capital humano. Para ello, resulta pertinente considerar indicadores que incorporen dimensiones adicionales, como el índice de cohesión territorial - ICT, que combina información sobre ingresos, condiciones del entorno socioeconómico y características del capital humano en cada departamento, elaborado en un trabajo previo de Servín y Masi (2018). Este índice permite distinguir territorios con entornos relativamente más favorables —menor exposición a la pobreza y mayores niveles de formación— de aquellos que enfrentan mayores restricciones en estas dimensiones.

Los resultados muestran que Asunción, Boquerón, Central, Amambay y Presidente Hayes se ubican en los cuartiles superiores del índice, con niveles altos de desarrollo del entorno. Asunción es el territorio que tiene la mejor posición relativa en términos de cohesión territorial dentro del contexto nacional, mientras que Presidente Hayes y Boquerón presentan una dinámica más favorable respecto de otros departamentos en cuanto a generación de ingresos y menor exposición del territorio a situaciones de vulnerabilidad socioeconómica. Por su parte, Amambay se destaca tanto por su capacidad de generación de ingresos como por los avances en educación y formación de su población.

A continuación, se ubican departamentos como Alto Paraná, Ñeembucú, Misiones y Canindeyú, que presentan un desarrollo medio-alto del entorno. En el extremo inferior de la clasificación se encuentran Caaguazú, Guairá, Concepción, San Pedro y Caazapá, que registran bajos niveles de cohesión territorial, combinando menores ingresos, mayores tasas de pobreza e informalidad y rezagos en capital humano. Esta configuración evidencia que los territorios más rezagados se enfrentan a una doble restricción: menor

dinamismo económico y mayor exposición a situaciones de vulnerabilidad socioeconómica.

Tabla 4. Indicador de desarrollo de cohesión territorial por departamento y cuartiles de clasificación.

Ciudad/ Departamento	Ingresos	Vulnerabilidad Socioeconómica	Capital Humano	ICT	Cuartiles	Categoría
Asunción	2,0	1,4	1,4	1,6	75%-100%	Alto
Boquerón	1,7	1,2	0,8	1,2	75%-100%	Alto
Central	1,1	1,2	1,2	1,2	75%-100%	Alto
Amambay	1,1	1,0	1,0	1,0	75%-100%	Alto
Pdte. Hayes	1,2	1,0	0,8	1,0	75%-100%	Alto
Alto Paraná	1,0	1,0	1,0	1,0	50%-100%	Medio-Alto
Ñeembucú	0,9	1,0	0,9	0,9	50%-100%	Medio-Alto
Misiones	0,9	0,9	1,0	0,9	50%-100%	Medio-Alto
Canindeyú	1,0	0,8	0,8	0,9	50%-100%	Medio-Alto
Itapúa	0,8	0,9	0,8	0,8	25%-50%	Medio-Bajo
Cordillera	0,8	0,9	0,8	0,8	25%-50%	Medio-Bajo
Alto Paraguay	0,8	0,9	0,7	0,8	25%-50%	Medio-Bajo
Paraguarí	0,7	0,8	0,8	0,8	25%-50%	Medio-Bajo
Caaguazú	0,7	0,7	0,8	0,8	0%-25%	Bajo
Guairá	0,6	0,8	0,8	0,8	0%-25%	Bajo
Concepción	0,7	0,8	0,8	0,7	0%-25%	Bajo
San Pedro	0,6	0,7	0,8	0,7	0%-25%	Bajo
Caazapá	0,6	0,7	0,7	0,6	0%-25%	Bajo

Fuente: Extraído de Servín y Masi (2018).

En suma, la información sobre PIB per cápita y cohesión territorial confirma que las disparidades territoriales en el Paraguay no se agotan en las diferencias de producción y desarrollo empresarial, sino que se reflejan también en las condiciones efectivas de vida de la población y en la exposición heterogénea a condiciones de vulnerabilidad socioeconómica. Las regiones con mayor dinamismo económico tienden a ofrecer mejores oportunidades de ingreso, empleo y acumulación de capital humano, mientras que los territorios rezagados combinan menores capacidades productivas con entornos más frágiles. Estos resultados constituyen un insumo central para la discusión sobre los desafíos de política necesarios para avanzar hacia un desarrollo territorial más equilibrado.

Regionalización económica del territorio

Hasta aquí el análisis se ha centrado en las disparidades territoriales observadas departamento por departamento. Una forma de sintetizar estas diferencias es recurrir a una regionalización económica del país elaborada en trabajos previos, en la que los departamentos se agrupan según rasgos productivos y socioeconómicos comunes. Esta clasificación, desarrollada por Servín y Masi, permite identificar grupos de territorios con niveles de desarrollo y estructuras productivas relativamente homogéneos, ofreciendo una lectura más integrada de las brechas territoriales.

La construcción de estas regiones se basó en tres dimensiones principales. Por un lado, se consideraron los grados de diversificación productiva, las especializaciones relativas y el peso de las actividades en el contexto nacional. Por otro, se vincularon estos resultados productivos con distintos niveles de desarrollo económico de los departamentos a partir

de tres subdimensiones: desarrollo productivo, desarrollo empresarial y condiciones socioeconómicas. En conjunto, estos criterios dieron lugar a cinco regiones económicas que resumen distintos niveles de desarrollo territorial.

Región Metropolitana

La primera región, denominada Región Metropolitana, está integrada por Asunción y el departamento Central. Se trata del espacio con mayor diversificación productiva y de servicios, fuerte generación de empleo y alta concentración de empresas, además de registrar un bajo nivel de vulnerabilidad social. En esta región se combinan un peso económico significativo en el contexto nacional con mejores condiciones relativas de ingreso, empleo y capital humano, por lo que su nivel de desarrollo se caracteriza como alto.

Región Fronteriza Dinámica

La segunda región, denominada Región Fronteriza Dinámica, abarca los departamentos de Alto Paraná, Itapúa, Caaguazú y Canindeyú. Estos territorios se distinguen por una marcada especialización en rubros agrícolas mecanizados —como soja, trigo, maíz y arroz— y en actividades agroindustriales de fuerte peso en la economía nacional, a lo que se suma una intensa dinámica comercial fronteriza. No obstante, en algunos de estos departamentos el tejido empresarial es más débil y los niveles de vulnerabilidad social son elevados, por lo que su desarrollo se califica en un rango medio a medio-alto.

Región Fronteriza de Menor dinamismo

La tercera región, identificada como Región Fronteriza de Menor dinamismo, está conformada por Ñeembucú y

Amambay. Comparte ciertos rasgos productivos con la región fronteriza dinámica, pero con un peso menor en términos nacionales. Asimismo, presenta menores niveles de vulnerabilidad social. Por estas características, su situación se ubica en un nivel de desarrollo medio-alto.

Región Económica en Transición

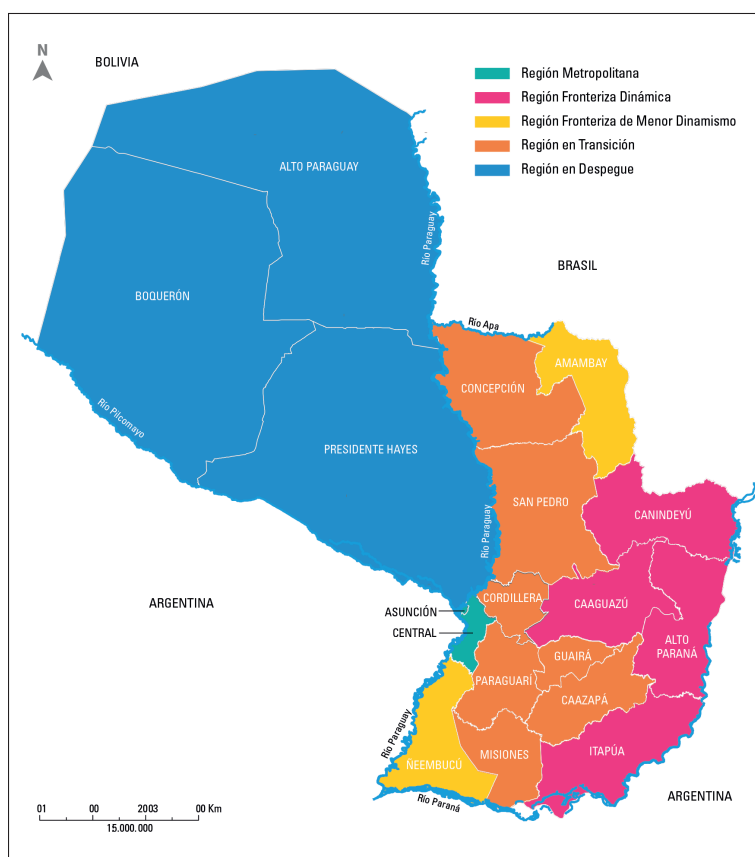
En cuarto lugar, se encuentra la Región Económica en Transición, integrada por Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Paraguarí, Caazapá y Misiones. Esta región agrupa departamentos con niveles de desarrollo medio, medio-bajo y bajo, y se caracteriza por presentar elevados niveles de vulnerabilidad social, concentrando varios de los territorios con mayores índices de pobreza del país. Pese a ello, muestra una importante diversificación agrícola y agroindustrial, combinando modelos tradicionales de producción con formas más modernas, lo que sugiere la existencia de potencialidades que podrían aprovecharse mediante políticas adecuadas de apoyo productivo e institucional.

Región de Economía en Despegue

Finalmente, la Región de Economía en Despegue corresponde a un grupo de territorios del Chaco, con bajo nivel de desarrollo, asociado en buena medida a su escasa población, alrededor del 3% del total nacional y, en consecuencia, a la menor cantidad de empresas y de empleo. No obstante, alberga un complejo agropecuario y agroindustrial de relevancia nacional, que otorga a la región un potencial significativo de expansión económica en el corto y mediano plazo, siempre que se articulen políticas que favorezcan la integración de estas actividades con el resto del tejido productivo y social.

Esta regionalización permite pasar de una lectura puramente departamental a una visión más estructural de las disparidades territoriales, articulando diferencias en capacidades productivas, desarrollo empresarial y vulnerabilidad socioeconómica.

Mapa 1. Paraguay: regionalización económica definida en Servín y Masi (2018).



Fuente: elaboración propia con base en Servín y Masi, 2018.

Conclusiones y Desafíos de Políticas Públicas

Los distintos indicadores analizados muestran que Asunción, Central, Alto Paraná e Itapúa concentran una parte muy significativa del dinamismo económico del país. Son territorios que ocupan posiciones destacadas en la estructura del producto interno bruto, reúnen una elevada densidad empresarial y generan una proporción importante del empleo, en particular del empleo formal. En términos relativos, también presentan condiciones socioeconómicas más favorables que buena parte de los demás departamentos, combinando mayores niveles de ingreso con mejores resultados en capital humano y menor exposición a situaciones de vulnerabilidad.

En contraste, varios departamentos del interior se caracterizan por una base productiva más limitada, menor desarrollo empresarial y niveles más altos de informalidad y vulnerabilidad socioeconómica. Esta configuración confirma que el crecimiento económico y el desarrollo social del Paraguay continúan mostrando una marcada concentración territorial, con un grupo reducido de departamentos que lideran el dinamismo económico y social frente a uno amplio de territorios rezagados en diversas dimensiones.

En consecuencia, las disparidades observadas en capacidades productivas, desarrollo empresarial y cohesión socioeconómica plantean desafíos sustantivos para avanzar hacia un desarrollo más equilibrado entre departamentos, que reduzca las brechas territoriales y fortalezca las capacidades internas de los territorios con menor dinamismo.

En este contexto, una agenda de políticas públicas orientada al desarrollo territorial requiere, por un lado, promover

una mayor actividad económica e inversión —tanto privada como pública— en los departamentos rezagados, con el objetivo de ampliar la base productiva y mejorar la generación de empleo, especialmente formal. Por otro lado, resulta necesario avanzar en estrategias de diversificación productiva y sustentable, que crea empleos y que haga uso intensivo de energías limpias y renovables. Asimismo, se debe apuntar a un desarrollo de la agricultura empresarial y de la agricultura familiar de renta, de la manufactura no agrícola y de servicios, aprovechando las potencialidades específicas de cada territorio.

Desde la perspectiva del desarrollo territorial planteada en el marco conceptual, estos procesos solo pueden sostenerse si se fortalecen las redes de actores, las instituciones locales y el capital social, así como las capacidades endógenas en los planos económico, tecnológico, sociocultural y político. En este sentido, el fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gobiernos departamentales y municipales se presenta como una condición clave para impulsar estrategias de desarrollo local que no se limiten al crecimiento económico, sino que amplíen las oportunidades efectivas de bienestar en los distintos territorios.

En suma, reducir las disparidades territoriales en el Paraguay supone combinar crecimiento económico con políticas activas de cohesión social y de construcción de capacidades institucionales y productivas, de modo que el desarrollo deje de estar concentrado en unos pocos departamentos y se convierta en un proceso más amplio y equilibrado a escala nacional.

Referencias bibliográficas

- Albuquerque, F. (2003). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL
- Albuquerque, F., Dini, M. y Pérez, R. (2015). El enfoque del desarrollo económico territorial. En P. Costamagna y S. Pérez Rozzi (coords.), *Enfoque, estrategias e información para el desarrollo territorial. Los aprendizajes desde ConectaDEL* (pp. 11–43). FOMIN–BID–ConectaDEL.
- Boisier, S. (1993). *Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?* Santiago de Chile: ILPES-CEPAL.
- Camagni, R. (2005). La racionalidad del territorio en la lógica del desarrollo. *Investigaciones Regionales*, (7), 21–52.
- De Mattos, C. (2010). Globalización, metropolización y desigualdades territoriales en América Latina. *EURE*, 36(107), 5–27.
- Rodríguez-Miranda, A., [y otros]. (2017). Desarrollo económico local y políticas territoriales en América Latina. *Revista de Estudios Regionales*, (108), 83–110.
- Servín, B. y Masi, F. (2018). *Territorios y empresas: aproximación al desarrollo de las regiones en Paraguay*. Asunción: Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).
- Vázquez Barquero, A. (1988). *Desarrollo local: una estrategia de creación de empleo*. Madrid: Pirámide.

Comentarios: Melissa H. Birch

Este seminario celebra los 35 años de CADEP y nos da una oportunidad de reflexionar sobre los cambios en la economía paraguaya durante ese periodo. Treinta y cinco años después de la fundación de CADEP, Paraguay presenta una historia económica que combina logros indiscutibles con desafíos persistentes.

Un país de paradojas

Por un lado, registra tasas altas de crecimiento económico y niveles de inflación bajos. Ha construido instituciones macroeconómicas más sólidas y ha logrado una estabilidad económica envidiable. Pero la presión tributaria sigue siendo una de las más bajas de todo el continente, lo que limita las recaudaciones y como resultado, la capacidad del Estado para financiar servicios públicos de calidad.

A la vez, y a pesar de las bajas tasas impositivas, los niveles de inversión extranjera directa continúan siendo inferiores a los que cabría esperar dadas esas condiciones macroeconómicas tan favorables. Esta situación resulta especialmente llamativa porque, al mismo tiempo, Paraguay goza de una reputación favorable en los mercados financieros internacionales. Los bonos soberanos paraguayos suelen ser percibidos como activos atractivos en mercados mundiales, reflejando una cierta confianza en el país. Se nota que prestar e invertir son cosas distintas. Existe una percepción de riesgo todavía que impide la inversión. ¿Será que ese riesgo

tendría que ver con una percepción de una falta de capital humano para acompañar una inversión de capital?

Las paradojas también aparecen en el ámbito social. Paraguay ha aumentado el gasto en educación y ha logrado ampliar la cobertura educativa. Sin embargo, los resultados de aprendizaje se ubican entre los más bajos *del mundo* y el segundo más bajo de América Latina. No hay tantas paradojas en salud pública. El gasto público en salud permanece *por debajo de la mitad* de los niveles recomendados internacionalmente y los servicios ofrecidos son inadecuados.

La coexistencia de fortalezas macroeconómicas con debilidades institucionales y sociales constituye, probablemente, una de las características más distintivas del Paraguay contemporáneo—y la pregunta central que surge es si ese crecimiento y modernización ha logrado traducirse, o puede traducirse, en un desarrollo pleno, sostenible e inclusivo.

Para comprender con mayor profundidad la realidad de hoy, contamos con tres investigaciones que analizan la economía paraguaya desde perspectivas distintas. Consideradas en conjunto, estas contribuciones permiten apreciar tanto los logros como las limitaciones de las políticas públicas implementadas durante las últimas tres décadas y media. En su conjunto, nos hace contemplar las diferencias entre crecimiento y desarrollo económico y social.

El toolkit macroeconómico

El trabajo de Wildo González nos recuerda que la transición de Paraguay a la democracia estuvo acompañada de profundos cambios institucionales que fueron necesarios para mejorar la política macroeconómica. Y aunque estas reformas institucionales han llevado a Paraguay de una “inestabilidad crónica hacia una de las economías más es-

tables de la región” (p. 3), al igual que la transición a la democracia, estos avances institucionales siguen siendo una obra en proceso. González ofrece una revisión exhaustiva de las mejoras tanto en la política monetaria como en la fiscal. Más importante aún, proporciona una hoja de ruta para la próxima generación de reformas que podrían llevar al Paraguay de un crecimiento estable a un desarrollo económico real.

Hace 35 años, Paraguay tenía una tasa de inflación por encima del 38% y una supervisión bancaria totalmente inadecuada que resultó en una desastrosa crisis bancaria en los años 90. El papel de la política monetaria estaba limitado por un Banco Central obstaculizado por herramientas inadecuadas. Además, no existía un mercado de capitales en moneda local, lo que requería que el sector público dependiera por completo de la deuda externa para financiarse.

En su análisis de la evolución del sector financiero en los últimos 35 años, González destaca el fortalecimiento del sistema bancario, el desarrollo de un Banco Central creíble capaz de ejecutar la política monetaria de manera efectiva y, en la última década, el surgimiento de un mercado de capitales nacional. Señala que, si bien se pueden discutir las características específicas de la curva de rendimiento de los bonos paraguayos, la mera existencia de dicha curva y la estabilidad financiera que la sustenta es un logro en sí mismo.

Su análisis de la política fiscal destaca la profunda importancia de la Ley de Responsabilidad Fiscal e Inversión Pública, pero también señala sus deficiencias. El sistema tributario es procíclico y no incorpora características contra-cíclicas adecuadas, tan importantes para una economía volátil como la de Paraguay. En cuanto al gasto, Paraguay es el único país de la región en el que el Congreso puede iniciar leyes de gasto público sin restricción, lo que aumenta la

incertidumbre y la inestabilidad macroeconómica. Al comparar el sistema tributario paraguayo con el de otros países de la región, González señala que las tasas impositivas son muy bajas, la base es muy estrecha con amplias exenciones, y la evasión es rampante. Y aunque la Ley de Responsabilidad Fiscal ha creado incentivos para formalizar la actividad económica, la informalidad sigue estando generalizada en Paraguay.

Como resultado, los ingresos fiscales son insuficientes para financiar adecuadamente el gasto del gobierno en servicios sociales y servicios públicos, creando un círculo vicioso donde servicios insuficientes y de mala calidad reducen los incentivos para la formalización, erosionando aún más la base tributaria. Es interesante notar que la escasez y el poco atractivo de los servicios sociales públicos se discutieron en un panel anterior y siguen siendo una barrera para el desarrollo económico real y la formación de capital humano de alta calidad.

González señala que la evidencia empírica en economía sugiere que “la calidad institucional afecta causalmente el crecimiento” (Acemoglu et al., AER 2001), que “la volatilidad macro lo reduce” (Ramey & Ramey, AER 1995), y que “las reglas fiscales son más efectivas con instituciones independientes” (Davoodi et al., IMF WP/22/11, 2022). Usando estas conclusiones como guía, González argumenta que Paraguay ha agotado gran parte de los beneficios derivados de las reformas de primera generación y que el siguiente paso requiere transformaciones institucionales más profundas. Estas incluirían completar el conjunto de herramientas monetarias, migrar a una regla de balance estructural, crear un Consejo Fiscal independiente, reformar las atribuciones presupuestarias del Congreso y aumentar la recaudación de impuestos hasta un 25% del PIB.

Aunque ambiciosas, no son extraordinarias en el contexto internacional. Por el contrario, forman parte de un conjunto de reformas que diversos países han adoptado para mejorar la calidad de la gestión fiscal y fortalecer la credibilidad de las instituciones económicas. Así que, quizás la mayor contribución del trabajo sea precisamente esa: ofrecer una hoja de ruta sustentada en evidencia empírica para avanzar desde la estabilidad macroeconómica hacia un proceso más amplio de desarrollo económico y social.

Informalidad y empresas: los hallazgos de Pisani

González menciona el daño que representa la informalidad y Michael Pisani investiga su comportamiento e impacto. Uno podría haber pensado que la informalidad era una de las características de la economía paraguaya que menos había cambiado en los últimos 35 años. Sin embargo, los resultados presentados por Pisani sugieren un cuadro más complejo.

Utilizando datos del Banco Mundial, Pisani muestra que, desafortunadamente, una mayoría de las empresas paraguayas encuestada en 2023 aun enfrenta competencia de alguna forma del sector informal. Sin embargo, en 2006 aproximadamente tres cuartas partes de las empresas encuestadas consideraban que la competencia del sector informal constituía un obstáculo significativo para sus actividades mientras que, en 2023, esa proporción había disminuido a menos de la mitad (43%). Pisani explica esa caída debido al impacto del COVID-19 al sector informal y probablemente tiene razón. Pero tal vez podría ser también que se está sintiendo el impacto de los incentivos para la formalización incluidos en la Ley de la Responsabilidad Fiscal.

Uno de los aportes más interesantes del trabajo de Pisani es la construcción de un perfil de la empresa formal que percibe la informalidad como una amenaza significativa. Usando una metodología rigurosa e innovadora, nos pinta un cuadro de esa empresa formal “típica.” Sus resultados sugieren que estas empresas tienden a ser más jóvenes, tienen una mayor probabilidad de estar dirigidas por mujeres y muestran menores niveles de inversión en innovación en productos.

Esto tiene implicancias importantes para la política pública. Esas empresas jóvenes atraviesan etapas particularmente vulnerables de su desarrollo, y la competencia informal parece representar una carga adicional durante esos años críticos. Así que una mayor formalización no sólo beneficiaría a quienes hoy operan fuera de la legalidad, sino que también podría aumentar las probabilidades de supervivencia y éxito para empresas formales nuevas.

Pensando en la transición de crecimiento a desarrollo, vale la pena aprovechar otros datos de la encuesta del Banco Mundial. Según la encuesta del 2023, para empresas formales, la corrupción, el acceso a financiamiento y la inestabilidad política fueron obstáculos de mayor impacto que la competencia informal. Según un artículo de Pisani que comparte datos de 2016 cuando la informalidad era el obstáculo mayor, los otros factores que encabezaron la lista de obstáculos eran corrupción, falta de capital humano adecuado, y acceso al financiamiento. Es interesante notar que la corrupción y el financiamiento siguen siendo problemas importantes para empresas formales, pero en 2023 la “electricidad”¹ ha remplazado al capital humano como obstáculo

1 Lastimosamente no se define si el problema consiste en el acceso a la electricidad, la calidad de suministro, el precio o algún otro aspecto de la energía eléctrica.

Históricamente, el estudio de la informalidad estuvo limitado por la escasez de información disponible, precisamente porque se trataba de actividades informales. Pero me ha llamado la atención que muchas de las empresas formales encuestadas aquí fueron empresas informales en el pasado. ¿Sera que se podría saber más sobre sus experiencias en esa transición de informalidad al sector formal? ¿Cuáles son las ventajas que ellas perciben en ser formal? Supongo que es más una sugerencia para el Banco Mundial que para el Dr. Pisani. Pero entiendo que esa transición del punto de vista de la empresa misma nos ayudaría a incentivar mejor la formalización más amplia, una tarea sumamente importante para llegar a un desarrollo más inclusivo.

Resulta igualmente importante recordar que las encuestas empresariales del Banco Mundial son de empresas formales ubicadas principalmente en Asunción, Central, Alto Paraná, Itapúa (Encarnación) y Amambay (Pedro Juan Caballero). Por lo tanto, los resultados deben interpretarse dentro de ese marco geográfico específico. Lo que abre la discusión a las diferencias regionales, expresadas por Pisani, pero investigadas más ampliamente por Servín.

Las diferencias regionales: más de un Paraguay

El trabajo de Servín, centrado en las variaciones regionales dentro del país, demuestra que los indicadores económicos agregados a nivel nacional esconden una gran diversidad de realidades departamentales. Esto nos lleva a preguntarnos si, cuando hablamos de la economía paraguaya a partir de estadísticas nacionales, estamos describiendo realmente la experiencia de todo el país o, más bien, solo la de Asunción, el Departamento Central y, quizás, Alto Paraná.

Un aporte particularmente valioso de su trabajo es la incorporación de información sobre empresas y actividad empresarial a nivel departamental. Servin crea un variable de capacidad empresarial por departamento entendido como la proporción de empresas existentes en el departamento comparado con la proporción de sus habitantes. A nivel país, el número de empresas por cada mil habitantes es de 66,7, pero Asunción, Alto Paraná y Central tienen un indicador de desarrollo empresarial encima del promedio nacional. Resulta llamativo observar que Itapúa y Misiones ocupan posiciones intermedias: por debajo del promedio nacional, pero claramente ubicados dentro del primer cuartil de mejor desempeño.

Otros datos compartidos en este trabajo demuestran una alta tasa de empleo informal en muchos departamentos. En departamentos como Guairá, Caaguazú, Paraguari, y Amambay la tasa de empleo informal excede 70%. Esto invita a reflexionar sobre el potencial económico que podría liberarse si una proporción significativa de empresas y trabajadores informales lograra incorporarse al sector formal.

Conclusión

Los trabajos presentados en este panel arrojan nueva luz sobre la evolución de la economía paraguaya durante los últimos 35 años. Desde perspectivas diferentes pero complementarias, contribuyen a una comprensión más profunda de los avances alcanzados y de los desafíos que permanecen pendientes.

Resulta particularmente significativo que estas investigaciones hayan sido posibles gracias a la disponibilidad de información de una calidad que difícilmente habría existido hace tres décadas y media. Este progreso en la producción

de datos constituye en sí mismo un logro importante. Sin información adecuada resulta extremadamente difícil diseñar políticas públicas eficaces, evaluar resultados o identificar prioridades. Al mismo tiempo, la disponibilidad de información económica confiable fortalece la transparencia y la rendición de cuentas, elementos esenciales para el funcionamiento de una democracia moderna.

Quisiera concluir expresando mi agradecimiento a los autores por compartir investigaciones de gran calidad y relevancia. Ha sido un verdadero privilegio participar en este seminario y aprender de tres enfoques que enriquecen de sobre manera nuestra comprensión de la economía paraguaya contemporánea.

Asimismo, deseo felicitar al equipo de CADEP por sus 35 años de trabajo. Su contribución ha elevado el nivel del debate público, fortalecido la investigación aplicada y enriquecido el diseño de políticas públicas en Paraguay. Queda entonces un desafío para la nueva generación de investigadores: continuar esa labor, ampliarla y adaptarla a los retos que el país enfrentará en las próximas décadas.



LA DEMOCRACIA Y LA INSTITUCIONALIDAD POLÍTICA EN PARAGUAY

Avances y estancamientos
de la democracia
paraguaya: el desafío del
control horizontal del
poder



José Tomás Sánchez
Marlene Palma

Introducción

Un ángulo marcado del debate académico sobre la democracia en Latinoamérica, en general, estuvo caracterizado por preguntas sobre el proceso de democratización y los dilemas de la consolidación y la supervivencia de las instituciones (Mainwaring et al., 1992; O'Donnell et al., 1986; Przeworski et al., 2000). Una vez estabilizados los procedimientos electorales mínimos, la pregunta comenzó a desplazarse: ya no se trataba únicamente de determinar si un país era democrático, sino de evaluar qué tan bien funcionaba su democracia (Diamond & Morlino, 2005; Levine & Molina, 2011; O'Donnell et al., 2004). Este trabajo se inscribe en esa agenda de calidad democrática para evaluar los avances, los estancamientos y los puntos de tensión del caso paraguayo, pero concentra el análisis en la calidad del *control horizontal*. Siguiendo a O'Donnell (1999), esta dimensión se refiere a la existencia de agencias estatales legalmente habilitadas, efectivamente dispuestas y materialmente capaces de supervisar, sancionar o frenar acciones u omisiones ilegales de otros agentes del Estado.

Así, treinta y siete años después del quiebre del régimen stronista y del inicio de la transición democrática, aquel febrero de 1989 se entiende hoy como la palada inicial del proceso de construcción y reconfiguración institucional paraguaya. Ese proceso encontró su expresión más acabada en la Constitución Nacional de 1992 y el Código Electoral de 1996, instrumentos que establecieron las reglas fundamentales del nuevo juego democrático. La Constitución redefinió la relación entre los poderes del Estado, introdujo límites formales al Ejecutivo y amplió los mecanismos de control político (Abente Brun, 2010; Bourscheid, 2016); mientras que el Código Electoral contribuyó a ordenar

la competencia electoral y a reducir progresivamente los márgenes de manipulación que habían caracterizado los primeros años de la transición (Pérez Talia, 2017). Desde entonces, Paraguay recorrió un camino ambivalente: logró institucionalizar elecciones periódicas, competitivas y cada vez más aceptadas como un mecanismo legítimo de acceso al poder, y mantuvo una trayectoria de transformación positiva en el plano socioeconómico de manera sostenida. Sin embargo, durante todo este tiempo el país no logró consolidar un Estado de Derecho con instituciones plenamente capaces de limitar de manera efectiva el ejercicio del poder político. Esta tensión entre legitimidad electoral y debilidad en el sistema institucional de contrapesos constituye hoy uno de los rasgos centrales de la democracia paraguaya.

El argumento central de este trabajo es que Paraguay enfrenta una paradoja democrática: los principales avances se produjeron en el plano del vínculo vertical entre ciudadanía y autoridades electas, lo que O'Donnell (1998) denomina *accountability vertical electoral*; es decir, la democracia electoral se ha estabilizado, pero los mecanismos de control horizontal, especialmente la independencia y eficacia del Poder Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría y otras agencias de fiscalización, permanecen frágiles o están bajo presión creciente. La distinción importa porque ambas dimensiones no se sustituyen entre sí: el voto es un instrumento de control intermitente, que opera solo en momentos electorales, mientras que el control horizontal debe funcionar de manera continua entre elecciones (O'Donnell, 1998). Esta debilidad institucional no es nueva ni singular; más bien forma parte de una trayectoria marcada por partidos políticos clientelistas, la captura del Estado y la baja autonomía de las instituciones de control (Abente Brun, 2025; Lachi & Rojas Scheffer, 2018; Morínigo, 2008). No obstante, adquiere una configuración especialmente preocupante en

la coyuntura actual, caracterizada por la mayoría legislativa oficialista, la centralidad de un solo movimiento dentro del Partido Colorado y el reciente proceso de hiperpartidización del aparato estatal (Sánchez-Gómez, 2025).

A partir de este diagnóstico y a través de la revisión de indicadores, hechos emblemáticos recientes y tendencias estructurales, el trabajo se organiza en cuatro secciones. Las primeras tres exploran los avances, estancamientos y puntos de tensión en el proceso de consolidación democrática de calidad en Paraguay, con especial atención a los dilemas actuales del sistema político y el Estado de Derecho. La última sección presenta una reflexión final sobre el momento que atraviesa el país: se continuará reproduciendo una democracia de baja calidad o se logrará construir consensos mínimos para fortalecer las instituciones y avanzar hacia una democracia más sólida, inclusiva y confiable.

Marco teórico: calidad democrática y control horizontal

El análisis de la democracia paraguaya requiere distinguir entre consolidación democrática y calidad de la democracia. Por un lado, la literatura sobre consolidación democrática enfatizó que una democracia se estabiliza cuando se convierte en el único juego aceptado por los actores relevantes (Linz & Stepan, 1996). Paraguay avanzó parcialmente en esa dirección, pues sostuvo elecciones, sucesiones presidenciales y competencia partidaria durante más de tres décadas. Por otro lado, la agenda sobre la calidad democrática sostiene que una democracia de calidad no se define solo por elecciones libres, sino también por el Estado de Derecho, la participación, la competencia, la libertad, la igualdad, la rendición de cuentas y la capacidad de respuesta

institucional (Diamond & Morlino, 2005; O'Donnell et al., 2004). En el caso paraguayo, esta agenda es especialmente pertinente porque la estabilidad electoral convive con déficits persistentes de gobernanza, de desempeño institucional y de fortalecimiento del Estado de Derecho (Abente Brun, 2025; Barreda & Bou, 2011; Sánchez-Gómez, 2025).

Dentro de ese marco, el *control horizontal* del poder — la *accountability horizontal*, en los términos de O'Donnell (1998, 1999)— ocupa un lugar central en el análisis de este trabajo. Para O'Donnell (1999), no basta con que existan instituciones de control; estas deben contar con atribuciones legales, disposición política y capacidad efectiva para supervisar, sancionar o frenar acciones u omisiones ilegales de otros agentes del Estado. El autor distingue, además, dos direcciones principales de transgresión que la *accountability horizontal* debe contener: la usurpación (*encroachment*), cuando una institución estatal invade ilegalmente la esfera de competencias de otra, y la corrupción, cuando agentes públicos obtienen ventajas ilícitas para sí o para sus asociados (O'Donnell, 1999).

Esta tipología resulta útil para clasificar los episodios recientes del caso paraguayo, como se verá más adelante. Esta distinción entre existencia formal y funcionamiento efectivo es clave para comprender la trayectoria democrática paraguaya. El país cuenta con un diseño constitucional que distribuye competencias entre poderes y establece mecanismos de control mutuo: el Congreso puede interpelar ministros, formar comisiones de investigación y someter a juicio político a altas autoridades; el Poder Judicial puede revisar la constitucionalidad de los actos del Ejecutivo; y organismos como el Ministerio Público y la Contraloría tienen mandatos explícitos de fiscalización. Sin embargo, la efectividad de ese diseño ha dependido históricamente menos de una cultura institucional de control que de correlaciones

políticas coyunturales. Cuando el poder ha estado fragmentado o distribuido entre actores con incentivos para fiscalizarse mutuamente, los controles han funcionado con mayor intensidad; cuando una facción ha logrado concentrar el Ejecutivo, el Congreso y los organismos de designación, los controles han tendido a debilitarse o a subordinarse a la lógica partidaria (Sánchez-Gómez, 2025). Esta lectura coincide con la advertencia de O'Donnell (1999) de que la *accountability horizontal* efectiva no depende de agencias aisladas, sino de redes de instituciones comprometidas con el control, que incluyen en su cúspide a tribunales dispuestos a sostener sus decisiones incluso frente al poder dominante.

Empíricamente, el artículo organiza el análisis en tres categorías que abarcan el proceso democrático desde 1989. La primera identifica los avances más significativos, con especial atención a la consolidación electoral, a la alternancia en el partido de gobierno y a las transformaciones socioeconómicas del período. La segunda examina los estancamientos en la dimensión del control horizontal del poder, específicamente en el Poder Judicial, donde los avances formales no se tradujeron en instituciones autónomas y eficaces en la práctica. La tercera analiza los puntos de tensión recientes observados tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo, vinculados a la concentración del poder en torno al movimiento Honor Colorado y al debilitamiento del Congreso como contrapeso al abuso del poder.

Avances: elecciones consolidadas, alternancia y transformación socioeconómica sostenida

Los primeros años de la transición democrática en Paraguay estuvieron lejos de constituir una etapa de estabilidad

política y de seguridad de que un nuevo régimen político democrático podría desarrollarse y sobrevivir. La década de 1990 estuvo marcada por acusaciones de fraude, disputas faccionales dentro del Partido Colorado, tensiones entre los poderes civil y militar, intentos de golpe de Estado y crisis recurrentes de gobernabilidad¹ (Abente Brun, 2010). El inicio de la democracia paraguaya evidenció que, a pesar de la creación de instituciones formales, como la Constitución de 1992 y el Código Electoral de 1996, el país aún carecía de mecanismos sólidos para la distribución del poder y la resolución de conflictos. A pesar de estas tensiones, el régimen sobrevivió y la política electoral continuó siendo el marco formal de competencia (Bourscheid & Stumpf González, 2019; Pérez Talia, 2017).

A comienzos de los años 2000 se empezó a observar una mayor consolidación del funcionamiento general del sistema representativo: se desarrollaron elecciones periódicas y competitivas², fortaleciendo así el vínculo vertical (*accountability vertical*) entre ciudadanía y autoridades electas. Además, la participación electoral ha mostrado una notable estabilidad: el promedio del primer cuarto del siglo XXI se ubicó en torno al 65%, y la elección de 2023 registró un 63%,

-
- 1 La candidatura de Juan Carlos Wasmosy, las denuncias internas de fraude contra Luis María Argaña y el ascenso político de Lino Oviedo mostraron que la democratización estaba atravesada por conflictos de élite no resueltos (Abente Brun, 2010; Bourscheid, 2016). Como broche de oro de la década, el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña en 1999 desembocó en la crisis del “Marzo Paraguayo”, en donde la movilización ciudadana, la represión policial desmesurada y la renuncia del presidente Raúl Cubas Grau pusieron a prueba la continuidad del régimen.
 - 2 Desde el inicio de la era democrática, el país ha celebrado ocho elecciones presidenciales consecutivas y siete elecciones municipales, consolidando así una rutina electoral sin precedentes en la historia política del país (Romero Ballivián, 2023).

contrariando la tendencia abstencionista observada en el ciclo pandémico a nivel regional (Romero Ballivián, 2023).

El avance más simbólico llegó en 2008, con la victoria del exobispo Fernando Lugo. Por primera vez en más de seis décadas, la Asociación Nacional Republicana (ANR)³ perdió el control del Ejecutivo mediante elecciones, lo que confirmó que la alternancia era posible en el sistema democrático. Sin embargo, la alternancia también mostró los límites de la consolidación democrática. Lugo enfrentó dificultades para construir una coalición estable, controlar la agenda legislativa y transformar las estructuras institucionales heredadas (López, 2014). El juicio político de 2012⁴ volvió a revelar fragilidad; aunque el procedimiento se realizó dentro de una figura constitucional existente, su velocidad, sus condiciones políticas y su escasa deliberación generaron cuestionamientos sobre el debido proceso y la legitimidad democrática del desenlace (De Micheli et al., 2022).

Los avances del período no se limitaron a la dimensión electoral: también se construyó parte de la infraestructura normativa del control del poder. Durante la primera administración de Horacio Cartes (2013–2018), y en continuidad con reformas iniciadas bajo el gobierno de Lugo, se consolidaron mecanismos meritocráticos de ingreso a la

3 A lo largo de este trabajo, la Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Colorado se utilizan de manera indistinta para referirse a la misma organización partidaria.

4 El 22 de junio de 2012, el Senado sometió a juicio político al presidente Fernando Lugo tras la masacre ocurrida en Curuguaty el 15 de junio, en la que fallecieron 11 campesinos y 6 policías durante un operativo policial para desalojar a familias campesinas que ocupaban tierras privadas en disputa en el departamento de Canindeyú. El hecho fue utilizado como causal de mal desempeño de funciones y Lugo fue destituido, siendo reemplazado por el vicepresidente Federico Franco.

función pública —el portal Paraguay Concursa y el Sistema Integrado de la Carrera Civil Administrativa (SICCA)— y se sancionaron la Ley N.º 5189/14, que obligó a publicar los salarios del sector público, y la Ley N.º 5282/14, de libre acceso ciudadano a la información pública (Sánchez-Gómez, 2025). Estas últimas normas tuvieron un efecto directo sobre la capacidad social de fiscalización: permitieron a la prensa y a la ciudadanía mapear redes de parentesco y favoritismo enquistadas en las instituciones estatales (Sánchez Gómez, 2019). Como se verá más adelante, ese ciclo expansivo de la transparencia contrasta con la orientación restrictiva que se observa en la coyuntura actual.

Junto a los avances en la dimensión electoral, Paraguay registró transformaciones socioeconómicas importantes durante estas décadas. Se redujo la tasa de pobreza del 51,4% en 2003 al 16% en 2025 (Instituto Nacional de Estadística [INE], 2025) y el PIB creció de manera significativa, pasando de aproximadamente 5 mil millones de dólares en 2000 a más de 45 mil millones en 2025 (Banco Central del Paraguay [BCP], 2025). Paralelamente, la clase media se expandió del 24,8% de la población en 2003 al 41,6% en 2022, según el Banco Mundial (2024)⁵. Estos avances estructurales fueron acompañados de un manejo macroeconómico responsable, reconocido por las principales calificadoras de riesgo internacionales. Moody's elevó en julio de 2024 la calificación soberana de Paraguay de Ba1 a Baa3, otorgándole por primera vez el grado de inversión, y mantuvo esa calificación con perspectiva estable en 2025 (Banco Central del Paraguay, 2024, 2025). A ese hito se sumó, en diciembre

5 El Banco Mundial (2024) para América Latina y el Caribe define como clase media al segmento de la población con ingresos de US\$14 a US\$81 diarios por persona (basado en paridad de poder adquisitivo). Esta categoría representa a quienes han superado el riesgo de caer en la pobreza, pero no son considerados ricos.

de 2025, la decisión de Standard & Poor's de mejorar la calificación del país de BB+ a BBB-, otorgándole igualmente el grado de inversión con perspectiva estable (Standard & Poor's Global Ratings, 2025). Con ello, Paraguay se convirtió en uno de los pocos países de la región con grado de inversión otorgado por dos de las tres principales agencias calificadoras.

Los avances en el sistema político y económico han sido importantes, aunque hay que tener en cuenta la brecha existente respecto a los estudios de opinión pública. El Informe de Latinobarómetro (2024) ubica a Paraguay en apenas un 24% de satisfacción con la democracia. Más revelador aún, el 72% de los paraguayos declara estar de acuerdo con la afirmación de que “no le importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si resuelve los problemas”, lo que constituye el porcentaje más alto de Sudamérica según el mismo informe (Latinobarómetro, 2024). En suma, una parte significativa de los paraguayos no percibe que el sistema funcione de manera satisfactoria a pesar de los avances mencionados. Sí, las elecciones permiten elegir y castigar gobiernos, y la estabilidad macroeconómica ha generado al país beneficios importantes, pero no garantizan por sí solas que la brecha entre lo que la democracia promete y lo que entrega en la práctica cotidiana disminuya. En términos de O'Donnell, el mecanismo vertical funciona en su dimensión procedimental, pero cuando el control horizontal falla de manera persistente, la ciudadanía tiende a dejar de percibir el valor de la democracia misma.

Estancamientos: la deuda del control horizontal del poder

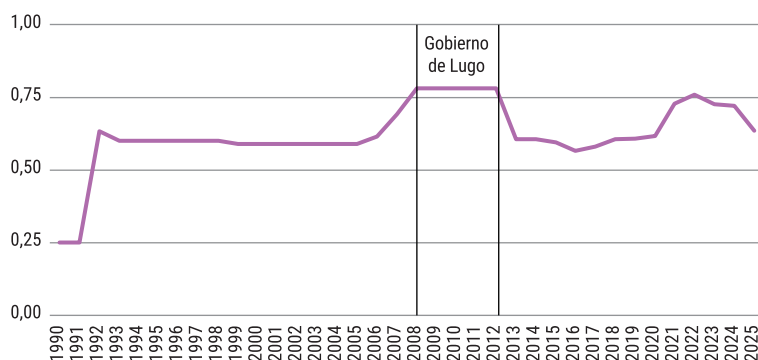
El sistema representativo, en general, logró afianzarse en el Paraguay, permitiendo así que la alternancia del partido político en el Ejecutivo, mediante elecciones, llegara. Además, el fortalecimiento del vínculo vertical entre ciudadanía y autoridades electas otorgó gobernabilidad para la implementación de políticas macroeconómicas que hoy en día permiten al país jactarse del grado de inversión. Sin embargo, la paradoja democrática que atravesó estos treinta y siete años es que todos los avances mencionados conviven con un alto grado de fragilidad de los mecanismos de control horizontal existentes. Especialmente la independencia y eficacia del sistema de justicia no han logrado consolidarse; por el contrario, permanecen frágiles o se encuentran bajo presión creciente.

En teoría, el diseño constitucional otorga al Poder Judicial el rol de custodio de la Constitución. El artículo 247 establece que el Poder Judicial es el encargado de interpretar y hacer cumplir el régimen constitucional, mientras que el artículo 248 garantiza su independencia y prohíbe expresamente que los demás poderes interfieran en las causas judiciales (Constitución Nacional de la República del Paraguay, 1992). En la práctica, desde los primeros años de la transición, la subordinación política del sistema de justicia al partido de gobierno perpetuó una dinámica en la que los órganos judiciales tienden a acompañar más que a limitar al poder dominante (Morínigo, 2008; Setrini, 2011). Esta subordinación tiene raíces en la fusión histórica entre partido y Estado: durante el régimen de Stroessner, la afiliación colorada operó como requisito de acceso al empleo público y el aparato estatal se expandió como recurso partidario, un

legado que la transición adaptó pero no desmanteló (Schuster, 2013; Setrini, 2011).

Los mecanismos de control judicial se activan con mayor intensidad cuando el oficialismo siente que puede perder el poder, o cuando la distribución del mismo entre actores distintos genera incentivos para fiscalizarse mutuamente. Los datos del indicador “Controles Judiciales al Ejecutivo” del proyecto V-Dem (2025)⁶ confirman esta lectura y revelan un patrón significativo de influencia del poder político en las limitaciones de la justicia al poder ejecutivo. La figura 1 refleja cómo los controles se fortalecen de forma marcada cuando ocurre la primera alternancia de partido de gobierno en más de seis décadas y Fernando Lugo asume la presidencia en 2008, se mantienen constantes durante su gobierno, y vuelven a descender drásticamente luego de su destitución en 2012 (Our World in Data, 2026a). Puede vislumbrarse cómo luego las restricciones permanecen relativamente estables hasta que vuelven a subir cuando se da una alternancia de fuerzas internas en la ANR (cuando Mario Abdo Benítez gobernó entre 2018 y 2023), para finalmente volver a caer cuando Honor Colorado gana nuevamente la presidencia para el período 2023-2028.

6 El proyecto *Varieties of Democracy* (V-Dem) mide el indicador de Controles Judiciales al Ejecutivo (parte de su índice de Democracia Liberal) combinando evaluaciones de múltiples expertos a través de un modelo estadístico bayesiano. El índice oscila entre 0 y 1 (el nivel de mayor restricción). El indicador se centra en tres preguntas fundamentales sobre la relación entre las cortes y el presidente/primer ministro: ¿En qué medida el Ejecutivo respeta la Constitución y cumple con las decisiones y fallos de los tribunales?, ¿Cuál es el grado de independencia real de los tribunales superiores?, ¿Existe independencia en los tribunales inferiores de justicia? Ver Indicador: <https://ourworldindata.org/grapher/judicial-constraints-on-the-executive-index?tab=line&country=~PRY>

Figura 1. Paraguay: restricciones judiciales al ejecutivo (1990-2025)

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de V-Dem 1990-2025.

El predominio del poder político sobre el sistema de justicia puede verse en otros aspectos. La estructura misma de designación de magistrados, la cual pasa por el Consejo de la Magistratura y luego por la ratificación del Senado, convirtió a los tribunales en moneda de cambio político. El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) y la Contraloría General de la República enfrentan el mismo problema: sus autoridades dependen de negociaciones entre mayorías legislativas coyunturales, de modo que su autonomía queda condicionada por el mismo poder que deberían controlar. Dos hechos recientes ilustran con especial claridad los límites del Poder Judicial como mecanismo de control horizontal.

El primero fue la designación del entonces senador oficialista Hernán Rivas, cuya condición de abogado estaba cuestionada, para presidir el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) en julio de 2023. Sobre Rivas recayeron fuertes sospechas acerca de la autenticidad de su título, lo que motivó el rechazo del Colegio de Abogados y de múltiples sectores políticos y de la prensa (El Nacional, 2023;

ABC Color, 2023). Fue imputado en enero de 2024 por la presunta producción y uso de documentos públicos de contenido falso, y en octubre de 2025 la causa fue elevada a juicio oral. El derrotero posterior ilustra con precisión la sensibilidad de los controles a las presiones políticas. El 30 de marzo de 2026, el Tribunal de Apelación lo sobreseyó definitivamente —con un voto en disidencia—, al resolver que el delito de falsificación había prescrito antes de la imputación y que, sin prueba de la falsedad, no podía sostenerse el cargo de uso de documento falso (ABC Color, 2026a). Al día siguiente, la fiscalía de la causa denunció haber recibido amenazas, atribuidas a un legislador, de destitución si recurría el fallo (Última Hora, 2026a). El Ministerio Público interpuso igualmente el recurso y, el 7 de mayo de 2026, la Sala Penal de la Corte Suprema anuló por unanimidad el sobreseimiento y dispuso la apertura del juicio oral por ambos hechos punibles (ABC Color, 2026b).

Rivas, que había obtenido de su bancada un permiso legislativo por tiempo indefinido, renunció a su banca en mayo de 2026; al cierre de este trabajo, el juicio oral estaba fijado para iniciarse en julio de 2026 (ABC Color, 2026c). El caso condensa las dos caras del control horizontal en Paraguay: una persona sin idoneidad acreditada pudo integrar y presidir el órgano que juzga a magistrados, sostenida durante años por la lealtad partidaria, y obtener un sobreseimiento cuestionado en instancias inferiores, con presiones documentadas sobre la fiscalía. A la vez, la persistencia del Ministerio Público y la intervención final de la Corte muestran que los mecanismos de control pueden activarse, aunque de manera tardía y solo cuando el costo político de sostener al implicado se volvió elevado para el propio oficialismo.

El segundo caso involucra directamente a la Corte Suprema de Justicia, ya no como instancia correctiva sino como

objeto mismo del cuestionamiento. En febrero de 2024, el bloque cartista expulsó del Senado a la legisladora opositora Katty González con apenas 23 votos, por debajo de los 30 exigidos por el reglamento interno, y sin notificarle formalmente los cargos ni darle plazo para defenderse (ABC Color, 2024a; CELAG, 2024). González presentó una acción de inconstitucionalidad y el propio Ministerio Público recomendó a la Corte admitirla. Tras más de dos años de demora, la Sala Constitucional ampliada rechazó la acción el 8 de junio de 2026 por seis votos contra tres (ABC Color, 2026d). El elemento más revelador fue la coincidencia exacta entre los votos y un polémico evento que ilustraría la intromisión de la política en la justicia: los seis ministros que rechazaron la acción habían participado en una reunión calificada por la prensa como “secreta” con el presidente Peña, mientras que los tres que votaron a favor eran quienes no asistieron a ese encuentro (Última Hora, 2026b). En este caso, a diferencia del anterior, el control nunca llegó: la demora de más de dos años —sobre un mandato de cinco— operó como una denegación de hecho, y la resolución final convalidó la decisión de la mayoría legislativa sin examinar el fondo del atropello procedimental denunciado.

Ambos casos indican una pauta estructural que trasciende los episodios individuales: en Paraguay, el Poder Judicial no opera como un árbitro independiente y predecible del poder político, sino como una institución cuya actuación es errática y sensible a la correlación de fuerzas del momento. En el caso Rivas, el control llegó tarde, bajo intensa presión pública y recién cuando el respaldo oficialista al implicado se había replegado; en el caso González, no llegó. Se trata, precisamente, de lo que O'Donnell (1998) describió como una *accountability* horizontal débil o intermitente. En los términos del marco adoptado, el problema no radica en la ausencia de atribuciones legales —que existen—, sino en

la inconsistencia de la disposición efectiva para ejercerlas frente al poder dominante: la red de control horizontal no está ausente, pero funciona de manera selectiva, activándose según los incentivos políticos del momento antes que por rutina institucional. Esta fragilidad no es una anomalía coyuntural, sino la expresión más clara de la paradoja democrática paraguaya: un sistema que logró institucionalizar las elecciones y acumular tres décadas y media de consolidación del sistema representativo, pero que no ha logrado construir instituciones capaces de limitar el poder de manera consistente, con independencia de quién lo ejerce.

Puntos de atención: hiperpartidismo y pérdida del congreso como contrapeso

La trayectoria paraguaya hacia una democracia de mejor calidad enfrenta hoy un punto que merece atención por sus potenciales efectos. El actual gobierno constituye la consolidación de un momento específico de articulación entre partido, Estado y liderazgo político: el crecimiento del Partido Colorado como fuerza política dominante en todos los poderes del Estado y en los tres niveles de gobierno (municipal, departamental y nacional) (lo que aquí se denomina hiperpartidismo); y, dentro del Partido Colorado, el predominio de un solo movimiento político, Honor Colorado⁷, como centro real de la conducción del poder. Esta configuración modifica el funcionamiento de los contrapesos

7 El cartismo, oficialmente denominado Movimiento Honor Colorado, es la facción dominante dentro del Partido Colorado liderada por el empresario Horacio Cartes, quien gobernó el país entre 2013 y 2018 y desde 2022 preside la ANR. Se trata de un movimiento de carácter personalista dentro de un partido fuerte (Dosek y Duarte-Recalde, 2023; Sánchez-Gómez, 2025).

democráticos porque reduce el margen de autonomía del Congreso, debilita la deliberación legislativa y podría significar mayor subordinación de las instituciones estatales al poder político.

El cartismo no nació como un proyecto que alimentaría el crecimiento del poderío colorado. De hecho, en Sánchez-Gómez (2025) se documentó una “mutación estratégica” en donde se distinguen dos fases: una primera presidencia tecnocrática (Cartes, 2013–2018) y una segunda marcadamente partidaria (Peña, 2023–actualidad). Durante la presidencia de Horacio Cartes, la orientación inicial tuvo un perfil centrado en la eficiencia administrativa, la profesionalización parcial del Estado y ciertas reformas de transparencia pública, con el objetivo de desplazar la lógica partidaria por una lógica de gestión basada en técnicos, empresarios y perfiles independientes (Sánchez-Gómez, 2025). Esa apuesta encontró límites políticos claros. El desplazamiento relativo del partido generó resistencias internas en la ANR, especialmente entre sectores acostumbrados a concebir el Estado como un espacio de intermediación, empleo, protección y distribución de beneficios⁸. Esto explica la emergencia de Mario Abdo Benítez como opositor al cartismo en 2015, la derrota del intento de enmienda constitucional para habilitar la reelección junto con la quema del Congreso en 2017 y la posterior derrota de Santiago Peña en las internas coloradas, ese mismo año. Con ello, el cartismo aprendió que no podía sostener un proyecto de poder por encima del partido; debía controlar el partido para tener una base de poder fuerte, subordi-

8 Además, la derrota del intento de enmienda constitucional para habilitar la reelección junto con la quema del Congreso en 2017 y la posterior derrota de Santiago Peña en las internas coloradas marcaron un punto de inflexión.

nando la calidad de la gestión pública al poder político. El período 2018-2023 fue decisivo para esa reconfiguración, ya que Cartes sufre sanciones económicas de parte de los Estados Unidos, sus empresas son investigadas y entiende que sus rivales colorados utilizan el Estado para perseguirlo. Fuera del Poder Ejecutivo y amenazado en su existencia económica y política, Horacio Cartes reconstruyó su liderazgo desde la ANR y consolidó el movimiento Honor Colorado como un proyecto que priorizaría al partido por sobre la tecnocracia y otras variables. El proceso culminó con las internas de 2022, en las que Peña ganó la candidatura presidencial y Cartes obtuvo la presidencia del partido (Sánchez-Gómez, 2025).

En 2023, la victoria para la presidencia de la República y las mayorías legislativas coloradas consolidaron una nueva etapa: el cartismo pasó a controlar simultáneamente la Presidencia, el partido y una mayoría parlamentaria favorable. La consecuencia institucional más importante fue que el centro de gravedad del poder dejó de concentrarse exclusivamente en el Ejecutivo. Formalmente, Peña ocupó la jefatura del gobierno; políticamente, las decisiones estratégicas han dependido en gran medida del comando cartista y de la conducción partidaria. Esto generó una tensión particular: el presidente quedó a cargo de la administración gubernamental, pero el partido quedó a cargo de la disciplina, la movilización y la organización de las lealtades internas del proyecto gobernante. Esta dinámica permite hablar de hiperpartidismo. El concepto no remite a la importancia normal de los partidos en democracia, sino a una forma de gobierno en la que el partido dominante influye con fuerza en la forma de acceso a los recursos públicos y su gestión. En una democracia saludable, los partidos agregan intereses, seleccionan candidatos y canalizan demandas sociales (Mainwaring & Scully, 1995; Sartori, 1976). El problema

surge cuando el partido de gobierno se convierte en una estructura que influye sobremanera en el funcionamiento estatal.

La hiperpartidización se refleja en la composición del gobierno. Sánchez-Gómez (2025) compara los gabinetes iniciales de Cartes en 2013 y de Peña en 2023 y, como se observa en la tabla 1, evidencia un desplazamiento de criterios de confianza personal o técnica hacia criterios de confianza partidaria. Este cambio implica una transformación en la lógica de gobierno, en la que el Estado se organiza menos en torno a capacidades técnicas y más en torno a lealtades partidarias, equilibrios internos y necesidades de reproducción política. En términos de calidad democrática, esto supone un deterioro de la capacidad del Estado para elaborar políticas públicas orientadas al interés general, ya que la idoneidad técnica queda subordinada a la fidelidad partidaria como criterio de acceso y permanencia en el aparato estatal.

Tabla 1. Nombramientos en gabinetes según fuente de confianza y rol esperado (Cartes 2013 vs. Peña 2023)

Dimensión	Cartes 2013	Peña 2023
Confianza personal	13	2
Confianza partidaria	11	18
Rol técnico	17	6
Rol político-partidario	8	19

Fuente: Sánchez-Gómez (2025).

Además, la pérdida del Senado como contrapeso al Poder Ejecutivo es una de las características más significativas de la coyuntura actual. Históricamente, la Cámara Alta fue uno de los pocos espacios capaces de limitar las acciones

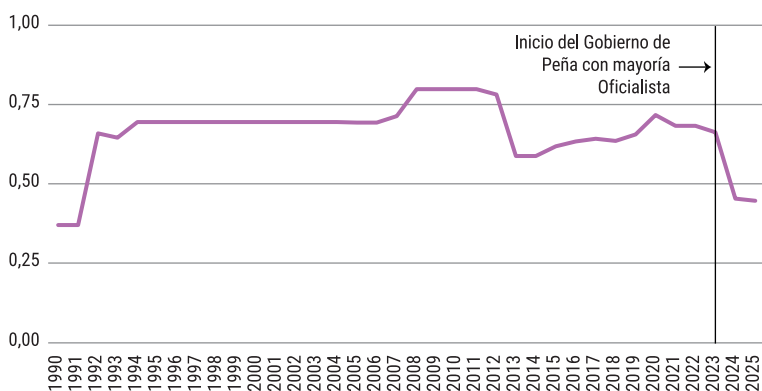
del Poder Ejecutivo, por ejemplo, en intentos de aprobar cambios constitucionales para la reelección. Esta resistencia desde el Senado no se dio necesariamente por una cultura republicana consolidada, sino por la fragmentación partidaria, la competencia interna colorada y la presencia de minorías con capacidad de negociación. Con la mayoría cartista-oficialista en este período de mandato, ese equilibrio se altera, ya que el movimiento oficialista ha controlado las dos cámaras legislativas. El otro contrapeso político al Poder Ejecutivo en la democracia paraguaya ha sido la división de la ANR en movimientos más o menos equilibrados en fuerza entre sí; situación también hoy inexistente ante el predominio de Honor Colorado, lo cual se traduce en fuerza en el Senado y Diputados.

La figura 2 confirma la reducción de estos contrapesos: el indicador de “Restricciones Legislativas al Ejecutivo” de V-Dem (2025)⁹ muestra una caída abrupta a partir de 2023 cuando asumió el gobierno actual respaldado por una mayoría oficialista en el Congreso. Los valores actuales, en torno a 0,45, son los más bajos desde los primeros años de la transición democrática, lo que sugiere que el Legislativo opera hoy

9 El índice de “Restricciones Legislativas al Ejecutivo” de V-Dem mide en qué medida el poder legislativo y los organismos estatales independientes de un país tienen la capacidad de cuestionar, investigar y ejercer una supervisión efectiva sobre el jefe de Estado o de gobierno. El índice oscila entre 0 y 1 (el nivel de mayor restricción). Se evalúan tres pilares: 1. La capacidad y la autoridad práctica de la legislatura para interpelar a los funcionarios del poder ejecutivo y exigir transparencia. 2. La capacidad jurídica y práctica del poder legislativo para investigar de manera independiente al poder ejecutivo y sus actuaciones. 3. El poder de los organismos de control independientes —como la Contraloría General, el Defensor del Pueblo o las auditorías generales— para fiscalizar al Ejecutivo sin interferencia política. Ver Indicador: <https://ourworldindata.org/grapher/legislative-constraints-on-the-executive-index?tab=line&country=~PRY>

con un nivel de autonomía frente al Ejecutivo comparable al que tenía cuando la democracia paraguaya apenas comenzaba a construir sus instituciones (Our World in Data, 2026b). Cabe notar que los indicadores de restricciones legislativas y judiciales de V-Dem constituyen, en la práctica, operacionalizaciones empíricas de la *accountability horizontal*: miden precisamente la capacidad de otras agencias estatales para supervisar, cuestionar y frenar al Ejecutivo.

Figura 2. Paraguay: restricciones legislativas al ejecutivo (1990-2025)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de V-Dem 1990-2025.

El problema no es que una mayoría legislativa sea ilegítima; en democracia, las mayorías son un resultado normal de la competencia electoral. El riesgo surge cuando se utilizan para cerrar debates, sancionar a opositores, proteger a aliados, acelerar proyectos sensibles o redefinir reglas de control. En ese caso, el Legislativo deja de ser un contrapeso y se convierte en un instrumento de concentración del poder. Episodios recientes muestran esta tendencia: por ejemplo, el caso de los “des-desafueros”, mediante el cual el Senado intentó restituir fueros parlamentarios a legisladores previamente

desaforados para enfrentar investigaciones judiciales. Esta acción constituyó una muestra de usurpación (*encroachment*) en los términos de O'Donnell (1999): una intromisión legislativa en procesos judiciales, demostrando cómo una mayoría parlamentaria puede operar no solo como bloque político, sino también como mecanismo de protección frente a investigaciones o sanciones, lo que pone en tensión la división de poderes. Posteriormente, la medida fue revertida¹⁰.

Un segundo episodio ilustra la misma lógica. En noviembre de 2024, el oficialismo aprobó en el Congreso la denominada “Ley Garrote”, que impuso controles rígidos y sanciones a las organizaciones de la sociedad civil, incluida la clausura por incumplimientos vagamente definidos (Amnistía Internacional, 2024). La norma generó cuestionamientos internacionales significativos: la calificadora Fitch Ratings la citó explícitamente como un problema, señalando que podría erosionar la participación ciudadana y la libertad de expresión (Última Hora, 2024), elementos claves para el combate a la corrupción. Bajo presión diplomática y empresarial, el presidente Peña eximió a partidos políticos, iglesias y agrupaciones comunitarias, pero mantuvo la estructura central de la ley.¹¹

10 El 4 de abril, mediante la Resolución N.o 502 impulsada por la bancada de Honor Colorado, se derogaron las resoluciones de desafuero de los senadores Érico Galeano, Hernán Rivas y Rafael Filizzola, tras haber sido desaforados previamente para enfrentar investigaciones judiciales (ABC Color, 2024b). El 17 de abril, el Senado aprobó revertir su decisión mediante una nueva resolución que revalidó los desafueros originales, restituyendo la vigencia original de la remoción de inmunidad (ABC Color, 2024c).

11 La exención de partidos políticos e iglesias, pero no de ONG vinculadas a la defensa de derechos, fue ampliamente interpretada como una distinción selectiva orientada a debilitar a organizaciones críticas del oficialismo.

El episodio muestra cómo una mayoría parlamentaria puede instrumentalizar el Congreso para aprobar normativas que podrían restringir el espacio cívico, utilizando el poder legislativo no para ampliar derechos sino para acotar la capacidad asociativa de la sociedad civil. La restricción del espacio cívico tiene una implicancia adicional en clave de *accountability*. Cuando las agencias estatales de control son débiles, la prensa y las organizaciones de la sociedad civil operan como mecanismos de *accountability societal* (Smulovitz & Peruzzotti, 2000), capaces de exponer abusos, instalar temas en la agenda pública y activar, mediante la denuncia, a las propias agencias horizontales. El contraste con el ciclo anterior es elocuente: mientras las leyes de transparencia de 2014 ampliaron la capacidad ciudadana de fiscalizar al Estado, la normativa de 2024 acota el último canal compensatorio de control disponible frente a la debilidad de los mecanismos horizontales.

Más allá de los episodios puntuales, los indicadores internacionales de democracia liberal manifiestan un proceso de deterioro. El índice de democracia liberal de V-Dem mide el grado en que las elecciones se combinan con derechos individuales, igualdad ante la ley, controles legislativos y judiciales sobre el Ejecutivo, y libertades de asociación y de expresión. Paraguay registró 0,510 en 2010, descendió a 0,419 en 2023 y alcanzó su punto más bajo en 2025, con un valor de 0,38, lo que consolida una tendencia de erosión de las garantías liberales que acompaña al avance del modelo hiperpartidario (Our World in Data, 2026c). La clasificación de Freedom House confirma la misma tensión. En su reporte 2026, Paraguay se mantiene como país parcialmente libre, con 63 puntos sobre 100, distribuidos en 26 de 40 en derechos políticos y 37 de 60 en libertades civiles (Freedom House, 2026). Estos indicadores reflejan que las tensiones observadas en la coyuntura actual reproducen una democracia con garantías limitadas.

Reflexión: alternancia, distribución del poder y futuro común

La democracia paraguaya ha demostrado que puede sostener elecciones competitivas y mantener la estabilidad formal. Pero esas condiciones, aunque necesarias, no son suficientes para garantizar una democracia de calidad. Sin controles legislativos efectivos, sin una judicatura independiente y sin espacio para la sociedad civil, el sistema seguirá reproduciendo una institucionalidad democrática frágil: una en la que las reglas formales existen pero el poder real opera por fuera o por encima de ellas. Las reflexiones que siguen apuntan a las condiciones que harían posible revertir esa tendencia.

La experiencia del gobierno de Fernando Lugo ilustra hasta qué punto la alternancia puede activar esos mecanismos. La derrota colorada de 2008 abrió una ventana para redistribuir el poder y fortalecer el papel del Congreso y del sistema de justicia como espacios de control. Los indicadores de V-Dem sobre controles legislativos y judiciales muestran niveles relativamente altos en torno a ese período, lo que sugiere que la alternancia puede activar mecanismos horizontales que permanecen débiles bajo una hegemonía partidaria. Sin embargo, esa mejora no se institucionalizó de manera duradera. La alternancia abrió una oportunidad, pero no transformó la estructura profunda del Estado ni la lógica de los partidos. En clave conceptual, la experiencia confirma la relación de dependencia entre ambos ejes: la *accountability vertical* puede activar transitoriamente los mecanismos horizontales, pero no basta, por sí sola, para institucionalizarlos.

Por otro lado, el tipo de alternancia importa tanto como la alternancia en sí. Si el cambio de gobierno se produce

únicamente dentro del Partido Colorado o entre facciones de una misma estructura dominante, los incentivos para fortalecer los controles pueden ser limitados. Una alternancia intrapartidaria en el gobierno puede renovar liderazgos o modificar coaliciones internas, pero no necesariamente altera la relación histórica entre partido, Estado y ciudadanía. Para que los controles horizontales se consoliden, el poder debe estar distribuido de manera más equilibrada entre actores con incentivos reales para controlarse, además de las capacidades para desarrollar y fortalecer las instituciones relevantes para ello. Una alternancia intrapartidaria no produce esos incentivos, porque al fin y al cabo, el gobierno permanece acotado a un partido político y, más allá de que existan intensas rivalidades dentro del partido, los movimientos intrapartidarios tienen en común que prefieren las disputas entre sí a las disputas con otras fuerzas políticas, con lo cual no tienen la vocación por generar cambios que resten fuerza al partido como un todo.

La concentración actual del poder en el Partido Colorado contribuye a reducir esa posibilidad de fortalecer el equilibrio de poderes. Si además una facción controla el partido dominante, el Ejecutivo, el Congreso y parte de los canales de intermediación estatal, los costos de la extralimitación en el ejercicio del poder disminuyen. Además, si el Poder Judicial no actúa como árbitro independiente, la oposición y la sociedad civil quedan como los principales espacios de resistencia democrática. Pero esos espacios también enfrentan límites cuando la mayoría legislativa puede sancionar, investigar o restringir actores críticos. La literatura sobre erosión democrática ofrece un marco para leer estas señales: muchas democracias contemporáneas no colapsan mediante golpes de Estado, sino a través de procesos graduales impulsados por gobiernos electos que utilizan mayorías legales para capturar árbitros, debilitar

controles y deslegitimar a los opositores (Bermeo, 2016; Levitsky & Ziblatt, 2018; Waldner & Lust, 2018). Paraguay no debe equipararse mecánicamente a casos más avanzados de autocratización, pero sí exhibe señales de alerta: debilitamiento de la deliberación legislativa, expulsión de opositores del Congreso, procesos judiciales sobre líderes políticos, controles crecientes sobre las organizaciones sociales y fragilidad judicial.

Frente a ese diagnóstico, la salida no puede ser una solución mesiánica ni un atajo autoritario. Aunque las condiciones estructurales dificultan cambios rápidos, sigue habiendo margen para coaliciones democráticas, actores colectivos e instituciones de control profesionalizadas. El consenso político que Paraguay necesita no implica eliminar el conflicto. La democracia presupone conflicto, competencia y desacuerdo. Lo que exige es que el adversario sea reconocido como parte legítima del futuro común. Cuando la política convierte al adversario en enemigo, la tentación de recurrir al Estado para excluirlo se vuelve más fuerte. En cambio, cuando las fuerzas políticas aceptan que pueden gobernar y perder, competir y coexistir, las instituciones de control dejan de ser obstáculos y se convierten en garantías compartidas.

En última instancia, la consolidación democrática paraguaya depende de construir una sociedad con un poder más distribuido. Esto supone fortalecer los partidos programáticos, proteger la prensa independiente, garantizar la libertad de la sociedad civil, transparentar los nombramientos públicos y asegurar que jueces, fiscales y contralores puedan actuar incluso contra quienes tienen mayoría. De eso depende, en buena medida, la respuesta a la pregunta que organiza este trabajo: si Paraguay se encuentra ante un punto de inflexión real y si logrará construir los consensos mí-

nimos para fortalecer sus instituciones y avanzar hacia una democracia más sólida, inclusiva y confiable; o si continuará reproduciendo una democracia electoral sin controles reales, donde votar es posible, pero fiscalizar al poder no; es decir, una democracia con *accountability vertical*, pero sin *accountability horizontal*.

Referencias bibliográficas

- ABC Color. (2023, 20 de noviembre). *La polémica por el título de Hernán Rivas*. <https://www.abc.com.py/nacionales/2023/11/06/la-polemica-por-el-titulo-de-hernan-rivas/>
- ABC Color. (2024a, 20 de febrero). *Suman las voces de protesta y repudio contra expulsión de Katty González*. <https://www.abc.com.py/politica/2024/02/20/suman-las-vozes-de-protesta-y-repudio-contra-expulsion-de-kattya-gonzalez/>
- ABC Color. (2024b, 4 de abril). *Cartismo devuelve fueros a Galeano, Rivas y Filizzola para frenar investigaciones*. <https://www.abc.com.py/politica/2024/04/04/cartismo-devuelve-fueros-a-rivas-galeano-y-filizzola-tras-fracasar-desafuero-a-marito/>
- ABC Color. (2024c, 17 de abril). *Reculada cartista: derogan resolución y senadores son “redesaforados”*. ABC Color. <https://www.abc.com.py/politica/2024/04/17/nueva-reculada-cartistas-derogan-resolucion-y-senadores-son-redesaforados/>
- ABC Color. (2026a, 30 de marzo). *Hernán Rivas es sobreseído de causa por presunto uso de título falso de abogado*. <https://www.abc.com.py/nacionales/2026/03/30/hernan-rivas-es-sobreseido-de-causa-por-presunto-uso-de-titulo-falso-de-abogado/>
- ABC Color. (2026b, 7 de mayo). *Corte anula sobreseimiento definitivo de Hernán Rivas*. <https://www.abc.com.py/nacionales/2026/05/07/corte-anula-sobreseimiento-definitivo-de-hernan-rivas/>

- ABC Color. (2026c, 12 de mayo). *Juicio a Hernán Rivas: juez que tiene título de la Sudamericana se aparta de tribunal*. <https://www.abc.com.py/nacionales/2026/05/12/juicio-a-hernan-rivas-juez-que-tiene-titulo-de-la-sudamericana-se-aparta-de-tribunal/>
- ABC Color. (2026d, 9 de junio). *Katty González: fallo de Corte Suprema “le va a costar a Paraguay el descrédito internacional”*. <https://www.abc.com.py/politica/2026/06/09/katty-gonzalez-fallo-de-corte-suprema-le-va-a-costar-a-paraguay-el-descredito-internacional/>
- Abente Brun, D. (2010). Paraguay: The unraveling of one-party rule. *Journal of Democracy*, 21(2), 143–156. <https://doi.org/10.1353/jod.0.0158>
- Abente Brun, D. (2025). Calidad de la democracia en Paraguay: causas y desafíos. *ACADEMO Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, 12(3), e1279.
- Amnistía Internacional. (2024). *Paraguay: Senado aprueba proyecto de ley que pone en riesgo la defensa de los derechos humanos*. <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/07/paraguay-senado-aprueba-proyecto-ley-pone-riesgo-defensa-derechos-humanos/>
- Banco Central del Paraguay (BCP). (2025). *Informe de Política Monetaria (IPoM) y Anexo Estadístico de Cuentas Nacionales*. Asunción, Paraguay.
- Banco Central del Paraguay. (2024). *Moody’s eleva la calificación crediticia de Paraguay y lo posiciona en el Grado de Inversión*. <https://www.bcp.gov.py/web/institucional/w/moody-s-eleva-la-calificaci%C3%B3n-crediticia-de-paraguay-y-lo-posiciona-en-el-grado-de-inversi%C3%B3n>
- Banco Central del Paraguay. (2025). *Moody’s resalta estabilidad y mantiene grado de inversión*. <https://www.bcp.gov.py/web/institucional/w/moodys-resalta-estabilidad-y-mantiene-grado-de-inversion>
- Banco Mundial. (2024). *Paraguay: Estrategias para potenciar el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza*. <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2024/10/14/paraguay-strategies-to-boost-inclusive-growth-and-poverty-reduction>

- Barreda, M., & Bou, M. (2011). La calidad de la democracia paraguaya: un avance sobre caminos tortuosos. *América Latina Hoy*, 56, 133–161.
- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5–19. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>
- Bourscheid, J. I. (2016). Instituciones y élites en la transición paraguaya. *Revista Paraguaya de Sociología*, 53(150), 45–72.
- Bourscheid, J. I., & Stumpf González, R. (2019). Transición y precarización democrática paraguaya: los efectos de la baja calidad institucional y del comportamiento político negativo. *Colombia Internacional*, 98, 3–61.
- CELAG. (2024, 20 de febrero). *Paraguay: la destitución irregular de la senadora Katty González*. <https://www.celag.org/paraguay-la-destitucion-irregular-de-la-senadora-kattya-gonzalez/>
- Constitución Nacional de la República del Paraguay. (1992). Convención Nacional Constituyente.
- De Micheli, D., Sánchez-Gómez, J. T., & Roberts, K. M. (2022). Tenuous pacts and multiparty coalitions: The politics of presidential impeachment in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 54(2), 283–311. <https://doi.org/10.1017/S0022216X22000219>
- Diamond, L., & Morlino, L. (Eds.). (2005). *Assessing the quality of democracy*. Johns Hopkins University Press.
- Dosek, T., & Duarte-Recalde, L. R. (2023). Paraguay 2022: Personalization within a strong party system. *Revista de Ciencia Política*, 43(2), 1–26. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2023005000113>
- El Nacional. (2023, 20 de julio). *Gremio de abogados se despacha contra Rivas: “Es lamentable e inadmisibile”*. <https://elnacional.com.py/politica/gremio-abogados-despacha-rivas-es-lamentable-e-inadmisibile-n51084>
- Freedom House. (2026). *Freedom in the World 2026: Paraguay*. <https://freedomhouse.org/country/paraguay/freedom-world/2026>
- Instituto Nacional de Estadística. (2025). *Encuesta Permanente de Hogares Continua 2025: Principales resultados*. <https://www.ine.gov.py/>

- Lachi, M., & Rojas Scheffer, R. (2018). *El clientelismo político en Paraguay*. Centro de Estudios Germinal.
- Latinobarómetro. (2024). *Informe Latinobarómetro 2024: Democracia resiliente*. <https://www.latinobarometro.org/>
- Levine, D. H., & Molina, J. E. (Eds.). (2011). *The quality of democracy in Latin America*. Lynne Rienner.
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. Crown.
- Linz, J. J., & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*. Johns Hopkins University Press.
- López, M. (2014). Paraguay: de la transición a la democracia de baja calidad. *Revista de Ciencia Política*, 34(1), 317–338.
- Mainwaring, S., O'Donnell, G., & Valenzuela, J. S. (Eds.). (1992). *Issues in democratic consolidation*. University of Notre Dame Press.
- Mainwaring, S., & Scully, T. R. (Eds.). (1995). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford University Press.
- Morínigo, J. N. (2008). Clientelismo y padrinzago en la práctica patrimonialista del gobierno en Paraguay. *NovaPolis*, 3, 9–28.
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112–126. <https://doi.org/10.1353/jod.1998.0051>
- O'Donnell, G. (1999). Horizontal accountability in new democracies. En A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining state: Power and accountability in new democracies* (pp. 29–51). Lynne Rienner.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. C., & Whitehead, L. (Eds.). (1986). *Transitions from authoritarian rule*. Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, G., Vargas Cullell, J., & Iazzetta, O. M. (Eds.). (2004). *The quality of democracy: Theory and applications*. University of Notre Dame Press.
- Our World in Data. (2026a). *Judicial constraints on the executive index – V-Dem* [dataset]. <https://ourworldindata.org/grapher/judicial-constraints-on-the-executive-index>

- Our World in Data. (2026b). *Legislative constraints on the executive index – V-Dem* [dataset]. <https://ourworldindata.org/grapher/legislative-constraints-on-the-executive-index>
- Our World in Data. (2026c). *Liberal democracy index – V-Dem* [dataset]. <https://ourworldindata.org/grapher/liberal-democracy-index>
- Pérez Talia, M. (2017). Democracia y partidos políticos en Paraguay. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(230), 301–328.
- Przeworski, A., Alvarez, M. E., Cheibub, J. A., & Limongi, F. (2000). *Democracy and development*. Cambridge University Press.
- Romero Ballivián, S. (2023). Tierra colorada: elecciones y democracia en Paraguay. En S. Romero Ballivián (Ed.), *Democracia y elecciones en Paraguay*. IDEA Internacional. <https://doi.org/10.31752/idea.2023.67>
- Sánchez Gómez, J. T. (2019). *La nueva política paraguaya (2003–2018)*. Editorial El Lector.
- Sánchez-Gómez, J. T. (2025). Del tecnocratismo al hiperpartidismo: el cartismo y sus efectos sobre el partido y la democracia en Paraguay (2013–2025). *Cuadernos de Sociología*, 5, 158–187. <https://doi.org/10.54549/cs.2025.5.5714>
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems*. Cambridge University Press.
- Schuster, C. (2013). *Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay*. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).
- Setrini, G. (2011). Veinte años de democracia electoral en Paraguay: Del clientelismo monopólico al clientelismo plural. En F. Masi & D. Borda (Eds.), *Estado y economía en Paraguay, 1870–2010* (pp. 332–405). CADEP.
- Smulovitz, C., & Peruzzotti, E. (2000). Societal accountability in Latin America. *Journal of Democracy*, 11(4), 147–158. <https://doi.org/10.1353/jod.2000.0087>
- Standard & Poor's Global Ratings. (2025, 17 de diciembre). *S&P Global Ratings eleva la calificación soberana de Paraguay a BBB-/A-3 con perspectiva estable*. S&P Global.

- Última Hora. (2024, 10 de octubre). *Peña y aliados ignoran alertas internacionales contra la ley anti-ONG*. <https://www.ultimahora.com/pena-y-aliados-ignoran-alertas-internacionales-contra-la-ley-anti-ong>
- Última Hora. (2026a, 31 de marzo). *Caso Rivas: Fiscala denuncia supuesto amedrentamiento para no apelar sobreseimiento a senador*. <https://www.ultimahora.com/caso-rivas-fiscala-denuncia-supuesto-amedrentamiento-para-no-apelar-sobreseimiento-a-senador>
- Última Hora. (2026b, 8 de junio). *Corte rechaza acción de Katty con votos de ministros que fueron a reunión secreta con Peña y Cartes*. <https://www.ultimahora.com/corte-rechaza-accion-de-katty-con-votos-de-ministros-que-fueron-a-reunion-secreta-con-pena-y-cartes>
- V-Dem Institute. (2025). *Varieties of Democracy dataset (v14)*. University of Gothenburg. <https://www.v-dem.net/>
- Waldner, D., & Lust, E. (2018). Unwelcome change: Coming to terms with democratic backsliding. *Annual Review of Political Science*, 21, 93–113. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-050517-114628>

¿Qué se Intercambia en el Clientelismo Hoy? Un marco para analizar el “Clientelismo Tecnocrático” en Paraguay*

Gustavo Setrini

- * Este trabajo fue desarrollado en el marco del seminario “35 Años de Democracia: Economía, Sociedad y Estado en Paraguay”, convocado por el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) en junio de 2026. En consonancia con la ocasión, este ensayo retoma y extiende una agenda de investigación que he desarrollado en colaboración con colegas del CADEP durante más de una década. Hace referencia a una serie de publicaciones conjuntas que examinan el clientelismo, la transición agraria y la modernización del Estado. Deseo expresar mi gratitud y reconocimiento al CADEP como la institución en la cual me inserté por primera vez en la comunidad de las ciencias sociales en Paraguay. El centro ha sido –y continúa siendo– un espacio invaluable de formación, debate riguroso e investigación colaborativa sobre la economía y el Estado paraguayos. Quisiera también agradecer a Melisa Vera y Pedro Pérez por su asistencia en la investigación y a Patricia Lima y Diego Abente Brun por sus valiosos comentarios y retroalimentación.

Introducción

Durante las últimas cuatro décadas, América Latina ha sido atravesada por sucesivas olas de transformación. La tercera ola de democratización derrocó regímenes autoritarios en todo el continente. El Consenso de Washington reestructuró las economías, privatizó empresas estatales y abrió los mercados. La revolución digital trajo conectividad, plataformas de e-government y la promesa de transparencia a través de la tecnología. Ahora, la región se encuentra en el umbral de nuevas disrupciones: el auge de la inteligencia artificial y el controvertido giro hacia una economía verde en base a energía renovable, la neutralidad de dióxido de carbono e innovación financiera. Cada ola ha traído sus propios profetas –tecnócratas, inversionistas, organizaciones internacionales– que aseguran que la modernización eventualmente cumplirá sus promesas.

Al mismo tiempo, críticos y científicos sociales latinoamericanos han discutido y analizado los contrastes y contradicciones de la modernidad, argumentando que la colonialidad persiste dentro de la estructura del poder moderno y que las narrativas del desarrollo encubren relaciones duraderas de dominación (Dussel, 1994; Escobar, 1996; Quijano, 2000). Incluso bajo tales estándares críticos –que reconocen cómo la jerarquía colonial se refracta a través de reformas técnicas aparentemente neutrales– las contradicciones de la modernidad paraguaya destacan.

Paraguay exhibe el mayor crecimiento económico de América Latina en el período de recuperación post-COVID. El país ha implementado una serie de reformas reconocidas internacionalmente en el aparato financiero, fiscal y administrativo del Estado –como la meta de inflación de la política monetaria, una ley de responsabilidad fiscal, la digi-

talización de la contratación pública, la implementación de un marco de presupuestación por resultados y el desarrollo de un sistema integrado de información del servicio civil, entre otros ejemplos.

Estos logros han estado acompañados por sucesivas mejoras en la calificación de grado de inversión de la deuda soberana durante los últimos años, así como por emisiones récord de bonos internacionales por parte de bancos paraguayos en los mercados globales de capital. El Banco Mundial (2025) informa que la proporción de la población que vive por debajo de 8,30 dólares per cápita por día (PPP 2021) se redujo de casi la mitad en 2003 a un estimado de 18% en 2025 –una disminución de 2.6 puntos porcentuales solo desde 2024. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), la pobreza monetaria nacional se ubicó en 16.0% en 2025, frente a 19.6% en 2024 (2026a). El coeficiente de Gini descendió de 58.1 en 1995 a 44.2 en 2024/Banco Mundial, 2025). Estos éxitos han sido incorporados en narrativas triunfalistas que hablan del “gigante dormido” y de un “Tigre Sudamericano” (Bazzan, 2023; El Nacional, 2023).

Pero la modernidad paraguaya sigue descansando sobre una economía política de extracción de recursos naturales, una concentración excepcional de la propiedad de la tierra y la riqueza, y relaciones de autoridad patrimonial profundamente arraigadas en el Estado paraguayo. Estas estructuras explican por qué el discurso del “tigre sudamericano” contrasta tan brutalmente con la experiencia de modernidad vivida por la mayoría de los paraguayos. Una productividad laboral de apenas 332 dólares por hora (frente a un promedio regional de 598 dólares) y una tasa de informalidad laboral de 60,1% muestran una economía que genera poco valor y lo distribuye mal (Instituto Nacional de Estadística de Paraguay, 2026b).

La precariedad no es un fenómeno marginal sino la norma para la mayoría: el 79,8% de los trabajadores informales gana menos del salario mínimo (Instituto Nacional de Estadística de Paraguay, 2026b). Esta fragilidad comienza en el momento más vulnerable de la vida: Paraguay registra una tasa de mortalidad materna de 81 por cada 100.000 nacidos vivos, una de las más altas de la región (Instituto Nacional de Estadística, s. f.). Para los jóvenes que logran sobrevivir y crecer, las oportunidades son muy limitadas: la tasa de embarazo adolescente es 70,2 por 1000 mujeres de 15 a 19 años, el doble que el promedio de la región, y se correlaciona con un 82,9% de demanda insatisfecha de métodos de planificación familiar (Organización Panamericana de la Salud, 2025). El 89,4% de los trabajadores de entre 15 y 19 años se encuentra en el empleo informal (Instituto Nacional de Estadística de Paraguay, 2026b). Ni siquiera la educación superior garantiza la inserción laboral: más de 2.000 radiólogos, por ejemplo, no logran insertarse en el mercado laboral (Ultima Hora, 2025).

Las frustraciones materiales de la población se traducen en frustraciones políticas. Según el Barómetro de las Américas 2023 de LAPOP, apenas el 51% de los ciudadanos apoya la democracia y solo un 34% está satisfecho con su funcionamiento, mientras que la proporción de personas que cree que su país es una democracia ha disminuido significativamente en 5 puntos porcentuales desde 2019, y la confianza en las elecciones disminuyó continuamente en la última década hasta apenas un 30% (Alcaraz Corrales et al., 2024).

Estas frecuentemente citadas contradicciones demuestran la urgencia de examinar críticamente los discursos actuales sobre la modernización tardía y supuestamente acelerada del Paraguay –para identificar qué es viejo, qué es nuevo, qué está cambiando y cómo, y qué no cambia y por qué– con el fin de evaluar mejor la dirección del cam-

bio, debatir correcciones y tomar acciones que produzcan los mejores resultados posibles. Un debate sobre la modernización política del Paraguay es central para este ejercicio, así como un examen específico de la continuidad, el cambio y la posible transformación dentro del Estado patrimonial paraguayo.

Estudios sobre la política paraguaya han señalado desde hace tiempo la persistencia de la autoridad patrimonial como rasgo característico del Estado. Nickson y Lambert (2002), en su análisis de la reforma estatal tras la transición democrática de 1989, caracterizan al Paraguay como un “estado privatizado”, donde los recursos públicos son sistemáticamente apropiados para beneficio privado. Abente Brun (2009), en su análisis de la pausa en los 61 años de gobierno continuo del Partido Colorado ocurrida en 2008, argumenta que la “composición socioeconómica altamente tradicional” de Paraguay ha impedido el surgimiento de “actores colectivos independientes capaces de desafiar al partido gobernante” y que, en condiciones donde el sector informal domina el mercado laboral y el Partido Colorado monopolizaba el acceso a los servicios estatales, el clientelismo no era una desviación de la política democrática sino su lógica organizativa.

Hasta hoy, algunas de las manifestaciones más abiertas y tradicionales de las relaciones de autoridad clientelista siguen presentes en el Estado paraguayo. El “arreo” de empleados públicos para su participación obligatoria en los actos de campaña electoral de sus patrones partidarios sigue siendo una práctica habitual. Sin embargo, esta persistencia coexiste con décadas de reformas en la contratación y promoción del servicio civil, la introducción muy tardía de herramientas de la Nueva Gestión Pública como la gestión y presupuestación por resultados, y la creación de decenas de nuevas bases de datos y registros administrativos orienta-

dos a hacer la toma de decisiones más racional y basada en evidencia. El resultado ha sido un Estado que es, en algunos aspectos, mucho más capaz administrativa y técnicamente, pero en el cual el vínculo clientelista no se ha roto, sino que más bien se ha adaptado, colonizado y mimetizado con estos nuevos elementos.

Incluso un informe de la OECD (2018) que destaca reformas exitosas y avances en la gobernanza paraguaya reconoce que el clientelismo ha influido tradicionalmente en gran medida en la contratación dentro del servicio civil y que sigue siendo una barrera para el crecimiento inclusivo. Sin embargo, lo que la OECD presenta como una brecha que debe cerrarse mediante más asistencia técnica, es analizado en este trabajo como un rasgo estructural: la persistencia del clientelismo no a pesar de la modernización, sino a través de ella.

Así, este ensayo retoma este debate sobre el clientelismo como institución informal que organiza las relaciones de autoridad dentro del Estado y entre el Estado y la sociedad para preguntarse: ¿qué se distribuye hoy en el clientelismo paraguayo? Más que ofrecer respuestas empíricas precisas, propongo un marco conceptual y un conjunto de hipótesis para comprender la continuidad y el cambio en las estructuras clientelistas a través del proceso histórico de modernización, junto con una agenda de investigación para aplicar este marco al momento contemporáneo y generar respuestas empíricas en Paraguay.

La Sección 2 establece la genealogía universal del clientelismo y el marco sociológico de la modernización asincrónica. La Sección 3 examina lo que Francisco Delich (1981) llamó el “despotismo republicano” de la era de Stroessner y su “falacia formal”: la fachada de legalidad que revestía al régimen de una modernidad racional. Aunque Delich utili-

zó la expresión solo una vez, este trabajo la desarrolla como concepto analítico, sosteniendo que la falacia formal no es un rezago del autoritarismo sino un mecanismo recurrente que se adapta a las sucesivas olas de modernización, proporcionando una máscara de racionalidad para la persistencia de la autoridad patrimonial. La Sección 4 resume aportes previos sobre la transición del clientelismo monopolístico al pluralista después de 1989. La Sección 5 presenta el aporte teórico central del artículo: el surgimiento del ‘Estado de Planilla’ y la posibilidad de un nuevo ‘clientelismo tecnocrático’ basado en la lógica de la formalidad selectiva. La Sección 6 concluye identificando fronteras para la investigación empírica y planteando la pregunta de si el vínculo clientelista podría estar quebrándose bajo condiciones de austeridad estructural, dando lugar a un sujeto “triplemente libre”: libre de la tierra, libre para vender trabajo precario, y libre de protección patrimonial.

La Persistencia Dialéctica del Clientelismo: la Modernización Asincrónica y el Cambio Institucional

El término “clientelismo tecnocrático” que propondré para analizar las manifestaciones contemporáneas de este fenómeno, extiende y se suma a una serie de otros conceptos (clientelismo monopolístico y pluralista, acumulación clientelar, alternancia clientelar) que he desarrollado anteriormente. Podría ser razonablemente acusado de simplemente agregar adjetivos a la palabra clientelismo como estrategia de análisis. Sin embargo, con esta primera sección, quiero explicar y defender metodológicamente esta práctica. Los adjetivos nos permiten periodizar de maneras que capturan y conceptualizan la mezcla observable de cambio y continuidad dentro

del proceso dialéctico de modernización. La estructura del Estado cambia. La economía se transforma. Pero, al menos en sociedades como Paraguay, el vínculo clientelista persiste, adaptándose a cada nueva configuración.

De manera crucial, esta no es una visión del clientelismo como una patología folklórica atemporal o un legado cultural exclusivamente paraguayo. Si abrimos el “archivo universal” de las ciencias sociales, descubrimos que la relación patrón-cliente es una tecnología social fundamental para la reproducción y protección de la vida humana en sociedades estratificadas. Cómo define James Scott (1972, p. 92), se trata de una red de intercambio asimétrica, diádica y estable en la que un patrón de mayor estatus provee protección o beneficios a un cliente de menor estatus, quien retribuye con lealtad política y servicio. Esta matriz ha viajado a través del espacio y el tiempo, desde el *patronatus* romano hasta el feudalismo europeo, la *encomienda* colonial en América, y la política de máquinas partidarias en sociedades en urbanización. Pero esta matriz universal adopta formas históricamente concretas en distintos períodos y territorios.

Para comprender esas formas, necesitamos herramientas analíticas capaces de captar la asincronía de la modernidad periférica. La teoría clásica de la modernización del siglo XX prometía una ruptura radical con el pasado. Sostenía que el desarrollo técnico y social traería el desplazamiento de las instituciones omnifuncionales —la familia, la comunidad corporativa cerrada, el Estado patrimonial— dando lugar a instituciones especializadas, identidades plurales y autoridad racional-legal (Parsons, 1951). Todo este proceso era entendido como una expansión del ámbito de la acción electiva sobre la acción prescriptiva, y por lo tanto como una expansión de la libertad y una limitación de la coerción. La teoría de la modernización política (Lipset, 1959) extendió este marco, argumentando que el desarrollo económico,

la educación y la urbanización generarían las condiciones culturales y estructurales —tolerancia, moderación, organizaciones intermedias— propicias para una democracia estable.

La historia real de la periferia capitalista no se movió en esa línea recta. Siguiendo a Gino Germani (1962), podemos entender la modernización como un proceso profundamente *asincrónico*. La modernidad no eliminó la tradición, sino que se superpuso a ella. Cuando los procesos económicos desplazaron poblaciones rurales hacia las ciudades, el clientelismo no desapareció, sino que se convirtió en la maquinaria de la política urbana. Cuando emergieron las instituciones de un Estado centralizado —ministerios, burocracias, partidos políticos— los caudillos regionales y locales no desaparecieron: se integraron en la nueva estructura. El vínculo clientelar persistió y emergió como un puente asincrónico que integra socialmente al individuo desprotegido, al antiguo propietario de tierras y al nuevo intermediario político en una sociedad en transformación. En este proceso, el momento y la secuencia de la modernización importan. En sociedades donde la urbanización precede a la industrialización, donde la migración a las ciudades supera el crecimiento del empleo formal, donde el Estado expande su alcance antes de desarrollar la capacidad de proveer bienes públicos de manera impersonal, el clientelismo no desaparece. Se convierte en el mecanismo que conecta un orden social fragmentado con un Estado en proceso de centralización.

Un conjunto adicional y más reciente de herramientas analíticas que examinan las instituciones informales y el proceso de cambio institucional resulta crucial para analizar la modernización asincrónica. Helmke y Levitsky (2006) definen las instituciones informales como reglas socialmente compartidas, generalmente no escritas, creadas, comuni-

cadasy aplicadas fuera de los canales oficialmente sancionados. Su marco ofrece una tipología útil para identificar la relación entre reglas formales e informales. Pero es esencialmente estático. Permite identificar qué tipo de institución informal existe en un momento dado —complementaria, acomodaticia, competitiva o subversiva respecto de las reglas formales— pero no explica cómo esa configuración cambia en el tiempo, ni por qué la misma brecha entre lo formal y lo informal puede producir resultados distintos bajo diferentes coyunturas políticas.

Para eso, necesitamos una teoría del cambio institucional gradual, como la propuesta de Mahoney y Thelen (2009), según la cual las instituciones político-económicas cambian gradualmente a través de cuatro modos: desplazamiento, superposición, deriva y conversión. El modo que ocurre depende del nivel de discrecionalidad que tienen los actores políticos para interpretar las reglas y de la fuerza de las posibilidades de veto. Su marco teórico constituye un correctivo poderoso al sesgo estático que predomina en buena parte del análisis institucional. Sin embargo, como la mayoría de las teorías de cambio gradual, se centra principalmente en las instituciones formales. Nos explica cómo se agregan, descuidan o redirigen las reglas formales. Tiene menos que decir sobre la resiliencia de las instituciones informales: cómo estas persisten, absorben y reorientan las reglas formales hacia su propia lógica.

Estudiar el clientelismo en Paraguay requiere una síntesis y una extensión de este marco teórico. La persistencia del clientelismo en contextos de modernidad periférica no es simplemente una cuestión de instituciones informales que *compiten* con las formales. Es un proceso de superposición y conversión. Nuevas instituciones formales (como las reglas electorales) se van agregando continuamente sobre antiguas

instituciones informales (como la reciprocidad clientelista). Estas no desplazan la lógica informal; coexisten con ella. Una vez establecidas, esas nuevas instituciones formales son convertidas, es decir, redirigidas hacia propósitos consistentes con la antigua lógica informal. Las reglas formales no son necesariamente ni siempre violadas, se les asignan nuevas funciones y propósitos que sus diseñadores quizás no pretendían. Esta, hipotetizo, es la dinámica característica del cambio institucional en contextos donde el clientelismo es la institución informal profundamente arraigada. Si esta hipótesis se sostiene —y bajo qué condiciones— requiere una investigación empírica sistemática. El resto de este trabajo desarrolla el marco conceptual para dicha investigación.

La dialéctica de la “Modernización Conservadora” del Paraguay: Despotismo Republicano y la Falacia Formal

Para especificar cómo se manifiestan la superposición y la conversión institucional en la modernización asincrónica del Paraguay, retomo la noción de Despotismo Republicano de Francisco Delich (1981) como la formación político-histórica específica desde la cual las relaciones clientelistas agrarias fueron institucionalizadas como parte de la estructura Estado-Partido del Paraguay bajo la dictadura de Stroessner. El régimen político sostuvo y fue sostenido por una contradicción profunda: por un lado, violencia implacable y arbitrariedad en la práctica; por el otro, el mantenimiento de una fachada de legalidad, de textos jurídicos y de elecciones periódicas que revestían al régimen de racionalidad y modernidad burocrática, descrito por Delich como una “falacia formal”. El concepto viene del campo de la lógica, donde significa un error en la estructura del razonamiento, no debido a que las

premisas sean falsas, sino a un defecto en la relación entre las premisas y la conclusión. En este caso, la falacia formal se podría expresar en el siguiente silogismo: “Las democracias tienen constituciones y reglas electorales. Paraguay tiene constitución y reglas electorales. Paraguay es una democracia.”

Delich utilizó la expresión solo una vez, como punto de partida para su análisis de la “República Despótica” (1981, p. 43), pero sostengo que puede desarrollarse más plenamente como concepto analítico para comprender, por un lado, la contradicción que resulta de la superposición “*layering*” (Mahoney and Thelen, 2009) de instituciones formales e informales y, por otro, el proceso de cambio institucional gradual que emerge de esa contradicción en Paraguay. De este modo, veremos que la falacia formal no es un rasgo estático de la era stronista, sino un mecanismo recurrente que se reproduce a través de los cambios de régimen: cada nueva ola de modernización añade una capa formal de racionalidad sobre la lógica informal preexistente, sin desplazarla por completo.

El resultado histórico del despotismo republicano es lo que Luis Galeano (2016) y otros han denominado una “modernización conservadora”, en la cual la dimensión moderna proviene del exterior, de la importación continua y selectiva de nuevas tecnologías, patrones de consumo o medios de comunicación que son productos de relaciones sociales, productivas y políticas que no existen en Paraguay. La dimensión conservadora es la persistencia deliberada de ideologías tradicionales y de relaciones de autoridad patrimonial. El régimen congeló las relaciones sociales, la propiedad y, sobre todo, la autoridad, aun cuando los paraguayos observaban y experimentaban transformaciones importantes en su realidad material.

El sustento político y material de este arreglo fue lo que Delich denomina el “Bloque Agrario” (en contraste con el bloque popular que impulsó la modernización en Argentina): una coalición de élites terratenientes, ganaderas y comerciales que vinculaban su acumulación económica al control patrimonial del Estado, utilizando el clientelismo, así como la represión y el terror abiertos, como mecanismo indispensable para subordinar y despojar al campesinado y a otros grupos subalternos. El poder de este bloque garantizó una orientación específica del Estado paraguayo en expansión: su rol mediador —que privilegiaba los intereses de las clases económicas dominantes— resultaría altamente productivo, mientras que su rol infraestructural —servir al interés general, producir valor público para la población en su conjunto— permanecería sistemáticamente débil (Oszlak, 2006).

El Estado se convirtió en un motor de acumulación para unos pocos, no en un proveedor de bienes públicos para las mayorías. En consecuencia, como explica Abente Brun (2009): “A pesar del considerable crecimiento económico, especialmente durante la década de 1970, el patrón de desarrollo no liberó a una cantidad suficiente de población de las garras del clientelismo estatal para dejarla disponible para patrones alternativos de socialización política e identificación partidista.”

He descrito la mezcla de reglas y expectativas formales e informales que regían las relaciones Estado-sociedad en este período como clientelismo monopólico (Setrini, 2011), en el cual el patrón que controlaba el flujo de beneficios era uno solo y absoluto: la fusión del Estado paraguayo, el Partido Colorado y las Fuerzas Armadas que el propio Stroessner denominaba la “unidad granítica” del régimen (Lambert & Nickson, 1997), expresando tanto la aspiración a una cohe-

sión indestructible como la realidad de una conformidad forzada. Quienes quedaban fuera de esta red quedaban fuera de la vida económica: sin empleo en el sector público, sin acceso a la tierra, en una muerte civil.

La “falacia formal” no sólo mediaba y mistificaba esta profunda incoherencia estructural, sino que también dio origen a un rasgo perdurable de la cultura política paraguaya: un formalismo profundo que sigue siendo relevante para comprender las reformas del período postdictatorial. Los autores de las leyes de la era de Stroessner creían genuinamente que estaban dando un carácter racional y moderno al régimen. La falacia formal no fue siempre ni únicamente una máscara cínica para ocultar la realidad de la autoridad patrimonial. Era simultáneamente un marco cognitivo sinceramente sostenido¹. Así, la realización de

1 La persistencia del formalismo legalista que aquí me interesa es una instancia particularmente perdurable y consecuente del éxito más amplio del régimen de naturalizar sus propios marcos interpretativos. Por ejemplo, Orué Pozzo (2023) ha documentado cómo los mitos fundacionales del stronismo —la pacificación del país, la estabilización económica y la unidad del Partido Colorado— se arraigaron tan profundamente en el imaginario nacional que fueron adoptados no solo por la dirigencia colorada, sino también por sectores de la oposición y por investigadores nacionales e internacionales, quienes reprodujeron la narrativa del régimen sin someterla a crítica incluso décadas después de 1989. Por otro lado, Abente Brun (2022) ha argumentado que los partidos tradicionales paraguayos funcionan como “comunidades adscriptivas” en las que los individuos nacen y de las cuales no pueden retirarse, generando un sentido de pertenencia que trasciende el cálculo instrumental. Lachi y Rojas Scheffer (2018) confirman esta persistencia: el 90% de los afiliados a los partidos tradicionales hereda su identificación partidaria de sus padres, y la mayoría de los electores considera que el partido que no ayuda a sus afiliados “no cumple con su función”. La identificación partidaria opera así como una identidad social que antecede y enmarca la experiencia política, haciendo que la lealtad al partido funcione como un dato ontológico previo a cualquier evaluación de desempeño o programa.

los ritos constitucionales —elecciones periódicas, la promulgación de leyes, el mantenimiento de instituciones formales— reforzaba la legitimidad interna e internacional del régimen, aun cuando estos ritos no restringían de manera significativa el ejercicio del poder patrimonial. Esta fe formalista sobreviviría a la dictadura y moldearía las expectativas de los reformadores posteriores.

Conversión: de la Dictadura Stronista a la Alternancia Clientelar

La transición a la democracia después de 1989 no dismanteló la república despótica. La fragmentó. El clientelismo monopolístico dio paso a una forma pluralista y competitiva, y la falacia formal se reprodujo bajo nuevos ropajes.

La Constitución de 1992 y la transición democrática abrieron las compuertas de la competencia electoral. Los partidos y facciones partidarias proscritas regresaron del exilio, el Poder Legislativo ganó poder y autonomía, y los votantes pudieron elegir directamente a sus intendentes y gobernadores por primera vez. El monopolio se quebró y se transformó en un mercado competitivo de patrones. El ciudadano ya no dependía de un único dictador, sino que aprendió a navegar estratégicamente entre múltiples intermediarios en competencia para obtener protección, empleo o beneficios individuales. He caracterizado este cambio como una transición del clientelismo monopolístico al clientelismo plural (Setrini, 2011), y más recientemente como un régimen de alternancia clientelar en el cual variantes tradicionales populistas, de izquierda y neoliberales competían por los recursos del Estado y el apoyo electoral (Setrini, 2025).

Los intelectuales y políticos de aquella transición —los transicionistas, para usar el término de Gregg Hetherington (2015)— tenían una fe profunda en que la legalidad electoral, la competencia partidaria y la alternancia transformarían al Estado, instalando una racionalidad democrática moderna. Esta era la fe formalista en acción: la creencia de que la forma de la democracia (elecciones, alternancia) produciría su sustancia (una burocracia despolitizada y meritocrática). Sin embargo, como escribe Abente Brun (2009), las elecciones “hicieron más para reordenar el mapa electoral que para transformarlo”. La alternancia ocurrió, pero la estructura subyacente de lealtades partidarias y redes clientelares permaneció en gran medida intacta, adaptándose a las reglas del mercado electoral y preservando el Estado patrimonial. Dosek (2023) confirma esta lógica en un estudio cualitativo de las elecciones: lo que políticos y ciudadanos llaman ‘compra de votos’ es en realidad ‘compra de participación electoral’, una práctica que ‘emana de relaciones construidas a lo largo de largos períodos de tiempo’. El mercado competitivo de patrones no disolvió el vínculo clientelar; lo intensificó a través de densas redes de intermediarios y de la identificación partidaria.

¿Cómo se ve esta adaptación en la práctica? El sector agropecuario ilustra cómo el clientelismo se adaptó en lugar de desaparecer. En *Transición Agraria en Paraguay* (2020), con un grupo de colegas del CADEP buscamos desmontar dos mitos profundamente arraigados: la lectura neoliberal del cambio agrario que justifica la concentración de tierras como la recompensa natural de la eficiencia del mercado, y el lamento perenne sobre un supuesto «Estado ausente» en el campo. Nuestra evidencia empírica mostró una realidad distinta, gobernada por una disputa central: la distribución y refracción del riesgo de inversión. La transición hacia el capitalismo agrario —marcada por el monocultivo y la

dependencia de los commodities globales— transformó el viejo «riesgo de rendimiento» climático y fitosanitario en un agresivo riesgo de precios y volatilidad financiera, donde el mercado amenaza directamente la subsistencia. Frente a una clase empresarial local reacia al riesgo y bancos muy conservadores, el Estado emergió como el gran absorbente de esa incertidumbre.

Acuñamos el concepto de acumulación clientelar. El Estado no está ausente; interviene para proteger la inversión, pero condiciona la entrega de recursos a criterios partidarios. A diferencia del clientelismo tradicional, la moneda de intercambio ya no es la tierra o el empleo, sino los bienes de capital: obras públicas, infraestructura y maquinaria para los comités de productores y las élites partidarias locales. En el contexto de la competencia partidaria y la descentralización, el número de “patrones” institucionales se multiplica: el gobierno municipal, el gobierno departamental, los distintos ministerios nacionales con mandatos superpuestos y ministros que compiten por poder político. Sin embargo, el acceso a estos beneficios sigue formando parte de un intercambio de favores asimétrico, diádico o individualizante, y relativamente estable entre las autoridades políticas y los grupos subalternos. En este contexto, la inversión en infraestructura y bienes colectivos sufren una privatización de facto por parte de las élites locales, la eficiencia técnica queda subordinada a la movilización política, y la inversión se asigna de manera fragmentada. Esto explica las irracionalidades que observamos en el campo: industrias ociosas y comités de productores que parecen “indisciplinados”, pero que en realidad adoptan una lógica puramente extractiva para sobrevivir al riesgo.

Sin embargo, aun cuando estas prácticas tradicionales persistían, el entorno institucional estaba cambiando. La falacia formal se reproducía bajo nuevos ropajes. La misma

fe transicionista en que las elecciones transformarían al Estado animó también una serie de reformas administrativas importadas del exterior: la presupuestación por resultados, el sistema de información de la función pública SICCA, la plataforma de contrataciones electrónicas Paraguay Compra. Cada una fue diseñada para hacer al Estado más legible, más eficiente y más meritocrático. Cada una se superpuso sobre las prácticas informales existentes sin desplazarlas.

Consideremos el empleo público, la moneda principal del intercambio clientelista. Bajo las administraciones coloradas que siguieron a la democratización, los concursos competitivos para cargos del sector público eran prácticamente inexistentes. Schuster (2013) documenta que, bajo la administración de Duarte Frutos (2003-2008), los concursos competitivos representaban solo el 4% de las vacantes. La afiliación partidaria era el criterio de selección dominante, seguido por las conexiones personales. Las calificaciones profesionales tenían una importancia menor. El requisito formal de mérito de la Ley 1626/2000 —suspendida judicialmente apenas semanas después de su aprobación— fue sistemáticamente anulado por la institución informal del reclutamiento partidario.

Esta fue la estructura que el gobierno de Lugo heredó en 2008 —una estructura en la cual el rol mediador del Estado se había vuelto altamente productivo para los intereses económicos organizados, mientras su rol infraestructural permanecía sistemáticamente débil. La alternancia que finalmente llegó ese año, cuando la coalición de Fernando Lugo derrotó al Partido Colorado tras 61 años de gobierno continuo, fue, en retrospectiva, menos una ruptura que una revelación de hasta qué punto había avanzado ya el proceso de conversión. El gobierno de Lugo estaba internamente dividido. Junto a ministros y funcionarios comprometidos

con la alternancia clientelar —que distribuían recursos entre bases clientelistas tradicionales y nuevas—, había reformadores comprometidos que buscaban directamente expandir la influencia de las reglas formales y restringir la autoridad patrimonial dentro del servicio civil. Tuvieron éxito, hasta cierto punto.

Con Lugo, los concursos competitivos aumentaron del 4 por ciento a aproximadamente el 22 por ciento de las vacantes, concentrados en programas sociales de alta visibilidad donde una mejor prestación de servicios podía generar réditos políticos para un presidente que no podía competir únicamente en términos clientelistas (Schuster, 2013). Nuevas instituciones formales se superpusieron sobre las antiguas informales. La conversión estaba en marcha. El vínculo clientelista no se había roto, sino que estaba siendo disputado y transformado, cuando el golpe parlamentario de 2012 truncó este experimento y revirtió el rumbo del cambio político, de la pluralización hacia un nuevo monopolio partidario y político.

El Estado de Planilla: Calificación Técnica y Formalidad Selectiva

Con el golpe parlamentario de 2012, la tendencia hacia la pluralización dio paso a una renovada concentración del poder. Horacio Cartes ganó la presidencia en 2013, restaurando el monopolio del Partido Colorado sobre el Poder Ejecutivo tras un único período fuera del poder. Las elecciones generales de 2023 consolidaron este monopolio. El exministro de Hacienda de Cartes, Santiago Peña, ganó la presidencia, mientras el Partido Colorado obtuvo mayorías tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados, ganó 15 de las 17 gobernaciones y retuvo el control de la vasta

mayoría de los gobiernos municipales. La concentración de poder se extendió más allá del Poder Ejecutivo; el partido controlaba ahora el Poder Legislativo, el Poder Judicial a través de sus facultades de nombramiento, y la administración territorial a través de las gobernaciones y municipalidades (Cerna Villagra & Setrini, 2023; Nickson, 2023).

Esta reversión no fue exclusiva del Paraguay. A nivel global, la ola de democratización posterior a la Guerra Fría ingresó a un período de profunda crisis. Los sistemas electorales y partidarios se desgastaron. Los regímenes autoritarios e híbridos se reafirmaron. La promesa de consolidación democrática liberal dio paso a lo que muchos observadores comenzaron a llamar retroceso democrático o resurgimiento autoritario. En Paraguay, esta tendencia global encontró expresión local en lo que Sánchez Gómez (2025) describe como un cambio de un modelo tecnocrático orientado a la eficiencia gubernamental hacia una forma hiperpartidaria centrada en el control del aparato estatal por parte del Partido Colorado.

En el contexto de esta reversión, comienza a emerger una nueva mutación del clientelismo. Mi hipótesis es que estamos siendo testigos del surgimiento del *clientelismo tecnocrático*. Consideremos una observación empírica sugerente de un proyecto de tesis sobre la modernización del transporte público en el Área Metropolitana de Asunción (Henrique Ferreira Bueno, comunicación personal).

En la década de 1990, los itinerarios y subsidios estatales a las empresas de transporte se negociaban mediante conversaciones telefónicas informales entre empresarios del transporte y caudillos del gobierno. No existía ningún instrumento administrativo formal para asignar las rutas. El ministro y los propietarios de los buses llegaban a un acuerdo por teléfono, y luego lo formalizaban mediante medidas

transitorias. Negociaban la renta oralmente, persona a persona. El clientelismo, en este período, operaba en el contexto del “Estado de Llamada Telefónica”.

Hoy, las bases de datos digitales, los algoritmos de billeteaje electrónico y el monitoreo por GPS centralizan ese mismo flujo económico. Los sistemas electrónicos registran la tarifa de cada pasajero. Agregan automáticamente datos sobre el volumen de pasajeros, la rentabilidad de las rutas y la evasión de tarifas. Calculan los subsidios en base a estos datos. La renta ya no se negocia oralmente; las tecnologías digitales la han vuelto legible. Hipotetizo que la digitalización tecnocrática logra una apariencia de transparencia técnica impecable en las planillas, al mismo tiempo que centraliza beneficios y, en ocasiones, también camufla la lógica informal de los privilegios para las empresas políticamente aliadas.

Esta transformación digital no es un fenómeno aislado. Durante las últimas dos décadas, una larga lista de bases de datos, registros y herramientas de la Nueva Gestión Pública se ha superpuesto al Estado paraguayo, cada una ostensiblemente diseñada para hacer la toma de decisiones más racional, transparente y basada en evidencia. El gobierno de Lugo (circa 2011) introdujo el MECIP (Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay) con apoyo de USAID. Los desarrolladores crearon el SINARH (Sistema Integrado de Administración de Recursos Humanos) para centralizar los datos del servicio civil y permitir una gestión de personal basada en el mérito mediante el registro digital de todos los empleados permanentes y contratados. El SIARE (Sistema Integrado de Administración de los Recursos del Estado) funciona como la plataforma digital más amplia para integrar los sistemas financieros, presupuestarios y de recursos humanos. En el sector agropecuario, el Instituto Nacional

de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) ha digitalizado progresivamente su registro de tierras, creando el SIRT (Sistema de Información de Recursos de la Tierra) para integrar los registros de propiedad en una base de datos centralizada.

En el ámbito de la política social, el Sistema de Protección Social (¡Vamos!) se lanzó en 2018 con el apoyo de la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, la CEPAL, la OIT y UNICEF. Sus diseñadores lo concibieron como un modelo de coordinación interinstitucional, intersectorial y multinivel para articular políticas y servicios sociales para segmentos de población agrupados por ciclo de vida, centrado en los pilares de inclusión social, inserción laboral y productiva, y seguridad social. Sin embargo, en su implementación, se topó con la misma contradicción: un Estado con débil capacidad técnica y espacio fiscal, un aparato de cooperación que ofrecía herramientas neoliberales, y un ejército de consultores privados que funcionaban como mano de obra flexible para satisfacer requisitos formales sin autoridad para proponer cambios estructurales. Tras el cambio de gobierno a fines de 2023, el sistema fue abandonado o perdió prioridad (Setrini & Lima, 2025).

Más recientemente, el gobierno de Santiago Peña ha avanzado con una serie de reformas institucionales desde su asunción en 2023, centradas en la creación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). La Ley N° 7158/2023 estableció el MEF, absorbiendo y ampliando las funciones previamente asignadas al Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y la Secretaría de la Función Pública (SFP). La reforma también creó la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT), fusionando la Subsecretaría de Tributación y la Dirección Nacional de Aduanas en una única agencia de administración tributaria. Estos cambios forman parte de un esfuerzo más amplio por

racionalizar las finanzas y la administración del Estado, reducir la duplicación burocrática y mejorar la eficiencia del gasto público.

Complementando estas reformas estructurales, la nueva Ley de la Función Pública (Ley N° 7445/2025) fue aprobada en julio de 2025 y entró en vigor en enero de 2026. La ley establece los concursos competitivos como la vía obligatoria para el ingreso y la promoción, crea una estructura formal de carrera y un sistema de directivos públicos, e introduce un régimen para el personal contratado que lo incorpora gradualmente al sistema de seguridad social. A comienzos de 2026, el MEF está implementando activamente la ley mediante cursos de certificación y jornadas de capacitación interinstitucional dirigidas a funcionarios del Poder Ejecutivo. El proceso de implementación gradual ha sido respaldado por los Decretos N° 4230, N° 4770 y N° 4777, que reglamentan disposiciones generales de la ley y establecen los lineamientos para su aplicación en las instituciones públicas. Si estas reformas lograrán desplazar la discrecionalidad patrimonial o simplemente superpondrán nuevas herramientas formales sobre antiguas lógicas informales sigue siendo una pregunta empírica abierta.

Cada una de estas herramientas representa una apuesta —por parte de donantes internacionales, de reformadores tecnocráticos dentro del Estado, de los “transicionistas” de la era digital— de que mejores datos, procedimientos más racionales y criterios generados algorítmicamente puedan desplazar la discrecionalidad patrimonial. Estos actores han superpuesto cada herramienta sobre un aparato estatal en el cual las lógicas clientelistas informales permanecen profundamente arraigadas. Las reformas son demasiado recientes para evaluar las consecuencias de la mayoría de estos sistemas. La experiencia de ¡Vamos!, sin embargo, ofrece una

advertencia: el modelo impulsado por consultores produce planes y diagnósticos, pero carece de una base política, y su conocimiento no se acumula.

Esto marca una transición hacia lo que denomino el *Estado de Planilla*: un Estado en el cual criterios formales, cuantitativos y generados algorítmicamente median cada vez más la distribución de los recursos estatales, pero sin desplazar la lógica clientelista subyacente que gobernaba el *Estado de Llamada Telefónica*.

Para teorizar esta persistencia, podemos retomar el análisis clásico de Oszlak (1980) sobre cómo los regímenes políticos condicionan la interdependencia burocrática. Oszlak argumentó que en los regímenes democrático-liberales—caracterizados por una autoridad fragmentada, una competencia pluralista, y la relativa eficacia de los mecanismos tradicionales de representación política—las agencias estatales tienden hacia la autonomización, la duplicación funcional y el desarrollo de relaciones simbióticas con clientelas organizadas. De manera crucial, observó que este contexto produce un efecto paradójico: una “profusión de normas y complejidad de procedimientos”. La regla formal proliferaba precisamente porque la cadena jerárquica de mando era débil, y las influencias políticas eran múltiples. Los burócratas se aferran al procedimiento como un escudo contra la incertidumbre y la rendición de cuentas, y el cumplimiento de las normas se ritualiza ante la inoperancia del sistema de sanciones.

Lo que Oszlak diagnosticó como el “ritual del expediente” en la burocracia basada en papel ha encontrado una nueva expresión en la era digital: la planilla y el algoritmo. A la profusión de normas se suma la guía de bases y condiciones con la rúbrica de puntuación de un fondo competitivo o el algoritmo de elegibilidad de una transferencia monetaria

condicionada. Pero esta formalización digital no resuelve la inoperancia estructural que Oszlak ya había identificado: el Estado sigue sin capacidad de hacer cumplir sus propias normas ni responsabilizar a sus funcionarios. Cuando un ciudadano recibe una carta de notificación que declara su inelegibilidad técnica—basada en ese mismo algoritmo o puntuación—no existe autoridad política a la que apelar. La decisión se presenta como un acto puramente técnico, desprovisto de responsabilidad política, y cierra las vías formales de acceso a los recursos del Estado. Sin embargo, esta exclusión no deja al ciudadano sin opciones; lo devuelve al ámbito de la intermediación personal. Para sortear la inelegibilidad, el ciudadano debe recurrir al patrón, quien puede interceder, presionar o negociar en los intersticios de un sistema que no ofrece vías formales de impugnación. La planilla no desplaza al patrón: le proporciona una nueva interfaz.

Esta nueva formación podría describirse como clientelismo tecnocrático (o clientelismo meritocrático, dependiendo de si se adopta la perspectiva del patrón o del cliente). Con ello me refiero a un régimen en el cual el acceso a los beneficios estatales está formalmente regido por reglas impersonales y meritocráticas—sistemas de puntaje, algoritmos, planillas—pero en la práctica los actores aplican esas reglas de manera selectiva. La *formalidad selectiva* opera en dos registros. Primero, los actores aplican las reglas como un escudo punitivo contra los adversarios políticos y como un puente flexible para los aliados. Segundo, y de manera más profunda, los individuos y grupos políticamente leales reciben acceso privilegiado al proceso de formulación de las reglas: participan en la definición de qué significa el “mérito”, en el establecimiento de los umbrales, en la elección de los indicadores, en la ponderación de los criterios. Pueden así codificar sus ventajas dentro de la arquitectura ostensiblemente técnica del algoritmo. Lo que aparece como un

procedimiento neutral e impersonal está, desde su origen, moldeado por intereses políticos. El opositor excluido recibe una notificación de que su puntaje fue demasiado bajo, mientras que el aliado político ayudó a redactar el sistema de puntuación. En estos casos, la puntuación absuelve al político de la responsabilidad distributiva, convirtiendo una decisión política en una inelegibilidad técnica. Sin embargo, el algoritmo sigue teniendo una función política latente: individualiza el fracaso, despolitiza la exclusión.

Como posible ejemplo del primer tipo de formalidad selectiva, consideremos el programa de transferencias monetarias condicionadas Tekoporã. El programa, impulsado inicialmente en el 2005 por el gobierno de Nicanor Duarte Frutos, forma una pieza clave del sistema de protección social actual en Paraguay. Se diseñó con un enfoque explícito de derechos y de criterios objetivos y técnicos de selección, contrastando con criterios patrimoniales, partidarios y clientelares. Actualmente, un algoritmo de focalización selecciona a los beneficiarios cruzando datos de múltiples registros.² El Ministerio de Desarrollo Social usa datos distritales de pobreza monetaria y necesidades básicas insatisfechas para calcular un índice de priorización Geográfica (IPG); los solicitantes llenan una Ficha de Selección de participantes que se convierte en un Índice de Calidad de Vida. Los funcionarios verifican que los hogares solicitantes cumplen los criterios categóricos (contar integrantes niños, niñas o adolescentes, mujeres embarazadas, personas con capacidad o pertenecientes a comunidades indígenas). Una Mesa de Participa-

2 Ministerio de Desarrollo Social del Paraguay, “Tekoporã,” accedido 29 de junio 2026, <https://mds.gov.py/tekopora/>. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Tekoporã (2005-),” Base de datos de programas de protección social no contributiva en América Latina y el Caribe, accedido 29 de junio 2026, <https://dds.cepal.org/bpsnc/programa?id=27>.

ción Comunitaria, integrada por autoridades locales, valida los listados de participantes e identifica errores.

Como documenta Duarte-Recalde (2018), al menos hasta 2018, los propios funcionarios técnicos que implementaban Tekoporã reconocieron que, a pesar de los criterios objetivos de selección del programa, persistían las prácticas clientelistas. Los trabajadores de campo se identificaban por sus partidos, y existían cuotas tácitas locales para los leales al partido. Además, observó un funcionario técnico, ‘familias que estaban en condiciones muy similares... una entraba en el programa y otras no entraban. Ellos se querían, se ayudaban cuando uno estaba enfermo, y pasaban a pelearse’ (p. 62). Desde la perspectiva de los excluidos, los criterios parecían arbitrarios más que transparentes, y el resultado —quién recibía los beneficios y quién no— podía leerse fácilmente como producto del favoritismo más que de la necesidad objetiva. De este modo, la propia racionalidad del mecanismo de focalización era percibida localmente como una nueva cara del clientelismo.

Hoy avanzó más la capacidad técnica y administrativa del Estado. Sin embargo, el cliente, frente a la imposibilidad de descifrar planillas e instrumentos técnicos, puede seguir recurriendo al patrón, y es importante preguntar cómo el rol del patrón o del puntero intermediario puede estar evolucionando. El algoritmo no permite más emitir una orden arbitraria, pero sí un servicio técnico selectivo: ayudar al cliente a corregir un formulario digital, desbloquear un expediente en la base de datos, entender por qué su puntaje fue bajo, y afirmar que esta asistencia está a favor del partido. Qué tanto queda del clientelismo en estos intercambios es una pregunta empírica, y depende de cuánto opera la formalidad selectiva para bajar o eliminar la barrera algorítmica a cambio a la lealtad partidaria.

El segundo registro de la formalidad selectiva—la captura del proceso de formulación de reglas—se observa con mayor claridad en ámbitos donde los criterios de “mérito” son menos susceptibles de validación externa. En los concursos públicos de empleo, por ejemplo, la definición de los requisitos, la ponderación de las pruebas y la composición de los jurados pueden moldearse para favorecer a determinados candidatos sin violar la legalidad formal. Lo que aparece como un procedimiento neutral y meritocrático está, desde su diseño, atravesado por intereses políticos. El aliado no recibe una excepción: sino que ayudó a escribir la regla.

La formalidad selectiva de hoy puede reconocerse como la nueva expresión de la falacia formal de la dictadura. Podríamos llamarla, con propiedad, la falacia meritocrática o falacia tecnocrática. Así como los autores de las leyes de la era de Stroessner creían estar dándole un carácter racional y moderno al régimen, y los transicionistas de la era electoral tenían fe en que las leyes de competencia modernizarían al Estado, los nuevos transicionistas de la era digital mantienen la fe en que la mutación hacia el “Estado de Planilla” ofrece la oportunidad de instalar una racionalidad de eficiencia, meritocracia e innovación. Creen que el artefacto digital y una nueva élite portadora de ideologías modernas efectuarán una transformación. Sin embargo, la regla formal e hiperburocrática sirve como escudo punitivo contra el enemigo o el ciudadano desorganizado y desinformado, mientras se convierte en un puente flexible para el aliado político.

Schuster (2017) plantea un argumento paralelo a nivel transnacional: las leyes de mérito no son ni necesarias ni suficientes para la práctica meritocrática. Los países pueden lograr un reclutamiento meritocrático con o sin un requisito legal de mérito. La variable clave es el incentivo político, no la forma legal. Como argumentan Mahoney y Thelen (2010), las instituciones no se autoaplican (*“are not*

self-reinforcing”). Siempre existe una brecha entre el diseño institucional y la práctica institucional. Esa brecha es donde ocurre la política: donde actores con intereses y recursos divergentes luchan por interpretar, aplicar o eludir las reglas formales. La variable clave no son las reglas en sí, sino los intereses y valores políticos que las interpretan y las despliegan. La planilla no desplaza al patrón, sino que le proporciona una nueva interfaz. El algoritmo reconfigura y oscurece la discrecionalidad, en lugar de eliminarla.

Si esta formación representa una restricción genuina del clientelismo o simplemente una nueva interfaz para prácticas antiguas sigue siendo una pregunta empírica. La siguiente sección concluye delineando una agenda de investigación para indagar esta pregunta a través de tres fronteras críticas: la titulación de tierras y los catastros digitales, las transferencias monetarias condicionadas y los registros sociales, y la contratación pública y los fondos competitivos.

Conclusiones: El Futuro del Vínculo Clientelista ¿Clientelismo Tecnocrático o el Sujeto Triplemente Libre?

Volviendo a donde comenzamos, recordemos que Scott (1972) define el clientelismo como una red de intercambio asimétrica, diádica y estable, en la cual un patrón de estatus superior brinda protección o beneficios a un cliente de estatus inferior, quien retribuye con lealtad política y servicio. La pregunta que ha guiado este trabajo es si el *Estado de Planilla* está mutando este intercambio o rompiéndolo. ¿Se está reconvirtiendo la histórica “amistad desigual” del clientelismo hacia un formato moderno, mediado por reglas técnicas? ¿O finalmente se está desarticulando, dando paso a nuevas subjetividades modernas?

Para responder esta pregunta, debemos reconocer que el *Estado de Planilla* no es una actualización tecnocrática neutral. Es el proyecto de un nuevo bloque financiero —un pequeño número de actores dentro del gobierno que poseen intereses en instituciones financieras y que priorizan a los acreedores extranjeros, la apreciación de la moneda local y la austeridad fiscal por sobre los intereses productivos del viejo bloque agrario y del sector manufacturero (ABC Color, 2026; Setrini, 2026). El gobierno ha fetichizado el límite del déficit del 1,5% como una señal de credibilidad para los inversores extranjeros, a costa de paralizar el gasto estatal: en 2025, casi el 25% del presupuesto permaneció sin ejecutar, mientras el Estado acumulaba deudas masivas con proveedores de infraestructura y programas sociales. Los ministros no pueden planificar, los proveedores no pueden optimizar, y la “deuda flotante” coexiste con una baja ejecución presupuestaria. El objetivo es alcanzar la soberanía financiera (endeudarse en guaraníes a tasas bajas), pero el efecto puede ser un extractivismo financiero: los nuevos flujos financieros inflan el valor de activos ya concentrados y enriquecen a los mismos actores financieros que diseñaron la política (Setrini, 2026).

Retomando la idea de Oszlak (2006) de que la *estatidad* es el resultado contingente de las luchas políticas en torno a la agenda y la configuración institucional del Estado, este bloque financiero busca capturar el rol *mediador* del Estado —privilegiando los intereses de una clase económica dominante— mientras subordina tanto el rol *infraestructural* del Estado como los propios intereses *sectoriales* de la burocracia estatal a lo que sirva a los intereses financieros. Las perspectivas de mejorar la provisión de bienes públicos, la protección social, la capacidad redistributiva y, posiblemente, incluso un empleo público estable, se ven limitadas por la apuesta hegemónica de este nuevo bloque.

Con esta economía política en mente, puedo ahora concluir proponiendo una agenda de investigación centrada en las instituciones y actores que median el vínculo clientelista.

Primero, la investigación puede reconocer *focos de eficiencia* —islas donde la racionalidad tecnocrática genuinamente ha echado raíces. Geddes (2023) mostró que los reformadores pueden construir enclaves burocráticos efectivos incluso dentro de sistemas profundamente patrimoniales. El Banco Central del Paraguay, la DNIT, ciertas unidades dentro del Ministerio de Economía y Finanzas, y algunos fondos competitivos pueden aproximarse a este modelo. En estos focos, la planilla puede cumplir lo que promete: asignar recursos según criterios impersonales y meritocráticos. La pregunta es si estas islas de eficiencia permanecen como tales o si pueden expandirse y transformar el entorno institucional más amplio, y qué dinámicas gobiernan esta expansión (una tarea que retoma Rocío Duarte en este volumen). La respuesta, una vez más, es empírica.

Segundo, la investigación debe reexaminar la seccional del Partido Colorado —la estructura de base del partido— a la luz del *Estado de Planilla*. Por un lado, la seccional parece estar recuperando una función muy característica del clientelismo tradicional: ofrecer infraestructura física atractiva a comunidades vulnerables donde no existen espacios públicos, servicios ni capacidad financiera. Por otro lado, ha ampliado su oferta de servicios hacia la capacitación profesional, ofreciendo diplomados en ciencia política, idiomas, u oficios contemporáneos como el uso de la tecnología digital. La seccional ya no opera únicamente en el registro tradicional; se ha convertido en un dispositivo clave del clientelismo tecnocrático-meritocrático, un espacio de credencialización y de construcción de capital social clientelar.

Sin embargo, no sabemos si la seccional es *complementaria* al Estado de Planilla (proporcionando la interfaz humana para ayudar a los clientes a navegar una burocracia estatal mucho más formal y técnicamente restringida) o si compete con él (ofreciendo una vía alternativa, más personalizada, más tradicional y confiable de acceso a beneficios materiales). La respuesta probablemente varía entre municipios, entre facciones dentro del Partido Colorado, y según la densidad de las redes partidarias. Si la seccional facilita la navegación del Estado de Planilla o si ofrece una vía de escape de ese Estado, sigue siendo una pregunta empírica abierta.

Tercero, la política de tierras y el INDERT. ¿Cómo opera en la práctica el catastro digitalizado (el sistema SIRT)? ¿La titulación masiva —el INDERT reportó 10.000 títulos solo en 2025— genera productores independientes y autónomos, o bien, bajo la lógica de la “propiedad abstracta”, facilita el desplazamiento de las comunidades campesinas para integrar la tierra como un activo financiero a circuitos de inversión y acumulación globales? La lógica subyacente es transformar al campesino en un sujeto de crédito, integrándolo a circuitos financieros en lugar de garantizar la tierra como valor de uso para la subsistencia y la pertenencia. El Congreso está considerando actualmente reformas que acelerarían esta financiarización: eliminar el adelanto del 3%, convertir la deuda restante en un título ejecutivo (un pagaré), eliminar la facultad del Consejo Asesor de fijar los precios de la tierra, permitir que el presidente del INDERT venda tierras a personas que no son sujetos de la reforma agraria, y extender los plazos de pago a 20-30 años. Estos cambios eliminarían efectivamente el fundamento del Estatuto Agrario, abriendo la puerta al despojo bajo la apariencia de formalización.

¿Cuáles son las consecuencias para la subjetivación política de los nuevos propietarios? ¿Se convierten en empresa-

rios independientes, dependientes del mercado y libres del vínculo clientelar? ¿O se convierten en sujetos a ser subordinados dentro de transferencias condicionadas y fondos competitivos para la promoción de MIPYMES y el microemprendimiento? ¿Sobrevive el intercambio patrón-cliente a la conversión de la tierra de valor de uso a valor de cambio? Estas preguntas deben situarse en el contexto más amplio de la financiarización: tierra, fondos de pensión, bienes inmuebles urbanos, la burocracia estatal y la política monetaria, todos subordinados a inflar el valor de los activos mediante flujos de capital internacional.

Cuarto, las transferencias sociales. ¿Cómo operan en la práctica los algoritmos de focalización en programas como Tekoporã, Tenonderã, y las pensiones de adultos mayores? ¿Cómo median, o navegan las redes políticas locales estos sistemas ostensiblemente neutrales y algorítmicos? ¿Dónde termina el algoritmo y dónde comienza el caudillo? Cuando un cliente es excluido por una planilla, ¿el rol del patrón se desplaza de distribuir beneficios a brindar «servicio técnico» (corregir formularios, desbloquear expedientes, explicar puntajes)? Y si es así, ¿constituye esto una mutación del vínculo clientelista o su transformación en algo distinto?

Quinto, la contratación pública y los fondos competitivos. ¿Cómo opera en la práctica la tecnificación, la sofisticación y el diseño hiper específico de los términos y condiciones en proyectos emblemáticos como Hambre Cero? ¿Funcionan como un clientelismo de alta gama diseñado para la clase empresarial y las MIPYMES aliadas? De manera más amplia, ¿cómo se desenvuelve la tensión entre las racionalidades tecnocrático-burocráticas y patrimoniales en los numerosos fondos competitivos del Estado —desde los proyectos de desarrollo agrícola y empresarial hasta fondos culturales como el FONDEC y fondos de investigación en el CONACYT? ¿El sistema de puntaje produce una nueva élite de beneficiarios

“meritorios” que deben su éxito a sus propias calificaciones, o produce una nueva forma de dependencia hacia quienes pueden interpretar y navegar las reglas?

Finalmente, todo este cambio se desarrolla bajo condiciones de austeridad permanente. Si bien los ingresos totales del sector público alcanzan aproximadamente el 19-21% del PIB, la carga tributaria del gobierno central sigue siendo escasa, apenas por encima del 11%. La ley de responsabilidad fiscal compromete al gobierno a reducir el déficit al 1,5% del PIB para 2026. El Estado no puede darse el lujo de ser un patrón a la antigua escala. Sin embargo, la escasez no necesariamente significa el fin del clientelismo. Como argumentó Judith Chubb (2009) el vínculo patrón-cliente no es meramente una transacción económica; es una amistad —asimétrica, por cierto— que ofrece la posibilidad de un acceso preferencial por encima de los demás. En tiempos de austeridad y recursos limitados, esta amistad puede volverse más, no menos, importante. El Estado de Planilla no es una respuesta neutral a la escasez. Es un proyecto activo de reconfiguración: el patrón ofrece apoyo selectivo para cumplir con (o aliviar) criterios técnicos en lugar de tierra o empleo; la seccional ofrece credenciales como favores clientelistas; el algoritmo enmascara la exclusión políticamente motivada.

La pregunta, entonces, no es si la austeridad por sí sola eliminará el clientelismo, sino si el proyecto político del nuevo bloque financiero —su ofensiva ideológica del “autosustento” y el emprendedurismo, su reestructuración institucional del Estado, y su subordinación estratégica del rol mediador del Estado a los intereses financieros— está reconvirtiendo el clientelismo hacia un formato moderno o rompiendo por completo el vínculo clientelista, convirtiendo al campesino desplazado —ahora un trabajador informal urbano— en lo que denomino el *sujeto triplemente libre*.

1. *Libre de la tierra*, desplazado, urbanizado, ya no atado a las redes clientelistas rurales.
2. *Libre para vender su trabajo*, en un mercado precario subordinado al sector financiero, con la flexibilidad producida y exigida por el mercado.
3. *Libre de la protección clientelista patrimonial*, ya no garantizada su subsistencia por un patrón, ya no necesitando comprometer lealtad a las autoridades políticas.

Estas tres libertades son, por supuesto, libertades en sentido negativo. Los sujetos quedan *libres de* la tierra, *de* la protección y *de* los antiguos vínculos sociales y clientelares que alguna vez proveían una garantía mínima de subsistencia. No cuentan con las condiciones materiales que producen las *libertades positivas para* acceder a servicios públicos de calidad, *para* gozar de protección social, o *para* participar en la toma de decisiones colectivas. El sujeto triplemente libre no tiene red de contención. Ya no cuenta con el seguro de subsistencia del antiguo partido, ni con los derechos de un Estado de Bienestar que ni la república despótica ni el régimen de alternancia clientelar lograron construir.

¿Se está rompiendo la histórica «amistad desigual» del clientelismo? ¿O se está reconvirtiendo? Todavía no puedo ofrecer respuestas seguras. La respuesta probablemente varía entre ámbitos de política pública, entre niveles de gobierno, según la posición de los actores dentro de la cadena clientelista, y según los focos de eficiencia que ya se han consolidado. Pero la pregunta misma define un desafío científico y político para las ciencias sociales en Paraguay a treinta y cinco años de la caída de la dictadura: superar el sesgo de una interpretación excesivamente institucionalista de la modernización que hace eco y refuerza el sesgo formalista de la cultura política paraguaya.

La falacia formal que identificamos en la era de Stroessner —la creencia de que la forma de la ley, las elecciones o la competencia produciría la sustancia de una gobernanza racional y despolitizada— se ha reproducido a través de los cambios de régimen. Los *transicionistas* de la era electoral creían que la alternancia transformaría al Estado. Los nuevos *transicionistas* de la era digital creen que las planillas y los algoritmos harán lo mismo. Ambos comparten la misma fe formalista de que el diseño institucional puede desplazar la contingencia política.

Frente a esto, debemos aceptar que los resultados son políticamente contingentes: el producto de disputas, alianzas y luchas entre actores con intereses y recursos divergentes, que operan dentro y en contra de las restricciones institucionales heredadas (Oszlak, 2006). El *Estado de Planilla* no resolverá, por su propia lógica, las contradicciones del clientelismo. Sin embargo, las nuevas formas de mediación que he teorizado como *clientelismo tecnocrático* y *formalidad selectiva* representan, o bien la adaptación de una vieja institución a un nuevo momento histórico, o bien el comienzo de su desarticulación. La respuesta a esa pregunta moldeará los próximos treinta y cinco años de la democracia paraguaya, y determinará si será una historia de subordinación continuada, de emancipación, o de abandono.

Referencias Bibliográficas

ABC Color. (2026, junio 2). Baja del dólar: BCP justifica “posición neutral” para no intervenir en mercado cambiario. *ABC Color*. <https://www.abc.com.py/negocios/2026/06/02/baja-del-dolar-bcp-justifica-posicion-neutral-para-no-intervenir-en-mercado-cambiario/>

- Abente Brun, D. (2022). The Case of the Traditional Parties in Paraguay. En *Diminished Parties: Democratic Representation in Contemporary Latin America* (1ra ed.). Cambridge University Press.
- Abente-Brun, D. (2009). Paraguay: The Unraveling of One-Party Rule. *Journal of Democracy*, 20(1), 143-156. <https://doi.org/10.1353/jod.0.0056>
- Alcaraz Corrales, L., Boidi, F., Ortiz, L., & Rodríguez, M. (2024). *El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el Pulso de la democracia en Paraguay 2023*. LAPOP.
- Banco Mundial. (2025). *En cifras: Paraguay* [Dataset]. <https://www.bancomundial.org/ext/es/country/paraguay>
- Bazzan, A. (2023, julio 1). El fenómeno Paraguay: Por qué el “tigre sudamericano” atrae cada vez más a los inversores argentinos. *Clarín*. https://www.clarin.com/economia/informe-especial-paraguay-tigre-sudamericano-atrae-vez-inversores-argentinos_0_2hQoavqyUO.html
- Cerna Villagra, S., & Setrini, G. (2023). La monopolización del poder Colorado y los desafíos al sistema democrático paraguayo. En *Derechos Humanos en Paraguay 2023*. CODEHUPY.
- Chubb, J. (2009). *Patronage, Power and Poverty in Southern Italy. A Tale of Two Cities*. (1ra ed.). Cambridge University Press.
- Delich, F. (1981). Estructura agraria y hegemonía en el despotismo republicano paraguayo. *Estudios rurales latinoamericanos*, 4(3).
- Dosek, T. (2023). El clientelismo en Paraguay: ¿Compra de votos o compra de participación electoral? *Latin American Research Review*, 58(3), 612-630. <https://doi.org/10.1017/lar.2023.8>
- Duarte-Recalde, Liliana Rocio. (2018). “La Institucionalidad de La Política de Asistencia Social en Paraguay.” *La Asistencia Social En Argentina y América Latina. Avances, Problemas y Desafíos.*, Ed. Melisa Campana. Rosario: Pegues. Pp. 46–65.
- Dussel, E. (1994). *1492: El encubrimiento del otro: Hacia el origen del mito de la modernidad* (1ra ed.). Plural Editores, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación Universidad Mayor de San Andrés.
- El Nacional. (2023, noviembre 23). En sus primeros cien días, Santiago Peña insiste en que «Paraguay es un gigante dor-

- mido». *El Nacional*. <https://elnacional.com.py/politica/en-sus-primeros-cien-dias-santiago-pena-insiste-para-guay-gigante-dormido-n57819>
- Escobar, A. (1996). *La invención del Tercer Mundo: Construcción y deconstrucción del desarrollo*. (1ra ed.). Editorial Norma.
- Galeano, L. (2016). *Modernización conservadora, tardía y parcial: Historia social escrita durante la dictadura stronista* (1ra ed.). Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (CPES).
- Geddes, B. (2023). *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America* (1.ª ed.). University of California Press. <https://doi.org/10.2307/jj.2711701>
- Germani, G. (1962). *Política y sociedad en una época de transición: De la sociedad tradicional a la sociedad de masas*. Paidós.
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America* (1ra ed.). Johns Hopkins University Press. <https://doi.org/10.18504/pl1631-179-2008>
- Hetherington, K. (2015). *Auditores campesinos: Transparencia, democracia y tierra en el Paraguay neoliberal*. (1ra ed.). Servilibro y Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI).
- Instituto Nacional de Estadística de Paraguay. (s. f.). *Indicador: Razón de mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos* [Dataset] <https://ods.ine.gov.py/ine-main/ods/salud-y-bienestar-3/meta-3.1/indicador-35>
- Instituto Nacional de Estadística de Paraguay. (2026a). En Paraguay la Pobreza Monetaria total se ubicó en 16,0% en el año 2025 [Gubernamental]. *Noticias & Actividades, Instituto Nacional de Estadística*. <https://www.ine.gov.py/noticias/2806/en-paraguay-la-pobreza-monetaria-total-se-ubico-en-160-en-el-ano-2025>
- Instituto Nacional de Estadística de Paraguay. (2026b, mayo 29). *La ocupación informal fue de 60,1% en el año 2025*. <https://www.ine.gov.py/noticias/2891/la-ocupacion-informal-fue-de-601-en-el-ano-2025>
- Lachi, M., & Rojas Scheffer, R. (2018). *Correligionarios: Actitudes y prácticas políticas del electorado paraguayo*. (1ra ed.). Centro de Estudios y Educación Popular Germinal y Arandurã Editorial.

- Lambert, P., & Nickson, A. (Eds.). (1997). *The Transition to Democracy in Paraguay*. Palgrave Macmillan UK. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-25767-6>
- Lipset, S. M. (1959). *Political man: The social bases of politics*. (1ra ed.). Doubleday.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2009). A Theory of Gradual Institutional Change. En *Explaining Institutional Change* (1.ª ed., pp. 1-37). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.003>
- Nickson, A. (2023, mayo). Tenemos que hablar del Partido Colorado. Elecciones y hegemonía política en Paraguay. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/Paraguay-partido-colorado/>
- Nickson, A., & Lambert, P. (2002). State reform and the 'privatized state' in Paraguay. *Public Administration and Development*, 22(2), 163-174. <https://doi.org/10.1002/pad.218>
- OECD. (2018). *OECD Public Governance Reviews: Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264301856-en>
- Organizacion Panamericana de la Salud. (2025). *Portal de Indicadores Básicos. Región de las Américas*. [Datos]. <https://open-data.paho.org/es/indicadores-basicos>
- Orué Pozzo, A. (2023). Dictadura Stronista y su construcción imaginaria en Paraguay (1960-1980). *Revista Estudios Paraguayos*, 2(41). <https://doi.org/10.47133/respy41-23-2-10>
- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios Cedes*;3(2),1980. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3470>
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: Política y políticas públicas. *Postdata*, (11).
- Parsons, T. (1951). *The Social System* (1st ed.). Routledge.
- Quijano, A. (2000). La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. En *Cuestiones y horizontes: De la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. CLACSO.
- Sánchez Gómez, J. T. (2025). Del tecnocratismo al hiperpartidismo: El cartismo y sus efectos sobre el partido y la democracia

- en Paraguay (2013–2025). *Cuadernos de Sociología*, 5, 158-187. <https://doi.org/10.54549/cs.2025.5.5714>
- Schuster, C. (2013). *Cientelismo y el Juego Político de Profesionalizar el Empleo Público en Paraguay*. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).
- Schuster, C. (2017). Legal reform need not come first: Merit-based civil service management in law and practice. *Public Administration*, 95(3), 571-588. <https://doi.org/10.1111/padm.12334>
- Scott, J. C. (1972). Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. *American Political Science Review*, 66(1), 91-113. <https://doi.org/10.2307/1959280>
- Setrini, G. (2011). Veinte años de democracia electoral en Paraguay: Del clientelismo monopólico al clientelismo plural. En *Estado y economía en Paraguay 1870-2010* (1ra ed.). CADEP.
- Setrini, G. (2025). Regime Change and Alternancia Clientelar: From Monopolistic to Pluralistic Clientelism in Post-Stroessner Paraguay. *Latin American Perspectives*, 52(3), 44-63. <https://doi.org/10.1177/0094582X251327412>
- Setrini, G. (2026, abril 9). Paraguay en “economía de guerra”: Crecimiento sin Estado y la ilusión de la disciplina fiscal. *Ultima Hora*. <https://www.ultimahora.com/paraguay-en-economia-de-guerra-crecimiento-sin-estado-y-la-ilusion-de-la-disciplina-fiscal>
- Setrini, G., & Lima, P. (2025). *Policrisis y el rol de las ciencias sociales en las políticas públicas desde la periferia: ¿modernización, actualización, innovación u otra cosa?* (Informe Regional del Sistema FLACSO V; pp. 238-239). FLACSO.
- Setrini, G. A., Borda, D. C., González Rios, C., & Servín, B. (2020). *Transición agraria en Paraguay: Evidencias empíricas y explicaciones teóricas*. <http://repositorio.conacyt.gov.py/handle/20.500.14066/2464>
- Ultima Hora. (2025, abril 5). Denuncian que 2.000 radiólogos están sin trabajo por saturación del mercado. *Ultima Hora*. <https://www.ultimahora.com/denuncian-que-2-000-radiologos-estan-sin-trabajo-por-saturacion-del-mercado>

Responsividad
democrática y capacidades
estatales en Paraguay:
una agenda de
investigación



Liliana Rocío Duarte Recalde

Introducción

La literatura especializada señala que, aunque Paraguay ha sostenido elecciones y una arquitectura institucional democrática durante los últimos 35 años, lo que lo ubica entre las democracias electorales, esta estabilidad no ha sido suficiente para superar las dificultades persistentes para traducir las demandas sociales en respuestas públicas eficaces y universales. Estas limitaciones se relacionan tanto con las dimensiones procedimentales de la democracia —Estado de derecho, rendición de cuentas electoral, rendición de cuentas interinstitucionales, participación y competencia— como con sus dimensiones sustantivas —libertad e igualdad—, lo que se traduce en un sistema con baja capacidad de respuesta, según las dimensiones propuestas por Leonardo Morlino (2014).

La literatura sobre la calidad de la democracia en Paraguay coincide en que la realización regular de elecciones desde 1989 ha coexistido con carencias persistentes de representación sustantiva y de responsividad. Aunque el país adoptó instituciones básicas de la democracia representativa —como elecciones periódicas, competencia entre partidos, reconocimiento de derechos políticos y el funcionamiento regular de los órganos electorales—, estos avances procedimentales coincidieron con brechas persistentes entre la legitimidad electoral de los gobiernos y su capacidad para convertir las necesidades ciudadanas en políticas públicas concretas.

Por ello, los problemas de responsividad democrática no pueden explicarse únicamente por el diseño electoral o la competencia partidaria, sino que también responden a limitaciones estructurales del Estado, visibles en la falta de coordinación entre agencias, la escasa capacidad para movilizar

recursos y las dificultades para garantizar derechos (Barreda y Bou, 2010; Abente Brun, 2012; Duarte-Recalde, 2015). En este sentido, resulta fundamental comprender que existe una relación de influencia mutua entre democracia y Estado, ya que el funcionamiento del sistema político depende de distintas capacidades estatales, que pueden limitar o facilitar la conversión de las demandas sociales en decisiones públicas efectivas.

Este trabajo examina los condicionantes de la responsividad democrática mediante una revisión bibliográfica de las capacidades estatales, el desarrollo institucional y las reformas administrativas implementadas en Paraguay en los últimos 35 años. Se argumenta que la baja responsividad democrática en Paraguay no se debe únicamente a la debilidad de las capacidades estatales, sino también a su desarrollo desigual, es decir, a una institucionalidad fragmentaria que opera mediante mecanismos de intermediación política que condicionan la capacidad del Estado para transformar las demandas sociales en políticas efectivas. Esta dinámica coincide con la estabilidad del sistema político explicada por su cualidad “osificada” (Piñeiro Rodríguez y Rosenblatt, 2020; Duarte-Recalde, 2024), la cual se sustenta en inercias partidarias que limitan la incorporación de demandas sociales cambiantes y, por extensión, la representación democrática.

El desarrollo del trabajo parte del planteamiento de un marco conceptual que articula la responsividad democrática, las capacidades estatales y el institucionalismo histórico. Seguidamente, se realiza una revisión de la literatura sobre la debilidad estatal en Paraguay y luego se avanza con el análisis de las reformas administrativas implementadas en el país en las últimas décadas. En la conclusión analítica se sintetizan los mecanismos que explican tanto el éxito selectivo como los límites persistentes de estas reformas, y

se propone una agenda de investigación centrada en la relación entre las reformas estatales, la acumulación selectiva de capacidades y la responsividad democrática.

Marco conceptual

La responsividad democrática constituye una dimensión central de la calidad de la democracia, pues remite a la capacidad del sistema político para responder a las demandas, preferencias y necesidades de la ciudadanía. Si bien una democracia puede considerarse responsiva cuando las decisiones gubernamentales guardan relación con las preferencias expresadas mediante mecanismos de representación, competencia y participación, esta definición resulta limitada si se reduce a la existencia de elecciones regulares o a la alternancia en el poder (Morlino, 2014).

Desde el enfoque de la calidad democrática, la responsividad se entiende como la capacidad del sistema político para adoptar decisiones públicas que respondan de manera efectiva a las demandas de la ciudadanía. No obstante, como advirtió Susan Stokes (1999), la relación entre políticas públicas y elecciones no debe entenderse como una simple traducción del programa de campaña en acción de gobierno, porque los gobiernos no siempre están en condiciones de implementar linealmente las políticas prometidas. Su margen de acción depende de la información, las restricciones e incentivos que los votantes no observan plenamente; por ello, la representación democrática no puede evaluarse sólo por la fidelidad al mandato electoral, sino también por la capacidad de los ciudadanos para juzgar retrospectivamente lo que el gobierno efectivamente tenía la posibilidad de hacer hacer (Stokes, 1999, pp. 98-130).

La advertencia de Stokes invita a analizar cómo las instituciones estatales facilitan o limitan la acción de los gobiernos. En este punto, la discusión sobre la capacidad de respuesta de la democracia se conecta con la literatura sobre la capacidad estatal, ya que la posibilidad de responder a la ciudadanía depende de recursos que no se distribuyen de manera homogénea ni dentro del aparato estatal ni a lo largo del territorio.

La definición de capacidades estatales no ha alcanzado un consenso pleno en la literatura. A pesar de ello, Mariana Chudnovsky y Juan Olmeda (2025) señalan: “En sentido amplio, podríamos definirla como la habilidad del Estado para ordenarse, organizarse, generar recursos, hacer e impedir acciones” (p. 19), y agregan que el concepto también se utiliza para analizar el desempeño del Estado en la resolución de problemas públicos y en la provisión de servicios (p. 19). A esta definición general se suman enfoques que subrayan la necesidad de una estructura institucional perdurable y eficaz, la autonomía para formular e implementar preferencias propias y el llamado poder infraestructural — en términos de Mann (2015)—, entendido como la capacidad de penetrar en la sociedad e implementar decisiones en todo el territorio (pp. 22-23).

Una referencia empíricamente operativa sobre capacidades estatales es la propuesta por Hillel Soifer (2012), quien las conceptualiza como un fenómeno multidimensional que incluye la seguridad, la extracción y el aparato administrativo, dimensiones indispensables para evaluar tanto el poder infraestructural del Estado como su distribución desigual en el territorio. La capacidad de seguridad remite a la provisión de orden y protección y se observa indirectamente mediante indicadores de ausencia de seguridad, como el crimen violento, los linchamientos o el uso de la seguridad privada (Soifer, 2012, pp. 591-592).

La capacidad administrativa alude a la habilidad de gestionar funciones básicas del Estado mínimo, separando la capacidad de administrar de los servicios mismos, y puede observarse a través de indicadores como la administración censal, el registro de identidad y la vacunación, idealmente medidos en unidades subnacionales para captar las desigualdades territoriales (Soifer, 2012, pp. 591, 594). Finalmente, la capacidad extractiva se refiere a la habilidad estatal para movilizar recursos e imponer decisiones sobre la sociedad, ya que la extracción es una evaluación particularmente directa de la capacidad del Estado para implementar sus políticas; puede medirse mediante la composición impositiva, la recaudación per cápita y la proporción de la población trabajadora en el sector formal, atendiendo también a la distribución territorial de la recaudación (Soifer, 2012, pp. 591, 594-595) .

Entre las mencionadas, las capacidades administrativas no solo requieren la existencia formal de agencias estatales o la provisión visible de servicios básicos, sino que dependen en gran medida de la calidad organizacional de la burocracia encargada de su gestión. Este punto remite al argumento de Evans (1995), según el cual los Estados más eficaces combinan burocracias relativamente coherentes, profesionalizadas y meritocráticas con vínculos institucionalizados con actores sociales relevantes. La administración estatal, por tanto, no se fortalece mediante el aislamiento tecnocrático ni mediante la subordinación a intereses particulares, sino a través de una “autonomía enraizada” que le permite procesar las demandas sociales sin quedar capturada por ellas.

En América Latina, el desarrollo de las capacidades estatales ha sido, en general, limitado y desigual. Desde una perspectiva histórica, Centeno (2002) sostiene que en varios países de la región se configuró un Estado de gran tamaño

pero ineficaz, especialmente débil en el plano fiscal y caracterizado por una estructura institucional despótica, con escasa capacidad para implementar sus decisiones de manera efectiva en el territorio. De este modo, la persistente baja capacidad estatal en América Latina puede entenderse como resultado de trayectorias marcadas por la falta de presiones externas suficientes para fortalecer la burocracia, ampliar la base fiscal, centralizar el poder y consolidar una autoridad estatal robusta.

Por otra parte, si bien las instituciones estatales heredan las improntas históricas que las configuraron, estas pueden cambiar mediante distintos mecanismos. Según Mahoney y Thelen (2010), los cambios institucionales pueden producirse mediante transformaciones graduales y acumulativas, como el desplazamiento de reglas existentes, la incorporación de nuevas reglas a estructuras previas, la modificación de los efectos de las reglas debido a cambios en el contexto o la reinterpretación estratégica de normas vigentes. A continuación, se identifican los mecanismos que explican la consolidación selectiva de ciertas capacidades estatales y el rezago de otras, lo que configura la estructura fragmentaria que caracteriza al Estado paraguayo contemporáneo.

El desarrollo de capacidades en Paraguay

Revisitando al Estado y la economía

Las instituciones estatales necesitan explicarse históricamente porque son el resultado de conflictos políticos previos que distribuyeron recursos y poder de manera desigual (Mahoney y Thelen, 2010, pp. 6-8). Al revisar la literatura sobre el Estado y la economía en Paraguay, es posible rastrear cómo los problemas contemporáneos de responsividad democrática se inscriben en una trayectoria histórica

que ha configurado las capacidades estatales actuales. En este sentido, una reconstrucción de la formación de dichas capacidades a lo largo del siglo XX permite comprender mejor lo ocurrido en los últimos 35 años, en particular en el ámbito administrativo.

La trayectoria histórica del desarrollo económico paraguayo estuvo marcada por ciclos de expansión excepcionales que no se tradujeron en procesos sostenidos de desarrollo. Herken, Arce y Ovando (2011) distinguieron tres etapas entre 1940 y 2008: una primera fase de crecimiento débil y rezagado, condicionada por el impacto de la guerra civil de 1947; una segunda fase de fuerte dinamismo económico asociada al impulso de Itaipú; y una tercera etapa de crecimiento modesto o estancamiento, parcialmente revertida hacia fines de los años 2000 por un nuevo contexto externo favorable. Se observó, entonces, que el desarrollo de la economía paraguaya dependió en gran medida de shocks extraordinarios, sin que estos logran consolidarse en una transformación estructural sostenida.

El auge de los años setenta permite advertir con claridad la diferencia entre el crecimiento económico y el desarrollo. Durante esa década, el país experimentó un “crecimiento económico sin precedentes”, al que siguió “un periodo de recesión y estancamiento” entre 1982 y 1989 (Arce y Zárate, 2011, p. 209). Aunque los autores señalan que ese desempeño fue atribuible “en gran medida a las políticas internas llevadas a cabo en su momento” (Arce y Zárate, 2011, p. 225), el dinamismo de la etapa estuvo estrechamente vinculado a condiciones excepcionales, entre ellas la construcción de Itaipú, la masiva entrada de capitales, la expansión del empleo asociado a la obra pública y el crecimiento de actividades conexas de infraestructura y servicios. Asimismo, la expansión de la frontera agrícola, profundizada durante esa

década y acompañada de la modernización de la producción, reforzó una modalidad de expansión económica territorialmente selectiva, ya que incorporó nuevos espacios, fortaleció sectores dinámicos y amplió el circuito económico nacional (Duarte-Recalde y Rojas-Brítez, 2018), pero no derivó en una transformación estructural capaz de sostener, a largo plazo, una estrategia de desarrollo integrada y duradera.

La crisis de los años ochenta dejó claro que el crecimiento alcanzado en la década anterior enfrentaba profundos límites estructurales. El agotamiento del impulso generado por Itaipú, junto con la caída de los precios internacionales y la recesión regional, evidenció que el crecimiento de la década anterior no había estado acompañado de un desarrollo de capacidades estatales suficientes para anticipar cambios en el entorno económico, adaptar las políticas públicas y sostener el desarrollo a largo plazo. En este sentido, Arce y Zárate (2011) señalaron “la falta de una política que continuara en la siguiente década con el crecimiento de los años 70” (p. 225). Del mismo modo, destacaron “la falta de soluciones gubernamentales adecuadas al cambio de la coyuntura” y afirmaron que “el gobierno de Stroessner respondió de manera bastante superficial” (Arce y Zárate, 2011, p. 243). Problemas como “la elevada corrupción” y la “excesiva intervención estatal en la economía” pueden entenderse, entonces, no como fenómenos aislados, sino como rasgos de un orden político-institucional con escasa capacidad para sostener una política de desarrollo más allá de las condiciones excepcionales que habían impulsado el auge económico (Arce y Zárate, 2011, pp. 243-244).

Una parte importante de estos límites estructurales se explica por las dinámicas propias del régimen autoritario, que articuló la economía y el poder político mediante me-

canismos como la distribución de tierras públicas, la ejecución de proyectos de infraestructura y el manejo de empresas estatales, que funcionaron tanto como instrumentos de expansión económica como de control y de lealtad política, sumándose a todo ello el papel del contrabando como mecanismo adicional en este entramado.

Al respecto, Setrini (2011) sostenía que Stroessner aseguró apoyos mediante “el intercambio de recursos públicos, especialmente la tierra, el empleo en las empresas públicas y los contratos públicos relacionados con la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú”, así como mediante la concesión selectiva de “oportunidades de corrupción, el contrabando y el comercio ilícito, dando lugar a una economía informal” (p. 363). Mientras que Arce y Zárate (2011) señalaban que durante el régimen stronista “se permitió la corrupción y el contrabando como una forma de garantizar la lealtad militar al régimen” (p. 215). De este modo, la gestión prebendaria del aparato estatal coartó el desarrollo de capacidades institucionales capaces de desafiar esa lógica de administración particularista.

El agotamiento del ciclo expansivo y la crisis del régimen autoritario no sólo precipitaron el colapso del modelo político y económico predominante hasta entonces, sino que también crearon un escenario propicio para que el cambio de régimen de 1989 se convirtiera en una coyuntura crítica. En este contexto, la flexibilización de las restricciones heredadas generó oportunidades concretas para reorientar la trayectoria institucional del desarrollo. Sin embargo, este momento de apertura no aseguró necesariamente una ruptura profunda con los legados previos, sino que abrió un espacio de disputa y de redefinición gradual de las reglas y estructuras estatales (Mahoney y Thelen, 2010, pp. 6-8).

La transición democrática abrió así la posibilidad de redefinir la relación entre el Estado y la economía, en tanto habilitó gobiernos electos democráticamente que “tendrían la oportunidad de estructurar una estrategia económica y el desempeño económico resultante moldearía la vida de todos los habitantes del país” (Birch, 2011, p. 247). No obstante, este proceso se inició abruptamente, condicionado por la continuidad del Partido Colorado y por crecientes divisiones internas (Birch, 2011, p. 248), por lo que, aunque 1989 representó una coyuntura crítica en el ámbito político-electoral, esa apertura no supuso una ruptura similar en la administración del Estado.

Durante los años posteriores a 1989 se registraron reformas relevantes en materia económica y social, pero estas no derivaron en una transformación profunda de la administración estatal. Como señalaron Birch (2011) y Borda y Masi (2011), Paraguay continuó mostrando importantes debilidades institucionales, tanto en su capacidad para sostener políticas de desarrollo como en la regulación de los mercados y en la gestión eficiente de los recursos públicos. Birch advertía específicamente que “las fuerzas del mercado aparecen como limitadas para impulsar las mejoras necesarias” y “la informalidad y la ausencia de fortalezas institucionales claves parecen restringir el poder de los mercados para producir resultados eficientes y equitativos” (2011, p. 281).

El crecimiento posterior a la transición continuó dependiendo en gran medida de condiciones externas favorables. Hacia fines de los años 2000, la recuperación económica estuvo asociada a “una demanda internacional significativa de alimentos” y a “un aumento importante del precio de *commodities*” (Herken et al., 2011, pp. 11). Esta dinámica reforzó la vulnerabilidad estructural del país, ya que la economía mantenía “una fuerte dependencia de los precios relativos

del mercado” y “una alta tasa de volatilidad de la tasa real de cambio”, lo que exigía “una política económica inteligente para contrarrestar posibles *shocks externos* de carácter negativo” (Herken et al., 2011, pp. 11-12). Asimismo, Paraguay se consolidó como “exportador neto de energía hidroeléctrica, pero sin una industrialización acelerada” (Herken et al., 2011, p. 11). Este nuevo ciclo presentó una oportunidad adicional para fortalecer las capacidades estatales orientadas al desarrollo a largo plazo, vinculada a una mayor disponibilidad de recursos que incidieron en el crecimiento de la economía paraguaya.

Sin embargo, el aprovechamiento de esa ventana de oportunidad estuvo condicionado por la persistencia del clientelismo en la democracia. Como plantea Setrini (2011, p.332), el clientelismo siguió operando como “una institución social y política, profundamente arraigada en el Paraguay”, aunque dejó de funcionar bajo un control monopólico y pasó a organizar una competencia más plural por el acceso a bienes, cargos y servicios públicos.

Esto condicionó el desarrollo de capacidades estatales orientadas a la provisión universal de bienes públicos, ya que favoreció “la prestación de bienes divisibles y privados en lugar de la prestación de bienes públicos” (Setrini, p. 333). Aun así, estos legados no impidieron por completo la emergencia de áreas acotadas de desarrollo institucional, lo que lleva a examinar las reformas que lograron estabilizar las reglas más impersonales y fortalecer las capacidades estatales en determinados sectores del aparato público.

El desarrollo de capacidades estatales

En los últimos 35 años, las capacidades estatales en Paraguay se han desarrollado de manera fragmentada, limitadas por legados estructurales que han obstaculizado su

transformación. En este sentido, Borda y Masi advertían ya en 2011 que el Estado paraguayo “ha realizado importantes transformaciones institucionales” en los años posteriores al régimen autoritario, aunque estas “no tuvieron una aplicación total y completa dentro del país” (2011, p. 327). A la luz de Mahoney y Thelen (2010), ello sugiere una trayectoria de cambio gradual y desigual, antes que una ruptura plena con las estructuras heredadas. Sin embargo, los avances parciales observados durante este periodo desplazan el análisis desde una visión dicotómica —Estado fuerte versus Estado débil— hacia otra centrada en la distribución desigual de capacidades estatales. Así, incluso en un contexto atravesado por relaciones clientelares y por intereses particulares arraigados en la burocracia, fue posible el desarrollo institucional de determinadas áreas de la gestión pública, con mayores capacidades para ordenar y sostener su funcionamiento.

El período comprendido entre fines de los años noventa y los años dos mil resulta relevante para observar estas reformas estatales parciales en Paraguay. En esos años, la necesidad de fortalecer la gobernanza, mejorar la regulación pública y ordenar el funcionamiento administrativo del Estado cobró mayor centralidad. En este marco, y de acuerdo con el diagnóstico general de Borda y Masi (2011), puede sostenerse que las reformas impulsadas en democracia apuntaron a corregir algunas debilidades institucionales. Sus efectos fueron desiguales, pero se volvieron particularmente visibles en el plano fiscal-administrativo, donde comenzaron a consolidarse ciertos instrumentos de gestión, control y recaudación.

La dimensión fiscal-administrativa fue, en efecto, uno de los ámbitos en los que se observaron avances más claros. La crisis fiscal de fines de los noventa y comienzos de los 2000 impulsó un conjunto de reformas orientadas a fortalecer la

recaudación, a ordenar el gasto público y a mejorar ciertas capacidades de gestión estatal. Borda y Masi (2011, p. 293) señalaron que el déficit fiscal comenzó a revertirse a partir de 2003 y que reformas como la Ley de Adecuación Fiscal de 2004, la reforma de las cajas fiscales, la renegociación de la deuda pública y la adopción de un nuevo Código Aduanero permitieron mejorar los ingresos estatales y elevar la presión tributaria. Asimismo, destacaban que la creación de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas contribuyó a reducir la discrecionalidad en las licitaciones y a reforzar el control sobre dicho proceso.

En la misma línea, Birch (2011) coincidía en que la reforma fiscal y administrativa de esos años buscó mejorar la administración estatal y modernizar las prácticas de gestión pública. El Banco Mundial (2005), por su parte, sostuvo que la reforma del Estado se había convertido en una prioridad para el gobierno iniciado en 2003, pero advirtió que la persistencia de un marco institucional débil seguía generando fuertes resistencias al cambio. En particular, mostró que incluso en el Ministerio de Hacienda —una de las agencias con mayores capacidades técnicas y un liderazgo más comprometido con la mejora del desempeño— persistían problemas estructurales ligados al padrinazgo político, la rigidez del régimen de personal, la débil coordinación interna y una cultura administrativa más orientada al trámite que a los resultados.

Con todo, la capacidad fiscal paraguaya siguió mostrando debilidades estructurales. Ya en 2017, Borda y Caballero señalaban que las limitaciones de la capacidad extractiva del Estado restringían el financiamiento del gasto público y de la inversión, una problemática que persiste. La OCDE indica que en 2024 la recaudación tributaria representó solo el 14,9% del PIB, por debajo del promedio regional de Amé-

rica Latina y el Caribe (21,3%). Asimismo, advierte que la estructura tributaria continúa apoyándose, sobre todo, en el IVA y otros impuestos indirectos, mientras que los tributos directos mantienen una participación limitada. De acuerdo con estos organismos internacionales, esta baja recaudación tributaria se debe a factores como las bajas tasas legales, la alta informalidad, la estrecha base del impuesto a la renta personal y la existencia de numerosas exenciones y deducciones tributarias (OCDE et al., 2026; Banco Mundial, 2025).

Ahora bien, el FMI (2025) señala que los ingresos tributarios del gobierno central aumentaron en 2024, impulsados sobre todo por una mejora de la recaudación del impuesto a la renta y del IVA, y vincula ese desempeño tanto a la recuperación económica como a medidas recientes de administración tributaria. Entre las medidas implementadas se destacan la expansión de la facturación electrónica, el fortalecimiento de los controles y la integración de las funciones tributarias y aduaneras en la Dirección Nacional de Ingresos Tributarios (DNIT), cambios que el Banco Mundial (2025) identifica como parte de un proceso de modernización de la gestión fiscal y de fortalecimiento de las capacidades administrativas del Estado.

A su vez, la baja capacidad extractiva no impidió por completo la aparición de avances parciales en otros ámbitos de la institucionalidad pública. Distintos diagnósticos sobre Paraguay destacan progresos en la coordinación gubernamental, la planificación estratégica, la articulación entre planificación y presupuesto, la profesionalización del servicio civil, la transparencia y el gobierno abierto (OCDE, 2018; Iturburu, 2014; Dumas, 2017). Estos avances pueden entenderse como formas acotadas de desarrollo institucional, ya que, si bien la capacidad del Estado para fortalecer

procesos de gestión y organización interna ha sido desigual y no se ha extendido plenamente a todo el conjunto de la administración pública, sí ha permitido mejoras parciales en ciertas áreas.

La articulación entre la planificación estratégica y el presupuesto constituye una dimensión relevante, aunque todavía incompleta, del fortalecimiento estatal. La OCDE (2018) ha destacado los esfuerzos realizados en Paraguay para vincular el sistema de planificación plurianual con el presupuesto, de modo que las prioridades definidas en la planificación dispongan de “los recursos financieros necesarios para alcanzar los objetivos estratégicos definidos en el plan” (p. 83). En este sentido, además de ser un instrumento técnico, el presupuesto se presenta como “el documento político central del gobierno que expone la priorización de objetivos y recursos” (OCDE, 2018, p. 82). Sin embargo, el propio informe advierte que aún “no existe un marco general para monitorear y evaluar la implementación del plan” (p. 97), lo que limita el alcance efectivo de dicha articulación. Por ello, más que una capacidad plenamente consolidada, el vínculo entre planificación y presupuesto debe entenderse como un avance parcial, cuya contribución a la capacidad estatal depende de su traducción en procesos sostenidos de programación, asignación, ejecución y evaluación.

Las reformas en materia de compras públicas y transparencia fortalecieron las capacidades estatales para la planificación, la coordinación y el control de la gestión pública. La OCDE (2018) sitúa este proceso dentro de una agenda más amplia que comprende “la contratación pública, la gestión de los recursos humanos y el gobierno abierto” (p. 44), lo que evidencia que estas reformas integran una estrategia de modernización de la gobernanza estatal. En este marco, el fortalecimiento de los procedimientos de contratación y

de los mecanismos de planificación contribuye a regular el uso de los recursos públicos y reducir la discrecionalidad administrativa. El informe destaca, en particular, la importancia de instrumentos destinados a “planificar, programar, presupuestar, ejecutar y monitorear las políticas públicas”, entre ellos “el plan de contratación pública y el presupuesto” (OCDE, 2018, p. 70). No obstante, el impacto de estas reformas depende de su incorporación efectiva en rutinas administrativas sostenidas y de su capacidad para transformar las prácticas de gestión más allá del plano normativo.

Por otro lado, la profesionalización del servicio civil también constituye una dimensión clave del fortalecimiento estatal, ya que la institucionalización de sus niveles operativos, técnicos y profesionales es una condición básica para mejorar la administración pública (Borda y Masi, 2011, p. 328). Borda y Masi advirtieron que en los años posteriores al cambio de régimen la profesionalización burocrática seguía enfrentando restricciones estructurales que limitaban el fortalecimiento de las capacidades administrativas del Estado, como “los efectos de las prácticas clientelistas y prebendarías que no han permitido la profesionalización de los funcionarios públicos”, el “deficiente proceso de capacitación formal en el Estado” (Borda y Masi, 2011, pp. 327-328) y la persistencia de “reglas poco claras y efectivas en materia de servicio civil”, en un sector público “caracterizado por la ineficiencia, la informalidad y la poca transparencia en la gestión de las instituciones públicas” (p. 328). En otras palabras, la profesionalización del empleo público aparecía como una condición para el fortalecimiento estatal, pero también como uno de sus principales núcleos problemáticos.

Precisamente porque el empleo público ha sido históricamente un recurso central de intermediación política en Paraguay, su reforma no puede reducirse a una cuestión

meramente administrativa. Modificar los criterios de acceso al Estado implica alterar la distribución de los beneficios asociados a los cargos, los salarios y las trayectorias burocráticas. Hetherington (2018) destacó el carácter ambivalente de la reforma del servicio civil durante el gobierno iniciado en 2012: si bien fortaleció la profesionalización y la meritocratización del aparato estatal, también redujo las formas tradicionales de acceso al empleo público y profundizó una división entre “expertos” y “clientes”, con efectos adversos para los sectores campesinos y una mayor gravitación de actores con mayores credenciales técnicas y educativas (pp. 1-2). Desde esta perspectiva, las reformas meritocráticas pueden fortalecer las capacidades administrativas, pero también reordenar los mecanismos de intermediación política y generar nuevas exclusiones.

Lafuente y Schuster (2014) situaron este proceso en una trayectoria de reformas incrementales al mostrar que, entre 2008 y 2012, la profesionalización avanzó sobre todo mediante selecciones meritocráticas en instituciones con voluntad de cooperar con la entonces Secretaría de la Función Pública, mientras que las reformas de mayor alcance —como la racionalización de la política salarial— encontraron mayores obstáculos al activar simultáneamente a un mayor número de actores con poder de veto. Así, la profesionalización del servicio civil aparece como un proceso políticamente conflictivo, cuyo avance resulta más viable cuando adopta formas graduales, parciales y técnicamente acotadas.

Los diagnósticos de la OCDE, de Iturburu y de Dumas refuerzan esta interpretación. La OCDE (2018) sitúa las reformas del servicio civil dentro de los esfuerzos por profesionalizar la administración pública paraguaya, mejorar la eficiencia del Estado y fortalecer la transparencia y

la meritocracia en la gestión del empleo público. A su vez, los diagnósticos de Iturburu (2014) y Dumas (2017) permiten observar el carácter acumulativo, aunque incompleto, de esta trayectoria: el índice agregado de desarrollo del servicio civil pasó de 12 en 2004 a 26 en 2013 y a 40 en 2017, mientras que el índice de mérito aumentó de 13 a 40 y luego a 60 (Dumas, 2017, p. iv).

Sin embargo, la profesionalización burocrática no depende solo de la aprobación de normas de ingreso por mérito, sino también de la consolidación de sistemas de información, de reglas de carrera, de políticas salariales, de evaluación del desempeño y de mecanismos de coordinación entre las agencias centrales de gestión. Por ello, Iturburu (2014, p.4) identificó entre los desafíos pendientes la implantación del Sistema Integrado Centralizado de la Carrera Administrativa (SICCA) y del Portal Único de Empleo Público, una mayor articulación entre la entonces Secretaría de la Función Pública —actualmente integrada al Ministerio de Economía y Finanzas como autoridad rectora del servicio civil en el Poder Ejecutivo— y otros actores relevantes, el fortalecimiento de las unidades de gestión y desarrollo de personas, la aplicación efectiva de herramientas de planificación, el desarrollo de la alta dirección pública, la mejora de la eficiencia del servicio civil y la profundización de la rendición de cuentas a la ciudadanía.

De esta manera, las reformas revisadas pueden entenderse como expresiones de un desarrollo institucional fragmentario: introdujeron reglas impersonales, procedimientos monitoreables, criterios técnicos y mayores niveles de transparencia, pero no eliminaron los incentivos políticos asociados al patronazgo o la discrecionalidad. Su importancia radica en que fortalecieron capacidades específicas de la gestión fiscal, la planificación, la regulación, las compras

públicas y el servicio civil, pero sin generar una capacidad de intervención homogénea en todo el territorio ni en todos los sectores. En términos de responsividad democrática, esto implica que el Estado mejoró parcialmente algunos instrumentos para procesar las demandas sociales y traducirlas en políticas públicas, pero esa capacidad siguió siendo desigual, sectorial y condicionada por limitaciones estructurales persistentes. Por ello, queda por interpretar bajo qué condiciones los cambios institucionales logran estabilizarse y ampliar las capacidades necesarias para producir respuestas públicas de mayor alcance.

Conclusión: mecanismos de desarrollo institucional y agenda de investigación

La transición democrática en Paraguay propició un marco favorable para impulsar reformas orientadas a modernizar el Estado y fortalecer sus capacidades institucionales, debido a la instauración de mecanismos de rendición de cuentas electorales y la apertura a la incidencia ciudadana en el gobierno. Las reformas revisadas muestran que este proceso avanzó de manera fragmentaria: si bien fortaleció capacidades específicas de gestión fiscal, planificación, regulación, compras públicas y servicio civil, no logró extenderlas a todo el conjunto de las áreas de política pública ni a todo el territorio. En términos de responsividad democrática, ello supuso una mejora parcial de los instrumentos disponibles para procesar las demandas sociales y convertirlas en políticas públicas, aunque dentro de un patrón todavía condicionado por formas particularistas de intermediación estatal.

Este desarrollo fragmentario de las capacidades estatales debe entenderse a la luz de los mecanismos de reproduc-

ción del sistema político. Como señalan Duarte-Recalde y Dosek (2026), la estabilidad del sistema político paraguayo se sostiene en la vigencia de partidos tradicionales con amplias estructuras territoriales y capacidad de mediación en el acceso a los recursos públicos. Esto permite explicar por qué algunas reformas pueden avanzar sin alterar necesariamente las dinámicas políticas que limitan la responsividad democrática: el Estado puede fortalecer instrumentos específicos de gestión sin modificar de manera extensiva los canales que organizan el acceso a bienes, cargos y servicios públicos. Esta diferencia ayuda a comprender por qué ciertas reformas logran consolidarse, mientras que otras encuentran mayor resistencia.

A partir de esa tensión entre el fortalecimiento institucional y la intermediación política, las reformas parecen tener mayores probabilidades de consolidarse cuando son incrementales, técnicamente acotadas, susceptibles de monitoreo, articuladas con agencias centrales de gestión y favorecidas por ventanas políticas domésticas. En cambio, encontrarían mayores obstáculos cuando alterarían directamente la distribución de cargos, rentas y recursos territoriales o los canales de intermediación política que organizan el acceso al Estado.

Los hallazgos permiten dejar de ver al Estado paraguayo solo como débil y, en cambio, preguntarse en qué lugares, de qué manera y bajo qué condiciones logra desarrollar capacidades. Las limitaciones estructurales y las inercias institucionales condicionan ese proceso, pero no eliminan la agencia de los actores políticos, burocráticos y técnicos que impulsan, bloquean o reorientan reformas en coyunturas específicas. Desde esta perspectiva, comprender la responsividad democrática exige analizar cómo esas capacidades se construyen, se afianzan o se erosionan, y en qué medida

permiten ampliar la capacidad del Estado para producir respuestas públicas más universales, consistentes y equitativas.

Este enfoque abre, además, una agenda de investigación orientada a examinar distintas áreas de política pública en las que, pese a los legados de patronazgo, la baja capacidad fiscal y la fragmentación institucional, también pudieron haberse desarrollado capacidades estatales parciales o procesos de institucionalización selectiva. Avanzar en esa dirección permitirá comprender con mayor precisión los factores que favorecen o limitan la construcción de capacidades estatales y, con ello, las posibilidades de fortalecer una responsividad democrática de mayor alcance.

Bibliografía

- Abente, D. (2012). Estatalidad y Calidad de la Democracia en Paraguay. *América Latina Hoy*, 60, 43–66.
- Arce, L., & Zarate, W. (2011). Auge económico, estancamiento y caída de Stroessner, 1973-1989. En F. Masi & D. Borda (Eds.), *Estado y economía en Paraguay. 1870-2010* (pp. 209–246). CADEP.
- Banco Mundial. (2005). *Paraguay - Institutional and Governance Review - Breaking with Tradition: Overcoming Institutional Impediments to Improve Public Sector Performance* [Text/HTML]. World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/652941468288308826>
- Banco Mundial. (2025, octubre 6). *Greening Paraguay's Taxes and Tax Expenditures* [Text/HTML]. World Bank. <https://documents.worldbank.org/pt/publication/documents-reports/documentdetail/099100625163524451>
- Barreda, M., & Bou, M. (2010). La calidad de la democracia paraguaya: Un avance sobre caminos tortuosos. *América Latina Hoy*, 56, 133–161. <https://doi.org/10.14201/alh.7789>

- Birch, M. (2011). Generando Crecimiento Sustentable en un Contexto Democrático. 1989-2009. En F. Masi & D. Borda (Eds.), *Estado y economía en Paraguay. 1870-2010* (pp. 247–285). CADEP.
- Borda, D., & Caballero, M. (2017). Desempeño e Institucionalidad Tributaria en Paraguay. *Población y Desarrollo*, 23(44), 60–71. [https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2017.023\(44\)060-071](https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2017.023(44)060-071)
- Borda, D., & Masi, F. (2011). Breves Consideraciones sobre la Institucionalidad Pública en Paraguay. En F. Masi & D. Borda (Eds.), *Estado y economía en Paraguay 1870-2010* (pp. 288–331). CADEP.
- Centeno, M. A. (2002). *Blood and Debt: War and the Nation-State in Latin America*. Pennsylvania State University Press.
- Chudnovsky, M., & Olmeda, J. C. (2025). Revisión de literatura sobre capacidades estatales. En J. F. Londoño (Ed.), *Repensar las capacidades estatales*. CAF. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2526>
- Duarte-Recalde, L. R. (2015). A qualidade da democracia paraguaia: Entre debilidades persistentes e avanços truncados. *Sociedade e Cultura*, 18(2), 91–102. <https://doi.org/10.5216/sec.v18i2.42377>
- Duarte-Recalde, L. R. (2024). Consecuencias de un sistema de partidos osificado: Elecciones generales en Paraguay 2023. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 33, Article. <https://doi.org/10.26851/RUCP.33.1>
- Duarte-Recalde, L. R., & Dosek, T. (2026). Paraguay: Stable Political System Amid Growing Challenges. En *Reference Module in Social Sciences*. Elsevier. <https://doi.org/10.1016/B978-0-443-40449-8.00005-7>
- Duarte-Recalde, L. R., & Rojas-Brítez, G. (2018). Economía política da estrutura econômica agro-exportadora no Paraguai. En L. de O. Xavier & C. F. D. Avila (Eds.), *Política, Cultura e Sociedade na América Latina: Estudos interdisciplinares e comparativos* (1a ed., Vol. 5, pp. 221–245). Editora CRV.
- Dumas, V. (2017). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay (2017). *IDB Publications*. (Paraguay). <https://doi.org/10.18235/0009638>

- Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2025). Paraguay: Fifth Review Under the Policy Coordination Instrument, Request for Modification of a Quantitative Target and Resetting of Reform Targets, Third Review Under the Arrangement Under the Resilience and Sustainability Facility, Rephrasing of Reform Measures, and Requests for Extension of the Policy Coordination Instrument and the Resilience and Sustainability Facility Arrangement—World Bank Assessment Letter for the Resilience and Sustainability Facility Update. *IMF Staff Country Reports*, 2025(161). <https://doi.org/10.5089/9798229015301.002.A002>
- Herken, J. C., Arce, L., & Ovando, F. (2011). La Economía del Paraguay entre 1940-2008. Crecimiento. Convergencia Regional e Incertidumbres. En F. Masi & D. Borda (Eds.), *Estado y economía en Paraguay. 1870-2010* (pp. 55–113). CADEP.
- Hetherington, K. (2018). Peasants, Experts, Clients, and Soybeans: The Fixing of Paraguay's Civil Service. *Current Anthropology*, S000–S000. <https://doi.org/10.1086/695715>
- Iturburu, M. (2014). Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Paraguay. *IDB Publications*. (Paraguay). <https://doi.org/10.18235/0009584>
- Lafuente, M., & Schuster, C. (2014). *Estrategias para la profesionalización del servicio civil: Lecciones aprendidas del caso paraguayo* (Nota Técnica IDB-TN-687). Banco Interamericano de Desarrollo. <http://dx.doi.org/10.18235/0009583>
- Mahoney, J., & Thelen, K. A. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. En *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (pp. 1–37). Cambridge University Press.
- Mann, M. (2015). Poder Infraestructural Revisitado. En C. H. Acuña (Ed.), *Capacidades Estatales. Diez Textos Fundamentales* (pp. 107–126). CAF.
- Morlino, L. (2014). *La calidad de las democracias en América Latina: Informe para IDEA Internacional*. International IDEA. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/la-calidad-de-las-democracias-en-america-latina.pdf>

- Nickson, A. (2004). Development prospects for Paraguay under the government of President Duarte Frutos. *Elcano Royal Institute*. <https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/development-prospects-for-paraguay-under-the-government-of-president-duarte-frutos/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2018). Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Paraguay: Hacia un desarrollo nacional mediante una gobernanza pública integrada. *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, 2018*. <https://doi.org/10.1787/9789264304017-es>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Centro Interamericano de Administraciones Tributarias, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), & Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2026). Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2026. *IDB Publications*. (Latin America). <https://doi.org/10.18235/0014032>
- Piñeiro Rodríguez, R., & Rosenblatt, F. (2020). Stability and incorporation: Toward a new concept of party system institutionalization. *Party Politics*, 26(2), 249–260. <https://doi.org/10.1177/1354068818777895>
- Setrini, G. (2011). Veinte años de democracia electoral en Paraguay: Del clientelismo monopólico al clientelismo plural. En F. Masi & D. Borda (Eds.), *Estado y economía en Paraguay. 1870-2010* (pp. 327–299). CADEP.
- Soifer, H. D. (2012). Measuring State Capacity in Contemporary Latin America. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 32(3), 585–598.
- Stokes, S. (1999). What do policy switches tell us about democracy? En A. Przeworski, S. C. Stokes, & B. Manin (Eds.), *Democracy, Accountability, and Representation* (pp. 98–130). Cambridge University Press.



Comentarios: Diego Abente Brun

Ha sido un placer participar en este panel organizado para conmemorar los 35 años de CADEP, institución pionera en el análisis de la economía paraguaya y de sus desafíos de cara al desarrollo.

Responsividad democrática y capacidades estatales en Paraguay

Quiero comenzar señalando lo que me parece más productivo del trabajo de Rocío Duarte. La articulación entre responsividad democrática y capacidades estatales pone sobre la mesa algo que en Paraguay se discute poco con rigor: que no basta con tener elecciones si el Estado no tiene la capacidad de convertir demandas en políticas públicas que funcionen. Esto mueve la conversación de la democracia como procedimiento hacia la democracia como construcción de República.

El concepto de “desarrollo institucional selectivo” me parece especialmente útil porque nos obliga a abandonar la idea de un Estado paraguayo uniformemente débil. La pregunta más productiva no es simplemente “¿por qué el Estado es débil?”, sino “¿en qué ámbitos logró consolidar capacidades, por qué lo hizo allí y por qué no pudo hacerlo en otros?”. Esa distinción abre una agenda analítica mucho más precisa.

También rescato la reconstrucción histórica: la democratización modificó las reglas de la competencia política, pero no eliminó las lógicas clientelares previas. Más bien produjo un “clientelismo más plural y competitivo”. Igualmente valiosa es la identificación de las condiciones bajo las cuales las reformas avanzan —cuando son incrementales, acotadas y monitoreables— y de aquellas en que se bloquean —cuando afectan la distribución de cargos, rentas y contratos—.

Algunas observaciones

Primero, el marco asume que existen demandas sociales articuladas que el Estado debe procesar. Pero, en Paraguay, ¿cómo se construyen esas demandas? La debilidad estatal y el clientelismo probablemente operan también sobre lo que la gente considera posible pedir. Falta un eslabón sobre la sociedad civil como articuladora de demanda.

Segundo, el marco teórico usa el aporte de Peter Evans y su concepto de “autonomía enraizada”, que supone una burocracia weberiana conectada con sectores productivos. Eso, sin embargo, está lejos de la realidad paraguaya. ¿Cómo funciona ese concepto cuando el enraizamiento es fundamentalmente clientelar?

Tercero, sobre los avances en reformas macro fiscales, compras públicas y servicio civil : ¿quiénes impulsan estas reformas? ¿Coaliciones domésticas? ¿Organismos internacionales? ¿Tecnocracias aisladas? La respuesta condiciona la sostenibilidad de lo logrado.

Cuarto, hay una tensión entre la conclusión de que las reformas exitosas son incrementales y la magnitud del problema. Si la baja recaudación impide financiar políticas universales , ¿alcanza el incrementalismo para resolver un déficit estructural? ¿No se necesitan en algún momento reformas de mayor calado?

Desafíos de la política paraguaya para consolidar la democracia. Avances, estancamientos y retrocesos

El trabajo de José Tomás Sánchez y Marlene Palma ofrece un balance ordenado de la trayectoria democrática paraguaya. La estructura de avances, estancamientos y retrocesos permite organizar una discusión que a veces se vuelve caótica.

En materia de avances, documenta con datos la reducción de pobreza, el crecimiento del PIB, la expansión de la clase media y el grado de inversión obtenido de Moody's en 2024 y Standard & Poor's en 2025 . No son logros menores. En lo electoral, la regularidad de los comicios desde las municipales de 1991 hasta las presidenciales de 2023 muestra que la democracia electoral se ha consolidado .

Donde el trabajo adquiere mayor fuerza analítica es en la discusión sobre estancamientos y retrocesos. La deuda del control horizontal del poder, siguiendo a O'Donnell, está bien planteada: autoridad legal, independencia y capacidad de sanción son condiciones que no se cumplen plenamente. Y el concepto de “hiperpartidismo” para describir el tránsito de Cartes a Peña tiene sustento empírico claro: en el gabinete de Cartes, 17 nombramientos respondían a un rol técnico y 8 a uno político-partidario; en el de Peña, la relación se invierte: 6 técnicos contra 19 político-partidarios. La fuente de confianza pasa de personal —13 casos en Cartes— a partidaria —18 en Peña—. Eso documenta un proceso de colonización partidaria del Estado.

Los datos sobre la hegemonía colorada —80 años de gobierno para 2028, con una sola interrupción— y el predominio creciente en el Congreso (de 52% a 60% en Diputados, de 38% a 51% en el Senado) plantean la pregunta sobre los límites de una democracia sin alternancia real.

Observaciones

Primero, la presentación pone los logros macroeconómicos como “avances de la democracia”. El grado de inversión premia principalmente estabilidad fiscal, no la calidad institucional. ¿Puede un país obtener grado de inversión mientras su accountability horizontal se deteriora? Eso dice algo sobre los límites de esos indicadores.

Segundo, el concepto de hiperpartidismo necesita mayor desarrollo teórico. ¿Es un fenómeno nuevo o la restauración, bajo nuevas condiciones, del modelo stronista de partido-Estado? ¿Estamos frente a un stronismo 2.0? La diferencia entre el “hiperpartidismo” y el partidismo normal de cualquier democracia no reside en la presencia de partidos en el gobierno, sino en la colonización de los órganos de control. Ese punto conviene explicitarlo con mayor fuerza.

Tercero, los datos de Latinobarómetro 2024 sobre la disposición a aceptar un gobierno no democrático que “resuelva problemas” son preocupantes. Pero falta conectar causalmente ese desencanto con los retrocesos documentados. ¿La gente se desencanta porque percibe el hiperpartidismo? ¿O porque la democracia no le resuelve problemas cotidianos? Las implicaciones políticas son distintas.

¿Qué se intercambia en el clientelismo hoy? Apuntes para la teorización y estudio empírico del clientelismo tecnocrático

Gustavo Setrini nos presenta una lectura ambiciosa de la evolución de un concepto central para comprender la política paraguaya: el clientelismo. Su objetivo es indagar qué se intercambia hoy, cómo ha mutado el fenómeno y de qué manera opera en la actualidad.

La discusión sobre el Estado como amortiguador de riesgos es lo que más me interesa del trabajo. La idea de que la mediación política garantiza la acumulación subsidiada de las élites económicas invierte la lectura habitual: el clientelismo no es solo distribución de migajas hacia abajo, sino protección del capital hacia arriba. Es un Estado que socializa riesgos y privatiza ganancias.

Y el concepto de “formalidad selectiva”, con su “embudo algorítmico” —métricas sesgadas que excluyen a la mayoría mientras un “navegador burocrático” sorteja las barreras para sus leales—, describe bien cómo opera el clientelismo cuando el Estado se moderniza formalmente. Ya no es el patrón que entrega directamente un bien; es un gestor tecnocrático que manipula los códigos del sistema. El clientelismo se vuelve menos visible porque se disfraza de procedimiento técnico.

Observaciones

Primero, el concepto de “exclusión algorítmica” necesita mayor precisión. ¿Estamos hablando literalmente de algoritmos digitales —sistemas de focalización, scoring, bases de datos— o es una metáfora de cualquier procedimiento burocrático que produce exclusión? La distinción importa porque las intervenciones son diferentes: en un caso es un problema de diseño tecnológico, en el otro es discrecionalidad burocrática vestida de formalidad.

Segundo, la transición hacia el Estado tecnocrático merece más desarrollo. ¿Cuándo empieza? ¿Con las reformas de los 2000? ¿Con la digitalización? ¿Con los programas de transferencias condicionadas? Identificar el momento y los actores ayudaría a entender si es un diseño deliberado o una consecuencia no buscada de la modernización administrativa.

Tercero, el “Estado planilla” en INDERT, las transferencias sociales y los beneficios dirigidos son un terreno empírico que la presentación menciona sin desarrollar. ¿Cómo opera concretamente la planilla? ¿Quién controla las listas? ¿Cómo se articula la focalización técnica —que debería ser impersonal— con la intermediación política —que es personal por definición—?

Cuarto, sobre la seccional como “punto ciego”: la pregunta de si compite con la burocracia estatal o la complementa probablemente no tiene una respuesta única. Puede ser competidora para cargos locales y complementaria para facilitar acceso a programas nacionales. Esa ambigüedad funcional es lo que hace tan resiliente al sistema.

Quinto, el marco tiende a presentar el clientelismo como un sistema coherente y sin fisuras. Pero cabe preguntarse dónde están las fallas, las resistencias, los cortocircuitos. ¿No hay ciudadanos que rechazan la intermediación? ¿No hay burócratas que defienden la impersonalidad de los procedimientos? ¿No hay momentos en que el embudo algorítmico falla y produce inclusión no prevista? Incorporar esas grietas haría el modelo más completo.

Hay, además, una pregunta de fondo que me parece ineludible: ¿no corremos el riesgo de un *conceptual stretching*, en el sentido de Sartori? Es decir, al denominar “clientelismo” a todo intercambio político —desde la encomienda colonial hasta el bypass algorítmico, pasando por el Estado planilla—, ¿no terminamos trabajando con un concepto de baja densidad connotativa y máxima denotación, que abarca tanto que pierde capacidad discriminante? La literatura clásica, desde Scott en adelante, definió el clientelismo con atributos precisos: vínculos diádicos, asimétricos y perdurables. Si ampliamos el concepto hasta incluir cualquier forma de intermediación selectiva en el acceso a bienes públicos,

ganamos en extensión, pero perdemos precisión analítica. La pregunta, entonces, es si todo lo que Gustavo Setrini describe debe llamarse clientelismo, o si algunos fenómenos —corrupción burocrática, patronazgo partidario, captura regulatoria— requieren nombres propios y explicaciones diferenciadas.

Finalmente, es importante dialogar con la literatura sobre informalidad institucional —Helmke y Levitsky—, instituciones extractivas —Acemoglu y Robinson— y, especialmente, con los estudios sobre clientelismo en Paraguay —entre otros, Turner, 1993, Abente, 1995; Céspedes, 2007; Rivarola, 2007, Morínigo, 2008, Lachi y Rojas Scheffer, 2018; Nichols, 1963; Rivarola, 2007; Turner, 1993—. Por ejemplo, la conexión histórica entre la formación de los partidos políticos y el clientelismo es un dato importante (Abente, 1995): muestra la transformación de un clientelismo socioeconómico —a lo Scott— en uno político que se consolida y estatiza con la dictadura y ayuda a comprender tanto la resiliencia del Partido Liberal, que sobrevivió a 50 años de persecución, como la del Partido Colorado, que tras perder el poder en 1904 volvió en 1947 a ser un factor decisivo de poder.



LA SITUACIÓN DE LA POBREZA Y EL EMPLEO EN PARAGUAY



El cuentapropismo en Paraguay: hacia una tipología sociológica de las trayectorias económicas



Diana García

Introducción

En Paraguay, el cuentapropismo constituye una realidad particularmente significativa. Miles de personas desarrollan actividades comerciales, productivas y de servicios bajo esta modalidad, configurando un espacio social altamente heterogéneo donde conviven vendedores ambulantes, pequeños comerciantes, productores familiares, prestadores de servicios personales y microemprendedores con diferentes niveles de consolidación. Sin embargo, esta diversidad suele quedar invisibilizada detrás de categorías estadísticas que agrupan bajo una misma denominación experiencias profundamente distintas en cuanto a recursos disponibles, estrategias familiares, expectativas de crecimiento y capacidades de acumulación.

La mayor parte de la literatura sobre emprendedurismo ha interpretado este fenómeno desde perspectivas económicas, privilegiando el análisis de la innovación, la creación de empresas y las motivaciones individuales para emprender. Especialmente influyente ha sido la distinción entre emprendimientos por necesidad y emprendimientos por oportunidad, utilizada ampliamente para comparar ecosistemas emprendedores y explicar diferencias entre países. Aunque esta clasificación ha aportado herramientas valiosas para el estudio del emprendimiento, presenta limitaciones importantes cuando se pretende comprender la complejidad del cuentapropismo en sociedades caracterizadas por altos niveles de desigualdad e informalidad laboral.

La evidencia obtenida desde el abordaje sociológico muestra que las trayectorias de los cuentapropistas difícilmente puedan reducirse a una decisión originada exclusivamente por la necesidad o por la identificación de una

oportunidad de mercado. Las experiencias analizadas revelan procesos dinámicos en los cuales las personas combinan estrategias de supervivencia, aprendizajes acumulados, redes familiares, oportunidades territoriales y expectativas de movilidad social que cambian a lo largo del tiempo. En consecuencia, el cuentapropismo aparece menos como una categoría homogénea que como un conjunto diverso de trayectorias económicas socialmente establecidas.

Desde esta perspectiva, el trabajo propone desplazar el foco analítico desde el emprendimiento hacia el cuentapropismo como forma de inserción laboral. Este cambio implica comprender que el emprendimiento constituye solo una de las posibles expresiones del trabajo por cuenta propia y que las diferencias entre los cuentapropistas no dependen exclusivamente de las características de sus unidades económicas, sino también de las condiciones sociales en las que desarrollan sus actividades. El interés central deja de ser la empresa para concentrarse en las trayectorias de los actores, en los recursos que movilizan y en las estrategias mediante las cuales construyen su reproducción social y económica.

El argumento central que orienta este trabajo sostiene que el cuentapropismo constituye una forma heterogénea de inserción ocupacional cuyas trayectorias económicas solo pueden comprenderse mediante el análisis conjunto de las desigualdades estructurales, las estrategias familiares, los distintos tipos de capital y las oportunidades territoriales para explicar la diversidad observada en el caso paraguayo.

A partir del análisis cualitativo realizado, el trabajo propone una tipología sociológica del cuentapropismo paraguayo, construida desde las trayectorias observadas en el trabajo de campo. Esta tipología distingue cuatro configuraciones ideales: cuentapropistas de subsistencia, cuentapropistas orientados a oportunidades de mercado, gacelas

potenciales y cuentapropistas vinculados a oportunidades territoriales. Estas categorías no pretenden clasificar exhaustivamente a todos los trabajadores por cuenta propia, sino ofrecer un marco analítico para comprender cómo interactúan los recursos individuales, las estructuras sociales y los contextos territoriales en la configuración de diferentes trayectorias económicas.

El cuentapropismo como objeto de análisis sociológico

El cuentapropismo ocupa un lugar central en la estructura ocupacional de los países latinoamericanos. Su persistencia y expansión durante las últimas décadas no constituyen un fenómeno coyuntural ni exclusivamente asociado a períodos de crisis económicas, sino que forman parte de transformaciones más profundas del mercado de trabajo, caracterizadas por la flexibilización del empleo, la creciente informalidad, la terciarización de la economía y la insuficiente capacidad del empleo asalariado para absorber la oferta laboral.

En Paraguay, este fenómeno adquiere una relevancia particular. El cuentapropismo representa una proporción significativa del empleo y comprende una diversidad de actividades que abarcan desde pequeños comercios familiares y servicios personales hasta unidades productivas con capacidad de generar empleo e innovar en mercados locales. Sin embargo, esta heterogeneidad suele quedar invisibilizada por categorías estadísticas que, aunque indispensables para describir la estructura ocupacional, ofrecen escasas herramientas para comprender la diversidad de trayectorias económicas y sociales que existen detrás de la condición de cuentapropista.

La definición utilizada por el Instituto Nacional de Estadística identifica al cuentapropista como la persona que desarrolla una actividad económica por su propia cuenta sin contratar trabajadores remunerados de manera permanente.(INE:2025). La categoría describe una posición en la estructura laboral, pero no explica los procesos sociales que la producen ni las trayectorias que la transforman.

Desde la sociología, el cuentapropismo puede entenderse como una forma específica de inserción ocupacional cuya configuración depende de la interacción entre condiciones estructurales y capacidades de los actores. Las decisiones económicas no son el resultado exclusivo de cálculos individuales orientados por la racionalidad del mercado, sino que se encuentran condicionadas por trayectorias laborales previas, recursos familiares, redes sociales, oportunidades institucionales y características de los territorios donde las actividades económicas se desarrollan.

El interés principal del abordaje deja de ser la empresa para centrarse en los actores sociales que construyen estrategias económicas mediante actividades desarrolladas por cuenta propia. Desde esta perspectiva, el microemprendedurismo constituye una de las expresiones posibles del cuentapropismo, pero no agota la diversidad de situaciones comprendidas bajo esta categoría ocupacional. Mientras algunos cuentapropistas desarrollan actividades orientadas exclusivamente a garantizar la reproducción cotidiana de sus hogares, otros logran consolidar unidades económicas con capacidad de crecimiento, incorporar innovaciones o generar empleo.

Más allá de la dicotomía entre necesidad y oportunidad

Uno de los enfoques más influyentes en los estudios sobre emprendedurismo ha sido la clasificación de los emprendimientos según su origen en la necesidad o en la oportunidad. Esta distinción ha permitido comprender las diferencias existentes entre quienes inician una actividad económica debido a la falta de alternativas laborales y quienes lo hacen a partir de la identificación de oportunidades de negocio.

No obstante, cuando esta clasificación se aplica al estudio del cuentapropismo en contextos como el paraguayo, comienzan a evidenciarse sus limitaciones. La investigación realizada muestra que las trayectorias de los cuentapropistas difícilmente puedan reducirse a una única motivación inicial. Con frecuencia, una actividad comienza como respuesta a una necesidad inmediata de ingresos y, con el paso del tiempo, incorpora procesos de aprendizaje, amplía redes comerciales, diversifica productos o servicios y desarrolla capacidades que transforman progresivamente la naturaleza del emprendimiento. Del mismo modo, actividades iniciadas a partir de oportunidades identificadas en el mercado pueden experimentar retrocesos derivados de crisis económicas, eventos de salud, cambios en la demanda o limitaciones estructurales que obligan a reorientar las estrategias.

Los hallazgos sugieren que necesidad y oportunidad no representan categorías excluyentes, sino dimensiones que pueden coexistir y combinarse a lo largo de una misma trayectoria ocupacional. Más que estados permanentes, constituyen momentos dentro de procesos dinámicos en los que intervienen factores económicos, familiares, institucionales y territoriales.

El cuentapropismo como trayectoria social

La principal propuesta consiste en comprender el cuentapropismo como una trayectoria social antes que como una categoría ocupacional estática. Esta perspectiva permite analizar la evolución de las estrategias económicas desarrolladas por los actores a lo largo del tiempo, atendiendo a las transformaciones que experimentan sus recursos, expectativas y posibilidades de inserción en distintos mercados.

Las trayectorias del cuentapropismo se encuentran configuradas por la interacción entre múltiples dimensiones. Las condiciones estructurales del mercado de trabajo delimitan las oportunidades disponibles; las estrategias familiares influyen en la organización del trabajo y en la distribución de responsabilidades; los distintos tipos de capital —económico, social y cultural— condicionan las posibilidades de crecimiento; mientras que las características del territorio generan oportunidades diferenciadas para determinadas actividades económicas.

Desde esta perspectiva, el éxito o el fracaso de un cuentapropista no puede interpretarse exclusivamente a partir de variables individuales. Las decisiones económicas se encuentran socialmente situadas y responden a contextos específicos que amplían o restringen las posibilidades de acción. Esta mirada permite comprender por qué personas con capacidades similares desarrollan trayectorias profundamente distintas cuando enfrentan contextos institucionales, familiares o territoriales diferentes.

Asimismo, el enfoque de las trayectorias permite reconocer que el cuentapropismo constituye un proceso dinámico. Los actores no permanecen necesariamente en una misma posición durante toda su vida laboral, sino que experimen-

tan avances, retrocesos, diversificaciones y reconfiguraciones permanentes. El análisis deja así de centrarse en categorías fijas para privilegiar los procesos de transformación que caracterizan las experiencias concretas de los cuentapropistas.

Hacia una tipología sociológica de las trayectorias del cuentapropismo

El análisis de las entrevistas en profundidad y de los grupos focales permitió identificar patrones recurrentes que exceden la clasificación tradicional entre emprendimientos por necesidad y por oportunidad. A partir de esta evidencia, se propone una tipología sociológica construida sobre las trayectorias observadas en el trabajo de campo.

La primera trayectoria corresponde a los cuentapropistas de subsistencia, cuya actividad económica se orienta fundamentalmente a garantizar la reproducción cotidiana del hogar. Predominan unidades económicas de pequeña escala, fuerte participación del trabajo familiar y escasa capacidad de acumulación. La lógica principal no es el crecimiento empresarial, sino la estabilidad mínima necesaria para sostener la vida cotidiana.

La segunda trayectoria comprende a los cuentapropistas orientados a oportunidades de mercado. En estos casos, las actividades económicas muestran mayores niveles de planificación, diversificación e innovación. Los actores identifican nichos específicos, desarrollan estrategias comerciales y orientan sus decisiones hacia la expansión progresiva de sus unidades económicas.

Una tercera trayectoria corresponde a las gacelas potenciales, es decir, cuentapropistas cuyas capacidades empresa-

riales permitirían procesos de crecimiento significativamente mayores, pero que encuentran restricciones derivadas del acceso limitado al financiamiento, de la debilidad institucional, de las dificultades para formalizar sus actividades o de las características del mercado local.

Finalmente, la investigación identifica una cuarta trayectoria vinculada a las oportunidades territoriales. Se trata de cuentapropistas cuya actividad depende estrechamente de dinámicas económicas específicas de determinados territorios, como el turismo, las actividades culturales, el comercio fronterizo o eventos de carácter estacional. En estos casos, el territorio no constituye únicamente el espacio donde se desarrolla la actividad económica, sino un recurso que genera oportunidades diferenciadas de inserción ocupacional.

Estas trayectorias no representan categorías cerradas. Constituyen tipos ideales elaborados con fines analíticos que permiten comprender la diversidad del cuentapropismo paraguayo y los procesos mediante los cuales los actores construyen sus estrategias económicas. Un mismo cuentapropista puede transitar por distintas trayectorias a lo largo de su vida laboral, dependiendo de las transformaciones experimentadas en sus recursos, en su entorno familiar o en las condiciones económicas del contexto.

Metodología

Los resultados corresponden a estudios realizados desde un enfoque cualitativo de carácter interpretativo, orientado a comprender las trayectorias de los cuentapropistas desde la perspectiva de los propios actores sociales. A diferencia de las aproximaciones cuantitativas, cuyo propósito princi-

pal consiste en medir la magnitud del fenómeno o identificar asociaciones entre variables, la investigación cualitativa permite reconstruir los procesos mediante los cuales las personas organizan sus estrategias económicas, interpretan sus experiencias laborales y configuran sus proyectos de vida en contextos de desigualdad.

Esta perspectiva resulta particularmente pertinente para el estudio del cuentapropismo. Si bien las estadísticas laborales permiten estimar el peso relativo de esta categoría ocupacional, ofrecen escasas herramientas para comprender la diversidad de trayectorias, las motivaciones cambiantes, las estrategias familiares y las restricciones sociales que atraviesan quienes desarrollan actividades por cuenta propia. En consecuencia, el interés central de esta investigación no consiste en establecer relaciones causales entre variables, sino en interpretar los significados y procesos que estructuran las experiencias de los cuentapropistas.

El diseño metodológico se inscribe dentro de una estrategia de investigación exploratoria y descriptiva con alcance interpretativo. El objetivo fue identificar regularidades en las trayectorias ocupacionales y construir categorías analíticas capaces de explicar la heterogeneidad del cuentapropismo paraguayo.

Resultados: trayectorias del cuentapropismo en Paraguay

El cuentapropismo como estrategia de reproducción social

Uno de los principales hallazgos de esta investigación es que el cuentapropismo no puede comprenderse exclusivamente como una actividad orientada a la generación de ingresos o a la creación de unidades económicas. Las entre-

vistas realizadas muestran que, para una parte importante de los participantes, trabajar por cuenta propia constituye una estrategia mediante la cual los hogares organizan su reproducción material frente a contextos de incertidumbre laboral, ingresos inestables y limitada protección social. En este sentido, el cuentapropismo aparece menos como una elección estrictamente económica que como una respuesta socialmente construida a las condiciones estructurales del mercado de trabajo paraguayo.

Los relatos evidencian que el inicio de las actividades económicas suele estar asociado a momentos de ruptura en las trayectorias laborales. La pérdida del empleo asalariado, la insuficiencia de los ingresos familiares, las responsabilidades de cuidado o la necesidad de compatibilizar trabajo remunerado con obligaciones domésticas aparecen de manera recurrente como factores que impulsan el desarrollo de actividades por cuenta propia. Sin embargo, estas circunstancias no son experimentadas únicamente como restricciones. Los entrevistados describen procesos de adaptación en los que movilizan conocimientos adquiridos previamente, vínculos familiares y recursos disponibles para construir alternativas económicas que les permitan sostener el funcionamiento cotidiano del hogar.

En numerosos casos, la unidad económica se organiza alrededor del grupo familiar. La participación de cónyuges, hijos u otros parientes no responde solamente a la necesidad de reducir costos laborales, sino también a formas tradicionales de cooperación que fortalecen la capacidad de respuesta frente a escenarios de incertidumbre. El emprendimiento deja así de ser una iniciativa exclusivamente individual para convertirse en un proyecto compartido, donde las decisiones económicas se encuentran estrechamente vinculadas con las necesidades y expectativas de la familia.

La continuidad de estas actividades tampoco depende exclusivamente de su rentabilidad inmediata. Diversos participantes señalaron que, aun cuando los ingresos obtenidos son modestos o fluctúan considerablemente a lo largo del año, el cuentapropismo les proporciona grados de autonomía que difícilmente encontrarían en otras modalidades de empleo disponibles en sus contextos. La posibilidad de administrar el tiempo de trabajo, combinar actividades productivas con tareas de cuidado o mantener cierta independencia frente a relaciones laborales precarias constituye un componente central en la valoración que realizan de sus experiencias.

Estos hallazgos permiten comprender que el cuentapropismo cumple funciones que exceden ampliamente la lógica racional empresarial. Más que perseguir exclusivamente procesos de acumulación económica, numerosas actividades desarrolladas por cuenta propia buscan garantizar la estabilidad cotidiana de los hogares, preservar capacidades laborales y generar márgenes de autonomía frente a mercados de trabajo caracterizados por altos niveles de vulnerabilidad.

Desde una perspectiva sociológica, esta evidencia permite interpretar el cuentapropismo como parte de las estrategias de reproducción social desarrolladas por los hogares. Tal como plantea Pierre Bourdieu (1999), las prácticas económicas no pueden comprenderse al margen de las condiciones sociales que estructuran las posibilidades de acción de los individuos. Los recursos económicos disponibles constituyen solo una parte del conjunto de capitales movilizables por los actores. La experiencia laboral acumulada, las redes familiares, los vínculos comunitarios y los conocimientos prácticos forman parte de un patrimonio social que condiciona las posibilidades de iniciar, sostener o transformar una actividad económica.

En este sentido, el abordaje muestra que el cuentapropismo constituye una estrategia de reproducción que combina dimensiones económicas y sociales. Su permanencia no depende únicamente del éxito comercial alcanzado, sino también de su capacidad para contribuir a la organización del hogar, sostener vínculos familiares y generar condiciones mínimas de estabilidad en contextos de incertidumbre.

Asimismo, la evidencia empírica permite cuestionar la idea, ampliamente difundida en parte de la literatura sobre emprendedurismo, según la cual el objetivo principal de toda actividad económica consiste en el crecimiento empresarial. En el campo social analizado, la expansión de la unidad económica aparece solo como una de las trayectorias posibles. Para muchos participantes, mantener un ingreso relativamente estable, conservar la autonomía laboral o garantizar la continuidad de la actividad familiar constituye un resultado igualmente valioso. En consecuencia, evaluar el desempeño de los cuentapropistas únicamente mediante indicadores de crecimiento económico conduce a invisibilizar funciones sociales fundamentales que estas actividades cumplen en la reproducción cotidiana de los hogares.

Este primer resultado constituye el punto de partida para la tipología desarrollada en las siguientes secciones. Comprender el cuentapropismo como estrategia de reproducción social permite explicar por qué las trayectorias observadas presentan niveles tan elevados de heterogeneidad y por qué las categorías tradicionales del emprendedurismo resultan insuficientes para interpretar la complejidad del fenómeno en Paraguay. Más que un conjunto homogéneo de pequeñas empresas, el cuentapropismo aparece como un espacio donde convergen múltiples estrategias económicas y familiares, configuradas por la interacción entre recursos disponibles, oportunidades territoriales y desigualdades estructurales.

De la subsistencia a la acumulación: trayectorias económicas diferenciadas

Uno de los hallazgos más relevantes de la investigación es que el universo de los cuentapropistas paraguayos dista de ser homogéneo. Aunque todos los participantes de los grupos focales comparten la condición ocupacional de desarrollar actividades por cuenta propia, las trayectorias reconstruidas evidencian diferencias sustanciales en los objetivos perseguidos, los recursos movilizados, las expectativas de crecimiento y las estrategias implementadas para sostener sus actividades económicas. Estas diferencias tensionan las aproximaciones que conciben al cuentapropismo como una categoría uniforme y ponen de manifiesto la necesidad de comprenderlo como un conjunto de trayectorias diferenciadas.

El análisis de las entrevistas muestra que, para un primer grupo de participantes, el objetivo central consiste en garantizar la reproducción cotidiana del hogar. Las decisiones económicas se orientan prioritariamente a asegurar ingresos estables que permitan afrontar gastos básicos de alimentación, vivienda, salud y educación. En estos casos, las posibilidades de reinversión son limitadas y la mayor parte de los ingresos obtenidos se destina al consumo inmediato de la familia. La actividad económica funciona, por tanto, como un mecanismo de estabilización frente a mercados laborales caracterizados por la precariedad y la incertidumbre.

Sin embargo, la evidencia también revela trayectorias que evolucionan progresivamente hacia formas de acumulación. Algunos cuentapropistas logran consolidar una cartera estable de clientes, incorporar nuevas tecnologías, ampliar la oferta de bienes y servicios o acceder a mercados más dinámicos. Estas transformaciones permiten generar excedentes que son reinvertidos en la propia actividad, favoreciendo procesos graduales de crecimiento. En estos

casos, el horizonte económico deja de estar centrado exclusivamente en la supervivencia cotidiana para incorporar objetivos vinculados a la expansión del emprendimiento y a la mejora de las condiciones de vida del hogar.

El tránsito entre ambas situaciones no responde a una secuencia lineal ni constituye un proceso inevitable. Las trayectorias observadas muestran avances y retrocesos condicionados por factores que exceden las capacidades individuales. Crisis económicas, cambios en la demanda, problemas de salud, responsabilidades familiares o dificultades de acceso al financiamiento pueden interrumpir procesos de crecimiento previamente consolidados. Del mismo modo, actividades inicialmente desarrolladas como estrategias de subsistencia pueden transformarse en emprendimientos con perspectivas de expansión cuando confluyen oportunidades de mercado, redes de apoyo y procesos de aprendizaje.

Este carácter dinámico constituye uno de los principales aportes de la investigación. Las trayectorias de los cuenta-propistas no permanecen inmóviles; evolucionan en función de la interacción entre recursos individuales y condiciones estructurales. La acumulación económica no depende únicamente del esfuerzo o de las capacidades empresariales de los actores, sino también de las oportunidades que ofrece el entorno institucional, de la disponibilidad de capital económico para invertir, del acceso a conocimientos técnicos y de la fortaleza de las redes sociales que facilitan información, clientes y cooperación.

Las entrevistas muestran, por ejemplo, que quienes lograron ampliar sus actividades económicas no atribuyen ese proceso exclusivamente a decisiones individuales. Con frecuencia mencionan el apoyo de familiares, recomendaciones de clientes, aprendizajes adquiridos durante experiencias laborales anteriores o la posibilidad de aprovechar

oportunidades específicas surgidas en determinados momentos. Estas experiencias ponen de manifiesto que el crecimiento económico constituye un fenómeno socialmente construido, antes que el resultado exclusivo de atributos personales.

En sentido inverso, quienes permanecen en trayectorias de subsistencia no necesariamente carecen de capacidades para desarrollar emprendimientos más dinámicos. En numerosos casos, las limitaciones derivan de restricciones estructurales que reducen las posibilidades de acumulación. La dificultad para acceder al crédito, la informalidad de los mercados, la inestabilidad de la demanda, los elevados costos de formalización o la necesidad de destinar la totalidad de los ingresos al sostenimiento familiar limitan las posibilidades de inversión y crecimiento. Estas condiciones muestran que las diferencias entre trayectorias no pueden interpretarse únicamente como diferencias de iniciativa individual, sino como expresiones de desigualdades sociales más amplias.

Desde la sociología, estos resultados permiten cuestionar las interpretaciones que atribuyen el éxito o el fracaso de los emprendimientos exclusivamente a características personales de los emprendedores. La evidencia obtenida indica que las trayectorias económicas se encuentran profundamente condicionadas por la posición que los actores ocupan en la estructura social y por el acceso desigual a recursos materiales y simbólicos. En consecuencia, comprender el cuentapropismo exige incorporar al análisis las relaciones entre estructura y agencia, evitando explicaciones que privilegien únicamente una de estas dimensiones.

Este hallazgo constituye un paso fundamental hacia la construcción de la tipología propuesta en este trabajo. Más que identificar categorías cerradas de cuentapropistas, la in-

vestigación muestra la existencia de trayectorias que evolucionan entre distintos niveles de consolidación económica. El paso de la subsistencia a la acumulación no representa una frontera claramente definida, sino un proceso gradual atravesado por avances, retrocesos y reconfiguraciones permanentes. Precisamente en esta dinámica reside uno de los principales aportes analíticos de la investigación.

Desde esta perspectiva, el cuentapropismo puede entenderse como un espacio de movilidad económica potencial, aunque profundamente condicionado por las desigualdades estructurales que caracterizan al mercado de trabajo paraguayo. Las posibilidades de avanzar hacia formas de mayor acumulación no dependen exclusivamente de la voluntad de los actores, sino de la articulación entre recursos personales, estrategias familiares, oportunidades institucionales y contextos territoriales. Esta constatación permite superar tanto las interpretaciones que presentan a todos los cuentapropistas como emprendedores en potencia como aquellas que los reducen a simples estrategias de supervivencia. La realidad observada revela un escenario mucho más complejo, en el que coexisten múltiples trayectorias económicas con diferentes horizontes de desarrollo.

El capital social y las redes como condicionantes de las trayectorias del cuentapropismo

Un tercer hallazgo de la investigación muestra que las trayectorias del cuentapropismo no pueden comprenderse exclusivamente a partir de los recursos económicos disponibles. Las entrevistas evidencian que el acceso a redes familiares, comunitarias y comerciales constituye un factor determinante para el inicio, la consolidación y, en algunos casos, la expansión de las actividades desarrolladas

por cuenta propia. En consecuencia, las posibilidades de crecimiento dependen tanto de la disponibilidad de capital económico como de la capacidad de movilizar relaciones sociales que facilitan información, confianza, cooperación y acceso a oportunidades.

En prácticamente todas las trayectorias reconstruidas, las redes sociales aparecen desde las primeras etapas de la actividad económica. Los entrevistados mencionan con frecuencia el apoyo de familiares para obtener capital inicial, la colaboración de vecinos en la difusión de productos y servicios, las recomendaciones de clientes habituales o los contactos construidos durante experiencias laborales anteriores. Estas relaciones funcionan como mecanismos que reducen la incertidumbre inherente al trabajo independiente y permiten acceder a recursos que difícilmente podrían obtenerse mediante el mercado.

El análisis revela que las redes familiares cumplen funciones que exceden el apoyo financiero. En numerosos casos aportan mano de obra, comparten conocimientos, colaboran en la administración del negocio o asumen responsabilidades de cuidado que permiten a los cuentapropistas dedicar mayor tiempo a la actividad económica. De este modo, la familia actúa como una institución económica fundamental para la sostenibilidad de muchas iniciativas, especialmente en contextos donde el acceso al crédito y a servicios especializados resulta limitado.

Junto con las redes familiares, las relaciones de confianza construidas con clientes y proveedores desempeñan un papel decisivo. Diversos participantes señalaron que la estabilidad de sus ingresos depende en gran medida de la fidelización de clientes habituales y de la reputación adquirida en su comunidad. La confianza se convierte así en un recurso económico de alto valor, capaz de generar continuidad en

las ventas, recomendaciones y nuevas oportunidades comerciales. En este sentido, el éxito de muchas actividades no se explica únicamente por la calidad del producto o servicio ofrecido, sino por la fortaleza de los vínculos sociales que sostienen los intercambios económicos.

Las entrevistas también muestran que el acceso a redes más amplias genera diferencias significativas entre trayectorias. Quienes logran establecer contactos con proveedores, organizaciones empresariales, instituciones públicas o espacios de capacitación suelen ampliar sus posibilidades de crecimiento. Estas conexiones facilitan información sobre mercados, tecnologías, financiamiento o programas de apoyo, incrementando las capacidades de adaptación frente a cambios económicos. Por el contrario, los cuentapropistas cuyos vínculos permanecen restringidos al ámbito familiar presentan mayores dificultades para diversificar su actividad y acceder a nuevos mercados.

Este hallazgo resulta especialmente relevante porque pone de manifiesto que las desigualdades entre trayectorias no derivan únicamente de diferencias en ingresos o patrimonio. También responden a una distribución desigual del capital social, entendido como el conjunto de recursos disponibles a través de las relaciones sociales. En este sentido, las oportunidades económicas aparecen estrechamente vinculadas a la posición que los actores ocupan dentro de distintas redes de interacción, las cuales condicionan el acceso a información, cooperación y reconocimiento.

Las redes familiares y locales constituyen recursos productivos que facilitan la acción económica, pero también pueden generar restricciones. Algunos entrevistados señalaron que las obligaciones familiares, las expectativas de ayuda mutua o la dependencia de determinados clientes limitan la posibilidad de asumir riesgos o explorar nuevos

mercados. Esto indica que el capital social posee un carácter ambivalente: puede potenciar el desarrollo de las actividades económicas, pero también reforzar mecanismos de dependencia y reproducción de desigualdades.

Las trayectorias más dinámicas son aquellas que logran articular distintos tipos de capital —económico, cultural y social— mediante redes que amplían el acceso a recursos estratégicos. En cambio, cuando estas redes son débiles o excesivamente cerradas, las posibilidades de expansión tienden a reducirse, aun cuando existan capacidades productivas o disposición al esfuerzo.

Las diferencias entre trayectorias no se explican únicamente por la magnitud de los ingresos o el tamaño de los emprendimientos, sino también por la calidad y diversidad de las relaciones sociales que los cuentapropistas consiguen construir y movilizar.

El territorio como estructura de oportunidades: la dimensión espacial de las trayectorias del cuentapropismo

Los resultados de la investigación muestran que las trayectorias del cuentapropismo no dependen exclusivamente de las características individuales de los actores ni de las redes sociales que logran construir. Un elemento recurrente en las entrevistas es la influencia que ejercen las condiciones económicas y sociales del territorio sobre las posibilidades de iniciar, sostener y expandir una actividad por cuenta propia. En consecuencia, el territorio no constituye únicamente el escenario donde se desarrollan los emprendimientos, sino una estructura de oportunidades que condiciona las trayectorias económicas.

Las experiencias analizadas evidencian que las posibilidades de desarrollo varían significativamente según las

características de los espacios locales. Los cuentapropistas insertos en ciudades con intensa actividad comercial, circuitos turísticos, zonas de frontera o dinámicas productivas específicas describen oportunidades diferentes a las observadas en territorios con menor dinamismo económico. Estas diferencias no responden únicamente a variaciones en la demanda, sino también a la disponibilidad de infraestructura, conectividad, redes institucionales y mercados capaces de sostener determinadas actividades.

El territorio influye igualmente en la naturaleza de los emprendimientos. En localidades donde predominan actividades agrícolas o economías estacionales, las trayectorias de los cuentapropistas suelen adaptarse a los ciclos productivos y a las fluctuaciones de la demanda. De este modo, las estrategias económicas no pueden analizarse al margen de las configuraciones territoriales que las hacen posibles.

Las entrevistas muestran que muchos participantes ajustan permanentemente sus actividades a las transformaciones del contexto local. Cambios en el flujo de consumidores, apertura de nuevas vías de comunicación, eventos culturales, temporadas turísticas o modificaciones en la actividad comercial generan procesos de adaptación que obligan a redefinir productos, horarios, inversiones y formas de comercialización. Estas decisiones ponen de manifiesto que las trayectorias económicas son profundamente sensibles a las dinámicas del territorio.

Un aspecto especialmente significativo es que las oportunidades territoriales no benefician por igual a todos los cuentapropistas. La capacidad para aprovecharlas depende del volumen y la combinación de recursos que poseen los actores. Quienes disponen de mayor capital económico, conocimientos técnicos o redes sociales más amplias suelen responder con mayor rapidez a los cambios del entorno,

mientras que aquellos con recursos más limitados enfrentan mayores dificultades para transformar las oportunidades existentes en procesos efectivos de crecimiento. En consecuencia, el territorio no elimina las desigualdades previas, sino que interactúa con ellas, ampliando o restringiendo las posibilidades de desarrollo.

Las oportunidades no existen de manera abstracta ni son iguales para todos los actores; se producen históricamente en espacios concretos y son apropiadas de forma desigual según la posición social de quienes participan en ellos.

La evidencia recogida permite, además, identificar un conjunto de trayectorias cuya principal característica consiste en la capacidad de aprovechar oportunidades generadas por contextos territoriales particulares. Se trata de actividades económicas vinculadas al turismo, al comercio fronterizo, a eventos culturales, a circuitos gastronómicos o a mercados locales especializados. Estas experiencias muestran que una parte del cuentapropismo paraguayo no puede interpretarse únicamente desde la lógica de la subsistencia ni del emprendimiento orientado al crecimiento, sino como resultado de oportunidades producidas por configuraciones territoriales específicas.

Este hallazgo amplía la tipología propuesta en el trabajo al incorporar una dimensión frecuentemente ausente en la literatura sobre cuentapropismo. Las trayectorias económicas no solo difieren por los recursos movilizados o por las estrategias desarrolladas, sino también por el tipo de territorio en el que se insertan y por la manera en que los actores logran transformar las oportunidades espaciales en recursos económicos. En consecuencia, comprender el cuentapropismo paraguayo exige integrar la dimensión territorial como un componente constitutivo de las trayectorias y no como un simple contexto externo.

Hacia una tipología sociológica de las trayectorias del cuentapropismo

Las trayectorias económicas se configuran a partir de la interacción entre desigualdades estructurales, estrategias familiares, disponibilidad de distintos tipos de capital, redes sociales y oportunidades territoriales. Es precisamente la combinación de estos factores la que da lugar a configuraciones recurrentes que pueden interpretarse como trayectorias típicas del cuentapropismo.

A partir del análisis comparado de las entrevistas y los grupos focales, fue posible identificar cuatro trayectorias analíticas que sintetizan las principales formas de inserción observadas. Estas trayectorias no representan categorías rígidas ni mutuamente excluyentes. Los actores pueden desplazarse entre ellas a lo largo de su vida laboral como consecuencia de cambios familiares, transformaciones económicas o modificaciones en las oportunidades disponibles

Trayectoria	Lógica predominante	Recursos decisivos	Horizonte de desarrollo
Subsistencia	Reproducción del hogar	Trabajo familiar y experiencia laboral	Estabilidad cotidiana
Acumulación u oportunidad	Consolidación y expansión gradual	Capital económico, y social. conocimientos y reinversión	Crecimiento sostenido
Gacela potencial	Innovación y crecimiento acelerado limitado por restricciones estructurales	Capital humano, redes e innovación	Escalamiento condicionado
Territorial	Aprovechamiento de oportunidades territoriales específicas	Capital social y recursos del territorio	Desarrollo dependiente del contexto local

Elaboración propia.

Esta tipología consiste en desplazar el foco desde las características individuales de los cuentapropistas hacia las trayectorias que construyen en interacción con su entorno. Desde esta perspectiva, el cuentapropismo deja de ser una condición ocupacional estática para convertirse en un proceso dinámico de movilidad, adaptación y transformación, condicionado por factores económicos, sociales y territoriales.

Esta interpretación permite superar las limitaciones de los enfoques tradicionales sobre emprendedurismo y ofrece un marco analítico más adecuado para comprender la diversidad del trabajo por cuenta propia en Paraguay. Más que clasificar personas, la tipología busca explicar procesos sociales, mostrando cómo diferentes combinaciones de recursos y oportunidades producen trayectorias económicas diferenciadas

Conclusiones

El objetivo de este trabajo fue comprender el cuentapropismo paraguayo desde una perspectiva sociológica, superando las interpretaciones que reducen este fenómeno a la clásica tensión entre emprendimientos por necesidad y por oportunidad. A partir de una investigación cualitativa basada en entrevistas en profundidad y grupos focales, se reconstruyeron las trayectorias económicas de trabajadores por cuenta propia, identificando los factores sociales que condicionan su surgimiento, permanencia y transformación.

Los resultados muestran que el cuentapropismo constituye una realidad profundamente heterogénea, cuya comprensión exige ir más allá de las explicaciones centradas exclusivamente en los atributos individuales de los emprendedores o en el desempeño económico de sus unidades

productivas. Las trayectorias observadas evidencian que las decisiones económicas se encuentran condicionadas por la interacción entre desigualdades estructurales, estrategias familiares, distintos tipos de capital, redes sociales y oportunidades territoriales. En consecuencia, el trabajo por cuenta propia debe entenderse como un proceso social antes que como una simple categoría ocupacional.

Uno de los principales aportes de la investigación consiste en demostrar que las trayectorias económicas son dinámicas. Los cuentapropistas no permanecen necesariamente en una única situación a lo largo de su vida laboral, sino que experimentan procesos de movilidad, consolidación, estancamiento o retroceso según las transformaciones de sus recursos y de las condiciones del entorno. Esta constatación cuestiona las clasificaciones estáticas predominantes en buena parte de la literatura sobre emprendedurismo y propone una lectura centrada en los procesos de cambio.

Sobre esta base, el trabajo propone una **tipología sociológica de las trayectorias del cuentapropismo**, integrada por cuatro configuraciones analíticas: trayectorias de subsistencia, trayectorias orientadas a la acumulación, trayectorias de gacelas potenciales y trayectorias vinculadas a oportunidades territoriales. Estas categorías no representan perfiles rígidos de trabajadores, sino tipos ideales contruidos para interpretar regularidades empíricas y comprender cómo diferentes combinaciones de recursos producen formas diferenciadas de inserción económica.

Desde el punto de vista teórico, los hallazgos dialogan con los aportes de la sociología económica al mostrar que la actividad económica se encuentra profundamente incrustada en relaciones sociales, familiares e institucionales. Las decisiones de los cuentapropistas no responden exclusivamente a la racionalidad del mercado, sino que se configu-

ran dentro de entramados sociales donde la confianza, la cooperación, las obligaciones familiares y las oportunidades territoriales adquieren un papel central.

Las implicancias del abordaje sociológico también son relevantes para el diseño de políticas públicas. Si el cuentapropismo constituye un fenómeno heterogéneo, las políticas de promoción no deberían orientarse hacia un modelo único de emprendimiento. Las estrategias de apoyo requieren reconocer las diferentes trayectorias existentes y diseñar instrumentos diferenciados según las necesidades específicas de cada grupo. Mientras algunos cuentapropistas requieren mecanismos de protección social y fortalecimiento de ingresos, otros necesitan acceso a financiamiento, capacitación, innovación o articulación con mercados dinámicos. Asimismo, los resultados muestran que las políticas de desarrollo territorial pueden desempeñar un papel decisivo en la generación de oportunidades para el trabajo por cuenta propia.

Como toda investigación cualitativa, este estudio presenta limitaciones. La tipología propuesta no pretende ser estadísticamente representativa del conjunto del cuentapropismo paraguayo, sino ofrecer un marco analítico para interpretar la diversidad de trayectorias observadas. Futuras investigaciones podrían combinar enfoques cualitativos y cuantitativos para evaluar el alcance de estas configuraciones en diferentes regiones del país, así como analizar la evolución de las trayectorias en el tiempo mediante estudios longitudinales.

Referencias Bibliográficas

- Bourdieu, P. (1991). *El sentido práctico*. Taurus.
- Bourdieu, P. (1999). *La miseria del mundo*. Akal.
- Instituto Nacional de Estadística. (2023). *Censo Nacional de Población y Viviendas 2022: Resultados de características económicas*. INE.
- Instituto Nacional de Estadística. (2024). *Encuesta Permanente de Hogares Continua 2023: Principales indicadores de empleo e ingresos*. INE.
- Liamputtong, P. (2011). *Focus Group Methodology: Principles and Practice*. SAGE.
- Masi, F. (2002). Sector informal y cuentapropismo en el Paraguay. *Economía y Sociedad*, (7), 31–58.
- Pisani, M. J., Borda, D., Ovando, F. G., & García, D. (2020). *Emprendedurismo y cuentapropismo en Paraguay*. CADEP -Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pisani, M. J., & Ovando, F. G. (2019). *Understanding the Determinants of Economic Informality in Paraguay: A Kaleidoscope of Measures*. Palgrave Macmillan.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio: Técnica y tiempo, razón y emoción*. Ariel.
- Vasilachis de Gialdino, I. (Coord.). (2006). *Estrategias de investigación cualitativa*. Gedisa.



Normativa laboral y conflicto obrero en Paraguay (1931-1961)



Ignacio González Bozzolasco

Introducción

Las tres décadas que median entre 1931 y 1961 condensan en Paraguay el proceso de institucionalización de las relaciones laborales, lapso en el que se constituye el primer aparato burocrático especializado en el trabajo. Así, se observa el intento fallido de conformación del Departamento del Trabajo (DT) en 1931, la constitución del Departamento Nacional del Trabajo (DNT) en 1936, la promulgación de las primeras leyes que reconocen derechos sociales modernos y, finalmente, la promulgación del Código del Trabajo de 1961, instrumento que durante más de tres décadas sería la columna vertebral del derecho laboral paraguayo.

El presente trabajo se inscribe en una línea de investigación más amplia sobre las relaciones entre Estado, corporativismo y movimiento obrero en Paraguay, del cual recupera el aparato conceptual elaborado en trabajos previos,¹ y al cual procura ofrecer una contraparte empírica. En los mismos se argumentó que las categorías de corporativismo, institucionalización e incorporación ofrecen herramientas conceptuales fundamentales para comprender la configuración histórica de las relaciones entre el Estado y el movimiento obrero en Paraguay, pero también se identificó una vacancia investigativa específica: la ausencia de estudios que reconstruyan y analicen el desordenado compendio de leyes y decretos que regularon las relaciones la-

1 Ignacio González Bozzolasco, “Estado, sindicatos y legislación laboral en Paraguay (1931-1961)” (Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2020); Ignacio González Bozzolasco, “Corporativismo, institucionalización e incorporación laboral. Recorrido conceptual para el análisis del movimiento obrero en Paraguay”, *Revista Científica de la Facultad de Filosofía–UNA* 21, n.º 1 (2025): 354-375.

borales hasta la promulgación del primer Código del Trabajo.² El presente trabajo procura responder, parcialmente, a esa vacancia.

La hipótesis que orienta el trabajo es que la legislación laboral paraguaya del período 1931-1961 constituye el dispositivo normativo central a través de la cual se institucionalizó en Paraguay un corporativismo que llamamos *sui generis*, siguiendo nuestra propia formulación previa.³ Señalamos así que el caso paraguayo no replica los tipos ideales del corporativismo clásico (faltan rasgos centrales como la sindicalización obligatoria y la organización de los sindicatos por rama de la producción),⁴ pero exhibe sí algunos componentes definitorios (representación tripartita, reconocimiento estatal de los sindicatos) y otros operantes por la vía de los hechos (monopolio fáctico de la representación, subvenciones puntuales). Se sostendrá también que este corporativismo *sui generis* opera como un sistema flexible, en el sentido que Stepan propone para la región, oscilando entre polos incluyentes y excluyentes, sin que en ningún momento la expansión de derechos suprima los dispositivos de control. Así, las huelgas, lejos de

2 Una primera aproximación parcial se puede ver en Diego Velázquez, *El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870-2013)*, Informe Técnico 13 (Montevideo: OIT Cono Sur, 2019).

3 Ignacio González Bozzolasco, “Estado, sindicatos y legislación laboral en Paraguay (1931-1961)” (Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2020).

4 Sobre la ausencia de sindicalización obligatoria y de organización por rama de la producción como rasgos del corporativismo clásico, véase: Schmitter, “Still the Century of Corporatism?”, 93-94 (definición canónica); Stepan, *The State and Society*, 46-52; y la discusión comparativa en Collier y Collier, *Shaping the political arena*, cap. 4. En el caso paraguayo, la libertad de afiliación se mantiene a lo largo del período aquí estudiado.

desaparecer, se reconfiguran dentro de este marco, ratificando las lecturas sobre el carácter conflictivo de la institucionalización.⁵

Corporativismo, institucionalización e incorporación

La fase institucional del movimiento obrero latinoamericano

Las transformaciones surgidas en América Latina a partir de la crisis mundial de 1929, la Segunda Guerra Mundial y la posguerra constituyen el marco de mediano plazo en el que se inscriben los procesos paraguayos. Como han mostrado Bethell y Roxborough, hacia finales de los años 1930 los sectores exportadores de la región se habían recuperado de la depresión mundial, mientras la industrialización por sustitución de importaciones se aceleraba en los países más desarrollados. El estallido de la Segunda Guerra Mundial dio un nuevo impulso al desarrollo industrial regional, al tiempo que se producía un rápido crecimiento poblacional y una migración rural-urbana en masa que transformaron tanto el tamaño como el carácter de la clase trabajadora.⁶

5 Natalucci, Ana, Germán Pérez, Federico Schuster y María Soledad Gattoni. “Territorios disputados. Movilización política y procesos de institucionalización en niveles locales de gobierno (Argentina 2003-2011)”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 2, n.º 2 (2013): 139-159.

6 Leslie Bethell e Ian Roxborough, “Introduction: The postwar conjuncture in Latin America: Democracy, labor, and the Left”, en *Latin America between the Second World War and the Cold War. Crisis and Containment, 1944-1948*, comp. Leslie Bethell e Ian Roxborough (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), 13.

En este contexto, sostienen Ansaldi y Giordano, durante “los años posteriores a la crisis de 1930, y en particular durante la década de 1940, el movimiento obrero latinoamericano entró en su fase institucional”, marcada por el aumento de la demanda obrera por la ampliación de la ciudadanía y por una creciente regulación estatal de las relaciones de trabajo, mediante la codificación de leyes especiales y otras medidas administrativo-institucionales.⁷ La hipótesis del presente trabajo es que el caso paraguayo, pese a su condición periférica y al desfase relativo de sus procesos de modernización, se inscribe plenamente en este patrón regional, aunque con una intensidad y una temporalidad propias que es preciso reconstruir empíricamente.

El corporativismo como sistema de representación e intermediación

Para Schmitter, el corporativismo constituye un sistema de representación de intereses cuya base es el monopolio de la representación de cada categoría singular que lo compone. Cada una de tales categorías está organizada con características similares (pertenencia obligatoria, no competencia, monopolio de la representación, orden jerárquico y funciones diferenciadas) y debe ser reconocida, autorizada o creada por el Estado, que retiene una importante capacidad de control de sus dirigencias y de articulación de sus demandas.⁸ O'Donnell extiende esta caracterización al señalar que “el corporativismo debe ser entendido como un conjunto de estructuras que vincula al Estado y a la Sociedad”, un fenómeno relativamente reciente en América Latina, surgi-

7 Waldo Ansaldi y Verónica Giordano, América Latina. La construcción del orden, vol. 2 (Buenos Aires: Ariel, 2012), 60.

8 Philippe C. Schmitter, “Still the Century of Corporatism?”, *The Review of Politics* 36, n.º 1 (1974): 93-94.

do al ritmo de los procesos de urbanización e industrialización acelerada que siguieron a la crisis de los años treinta, que varía no solo de país en país sino, dentro de un mismo país, a lo largo del tiempo, en función de los cambios en el tipo de Estado.⁹

Stepan introdujo, frente a esta variabilidad, una distinción analítica fundamental: la del “corporativismo estatal” en sus modalidades incluyentes y excluyentes. La modalidad incluyente comprende las políticas dirigidas a incorporar a grupos prominentes de la clase trabajadora al nuevo modelo económico y político. La excluyente despliega políticas coercitivas para desactivar y luego reestructurar los grupos prominentes de la base trabajadora. Es importante subrayar, como señala el propio Stepan, que estas no son etiquetas para regímenes sino para políticas: cualquier intento de instalación de un régimen mediante mecanismos corporativistas puede combinar ambos tipos, y un mismo régimen puede mutar de uno a otro patrón a lo largo del tiempo.¹⁰ Esta plasticidad analítica resulta especialmente productiva para el caso paraguayo, donde (como se mostrará) las oscilaciones entre uno y otro polo son frecuentes incluso dentro de un mismo gobierno.

9 Guillermo O'Donnell, “Corporatism and the Question of the State”, en *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, comp. James M. Malloy (Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1977), 47-49.

10 Alfred Stepan, *The State and Society. Peru in comparative perspective* (Princeton: Princeton University Press, 1978), 74-78.

Mecanismos de control: estructuración, subsidio y control

Buscando elementos empíricos más específicos para el estudio del corporativismo en el campo laboral, Collier y Collier identificaron tres tipos de mecanismos a través de los cuales el Estado regula las relaciones con el movimiento obrero. Un sistema de representación de intereses se define como corporativo en la medida en que: (i) presenta un patrón de estructuración estatal de la representación que produce un sistema de asociaciones de intereses no competitivos y oficialmente sancionadas, organizadas en agrupaciones funcionales legalmente prescritas; (ii) tales asociaciones están subsidiadas por el Estado; y (iii) existe un control estatal explícito sobre el liderazgo, la creación de demandas y el gobierno interno de las mismas.¹¹ Esta triada conceptual (*structuring, subsidy and control*) ofrece una grilla analítica precisa para la lectura del corpus normativo paraguayo del período.

Desde una perspectiva afín, Zapata caracteriza el período 1930-1960 como la “época institucional” del movimiento obrero latinoamericano, definida por una estrecha relación entre el movimiento obrero y el Estado y por el intento de establecer formas más eficaces de control de la organización y la acción sindical. Las organizaciones obreras surgidas durante este período nacieron al amparo de la legislación social, que se constituyó en “el límite de la acción, la frontera entre lo posible y lo prohibido”. Tras su promulgación, los

11 Ruth Berins Collier y David Collier, “Inducements versus Constraints: Disaggregating ‘Corporatism’”, *American Political Science Review* 73, n.º 4 (1979): 967-986; y Collier y Collier, “Who Does What, to Whom, and How: Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism”, en *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, comp. James M. Malloy (Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1977), 489-512, esp. 493.

códigos laborales “transformaron las expresiones [de la acción sindical] (limitando la libertad de difusión de la prensa obrera), limitaron sus posibilidades de acción (coartando el derecho a huelga) y bloquearon posibilidades (sujetando las finanzas sindicales a controles gubernamentales)”.¹²

Incorporación e institucionalización

La categoría de incorporación desarrolla una mirada complementaria. Para Collier y Collier, la “incorporación inicial” del movimiento obrero refiere al primer intento sostenido y al menos parcialmente exitoso de legitimar y dar forma a un movimiento obrero institucionalizado por parte del Estado: aprobación o reconocimiento formal de las organizaciones sindicales, apoyo a los sindicatos reconocidos e intentos sistemáticos de influir en su rol dentro del sistema económico y político, mediante políticas públicas mantenidas durante un período extendido.¹³

Ese enfoque ha sido cuestionado alegándose una mirada en exceso institucional y lineal de los procesos, que niega la agencia de los actores en la disputa política. En esa línea crítica, Natalucci, Pérez, Schuster y Gattoni cuestionan las interpretaciones que conciben la institucionalización como “mera integración en el aparato del Estado y/o en las estructuras formales del régimen político”, proponiendo en cambio centrar el foco en “las formas de regulación de la par-

12 Francisco Zapata, “Las organizaciones sindicales”, en *Fuerza de Trabajo y Movimientos Laborales en América Latina*, comp. Rubén Kaztman y José Luis Reyna (México: El Colegio de México, 1979), 198; y Zapata, *Historia mínima del sindicalismo latinoamericano* (México: El Colegio de México, 2013), 73.

13 Ruth Berins Collier y David Collier, *Shaping the political arena. Critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America* (Notre Dame: University of Notre Dame, 2002), 783.

tipificación, la representación y la legitimidad de un orden político en proceso de transformación por la vía de la movilización política”. Desde esta perspectiva, las instituciones son escenario de lo contencioso antes que horizonte de clausura del conflicto: la institucionalización de un movimiento social no equivale a su “desaparición como sujeto político contencioso” sino a su “recreación dentro de un sistema de reglas institucionales”.¹⁴ Esta lectura permite comprender la conflictividad laboral paraguaya del período 1931-1961 no como residuo de una institucionalización incompleta, sino como su forma característica.

El caso paraguayo: hipótesis y abordaje metodológico

La aplicación de las categorías reseñadas al caso paraguayo exige una precaución metodológica. Como ya hemos sostenido, el corporativismo paraguayo del período aquí estudiado se inscribe mejor en una caracterización de corporativismo-sui-generis antes que en una identificación plena con los tipos ideales más clásicos de la bibliografía especializada. Esta opción terminológica busca, antes que nada, evitar lo que Sartori denominó el “estiramiento conceptual”, es decir, la pérdida de precisión analítica que se produce cuando una categoría se aplica a casos que no comparten sus rasgos definitorios.¹⁵ La pregunta relevante no es si el caso

14 Ana Natalucci, Germán Pérez, Federico Schuster y María Soledad Gattoni, “Territorios disputados. Movilización política y procesos de institucionalización en niveles locales de gobierno (Argentina 2003-2011)”, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 2, n.º 2 (2013): 146.

15 Giovanni Sartori, “Concept Misformation in Comparative Politics”, *American Political Science Review* 64, n.º 4 (1970): 1033-1053.

paraguay es o no es corporativista en términos absolutos, sino qué rasgos específicos del repertorio corporativista están presentes y bajo qué modalidades.

La distinción es empíricamente relevante, dado que el caso paraguay del período 1931-1961 no presenta dos de los rasgos centrales que definen al corporativismo clásico de los principales casos sudamericanos, a saber, la sindicalización obligatoria (la afiliación sindical se mantuvo siempre formalmente voluntaria) y la organización de los sindicatos por rama de la producción (predominaron las organizaciones de oficio y por empresa).¹⁶ Estas ausencias no son menores, dado que definen, en los modelos analíticos más reconocidos, dos pilares del control estatal sobre la representación obrera. Postular sin matices que el paraguay es un caso de “corporativismo de Estado”, implica una imprecisión categorial.

Sí están presentes, en cambio, otros rasgos centrales del repertorio corporativista. La representación obrera en espacios tripartitos establecidos por el Estado se inscribe explícitamente en la arquitectura del DNT desde 1936, con el Decreto-Ley N° 2.303, y se consolida con el Decreto N° 3.080 de 1937. El reconocimiento estatal de los sindicatos se constituye en condición de habilitación de la representación obrera y atribuye al Estado la facultad de validar dirigen-

16 Philippe C. Schmitter, “Still the Century of Corporatism?”, *The Review of Politics* 36, n.o 01 (1974): 93-94; Ruth Berins Collier y David Collier, “Inducements versus Constraints: Disaggregating ‘Corporatism’”, *American Political Science Review* 73, n.o 4 (1979): 969; J. Samuel Valenzuela, «El movimiento obrero en la transición hacia la democracia: Un marco conceptual para su análisis», *Desarrollo Económico* 30, n.o 119 (1990): 303-4.

cias.¹⁷ Junto a ellos operan, no de manera “explícita y oficialmente institucionalizada”, sino por la vía de los hechos, el monopolio fáctico de la representación (que el DNT consolida en la práctica al canalizar exclusivamente las demandas obreras) y las subvenciones estatales puntuales hacia las organizaciones reconocidas. Estos elementos se hacen visibles desde el Decreto N° 39.482 de 1931, que crea el primer Departamento del Trabajo, y se reafirman con el Decreto-Ley N° 2.303 de 1936 y el Decreto N° 3.080 de 1937, configurando un dispositivo institucional que se prolonga hasta el Código del Trabajo de 1961.

Lo que está en juego, por tanto, no es la negación de la orientación corporativista del modelo paraguayo, sino la precisión con la que responde a la categorización clásica. La fórmula de corporativismo-sui-generis permite mantener la utilidad analítica del marco conceptual sin sobre ajustar el caso paraguayo a los patrones de los casos típicos latinoamericanos. Es bajo esta clave, y solo bajo ella, que las hipótesis siguientes deben considerarse. Así, cuando se afirma que la normativa laboral paraguaya institucionaliza el corporativismo, se está haciendo referencia a este tipo histórico particular, no a una identificación con los tipos ideales abstractos.

A partir de las coordenadas teóricas reseñadas, el presente trabajo sostiene tres hipótesis específicas. En primer lugar, la legislación laboral paraguaya del período 1931-1961 puede leerse como el dispositivo normativo a través

17 Sobre la representación tripartita en el DNT, véase el art. 4 del Decreto-Ley N° 2.303/1936 y el art. 9 del Decreto N° 3.080/1937, que establecían la integración del organismo con representantes del Estado, los empleadores y los trabajadores. El reconocimiento estatal de los sindicatos se inscribe en los arts. 20, 21 y 52-57 del mismo Decreto N° 3.080/1937, que regulaban el registro y la habilitación de las organizaciones gremiales por parte del DNT.

del cual se institucionalizó en Paraguay un corporativismo-sui-generis, dado que las normas no constituyen una serie inconexa de medidas técnicas sino la inscripción jurídica de mecanismos parcialmente análogos a la “estructuración, subsidio y control” identificados por Collier y Collier, sin replicar la totalidad de los rasgos del corporativismo clásico. En segundo lugar, este tipo de corporativismo, lejos de exhibir una orientación unívoca, opera como un sistema flexible en el sentido de Stepan, oscilando entre polos incluyentes y excluyentes a lo largo del período, de manera que los mismos gobiernos que disuelven sindicatos a la vez sancionan derechos sustantivos, condensando dispositivos de signo contrario de forma simultánea. En tercer lugar, las huelgas, lejos de retraerse ante la expansión normativa, se reconfiguran en su naturaleza, dirigiéndose crecientemente al propio aparato estatal del trabajo, transformación que indica empíricamente la institucionalización corporativa, antes que su desmentida.

Para examinar estas hipótesis se construyó un corpus de 77 disposiciones legales (leyes, decretos y decretos-leyes) sancionadas entre el 18 de febrero de 1931 y el 31 de agosto de 1961, identificadas a partir del Registro Oficial de la República y de las compilaciones del DNT. Cada norma fue clasificada en una de tres categorías: (i) Normas de derechos laborales: disposiciones que reconocen, expanden o reglamentan derechos sustantivos de los trabajadores; (ii) Normas de control y restricción: disposiciones que limitan o reglamentan la acción colectiva, disuelven organizaciones, militarizan trabajadores o restringen la sindicalización o la huelga; (iii) Normas institucionales u organizativas: disposiciones que organizan el aparato estatal del trabajo, de carácter prevalentemente neutro respecto del par derechos/control. La dimensión conflictiva fue reconstruida sobre la base de un registro de 134 huelgas relevadas en el mismo

período, sistematizadas en una base de datos propia construida a partir de la prensa nacional, archivos sindicales y bibliografía especializada.

La normativa laboral como dispositivo del corporativismo sui generis

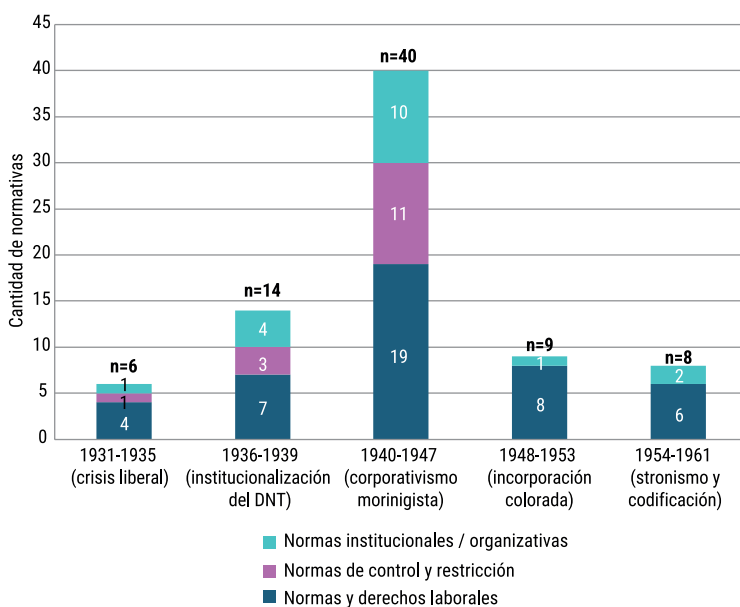
El examen del corpus normativo permite distinguir cinco subperíodos analíticos, definidos tanto por sus contenidos legislativos dominantes como por las coyunturas políticas en las cuales se inscriben. La Tabla 1 sintetiza la distribución general, mientras que el Gráfico 1 la presenta visualmente.

Tabla 1. Distribución de la normativa laboral paraguaya por subperíodo y tipo (1931-1961)

Subperíodo	Derechos	Control	Institucional	Total (n)
1931-1935 (crisis liberal)	4	1	1	6
1936-1939 (institucionalización del DNT)	7	3	4	14
1940-1947 (corporativismo del gobierno de Morinigo)	19	11	10	40
1948-1953 (incorporación colorada)	8	0	1	9
1954-1961 (stronismo y codificación)	6	0	2	8
Total general	44	15	18	77

Fuente: elaboración propia a partir del Registro Oficial de la República del Paraguay (1931-1961) y de la “Compilación de leyes y jurisprudencia del trabajo”, DNT, 1955.

Gráfico 1. Tipología de la normativa laboral paraguaya por subperíodo (1931-1961). n=77.



Fuente: Elaboración propia.

La estructuración estatal previa a la incorporación (1931-1935)

La crisis del régimen liberal, agudizada por la Guerra del Chaco, constituye el escenario de las primeras intervenciones estatales sistemáticas. El año 1931 condensa elocuentemente el carácter ambivalente de la matriz que se está conformando. El 18 de febrero, el Decreto N° 39.436 prohíbe el funcionamiento de varias asociaciones obreras.¹⁸ Apenas seis días después, el Decreto N° 39.482 crea el Departamento

¹⁸ Decreto N° 39.436, de 18 de febrero de 1931, “Por el cual se prohíbe el funcionamiento de varias asociaciones obreras”, reproducido en “El Poder Ejecutivo prohíbe el funcionamiento de varias asociaciones obreras”, *El Liberal* (Asunción), 19 de febrero de 1931, 3.

del Trabajo como dependencia anexa al Ministerio del Interior.¹⁹ Esta proximidad cronológica no es casual, ilustra con precisión lo que Collier y Collier denominan estructuración estatal de la representación. El Estado, a la vez que reprime la organización autónoma, fruto de las tradiciones anarquistas, socialistas y comunistas que habían marcado la formación de la clase obrera paraguaya en el período liberal,²⁰ instala su propio aparato de mediación. La ubicación del nuevo organismo en el Ministerio del Interior anticipa la lógica que dominará la regulación laboral durante las décadas siguientes, a partir de la cual el conflicto entre capital y trabajo es leído, ante todo, como un problema de orden público.

Institucionalización del control (1936-1939)

La Revolución de Febrero de 1936 marca el inicio de lo que Colmán ha caracterizado como la conformación de un Estado nacional revolucionario de orientación corporativista.²¹ La pieza central es el Decreto-Ley N° 2.303 de 24 de junio de 1936, que crea el Departamento Nacional del Trabajo. El DNT se organiza con cinco miembros designados por el Poder Ejecutivo, incluyendo necesariamente un representante obrero y uno patronal, y recibe atribuciones para registrar sindicatos, aprobar credenciales de representantes, vigilar el cumplimiento de los acuerdos y arbitrar

19 Decreto N° 39.482, de 24 de febrero de 1931, “Por el cual se crea el Departamento del Trabajo anexo al Ministerio del Interior”, Registro Oficial de la República del Paraguay, 1931.

20 Milda Rivarola, *Obreros, utopía y revolución. La formación de las clases trabajadoras en el Paraguay liberal 1870/1931* (Asunción: Servilibro, 2010), 23-58 y 135-137.

21 Evaristo Colmán, “Nacionalismo e Movimento Operário na origem do Estado Nacional Revolucionário Paraguaio: 1936-1947” (Tesis de Doctorado en Historia, Universidade Estadual Paulista, 2002), 78-112.

conflictos. Reconoce, asimismo, derechos sustantivos como la jornada de ocho horas, el descanso dominical, la libertad sindical y el pago en dinero efectivo.²² Es la inscripción jurídica simultánea de los tres mecanismos de Collier y Collier, es decir que estructura el campo de la representación, ofrece subsidios simbólicos en forma de derechos reconocidos, e instituye un control explícito sobre el liderazgo y la creación de demandas.

La objeción inmediata de la novel Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), fundada en marzo de 1936, identificó con precisión los nudos del nuevo dispositivo, destacando que la consagración de la “libertad de trabajo” abriría la puerta a sindicatos paralelos. Así también, destacó la ausencia de mención al salario mínimo, la facultad del DNT de aprobar las credenciales de los representantes obreros y la duración fija de los pliegos de bases sin contemplar la inflación monetaria.²³ El Decreto N° 3.080 de 1937 profundiza esta arquitectura reguladora, incorporando inspección permanente, multas a infractores y sanciones a obreros o patrones que se resistieran a la intervención del organismo.²⁴ Cada disposición traduce, jurídicamente, los mecanismos del corporativismo estatal en su modalidad de configuración inicial.

22 Decreto-Ley N° 2.303, de 24 de junio de 1936, “Creación del Departamento Nacional del Trabajo”, arts. 1, 2, 4 y 13. Para un análisis pormenorizado de los debates sobre el organismo, véase Francisco Gaona, *Introducción a la historia gremial y social del Paraguay*, t. III (Asunción: Arandurã, 2008), 125-138.

23 “El Consejo de Delegados de la CNT en sesión de anoche objetó la reglamentación del Departamento Nacional del Trabajo”, *El Diario* (Asunción), 27 de junio de 1936, 5; Gaona, *Introducción a la historia gremial*, t. III, 129-130.

24 Decreto N° 3.080, de 18 de diciembre de 1937, “Organización del Departamento Nacional del Trabajo”, arts. 9, inc. d, e y ñ; arts. 20, 21, 52, 53, 56 y 57.

Dualidad y oscilación pendular (1940-1947)

Es este el subperíodo en que la dualidad incluyente/excluyente del corporativismo paraguayo, en términos de Stepan, alcanza su expresión más nítida.²⁵ Concentra 40 normas, el 51,9% del corpus total relevado, distribuidas entre 19 de derechos, 11 de control y 10 institucionales. Bajo los gobiernos de José Félix Estigarribia y, especialmente, de Higinio Morínigo, el Estado paraguayo despliega un repertorio amplio de intervenciones que oscila entre la concesión y la represión, rasgo que tanto Miranda como Nickson y Barboza han identificado como característico del momento moriniguista en sus análisis pioneros del corporativismo paraguayo.²⁶

Por el polo excluyente destaca el conjunto de tres decretos-leyes de enero de 1941: el N° 4.490 de ahorro obligatorio, el N° 4.545 sobre la “relación económico-social entre el capital y el trabajo”, y el N° 4.591 que dispone la movilización

25 Stepan, *The State and Society*, 74-78; sobre la categoría de “corporativismo estatal” y sus modalidades en el cono sur, véase también James M. Malloy, “Authoritarianism and Corporatism in Latin America: The Modal Pattern”, en *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, comp. Malloy (Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1977), 5-6.

26 Aníbal Miranda, *Apuntes sobre el desarrollo paraguayo 1940-1973*, vol. 2 (Asunción: UCA, 1980), 61 y 118; Andrew Nickson, “Paraguay”, en *The State, Industrial Relations and the Labour Movement in Latin America*, vol. 1, comp. Jean Carrière, Nigel Haworth y Jacqueline Roddick (Londres: Macmillan, 1989), 76-77; Ramiro Barboza, *Los sindicatos en el Paraguay. Evolución y estructura actual* (Asunción: El Lector, 1987), 104; Benjamín Arditi, “La ‘politicidad’ de la crisis y la cuestión democrática: Poder político, economía y sociedad en el Paraguay”, en *Latinoamérica: Lo político y lo social en la crisis*, comp. Fernando Calderón Gutiérrez y Mario Dos Santos (Buenos Aires: CLACSO, 1987), 107.

ción militar ante los obreros que se declaren en huelga.²⁷ La movilización forzada como respuesta a la huelga es la expresión más cruda del paradigma de seguridad pública aplicado al conflicto laboral y traduce literalmente en código jurídico el polo coercitivo del corporativismo. La culminación de esta línea es el Decreto-Ley N° 1.217 de noviembre de 1943, que regula restrictivamente el derecho de asociación gremial, seguido en febrero de 1944 por los decretos que disuelven asociaciones gremiales y autorizan el “trabajo libre”.²⁸

Por el polo incluyente, el mismo subperíodo concentra avances sumamente relevantes. Se destacan el Decreto N° 3.544 de 1938 que establece la jornada legal, el Decreto-Ley N° 16.875 de 1943 sobre trabajo de menores, el Decreto-Ley N° 17.071 que crea el Instituto de Previsión Social, el Decreto-Ley N° 620 sobre salario mínimo y los decretos sobre el llamado “sábado inglés”.²⁹ La coexistencia de la creación del IPS, en febrero de 1943, y de la disolución forzada de sindicatos, en febrero de 1944, separadas por apenas doce meses, sintetiza la arquitectura dual del corporativismo moriniguista. No se trata de “contradicciones” del régimen sino de la lógica misma del corporativismo de Estado, en la cual

27 Decreto N° 18.079, de 6 de noviembre de 1939, “Se autoriza al DNT a suspender actividades gremiales”; Decreto-Ley N° 4.591, de 10 de enero de 1941, “Por el que se movilizan los obreros que se declaren en huelga”; Decreto-Ley N° 4.490, de 2 de enero de 1941, sobre ahorro obligatorio.

28 Decreto-Ley N° 1.217, de 11 de noviembre de 1943, “Por el cual se regula el derecho de asociación gremial”; Decretos N° 2.490, 2.514 y 2.527, de febrero de 1944, por los cuales se declaran disueltas varias asociaciones gremiales.

29 Decreto-Ley N° 17.071, de 18 de febrero de 1943, “Por el cual se crea el Instituto de Previsión Social”; Decreto-Ley N° 620, de 2 de octubre de 1943, sobre salario mínimo; Decreto-Ley N° 16.875, de 8 de febrero de 1943, sobre trabajo de menores.

la incorporación se realiza, simultáneamente, por la vía del reconocimiento de derechos y por la del disciplinamiento de las formas de su expresión.

La incorporación colorada y el cierre stronista (1948-1961)

Tras la Guerra Civil de 1947, el Partido Colorado consolida su hegemonía. El movimiento obrero opositor es perseguido, pero, paradójicamente, la legislación expansiva de derechos no se interrumpe. De las 9 normas del subperíodo 1948-1953, 8 son de derechos. Esta paradoja se explica por la estrategia colorada de incorporación corporativa del trabajador a través de la Organización Republicana Obrera (ORO), constituida en octubre de 1946, que en seis meses contaba con quince filiales y más de cinco mil afiliados.³⁰ La concesión de derechos opera, en este caso, como mecanismo de subsidio, en el sentido de Collier y Collier, que legitima la organización oficialista frente a la organización sindical autónoma. Sin embargo, la generosidad nominal de las disposiciones contrasta con el deterioro del salario real, que refleja el Gráfico 2.

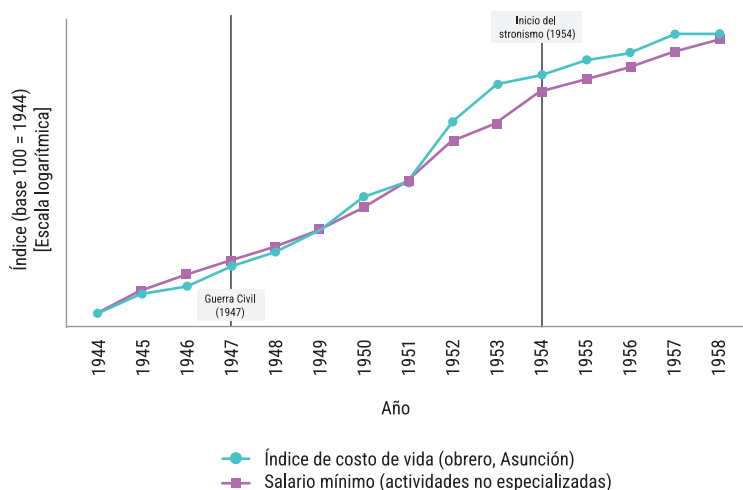
Los datos de Ashwell muestran que entre 1944 y 1958 el costo de vida del obrero asunceno se multiplicó por 66,4, mientras que el salario mínimo legal lo hizo por 60,5,³¹ lo que ilustra empíricamente lo que Epstein y Valenzuela describen como un rasgo recurrente de los regímenes corporativistas autoritarios: la formalización jurídica del

30 “El Comité Ejecutivo del Consejo Obrero del Paraguay”, La Tribuna (Asunción), 7 de febrero de 1946, 5, Biblioteca Nacional del Paraguay; “ORO. Organización Republicana Obrera”, El Colorado (Asunción), 5 de noviembre de 1946 y 21 de abril de 1947, 2.

31 Washington Ashwell, Historia Económica del Paraguay 1946-2008, t. III (Asunción: El Lector, 2010), 107.

derecho coexiste con la pérdida sustantiva de su contenido material.³²

Gráfico 2. Brecha entre salario mínimo y costo de vida en Paraguay (1944-1958). Índice base 100 = 1944, escala logarítmica.



Fuente: Elaboración propia.

El golpe stronista de 1954 abre una nueva fase. Aunque el régimen autoritario consolidará en los años siguientes un dispositivo represivo de gran escala sobre el movimiento obrero, en el plano estrictamente legislativo el período

32 J. Samuel Valenzuela, “El movimiento obrero en la transición hacia la democracia: Un marco conceptual para su análisis”, *Desarrollo Económico* 30, n.º 119 (1990): 303-304; Edward C. Epstein, “Conclusion: The Question of Labor Autonomy”, en *Labor Autonomy and the State in Latin America*, comp. Epstein (Londres: Unwin Hyman, 1989), 276.

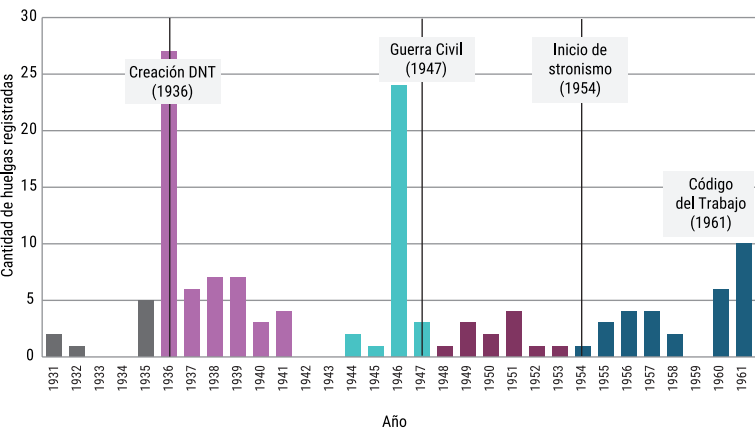
1954-1961 muestra preeminencia de normas de derechos (6 de 8) y ausencia notable de normas de control explícitas en el corpus oficial. Sin embargo, esta apariencia de moderación normativa debe leerse con cautela, ya que el control efectivo se ejercerá por vías extralegales como, por ejemplo, intervención de sindicatos, persecución de dirigentes, cooptación a través de la Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), constituida en julio de 1951, más que por nuevos decretos restrictivos. El subperíodo culmina con la sanción simultánea, el 31 de agosto de 1961, de la Ley N° 729 (Código del Trabajo) y la Ley N° 742 (Código Procesal Laboral),³³ instrumentos que codifican y armonizan el conjunto de normas dispersas acumuladas desde 1931. La codificación opera así como el cierre del ciclo, en el cual se estabiliza un sistema de relaciones laborales perfectamente compatible con un orden político autoritario y, al mismo tiempo, dota al trabajador asalariado de un cuerpo orgánico de derechos.

El conflicto laboral como contracara de la institucionalización

La serie de 134 huelgas registradas entre 1931 y 1961 muestra una distribución temporal desigual, marcada por dos picos pronunciados: 1936, con 27 huelgas, y 1946, con 24. Ambos coinciden con momentos de apertura política y reorganización del movimiento sindical. El Gráfico 3 presenta esta distribución.

33 Ley N° 729, de 31 de agosto de 1961, “Que sanciona el Código del Trabajo”; Ley N° 742, de 31 de agosto de 1961, “Que sanciona el Código Procesal Laboral”.

Gráfico 3. Frecuencia anual de huelgas obreras en Paraguay (1931-1961). n=134.



Fuente: Elaboración propia.

La caracterización de los motivos de las huelgas permite avanzar en la lectura sociológica de la conflictividad. La Tabla 2 presenta la distribución de las 134 huelgas según su motivo principal.

Tabla 2. Motivos principales de las huelgas obreras en Paraguay (1931-1961)

Motivo principal	Casos	%	Concentración temporal
Reivindicaciones salariales (aumento, pagos atrasados, reajuste)	34	25,4 %	1936-1946; 1956-1958
Convenio colectivo (firma, cumplimiento, vigencia)	18	13,4 %	1936-1937; 1955-1961
Resoluciones del DNT/Estado (incumplimiento, demora)	17	12,7 %	1946-1947
Despidos y disciplina laboral	15	11,2 %	Disperso

Motivo principal	Casos	%	Concentración temporal
Solidaridad, paro general y motivos políticos	14	10,4 %	1936; 1939-1941; 1946
Jornada y condiciones de trabajo (8 hs, sábado inglés, insalubridad)	10	7,5 %	1936; 1960-1961
Reconocimiento sindical y libertad de organización	3	2,2 %	1936; 1946
Otros motivos / sin datos	23	17,2 %	Disperso
Total	134	100,0 %	—

Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos de huelgas obreras del período 1931-1961.

Las reivindicaciones salariales constituyen el motivo dominante (25,4 %), pero lo más significativo es la importancia que adquiere la categoría “resoluciones del DNT/Estado” (12,7 %). Se trata de huelgas cuya causa inmediata es el incumplimiento o la demora de fallos administrativos. Esta categoría es, en sí misma, un efecto del propio dispositivo regulatorio. Solo puede haber huelgas “contra el incumplimiento del DNT” si previamente existe un DNT cuyas resoluciones se invocan. La institucionalización del conflicto, entonces, no lo elimina, sino que lo recodifica, generando nuevas formas y nuevos objetos de disputa. Esto ratifica empíricamente la ya mencionada lectura de Natalucci y otros sobre el carácter conflictivo de la institucionalización, dado que las instituciones se vuelven escenario de lo contencioso, no su clausura.³⁴ Como apunta De la Garza, “la función de

34 Ana Natalucci, Germán Pérez, Federico Schuster y María Soledad Gattoni, “Territorios disputados. Movilización política y procesos de institucionalización en niveles locales de gobierno (Argentina 2003-2011)”, *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 2, n.º 2 (2013): 146.

control estatal sobre los sindicatos convirtió de hecho a las relaciones laborales en relaciones estatales”, volviendo “a los espacios del Estado en el campo privilegiado de negociación, presión e influencia de los sindicatos”.³⁵

La articulación de las dos series, legislativa y huelguística, permite identificar tres observaciones clave, que sintetizaremos a continuación:

- En primer lugar, la expansión de derechos no se traduce mecánicamente en pacificación del conflicto. El subperíodo 1940-1947, que concentra el mayor volumen de normativa expansiva (19 normas de derechos), es también uno de los más conflictivos en términos absolutos. La sanción de derechos abre, paradójicamente, un campo de litigio en torno a su efectivización. El reconocimiento legal genera expectativas que su aplicación práctica no siempre satisface. Esto contradice una lectura más funcionalista del corporativismo, que asume una correlación inversa entre integración normativa y conflicto, respaldando en cambio las miradas que rescatan la agencia de los actores sindicales frente a los intentos de incorporación.
- En segundo lugar, la represión normativa se correlaciona temporalmente con la baja huelguística, pero esta correlación es menos lineal de lo que podría suponerse. Los años 1942-1943, marcados por la militarización, la Ley de Defensa del Estado y la regulación restrictiva de la asociación gremial, muestran cero huelgas registradas en la base. La represión es, en este sentido, eficaz para suprimir la expresión visible del conflicto. Sin embargo, la huelga reaparece

35 Enrique De la Garza, “El corporativismo: Teoría y transformación”, *Iztapalapa* 14, n.º 34 (1994): 17.

con fuerza en cuanto se relajan los controles durante la primavera democrática de 1946, lo que sugiere que la represión no diluye la conflictividad, sino que la deja en estado latente. Esta dinámica es coherente con la observación de Roxborough acerca de que el período de posguerra estuvo lejos de la tranquilidad, dado que, en los escenarios más favorables, los conflictos laborales fueron contenidos, pero nunca eliminados.³⁶

- En tercer lugar, la institucionalización del DNT modifica la naturaleza misma del conflicto. Antes de 1936, las huelgas se dirigían principalmente contra empleadores; mientras que con la creación del DNT una proporción creciente tiene como destinatario o referente al propio aparato estatal. Las huelgas “contra el DNT por irresolución” son inconcebibles antes de 1936, después de esa fecha se vuelven una categoría central. Este desplazamiento expresa con claridad lo que Rodríguez ha denominado el “apoderamiento estatal del movimiento obrero”,³⁷ el sindicato pasa a operar dentro de un campo cuyas reglas son fijadas, mediadas y sancionadas por la burocracia estatal. La Tabla 3 sintetiza esta articulación.

36 Ian Roxborough, “The Analysis of Labour Movements in Latin America: Typologies and Theories”, *Bulletin of Latin American Research* 1, n.º 1 (1981): 87-88.

37 Roberto Céspedes Ruffinelli, “Recesión económica y reconstitución del actor sindical”, en *Los Movimientos Sociales en el Paraguay*, comp. Domingo Rivarola (Asunción: CPES, 1986), 167-208; José Carlos Rodríguez, “L’Etat s’empare du mouvement ouvrier (Paraguay 1936-1958)” (*Memoria de DEA, École des Hautes Études en Sciences Sociales*, 1985), 17-22.

Tabla 3. Hitos normativos y dinámica conflictiva: una lectura corporativista (1931-1961)

Año	Hito normativo	Mecanismo corporativista predominante	Efecto sobre la conflictividad
1931	Dec. 39.436 (prohibición de asociaciones); Dec. 39.482 (Depto. del Trabajo)	Estructuración + control coercitivo	Caída pronunciada de huelgas
1936	Decreto-Ley N° 2.303 (creación del DNT)	Estructuración + subsidio (modalidad incluyente)	Pico extraordinario: 27 huelgas
1941	Dec.-Ley N° 4.591 (movilización de huelguistas); N° 4.490 (ahorro forzoso)	Control coercitivo (modalidad excluyente)	Sólo 4 huelgas; huelga general proscripta
1943	Dec.-Ley N° 17.071 (IPS); N° 620 (salario mínimo); N° 1.217 (asoc. gremial)	Subsidio + control simultáneos (oscilación pendular)	Cero huelgas registradas en la base
1946	Dec.-Ley N° 15.465 (deroga 1.217); Dec. 16.534 (resoluciones DNT obligatorias)	Subsidio + control administrativo	Pico: 24 huelgas, mayoritariamente contra el DNT
1961	Ley N° 729 (Código del Trabajo); Ley N° 742 (Cód. Procesal Laboral)	Codificación de la matriz corporativa	Aumento puntual ligado a la negociación

Fuente: elaboración propia. Mecanismos corporativistas siguiendo a Collier y Collier (1977, 1979) y modalidades incluyente/excluyente siguiendo a Stepan (1978).

Conclusiones

La reconstrucción del corpus normativo laboral del período 1931-1961, leído a través de las categorías de corporativismo, institucionalización e incorporación, permite formular tres conclusiones interrelacionadas:

La primera, destaca que la legislación laboral de las tres décadas analizadas no responde a una lógica unidireccional, ni meramente protectora ni puramente represiva, sino a la inscripción jurídica de mecanismos parcialmente análogos a los del corporativismo de Estado identificados por Collier y Collier. La estructuración (creación del DNT, registro de sindicatos en condiciones de reconocimiento estatal, representación tripartita), el subsidio (reconocimiento de derechos sustantivos como la jornada, el IPS, el salario mínimo y las vacaciones) y el control (movilización de huelguistas, disolución de asociaciones, ahorro forzoso) coexisten, se refuerzan mutuamente y, en ocasiones, se intensifican simultáneamente (aun cuando, como se ha señalado, faltan dos pilares del modelo canónico: la sindicalización obligatoria y la organización por rama). La concentración de las normas más expansivas y las más restrictivas en el subperíodo 1940-1947 ilustra elocuentemente esta dualidad estructural, característica de este corporativismo *sui generis* en su modalidad flexible.

La segunda, subraya que este corporativismo-*sui generis* opera como un sistema flexible, que oscila entre los polos incluyente y excluyente del corporativismo estatal en el sentido que Stepan da al término. La constitución del DNT en 1936 marca un umbral decisivo en la naturaleza misma del conflicto laboral, pero la institucionalización del campo de las relaciones laborales no suprime el conflicto, sino que lo recodifica. Así, la huelga, sin desaparecer, pasa a operar dentro de un marco institucional cuyas reglas, plazos y categorías son fijados por el Estado. Las huelgas “por incumplimiento del DNT”, inexistentes antes de 1936 y dominantes en 1946, constituyen el indicador empírico más claro de esta transformación. Esta evidencia permite leer al sindicalismo paraguayo del período no como objeto pasivo de la incorporación sino como sujeto que la disputa.

La tercera y última señala que el ciclo se cierra con la sanción del Código del Trabajo de 1961, que codifica esta matriz corporativa-sui-generis estabilizando un sistema de relaciones laborales perfectamente compatible con el orden político autoritario que se consolidaría en las décadas siguientes. Esta arquitectura, gestada en treinta años de oscilaciones entre apertura y restricción, configurará la matriz básica del sistema de relaciones laborales paraguayo durante las décadas de vigencia del régimen stronista, que solo será objeto de revisión profunda con la Ley N° 213 de 1993.³⁸

Finalmente, es importante apuntar que el presente trabajo ofrece una primera respuesta empírica a la ausencia de estudios que reconstruyan y analicen el desarrollo del derecho laboral, los marcos normativos y las instituciones encargadas de regular las relaciones laborales en Paraguay.³⁹ La articulación entre normativas laborales y huelgas, leída a través del marco corporativista con el matiz sui generis propuesto, permite mostrar que la fase institucional paraguaya se inscribe en el patrón regional descrito por la bibliografía especializada; sin embargo, quedan aún mucho por explorar con respecto a sus especificidades y formas particulares de funcionamiento en casos y situaciones específicos.

38 Ignacio González Bozzolasco. “Relaciones laborales y contención sindical en Paraguay: análisis desde el Stronismo a la transición democrática.” *Población y Desarrollo* 31, no. 61 (2025).

39 González Bozzolasco, “Corporativismo, institucionalización e incorporación laboral”, 368-369.

Referencias Bibliográficas

Bibliografía citada

- Alonso, Luis Enrique. “La mediación institucional y sus límites en el capitalismo avanzado”. *Reis* 35 (1986): 63-80.
- Ansaldi, Waldo, y Verónica Giordano. *América Latina. La construcción del orden*. Vol. 2. Buenos Aires: Ariel, 2012.
- Arditi, Benjamín. “La ‘politicidad’ de la crisis y la cuestión democrática: Poder político, economía y sociedad en el Paraguay”. En *Latinoamérica: Lo político y lo social en la crisis*, compilado por Fernando Calderón Gutiérrez y Mario Dos Santos, 93-164. Buenos Aires: CLACSO, 1987.
- Ashwell, Washington. *Historia Económica del Paraguay 1946-2008*. Tomo III. Asunción: El Lector, 2010.
- Barboza, Ramiro. *Los sindicatos en el Paraguay. Evolución y estructura actual*. Asunción: El Lector, 1987.
- Bethell, Leslie, e Ian Roxborough. “Introduction: The postwar conjuncture in Latin America: Democracy, labor, and the Left”. En *Latin America between the Second World War and the Cold War. Crisis and Containment, 1944-1948*, compilado por Leslie Bethell e Ian Roxborough, 1-32. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- Céspedes Ruffinelli, Roberto. “Recesión económica y reconstitución del actor sindical”. En *Los Movimientos Sociales en el Paraguay*, compilado por Domingo Rivarola, 167-208. Asunción: CPES, 1986.
- Collier, David, y Ruth Berins Collier. “Who Does What, to Whom, and How: Toward a Comparative Analysis of Latin American Corporatism”. En *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, compilado por James M. Malloy, 489-512. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1977.
- Collier, Ruth Berins, y David Collier. “Inducements versus Constraints: Disaggregating ‘Corporatism’”. *American Political Science Review* 73, n.º 4 (1979): 967-986.
- Collier, Ruth Berins, y David Collier. *Shaping the political arena. Critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame, 2002.

- Colmán, Evaristo. “Nacionalismo e Movimento Operário na origem do Estado Nacional Revolucionário Paraguayo: 1936-1947”. Tesis de Doctorado en Historia, Universidade Estadual Paulista, 2002.
- De la Garza, Enrique. “El corporativismo: Teoría y transformación”. *Iztapalapa* 14, n.º 34 (1994): 11-28.
- Epstein, Edward C. “Conclusion: The Question of Labor Autonomy”. En *Labor Autonomy and the State in Latin America*, compilado por Edward C. Epstein, 275-290. Londres: Unwin Hyman, 1989.
- Etchemendy, Sebastián, y Ruth Berins Collier. “Golpeados pero de pie. Resurgimiento sindical y neocorporativismo segmentado en Argentina (2003-2007)”. *POSTData* 13 (2008): 145-192.
- Faletto, Enzo. “Incorporación de los sectores obreros al proceso de desarrollo: Imágenes sociales de la clase obrera”. *Revista Mexicana de Sociología* 28, n.º 3 (1996): 693-712.
- Gaona, Francisco. *Introducción a la historia gremial y social del Paraguay*. Tomos II y III. Asunción: Arandurá, 2008.
- González Bozzolasco, Ignacio. “Estado, sindicatos y legislación laboral en Paraguay (1931-1961)”. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2020.
- González Bozzolasco, Ignacio. “Corporativismo, institucionalización e incorporación laboral. Recorrido conceptual para el análisis del movimiento obrero en Paraguay”. *Revista Científica de la Facultad de Filosofía-UNA* 21, n.º 1 (2025): 354-375.
- González Bozzolasco, Ignacio. “Relaciones laborales y contención sindical en Paraguay: análisis desde el Stronismo a la transición democrática.” *Población y Desarrollo* 31, no. 61 (2025).
- Malloy, James M. “Authoritarianism and Corporatism in Latin America: The Modal Pattern”. En *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, compilado por James M. Malloy, 3-22. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1977.
- Miranda, Aníbal. *Apuntes sobre el desarrollo paraguayo 1940-1973*. Vol. 2. Asunción: UCA, 1980.
- Natalucci, Ana, Germán Pérez, Federico Schuster y María Soleidad Gattoni. “Territorios disputados. Movilización política

- y procesos de institucionalización en niveles locales de gobierno (Argentina 2003-2011)". *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 2, n.º 2 (2013): 139-159.
- Nickson, Andrew. "Paraguay". En *The State, Industrial Relations and the Labour Movement in Latin America*, vol. 1, compilado por Jean Carrière, Nigel Haworth y Jacqueline Roddick, 67-98. Londres: Macmillan, 1989.
- O'Donnell, Guillermo. "Corporatism and the Question of the State". En *Authoritarianism and corporatism in Latin America*, compilado por James M. Malloy, 47-88. Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1977.
- Patroni, Viviana. "The Decline and Fall of Corporatism? Labour Legislation Reform in Mexico and Argentina during the 1990s". *Canadian Journal of Political Science* 34, n.º 2 (2001): 249-274.
- Rivarola, Milda. *Obreros, utopía y revolución. La formación de las clases trabajadoras en el Paraguay liberal 1870/1931*. Asunción: Servilibro, 2010.
- Rodríguez, José Carlos. "L'Etat s'empare du mouvement ouvrier (Paraguay 1936-1958)". Memoria de DEA, École des Hautes Études en Sciences Sociales, 1985.
- Roxborough, Ian. "The Analysis of Labour Movements in Latin America: Typologies and Theories". *Bulletin of Latin American Research* 1, n.º 1 (1981): 81-95.
- Roxborough, Ian. "La clase trabajadora urbana y el movimiento obrero en América Latina desde 1930". En *Historia de América Latina*, vol. 12, *Política y sociedad desde 1930*, compilado por Leslie Bethell, 132-192. Barcelona: Crítica, 1997.
- Sartori, Giovanni. "Concept Misformation in Comparative Politics". *American Political Science Review* 64, n.º 4 (1970): 1033-1053.
- Schmitter, Philippe C. "Still the Century of Corporatism?". *The Review of Politics* 36, n.º 1 (1974): 85-131.
- Silva, Eduardo, y Federico M. Rossi, eds. *Reshaping the political arena in Latin America: From resisting neoliberalism to the second incorporation*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2018.

- Stepan, Alfred. *The State and Society. Peru in comparative perspective*. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- Valenzuela, J. Samuel. “El movimiento obrero en la transición hacia la democracia: Un marco conceptual para su análisis”. *Desarrollo Económico* 30, n.º 119 (1990): 299-326.
- Velázquez, Diego. El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870-2013). Informe Técnico 13. Montevideo: OIT Cono Sur, 2019.
- Zapata, Francisco. “Las organizaciones sindicales”. En *Fuerza de Trabajo y Movimientos Laborales en América Latina*, compilado por Rubén Kaztman y José Luis Reyna, 194-232. México: El Colegio de México, 1979.
- Zapata, Francisco. *Autonomía y subordinación en el sindicalismo latinoamericano*. México: Fideicomiso Historia de las Américas, 1993.
- Zapata, Francisco. *Historia mínima del sindicalismo latinoamericano*. México: El Colegio de México, 2013.

Fuentes primarias y archivos

- Archivo Francisco Gaona, Centro de Documentación y Estudios, Asunción. Especialmente: “Compilación de leyes y jurisprudencia del trabajo”, Informaciones del Departamento Nacional del Trabajo (agosto de 1955), AG15-03.
- Biblioteca Nacional del Paraguay. Colecciones de prensa: La Tribuna, El Diario, El Liberal, El Colorado (1931-1961).
- Registro Oficial de la República del Paraguay, 1931-1961. Compilación de leyes, decretos y decretos-leyes consultados para la construcción del corpus normativo del artículo.



La pobreza de tiempo: más allá de los ingresos en Paraguay*



Ana Rojas Viñales

* Este trabajo forma parte de la primera aproximación a la pobreza de tiempo en Paraguay, investigación llevada en conjunto con Verónica Serafini Geoghegan.

Introducción

Definir y medir la pobreza puede hacerse desde varios enfoques, que no compiten entre sí sino que se complementan. La forma más conocida y utilizada es la que se refiere a los ingresos monetarios como determinante de la pobreza de las personas. Sin embargo, este enfoque resulta insuficiente para capturar otras dimensiones del bienestar que afectan directamente la calidad de vida. La pobreza también puede medirse considerando las capacidades, las privaciones y la disponibilidad del tiempo.

Específicamente, este trabajo se refiere a la pobreza de tiempo que emerge como una postura crítica que visibiliza una de las desigualdades de género estructurales: cómo se distribuye el tiempo entre trabajo remunerado, trabajo no remunerado y ocio. La mayor parte del trabajo no remunerado y de cuidados recae de manera desproporcionada en los hogares, y dentro de ellos, en las mujeres. Esto implica que, aun cuando los ingresos monetarios sitúen a un hogar fuera de la pobreza, sus integrantes pueden ser pobres de tiempo debido a las restricciones severas de tiempo que deterioran su bienestar, su inserción laboral y su autonomía.

Entonces, la pobreza de tiempo no solo refleja una carencia individual, sino que está estrechamente vinculada con la división sexual del trabajo y la organización social del cuidado. Por lo tanto, para comprender y medir adecuadamente la pobreza, es indispensable incorporar el tiempo en el análisis. Esto refuerza la necesidad de debatir sobre políticas públicas de corresponsabilidad, la distribución equitativa de las obligaciones familiares y la provisión de infraestructura de cuidados. Esta dimensión trasciende la visión tradicional centrada en los ingresos monetarios, ya

que la distribución del tiempo condiciona las posibilidades reales de hombres y mujeres para dedicarse tanto a actividades productivas como reproductivas.

Las encuestas de uso del tiempo (EUT) constituyen herramientas clave para medir y analizar cómo las personas distribuyen su tiempo a lo largo del día, ya que proveen información detallada sobre desigualdades, especialmente de género, y aportan evidencia fundamental para el análisis de la pobreza de tiempo. En Paraguay, la EUT (DGEEC, 2016) mostró que las mujeres dedican significativamente más horas semanales al trabajo no remunerado que los hombres, acumulando una carga equivalente entre dos y tres jornadas laborales adicionales de 8 horas, afectando su disponibilidad para realizar otras actividades.

Este trabajo aborda la pobreza de tiempo en Paraguay con énfasis en la relación entre empleo, trabajo no remunerado y distribución del tiempo en la población de 18 a 64 años, complementando la interpretación de la reducción de la pobreza monetaria. Para ello, se analizan las brechas de género, la división sexual del trabajo y los principales desafíos para las políticas públicas, en particular aquellas vinculadas a los cuidados, la protección social y la conciliación entre la vida laboral y familiar.

Pobreza monetaria y condiciones laborales

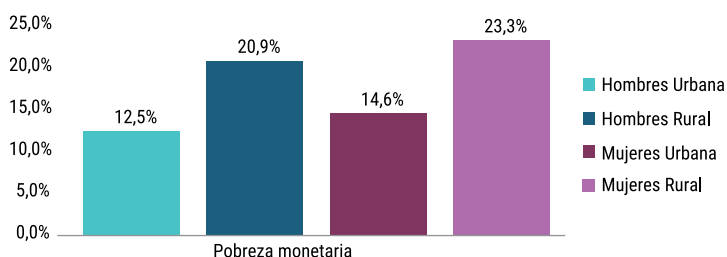
La pobreza monetaria en Paraguay, medida a través de la línea de pobreza, ha disminuido sostenidamente desde 1997. En el corto plazo, entre 2022 y 2025, se registró una reducción de 8,5 puntos porcentuales, lo que equivale a aproximadamente 493.000 personas en los últimos cuatro años. Asimismo, la pobreza extrema disminuyó en 3 pun-

tos porcentuales, es decir, cerca de 180.000 personas (INE, 2025). Esta reducción se observa tanto en hombres como en mujeres.

No obstante, en el año 2025, el 16% de la población se encuentra todavía en condición de pobreza y el 2,4% en pobreza extrema. Al analizar la composición de la pobreza por sexo, los datos muestran que afecta más profundamente a las mujeres, con 112 mujeres por cada 100 hombres en esta condición. La brecha de género alcanza 2 puntos porcentuales en la pobreza total y 0,4 puntos en la pobreza extrema (INE, 2025).

Por otra parte, la pobreza monetaria es mayor en el área rural, afectando al 20,9% de la población. La intersección entre género y territorio profundiza las desventajas, dado que la pobreza es más alta para las mujeres rurales (23,3% en comparación con el 14,6% de los hombres rurales). Esto evidencia que la pobreza no responde únicamente a privaciones de ingreso, sino a desigualdades estructurales que se superponen y refuerzan mutuamente.

Gráfico 1. Población en condición de pobreza monetaria en Paraguay por sexo y por área. Año 2025.



Fuente: cálculos con datos de la EPHC 2025 (INE, 2025).

Las principales manifestaciones de las brechas de género es la que se dan en el ámbito laboral. Mientras que el 87,9% de los hombres se encuentra ocupado, en el caso de las mujeres esta proporción desciende al 66,5%. En contraste, la proporción de población inactiva es significativamente mayor entre las mujeres: 29,6% frente a 8,2% en los hombres.

La tasa de desocupación es igual para ambos grupos (3,9%), lo que indica que la principal diferencia no radica en el desempleo abierto, sino en la permanencia o como fuerza de trabajo. Esto sugiere que muchas mujeres no logran participar plenamente en actividades remuneradas, en gran medida debido a la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados. En términos generales, esto evidencia que las desigualdades de género en el uso del tiempo y en la organización social del cuidado tienen efectos directos sobre la participación económica de ellas, limitando sus oportunidades laborales, sus ingresos y su autonomía económica.

Entre 2017 y 2025, considerando los datos del cuarto trimestre (4T), en promedio, los ingresos laborales¹ totales han aumentado en términos nominales², pero la brecha entre hombres y mujeres no solo persiste, sino que se amplía: pasa de Gs. 616.100 a Gs. 1.042.600. La mejora de los ingresos laborales ha sido desigual, beneficiando relativamente más a los hombres y ampliando las diferencias existentes. En el 4T de 2024, las mujeres percibían en promedio el 79,4% del ingreso de los hombres, mientras que en 2025 esta proporción desciende a 72,7%.

1 De la ocupación principal.

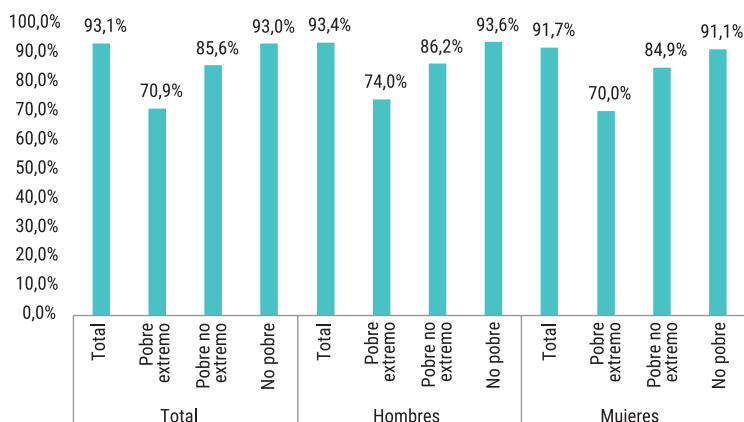
2 La comparación se realiza en términos nominales, sin ajuste por inflación. Su propósito es evidenciar que, aun cuando se observa un incremento en los ingresos en valores absolutos, la brecha de género no solo persiste, sino que tiende a ampliarse.

Gran parte de los ingresos totales de las personas proviene del empleo, lo que incide significativamente en sus condiciones de pobreza. En promedio, un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), muestra que en 18 países, los ingresos del trabajo corresponden al 80% del total de ingresos, al 74% en los hogares en pobreza y al 64% en los hogares indigentes (CEPAL, 2016). En ese mismo estudio se confirma la centralidad de los ingresos laborales, ya que, incluso al desagregar por género, territorio o etnia, en ningún caso, su peso relativo es inferior al 65%.

En el 2025, en los hogares según jefatura y condición de pobreza, los ingresos laborales en Paraguay representan entre el 70,9% y el 93,0% del total de ingresos (INE, 2025). Asimismo, al considerar las brechas de género en el mercado laboral, las mujeres perciben en promedio menores ingresos que los hombres, pero también en los hogares encabezados por mujeres el peso relativo del ingreso laboral es inferior al de aquellos hogares encabezados por hombres. Por el contrario, en los hogares pobres y pobres extremos encabezados por mujeres adquieren mayor peso relativo las remesas familiares, los ingresos por divorcio e hijos y los programas de transferencias monetarias y en especie.

La informalidad laboral afecta al 59,4% de la población ocupada en 2025 y es mayor para las mujeres (61,9%) que los hombres (57,3%). La diferencia se amplía en el trabajo doméstico, donde el 95,7% de las personas ocupadas está en la informalidad (INE, 2025), siendo además uno de los sectores más feminizados, lo que intensifica la precarización laboral de las mujeres.

Gráfico 2. Ingreso laboral como porcentaje del ingreso total de los hogares según jefatura de hogar y nivel de pobreza. Año 2025



Fuente: cálculos con datos de la EPHC 2025 (INE, 2025).

La reducción de la pobreza en el país, al igual que sucede en América Latina y el Caribe, se debe al aumento de la participación laboral, especialmente del empleo femenino, un contexto económico favorable (CEPAL, 2016), posicionando a Paraguay entre los países con mayor crecimiento en los últimos años³.

Entre 2010 y 2024, el país registró una tasa promedio de crecimiento del 3,7% del producto interno bruto (PIB), destacándose el sector primario como el principal motor de esta expansión (BCP, 2026). No obstante, esta dinámica es resultado de la persistente dependencia de los recursos naturales y no necesariamente de la generación de valor agregado mediante la industrialización, la manufactura o el empleo de alta productividad.

3 En este periodo, el crecimiento económico de América Latina y el Caribe fue de 1,9% considerando el PIB a precios constantes (CEPAL, 2026).

Así también, es importante destacar que la reducción de la pobreza se debe a programas sociales, como las transferencias monetarias a las familias, los adultos mayores y el programa de alimentación escolar. Estos han aumentado significativamente su cobertura y el nivel de inversión pública, pero que todavía resultan insuficientes para incidir de manera estructural en la reducción de las desigualdades y la vulnerabilidad.

En este contexto, el enfoque de la pobreza monetaria y su énfasis en los ingresos resulta limitado, dado que no incorpora dimensiones clave del bienestar ni reconoce la heterogeneidad de necesidades entre los hogares y podría estar ocultando un empeoramiento de las condiciones de vida de las mujeres, si el aumento del ingreso se logra a costa de una sobrecarga de tiempo que deteriora el bienestar.

En particular, la pobreza monetaria invisibiliza la situación de aquellos con presencia de personas dependientes cuyas demandas de cuidado son más intensivas (Damián, 2005). En estos contextos, las tareas de cuidado y atención recaen predominantemente en el ámbito familiar y, de manera desproporcionada, en las mujeres (madres, hermanas, abuelas, sobrinas o nietas), condicionado su participación en el mercado laboral, la generación de ingresos y contribuyendo a la persistencia de desigualdades estructurales de género.

Marco conceptual de la pobreza de tiempo

Los enfoques tradicionales de pobreza monetaria parten del supuesto que los recursos dentro del hogar se distribuyen de manera equitativa entre sus integrantes, invisibilizando las relaciones de poder y las privaciones específicas que enfrentan las mujeres.

El tiempo es un recurso fundamental que genera una forma específica de privación social que requiere de un análisis teórico propio (Damián, 2005). Al incorporarlo como dimensión estructural, la pobreza no solo se revela, sino que se intensifica: en los hogares en situación de pobreza coexisten restricciones de ingresos y de tiempo, lo que impide tanto reducir la carga de trabajo doméstico como acceder a sustitutos en el mercado. En este sentido, la pobreza de tiempo amplía y complejiza la lectura tradicional de la pobreza, al permitir analizar las condiciones y capacidades reales de los hogares y de las personas, particularmente de las mujeres.

Vickery (1977) acuñó el término argumentando que las mediciones oficiales de la pobreza eran inequitativas porque no consideraban las diferencias de tiempo, debido a que, en la situación de los hogares, en particular los monoparentales, no disponen de suficientes horas para combinar el trabajo remunerado con el trabajo no remunerado necesario para alcanzar un nivel de vida digno. La autora distingue entre “población pobre de tiempo” y “población pobre de ingresos” (Vickery, 1977).

Bardasi y Wodon (2009) consideran que la población es pobre de tiempo si dedica muchas horas al trabajo no remunerado y no tiene alternativas, generalmente por necesidad económica, de reducir su jornada laboral, por el riesgo de caer en pobreza monetaria o de profundizar su situación de pobreza existente.

Fraser (2016) destaca que el tiempo es un recurso finito y vincula la pobreza de tiempo con la crisis de los cuidados y la división sexual del trabajo. Las mujeres asumen desproporcionalmente actividades reproductivas, valoradas a cambio del “amor y la virtud”. Esta sobrecarga limita su tiempo para actividades remuneradas, generando otras formas de pobreza, incluida la de ingreso. Dos familias con si-

milares recursos económicos pueden presentar diferencias significativas en su disponibilidad de tiempo, afectando por lo tanto, su bienestar material (Citro y Michael, 1995 en Damián, 2005). La poca disponibilidad de tiempo libre afecta negativamente la percepción del bienestar, la salud mental, el rendimiento en el trabajo, la creatividad y la calidad de las relaciones interpersonales (Giurge et al. 2020 en Gontero & Valencia, 2026).

A su vez, la composición de los hogares en situación de pobreza requiere una atención particular, dado que en ellos es más frecuente la presencia de niños, niñas, personas con discapacidad, personas adultas mayores y otros dependientes, incrementando las demandas de cuidado. Esta situación se ve agravada por la desigual y persistente distribución de las responsabilidades de cuidado al interior de los hogares.

Esto es particularmente relevante para Paraguay ya que, la penalización laboral por hijo según datos del *Child Penalty Atlas* reduce el empleo de las mujeres en 44% en comparación al empleo masculino tras tener hijos. En América Latina y el Caribe la penalización es del 37%, mientras que la reducción del empleo masculino es apenas del 1% para ambas regiones (Child Penalty Atlas, 2025). Esta situación puede cambiar a medida que los niños y niñas crecen, ya que el aumento de la asistencia a la escuela libera tiempo de los adultos, principalmente de las mujeres para el trabajo remunerado (Damián, 2018).

Para evidenciar como se distribuye y se utiliza este recurso entre hombres y mujeres, las encuestas de uso del tiempo (EUT) son instrumentos fundamentales, haciendo visible el trabajo no remunerado y de cuidados, tradicionalmente excluido en la contabilidad tradicional nacional (Esquivel, 2015). Sin embargo, la medición de la pobreza de tiempo enfrenta importantes desafíos debido a la limitada disponi-

bilidad de estas encuestas, así como a la falta de aplicación periódica y sistemática en muchos países, lo que restringe su comparabilidad y seguimiento en el tiempo.

La pobreza de tiempo en Paraguay

Aunque las mediciones tradicionales de pobreza presentan brechas relativamente pequeñas entre hombres y mujeres, la distribución del tiempo revela desigualdades mucho más profundas. Existen distintas metodologías para medir la pobreza de tiempo. Para el caso de Paraguay se utilizó como unidad de referencia una semana considerando la cantidad de horas disponibles (168 horas, 24 horas, 7 días). Varios autores han utilizado este umbral de tiempo partiendo del hecho que todas las personas cuentan con ese total de horas para realizar sus diferentes actividades.

Merino Dorantes (2010) define que la pobreza de tiempo se enfrenta a las restricciones que imponen las actividades no remuneradas, especialmente para las mujeres. El umbral no es el tiempo libre, sino el tiempo que tienen las personas para asignar a las actividades no remuneradas y actividades no productivas y personales, luego de haber realizado las domésticas y de cuidado (INMUJERES, 2015).

El umbral de pobreza de tiempo se fija generalmente en 1,5 veces la mediana del trabajo no remunerado de la población total; también se utiliza un segundo umbral, fijado en 2 medianas con la intención de captar situaciones de mayor intensidad en la sobrecarga de trabajo no remunerado. Este segundo umbral delimita a la población que enfrenta niveles extremos de dedicación a estas actividades, restringiendo de forma más aguda su disponibilidad de tiempo para el descanso, el ocio y el desarrollo personal.

Para medir la pobreza de tiempo en Paraguay, entonces, se adoptó el enfoque de ese umbral relativo, definiendo como pobres de tiempo a aquellas personas cuyo trabajo no remunerado supera 1,5 veces la mediana del trabajo no remunerado de la población total. Este mismo indicador fue utilizado previamente en estudios para calcular la pobreza de tiempo por Blackden y Wodon (2006) en el África, Lawson (2007) para Lesotho y Merino Dorantes (2010) para México.

La población considerada para el cálculo de la pobreza de tiempo en Paraguay, con datos de la EUT 2016 está compuesta por 3.479. 505 personas (1.619.517 hombres y 1.859.988 mujeres) de 18 a 64 años.

En general, las mujeres trabajan en total más horas que los hombres (con una diferencia de 4,2 horas), pero al desglosar las horas puede verse que ellas trabajan menos horas remuneradas. Según la EUT en Paraguay las mujeres de 18 a 64 años dedican 4,1 horas al día al trabajo no remunerado⁴, mientras que los hombres solo 1,3. Esto equivale a 28,8 horas semanales y 9,4 horas respectivamente. Las mujeres dedican más del triple del tiempo a estas actividades que los hombres. Además, esta sobrecarga de trabajo no remunerado implica 3,6 jornadas completas de 8 horas.

Tabla 1. Distribución del tiempo de hombres y mujeres de 18 a 64 años

Actividades y horas	Hombres	Mujeres	Brechas
Total	127,8	131,9	4,2
Trabajo remunerado	48,6	31,8	-16,8
Actividades personales	69,9	71,4	1,5

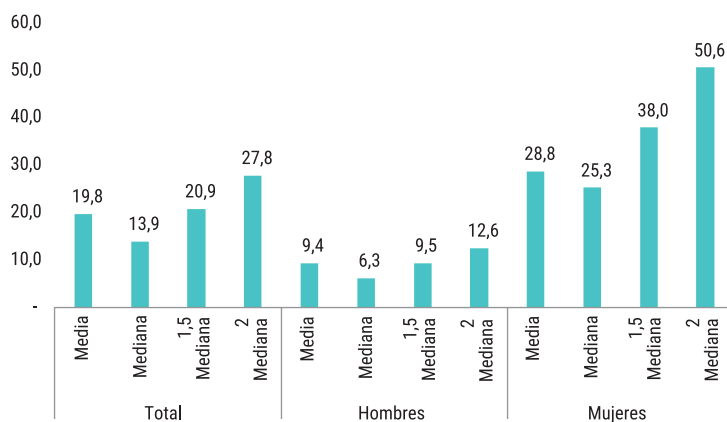
4 Actividades domésticas, actividades para otros hogares y la comunidad, cuidados a miembros del hogar) (DGEEC, 2017).

Actividades y horas	Hombres	Mujeres	Brechas
Trabajo no remunerado	9,4	28,8	19,4

Fuente: cálculos propios con base a datos de la EUT (INE, 2016).

Con referencia a las actividades remuneradas⁵, los hombres destinan en promedio 48,6 horas semanales (38% del total de su tiempo), mientras que las mujeres dedican 31,8 horas (24,1%), con una brecha de 16,8 horas a favor de los hombres, lo que equivale a más de dos jornadas de 8 horas. Además, hombres y mujeres dedican alrededor de 70,5 horas a actividades personales (cuidados personales, dormir y aseo; convivencia social y uso de medios de comunicación).

Gráfico 3. Tiempo de trabajo no remunerado de hombres y mujeres de 18 a 64 años



Fuente: cálculos propios con base a datos de la EUT (INE, 2016).

5 Ocupación principal, traslado al lugar de ocupación principal y actividades productivas para el autoconsumo (DGEEC, 2017).

Mientras que en el total de la población este umbral se sitúa en 20,9 horas semanales, al desagregar por sexo se observa que para los hombres es de apenas 9,5 horas, en contraste con 38,0 horas en el caso de las mujeres. En términos analíticos, esto indica una mayor incidencia de la pobreza de tiempo asociada al trabajo no remunerado en las mujeres, consolidando patrones estructurales de desigualdad en la división sexual del trabajo.

Tabla 2. Población en condición de pobreza de tiempo por sexo

Pobreza de tiempo	Mediana en horas de la población total	Total	Hombres	Mujeres
Población	13,9	3.479.505	1.619.517	1.859.988
Más de 1,5 medianas	20,9	1.300.206	176.836	1.123.370
Más de 2 medianas	27,8	910.709	98.915	811.794

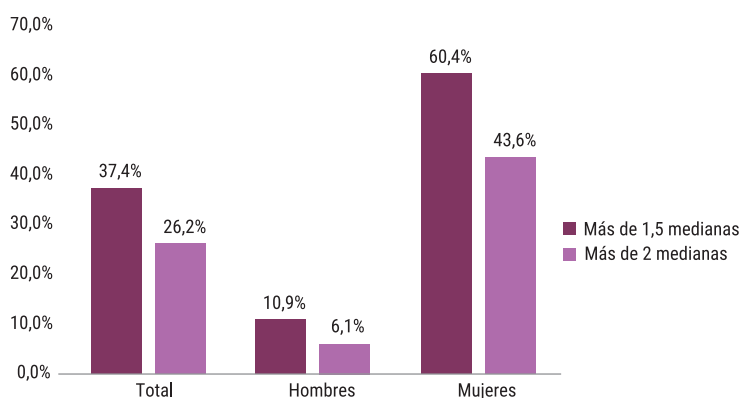
Fuente: cálculos propios con base a datos de la EUT (INE, 2016).

La incidencia de pobreza de tiempo considerando el umbral de 1,5 medianas (20,9 horas semanales), afecta al 37,4% de la población total, al 60,4% de las mujeres (1.123.370 personas) y al 10,9% de los hombres (176.836 personas). Estos resultados son coherentes con estudios similares para otros países que evidencian que más del 50% de las mujeres son pobres de tiempo. Por ejemplo, en México, Merino Dorantes (2010) encontró que el 58% de las mujeres eran pobres de tiempo (umbral 1,5 medianas).

Considerando el segundo umbral, el de las dos medianas (27,8 horas semanales), la población en pobreza de tiempo baja al 26,2% de la población total, para las mujeres se redu-

ce al 43,6% (811.794 personas) y para los hombres al 6,1% de los hombres (98.915 personas).

Gráfico 4. Población en condición de pobreza de tiempo, umbral de 1,5 medianas y 2 medianas



Fuente: cálculos propios con base a datos de la EUT (INE, 2016).

Estos resultados muestran una marcada feminización de la pobreza de tiempo en Paraguay. Bajo el umbral de 1,5 veces la mediana, la proporción de mujeres en situación de pobreza de tiempo es 5,5 veces superior a la de los hombres; y al considerar el umbral más exigente, esta brecha se amplía hasta alcanzar una relación de 7 a 1. Esto evidencia no solo una mayor incidencia, sino también una mayor intensidad de la sobrecarga de trabajo no remunerado entre las mujeres.

Este análisis reconoce limitaciones principales. Los datos de la EUT 2016 son los únicos disponibles en Paraguay, lo que impide evaluar tendencias recientes sobre la organización social del cuidado y la división sexual del trabajo entre hombres y mujeres y el impacto de estrategias públicas recientes, como la Política Nacional de Cuidados. Pese a

ello, los resultados son robustos para afirmar que existe la feminización estructural de la pobreza de tiempo en el país. Además, estos datos permiten centrar en el debate la importancia de las políticas de cuidado y de redistribución de responsabilidades.

Conclusiones

La pobreza, como fenómeno multidimensional, no puede interpretarse y enfrentarse únicamente a partir de la insuficiencia de ingresos monetarios. Si bien Paraguay ha registrado avances sostenidos en la reducción de la pobreza monetaria, este indicador resulta insuficiente para captar las condiciones reales de bienestar, especialmente en lo que respecta a las desigualdades de género.

La persistencia de brechas laborales, la alta informalidad, los menores ingresos de las mujeres y la sobrecarga de trabajo no remunerado y trabajo de cuidados evidencian que “salir estadísticamente de la pobreza” no necesariamente implica una mejora efectiva en la calidad de vida de los hogares, de las personas, y específicamente, de las mujeres.

En este contexto, la pobreza de tiempo visibiliza una dimensión estructural del bienestar que permanece oculta en los enfoques tradicionales de la pobreza. Una persona es pobre de tiempo cuando no dispone de horas suficientes para vivir adecuadamente, aun cuando sus ingresos estén por encima de la línea de pobreza.

El análisis presentado en este artículo muestra que, aunque hombres y mujeres cuentan con el mismo total de horas semanales, la distribución del tiempo es profundamente desigual: las mujeres concentran una mayor carga de trabajo no remunerado, lo que limita su inserción laboral, re-

duce sus ingresos y restringe su tiempo para el descanso, la formación, la participación social y el ejercicio de derechos.

Esta desigualdad no es marginal, sino estructural. Los resultados evidencian una marcada feminización de la pobreza de tiempo en Paraguay: más de la mitad de las mujeres en edad activa se encuentran en esta situación bajo el umbral de 1,5 medianas, y una proporción significativa enfrenta niveles extremos de sobrecarga bajo el umbral de 2 medianas. Esto no solo refleja una mayor incidencia, sino también una mayor intensidad de la pobreza de tiempo entre las mujeres, asociada a la persistencia de la división sexual del trabajo y a una organización social del cuidado que continúa descansando desproporcionadamente sobre ellas.

Asimismo, la pobreza de tiempo actúa como un mecanismo que reproduce y profundiza otras formas de desigualdad, al restringir el bienestar y las oportunidades de autonomía económica. De este modo, la reducción de la pobreza monetaria puede coexistir con la persistencia e incluso la intensificación de la pobreza de tiempo, especialmente cuando el aumento del ingreso depende de una mayor carga de trabajo total.

Estas dinámicas se agravan en hogares con alta carga de dependencia y en contextos rurales, donde las restricciones de tiempo y de acceso a servicios se superponen. Asimismo, los hogares con jefatura femenina evidencian una autonomía económica más frágil, sostenida en mayor medida por estrategias múltiples, como las transferencias o redes familiares, lo que refuerza la necesidad de analizar la pobreza desde una perspectiva más amplia.

En términos de política pública, estos hallazgos refuerzan la necesidad de superar un enfoque centrado exclusivamente en los ingresos y avanzar hacia una estrategia integral que incorpore el tiempo como un recurso clave del bienestar. Esto

implica fortalecer sistemas de cuidados, ampliar la oferta de servicios públicos, promover la corresponsabilidad entre hombres, mujeres, el Estado, el mercado y las comunidades y revisar las condiciones laborales e institucionales que perpetúan la desigual distribución del tiempo. |

La incorporación de la dimensión del tiempo no solo mejora la medición de la pobreza, sino que redefine el alcance de la justicia social. La superación de la pobreza no puede limitarse a garantizar ingresos mínimos, sino que debe asegurar condiciones reales de autonomía, dignidad y libertad. En Paraguay, esto implica reconocer que las desigualdades no se sostienen únicamente en la falta de ingresos, sino también en la desigual distribución del tiempo, del cuidado y de las oportunidades para vivir plenamente.

Recomendaciones de política pública

A partir de los resultados expuestos, resulta imprescindible avanzar hacia un enfoque de política pública que incorpore explícitamente el tiempo como una dimensión central del bienestar y de la pobreza. En este sentido, la pobreza de tiempo exige una respuesta integral que aborde tanto la organización social del trabajo y el tiempo como la distribución desigual de las responsabilidades, especialmente las vinculadas al cuidado.

Ello implica, en primer lugar, consolidar un sistema integral de cuidados que amplíe la provisión pública de servicios y contribuya de manera efectiva a reducir la sobrecarga de trabajo no remunerado que recae sobre las mujeres. La expansión de guarderías, centros de atención para personas mayores y servicios de cuidado domiciliario para personas dependientes resulta clave para descomprimir la

carga cotidiana de los hogares y en las mujeres. Este tipo de políticas no solo libera tiempo, sino que también promueve una mayor equidad en el acceso a oportunidades laborales y de desarrollo personal especialmente para las mujeres.

Asimismo, resulta fundamental promover políticas de corresponsabilidad que involucren activamente a los hombres, mediante la reforma de los regímenes de licencias parentales, la creación de incentivos para su uso y el desarrollo de campañas que cuestionen los mandatos tradicionales de género. La participación más equitativa de los varones en las tareas domésticas y de cuidado constituye un elemento central para reducir la pobreza de tiempo.

En paralelo, se vuelve necesario revisar las condiciones del mercado laboral, avanzando hacia esquemas más compatibles con la conciliación entre la vida laboral y familiar. Entre estas medidas se incluyen la reducción de la jornada laboral sin pérdida de ingresos monetarios, la implementación de horarios flexibles, el fomento a la mayor participación laboral de la mujeres. Estas acciones deben complementarse con esfuerzos para reducir la informalidad y las brechas salariales, evitando que la inserción laboral femenina se produzca a costa de una intensificación de la pobreza de tiempo.

De manera complementaria, resulta importante mejorar la infraestructura urbana y los sistemas de transporte público. Reducir los tiempos de traslado mediante servicios eficientes, seguros y accesibles tiene un impacto directo en la disponibilidad de tiempo, particularmente en los sectores de menores ingresos, donde los desplazamientos suelen ser más largos y complejos.

En el ámbito rural se requieren políticas específicas que mejoren la infraestructura territorial y el acceso a servicios

básicos. La inversión en caminos rurales, el desarrollo de transporte comunitario y la expansión del agua, energía y saneamiento permiten reducir significativamente el tiempo destinado a tareas cotidianas.

Con todo esto, la generación de evidencia constituye un pilar fundamental para el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. En particular, la actualización de los datos sobre uso del tiempo es indispensable para el análisis de tendencias y para evaluar el impacto de las intervenciones recientes, como lo es la Política Nacional de Cuidados (PNCUPA). Contar con información sistemática, periódica y comparable permitiría no solo dimensionar con mayor precisión la pobreza de tiempo, sino también orientar de manera más eficiente la asignación de recursos públicos y fortalecer la efectividad de las políticas de cuidado y empleo.

Referencias Bibliográficas

- BCP. (2026). Anexo Estadístico de las Cuentas Nacionales. Asunción.
- Bardasi, E., y Wodon, Q. (2010). Working Long Hours and Having No Choice: Time Poverty in Guinea. *Feminist Economics*, 16(3), 45–78. <https://doi.org/10.1080/13545701.2010.508574>
- CEPAL. (2016). La matriz de la desigualdad en América Latina. https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/matriz_de_la_desigualdad.pdf
- CEPAL. (2026). Tasa de crecimiento del producto interno bruto (PIB) total anual a precios constantes. Santiago, Chile. <http://www.cepal.org>
- Child Penalty Atlas. (2025). Event Studies: <https://childpenaltyatlas.org/event-studies>

- Damián, A. (2005). El costo de ser pobre de tiempo. *Economía Informa*(334). <https://www.economia.unam.mx/publicaciones/reseconinforma/pdfs/334/06AraceliDamian.pdf>
- Damián, A. (2018). Araceli Damián - Pobreza de tiempo. La pobreza de tiempo: <http://www.aracelidamian.org/wp-content/uploads/2018/05/La-pobreza-de-tiempo-29-08-11.pdf>
- DGEEC. (2016). Encuesta de Uso del Tiempo. Base de datos, Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, Fernando de la Mora.
- DGEEC. (2017). Principales Resultados - Encuesta sobre Uso del Tiempo - EUT 2016. Principales Resultados, Fernando de la Mora.
- Esquivel, V. (2015). El tiempo, la dimensión invisible de la pobreza. <https://www.youtube.com/watch?v=yqjw3k3gWqU>
- Fraser, N. (2016). Las contradicciones del capital y los cuidados. *New left review*, 21. <https://biblioteca.hegoa.ehu.eus/registros/20909>
- Gontero, S., & Valencia, A. C. (2026). Tiempo de trabajo y bienestar: aportes de las encuestas de uso del tiempo al análisis del mercado laboral en América Latina. OIT. https://www.ilo.org/sites/default/files/2026-03/IT56-Tiempo-trabajo-bienestar-Am%C3%A9rica-Latina_v4.pdf
- INE. (2024). Encuesta Permanente de Hogares Continua 2017, 2022-2024. Anual. Asunción.
- INE. (2025). Encuesta Permanente de Hogares Continua. Asunción, Paraguay.
- Vickery, C. (1977). The time-poor: A new look at poverty. *Journal of Human Resources*, 27-48. doi: <https://doi.org/10.2307/145597>

Comentarios: Ramón Fogel

El tema presentado por Diana García sobre **MiPymes y emprendedurismo** resulta de suma relevancia teniendo en cuenta que las mipymes representan aproximadamente el 90 % de las unidades productivas a nivel nacional y generan más del 60 % del empleo. El punto de partida es la pregunta que busca comprender el crecimiento de las mipymes y del cuentapropismo. En la respuesta se observa no solo la iniciativa individual como una de las causas principales de este crecimiento, sino también se enfatizan factores vinculados a la desigualdad estructural, a la precarización laboral y a las incertidumbres de las estrategias de sobrevivencia.

En el enfoque planteado la genialidad del innovador pierde centralidad. Se cuestiona el discurso neoliberal que asume que todo aquel que se esfuerce, emprende y logra sus metas, ignorando las asimetrías estructurales que condicionan fuertemente la trayectoria de los trabajadores que en muchos casos no pueden superar las barreras económicas y sociales para superar una precaria inserción en el mercado laboral. Los pobres tienden a quedarse pobres y los hijos reproducen el estatus de sus padres. El cuentapropismo es la opción disponible en estructuras sociales muy asimétricas.

El conjunto de las Mipymes es heterogéneo, y a la inversa de los emprendedores que se inician en condiciones desfavorables, otros agentes dinámicos tienen puntos de partida favorables con acceso a capitales que les favorecen.

En estos casos los emprendedores en cuestión pueden dar saltos en sus proyectos gracias a las redes familiares y al capital social .

Una contribución importante presentada es la metodología empleada que recupera el paradigma cualitativo, con técnicas de observación que permiten penetrar la subjetividad de los sujetos informantes y rastrear las trayectorias de los trabajadores. Ello ha permitido verificar que hijos de trabajadores precarios tienden a reproducir la condición de los padres, no precisamente por razones genéticas sino más bien por factores estructurales. Resulta pertinente señalar como aporte teórico importante la vinculación analítica entre agencia y estructura socio económica.

En el caso de Ignacio González, el tema presentado ha sido sobre la **normativa laboral en el Paraguay** en un periodo histórico determinado. Así, el autor desarrolla la cuestión de la configuración histórica de la regulación legal del trabajo asalariado utilizando como categorías analíticas el corporativismo, la institucionalización y la incorporación. En el planteo presentado el corporativismo estatal tiene como mecanismos al patron estatal de organización representación, el reconocimiento estatal de derechos y el control de las organizaciones; opera con dos modalidades: el polo incluyente y el excluyente.

La ponencia contempla como hipótesis que i) la normativa establece los tres mecanismos mencionados; ii) el sistema es flexible, oscila entre polos incluyentes y polos excluyentes y; iii) la huelga es reconfigurada. En el período considerado, de 31 años, se registraron 77 normas laborales sancionadas y 134 huelgas; en el análisis se utiliza una periodización ajustada a coyunturas políticas. Sintetizando en su abordaje de la normatividad laboral el autor presenta tres tesis acerca de la matriz corporativa: i) su inserción jurídi-

ca; ii) la flexibilidad del sistema y; iii) la reconfiguración del conflicto, que otorga un nuevo marco a la huelga.

Para vincular la ponencia a la configuración socio económica del Paraguay deviene pertinente señalar que el Paraguay no tuvo un desarrollo urbano industrial y en esa medida careció de una fuerza obrera con peso en la estructura social y en los procesos políticos. Mientras que en los últimos años los sindicatos mas importantes tienen al Estado como empleador.

Por su parte, **la pobreza de tiempo** ha sido el tema abordado por Ana Rojas Viñales. La autora caracterizó y analizó la pobreza de tiempo en relación al empleo, el trabajo no remunerado, la distribución de tiempo y la pobreza monetaria en el Paraguay. La ponencia incluyó también los desafíos de la cuestión para las políticas públicas referidas a las relaciones entre vida familiar y laboral. La autora señala que la definición del ingreso monetario no considera al trabajo no remunerado que recae en las mujeres y que implica 4.2 horas de dedicación diaria. Así, la pobreza de tiempo agrava las privaciones de la pobreza monetaria.

Para la autora la pobreza monetaria disminuye el bienestar y presenta indicadores de inequidades de género asociadas al uso del tiempo. En esa medida se evidencia la feminización de la pobreza, al observarse que el 64,4% de las mujeres son pobres de tiempo, frente al 10,9% de los varones y del 37,7% de la población total. La pobreza de tiempo disminuye la dedicación al descanso, al empleo, a la formación y al ocio.

LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE
BIENESTAR EN
PARAGUAY

La seguridad social contributiva en Paraguay desde una perspectiva de economía política*

Verónica Serafini Geoghegan

* Esta presentación se basa en un artículo publicado: Serafini Geoghegan, Verónica (2025). Contributory Social Security in Paraguay: A Political Economy Perspective. En *Latin American Perspective*, 52 (3). <https://doi.org/10.1177/0094582X251324510>

Introducción

La seguridad social contributiva en Paraguay ofrece una cobertura muy mínima y se concentra en los deciles de ingresos más altos; además, está institucionalmente fragmentada. Es una de las áreas de la política social y económica que menos avances ha mostrado desde la caída de la dictadura en lo que respecta a la ampliación de derechos. Dado el papel que desempeña la seguridad social en la autonomía de las personas, este trabajo analiza su escaso desarrollo debido a que afecta a los grupos de poder económico y político en la arquitectura institucional, así como a la ausencia de medidas destinadas a fortalecer esta política. Las relaciones de clientelismo político y dominación oligárquica se sustentan, en parte, en la vulnerabilidad que se deriva de los temores, la incertidumbre y la inseguridad laborales, un legado de los largos años del gobierno stronista. La posible ampliación de la seguridad social pondría en peligro este sistema.

Los avances han sido extremadamente lentos si se tiene en cuenta que el primer fondo de pensiones se creó en 1909. El subsistema de pensiones —tanto en materia de salud como de ingresos— se creó en la primera mitad del siglo XX y estaba destinado a los trabajadores del sector privado. A partir de ahí, se extendió hacia numerosos grupos del sector público. Sin embargo, estas iniciativas tuvieron una cobertura reducida y se concentraron en los estratos de ingresos más altos, en gran medida por el diseño de la seguridad social, en una estructura económica en la que la mayoría de la población trabaja por cuenta propia. La persistencia de este diseño lleva a preguntarse qué razones impidieron la implementación de la necesaria reforma de la seguridad social y de políticas de empleo que permitieran una mayor red de protección social.

La primera sección aborda el marco conceptual y el contexto político de Paraguay con el objetivo de destacar la política de protección social como un espacio de conflicto, ya que constituye un instrumento del Estado para ejercer su función redistributiva, así como impulsar la autonomía de la población. La segunda sección aborda el papel de las élites paraguayas, mientras que la tercera sección describe brevemente el modelo de crecimiento paraguayo y sus limitaciones para generar empleos de calidad y financiar políticas públicas. La cuarta sección analiza la arquitectura político-institucional del empleo y la seguridad social contributiva a la luz de los vínculos entre el sector público, el Partido Colorado y la élite empresarial para explicar, desde la perspectiva de la economía política, los obstáculos a los que se enfrenta la construcción de un sistema de seguridad social contributivo.

La protección social como espacio de conflicto redistributivo

A lo largo de la historia, las sociedades se han organizado de diferentes maneras para garantizar la reproducción social y la supervivencia. Según Layard (2005), los pilares de la felicidad de las personas pasan por la seguridad en las áreas de los ingresos, el trabajo, la salud, la familia y la comunidad. Gautié (2004) se refiere a tres mecanismos de “reparto” que contribuyen de manera integral al objetivo de alcanzar la seguridad: en primer lugar, la distribución económica relacionada con la inserción económica y los ingresos laborales; en segundo lugar, la distribución social que tiene que ver con las transferencias que recibe la ciudadanía procedentes de la recaudación de impuestos y las cotizaciones sociales; y, por último, la distribución interna que se realiza dentro de la familia.

En cierta medida, el Estado está presente en estos tres mecanismos. La política laboral en el primer caso, la política de protección social en el segundo y la política de cuidados en el tercero. La política fiscal está presente, sobre todo, en el primer y el segundo caso, y todas estas políticas están interrelacionadas; sus efectos son interdependientes. Sin embargo, en última instancia, todas deben tener como objetivo la seguridad económica de la población, de conformidad con los principios de los derechos humanos.

Uno de los componentes de la política laboral es la fiscalización de las normas laborales, incluidas las relativas a la seguridad social, pilar contributivo de la protección social. La política de cuidados facilita la conciliación entre la familia y el trabajo al intervenir para reducir la sobrecarga del trabajo femenino en los hogares, generando horas disponibles para el trabajo remunerado en el mercado.

La financiación de estas tres políticas depende de la política fiscal, ya que la recaudación financia la posible implementación de las acciones y constituye la base de la capacidad redistributiva del Estado. La seguridad social, por su parte, se financia mediante las cotizaciones de los trabajadores y los empleadores, así como mediante los impuestos, dependiendo del diseño y el alcance del seguro social, la estructura económica y el marco institucional vigente en el Estado.

En estas tres modalidades existen diferentes tipos de conflictos redistributivos vinculados entre sí, pero que se manifiestan con mayor fuerza en algunas de las esferas de distribución. En la esfera económica, la relación entre trabajo y capital se presenta como el conflicto histórico y más complejo, ya que implica no solo los salarios o las remuneraciones, sino también lo que se deriva del sistema tributario y el peso relativo que cada factor de producción tiene en la recaudación de impuestos (Boundi, 2014). La distribu-

ción social no puede separarse de la distribución económica, dado que deriva de esta. La configuración de los sistemas de protección social y las transferencias que realizan para financiar el ciclo de vida de las personas está relacionada con varios factores, entre los que se encuentra el papel del trabajo remunerado en la titularidad de los derechos y principios que regulan el sistema tributario como mecanismo genuino de movilización de recursos internos. Es decir, no solo para la financiación de políticas, sino también para la redistribución económica.

La distribución interna no es ajena a las condiciones de distribución mencionadas anteriormente, ni puede considerarse un entorno libre de conflictos. Los sistemas de incentivos económicos, el marco tributario y los costes económicos y transaccionales del trabajo definidos en el sistema económico determinan los patrones de negociación para la distribución de los recursos intrafamiliares, convirtiendo el espacio familiar en un “locus” de conflicto, tanto en términos de género como de generación. La política de protección social es un dispositivo central en la constitución del contrato social y la mediación entre los ciudadanos y el Estado. Es un instrumento destinado a fortalecer a trabajadores y trabajadoras en la medida en que proporciona recursos para garantizar un nivel de vida mínimo y el ejercicio de los derechos civiles y políticos, así como la autonomía para tomar decisiones y ejercer su capacidad de agencia (Badhuri, 2011; Montes Cató, 2007). De este modo, se reducen el clientelismo y los abusos de poder o autoridad por parte de la oligarquía.

Una sociedad compuesta por personas con derechos, capaces de gestionar sus vidas de forma autónoma, disminuye su nivel de dependencia de vínculos, relaciones y/o individuos que implican subordinación. Del mismo modo, una

política de protección social débil favorece la concentración de poder y recursos económicos.

Élites económicas: la herencia stronista persiste

La reproducción de relaciones de poder asimétricas, como las denominó O'Donnell (1978), y la debilidad del Estado (Abente Brun, 2012) fueron los signos más destacados de la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989) y de la posterior transición a la democracia (1989-2012). Los resultados actuales de la seguridad social contributiva deben analizarse a la luz de las dinámicas político-económicas y del papel de las élites en la reciente constitución del Estado paraguayo. Aunque la Constitución de 1992 definió la creación de un Estado social basado en el Estado de derecho, el legado dejado por un régimen político “arbitrario y excluyente” favorece la persistencia de un aparato estatal “esquelético” (Arditi y Rodríguez, 1987) con poderosos obstáculos para promover el bien común.

A diferencia de la dictadura, en la que prevalecía el poder autoritario, la transición paraguaya a la democracia se caracterizó por acuerdos político-económicos que fueron posibles gracias al mantenimiento de un Estado débil. Así, los mismos agentes económicos, junto con otros nuevos, se reorganizaron para mantener y aumentar sus privilegios.

Según Masi (2006: 21), la élite económica predominante en la transición proviene de una “élite político-empresarial rentista que se gestionaba durante la dictadura mediante normas informales derivadas de los favores y facilidades concedidos por el propio régimen”. El mejor ejemplo es el de los llamados «varones de Itaipú», cuya riqueza se originó en los negocios derivados de la construcción de la represa hidroeléc-

trica. Además de los contratos estatales y del acceso privilegiado a los recursos públicos obtenidos por su lealtad política a Stroessner, estos sectores se apropiaron de grandes extensiones de tierra a expensas del campesinado, lo que condujo al acaparamiento de tierras y a la expulsión de los campesinos. Estos últimos pasaron a formar parte de un gran contingente de trabajadores en los sectores urbanos, la mayoría de ellos en empleos precarios, o se vieron empujados a emigrar al extranjero (Borras et al., 2012; González y Ramírez, 2011; Riquelme y Vera, 2015; Turner, 2005). Juan Carlos Herken (1975) se refirió a una “burguesía fraudulenta” al hablar de las conexiones políticas entre el sector privado y el régimen *estronista*; Tomás Palau (citado en Lachi, 2011: 15) los denomina «lumpen-empresariado», o empresarios lumpen. El poder de este sector se basa en la financiación de campañas políticas, especialmente las de los legisladores (Richter, 2019), y está relacionado con el contrabando, la evasión tributaria, la apropiación indebida de tierras fiscales, los sobornos y las licitaciones amañadas, entre otros ilícitos.

Estos grupos y sus miembros continuaron disfrutando de un fuerte favoritismo durante la transición a la democracia e incluso lograron colocar a sus representantes en puestos de alta dirección dentro de los ministerios. Estos vínculos dan lugar a conflictos de intereses y al fenómeno de la “puerta giratoria”¹, ninguno de los cuales está regula-

1 Puerta giratoria: Castellani (2018: 50) define este fenómeno como el paso de algunas personas por altos cargos en los sectores público y privado en distintos momentos de su carrera profesional. Este flujo puede discurrir en varias direcciones: (a) altos directivos del sector privado que acceden a puestos relevantes en el sector público (puerta giratoria de entrada); (b) funcionarios públicos que, al dejar el cargo público, son contratados en el sector privado para ocupar puestos directivos (puerta giratoria de salida); o (c) personas que ocupan puestos de alto nivel en el sector privado y en el sector público de forma alterna (puerta giratoria recurrente).

do, y mucho menos tipificado como delito en el marco jurídico nacional. La persistencia del trato diferencial a través de la reducción de la capacidad distributiva de las políticas públicas encuentra su mejor ejemplo en el sistema tributario. La mayoría de los estudios recientes sobre el papel de las élites en el debilitamiento del Estado se han centrado en el análisis de la construcción de la política tributaria (Borda y Caballero, 2021; Cañete Alonso, 2018; Fogel, Costa y Valdez, 2018; Richter, 2019). Paraguay tiene uno de los sistemas tributarios más inequitativos de la región y fue el último país en implementar el impuesto sobre la renta de las personas físicas en 2012, tras una lucha de décadas contra las élites. Este fue finalmente aprobado, pero con un gran número de exenciones para los miembros del decil más rico, que se sumaron a los beneficios fiscales del sector de la soja. La carga tributaria de Paraguay se ha mantenido en el 10 % del PIB en las últimas décadas y sin reformas sustanciales, dada la fuerte influencia de la élite empresarial vinculada a los sectores ganadero y de la soja, que bloquea cualquier posibilidad de ampliar el espacio fiscal (Itriago, 2012).

Basándose en un modelo propuesto por Acemoglu (2003), Franks et al. (2005) estudiaron el caso paraguayo y describieron a la pequeña oligarquía vinculada al Partido Colorado. Según estos autores, esta población ejercía influencia en las políticas de baja tributación y gozaba de un acceso privilegiado y exclusivo a los servicios públicos (como el crédito y la educación). A su vez, la clase política gobernante disfrutaba de un alto grado de discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones, con elevados niveles de corrupción. Todo ello, según los autores, conducía a un círculo vicioso, dado que, con una población de bajos ingresos y barreras de entrada a la actividad empresarial, la única forma de aumentar los ingresos es incorporarse al sistema informal, lo que en algunos casos conlleva corrupción.

Auriol, Straub y Flochel (2016) encontraron una relación entre la debilidad del Estado, el rentismo y la corrupción en un estudio sobre la contratación pública de bienes y servicios en Paraguay. Afirman que algunas empresas se asocian con el sector público para obtener márgenes de beneficio más elevados que otras del sector privado, a pesar de que comercializan productos similares. Esto se logra, entre otras formas, a través de mecanismos de compra selectiva que fueron denunciados unos años más tarde por organizaciones de la sociedad civil, lo que condujo a una reducción de su aplicación. Sin embargo, otros mecanismos siguen vigentes. Entre ellos se incluyen la colusión, el tráfico de influencias, el acceso a información privilegiada, los conflictos de intereses, los sobrecostos y márgenes de beneficios, y las especificaciones técnicas que orientan las compras hacia determinados proveedores, generando distorsiones en el mercado. Los casos más recientes e importantes probablemente se refieran a las compras realizadas durante la pandemia de COVID-19.²

2 Debido a la adquisición pública de medicamentos, equipos y suministros para hacer frente a la pandemia de COVID-19, se produjeron casos de sobrefacturación, comportamiento colusorio en la oferta privada al sector público y abuso de poder de mercado y tráfico de influencias, entre otros problemas. Los casos más emblemáticos son los del intendente de la ciudad de Asunción y el gobernador del Departamento Central, dos de los territorios más importantes en términos de población y política paraguaya. Ambos fueron a juicio: https://www.lanacion.com.py/politica_edicionimpresa/2020/10/08/fiscalia-imputa-al-intendente-de-asuncion-oscar-nenecho-rodriguez/; https://www.lanacion.com.py/politica_edicionimpresa/2021/11/02/gobernador-de-central-y-otros-14-imputados/. Otros casos ejemplares son los relacionados con la falta de licitadores en las convocatorias para la compra de medicamentos y los intentos del sector privado de vender la vacuna: [https://www.hoy.com.py/nacionales/gubetich-justifica-falta-de-medicamentos-la-ley-no-permite-compra-directa](https://www.hoy.com.py/nacionales/gubetich-justifica-falta-de-medicamentos-la-ley-no-permite-compra-directa;); <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/12/30/covid-19-sector-privado-podria-traer-las-vacunas-en-marzo-y-costaria-alrededor-de-g-350000/>.

Una élite económica cuya fuerza reside en la acumulación de riqueza a partir de la apropiación privada de recursos naturales, privilegios tributarios y la participación en la contratación pública con ventajas sobre otros proveedores difícilmente puede incorporar el trabajo a su agenda como un factor de producción relevante. En este contexto, una política de protección social no solo es insignificante, sino también contraproducente si se quieren mantener los privilegios frente a los costos que supone un sistema contributivo.

El modelo económico agroexportador se mantiene con pocas modificaciones

Paraguay no pasó por el período del modelo de sustitución de importaciones promovido por otros países de la región durante el siglo XX. Las políticas económicas se orientaron a consolidar un modelo basado en la economía ilegal, la distribución de tierras a los leales al régimen, la producción de materias primas para la exportación y la construcción de algunas obras importantes, como represas, que también beneficiaron a políticos y empresarios a través de la contratación pública. El papel limitado del Estado bajo el supuesto argumento del liberalismo económico se presentó como el “precio de la paz”, una frase que, durante la dictadura, ejemplificaba el vínculo entre el Gobierno y los diferentes sectores que lo alimentaban y, en algunos casos, lo sostenían, como las fuerzas armadas.

El período posterior a la caída de la dictadura no condujo a transformaciones sustanciales en la esfera económica. La estructura productiva, de exportación y de empleo se mantuvo durante el período 1991-2019, para el cual se disponen datos comparativos. El sector primario redujo su peso relativo en relación con el PIB y pasó del 18,6 % al 10,0

%, y se produjo un ligero crecimiento en el sector manufacturero, del 14,1 % al 18,8 %; este aumento está relacionado en parte con la industrialización de la producción de carne soja y otros granos, un proceso altamente tecnificado, por lo que no supuso un cambio relevante en la absorción de mano de obra. Las exportaciones se mantuvieron concentradas en unos pocos productos agroalimentarios y mercados³. La participación del sector terciario aumentó del 41,4 % al 49,6 %, lo que se explica casi en su totalidad por el aumento del peso de los servicios financieros y del sector público (BCP, 2021).

La persistencia del modelo agroexportador provocó el desplazamiento de los campesinos hacia las ciudades, formando un fuerte conglomerado de empleos por cuenta propia, precarios y de baja productividad en pequeñas empresas (Fogel, 2019). Una parte de la baja cobertura de la seguridad social contributiva en Paraguay se explica por su diseño, que se centra en la seguridad social vinculada a empleos que implican una relación de dependencia. Este criterio excluye al 38,8 % de las mujeres que no forman parte oficialmente de la población activa, y al 29,9 % de la población que trabaja por cuenta propia, incluidos los campesinos, al 7,6 % de los trabajadores domésticos y al 6,9 % de quienes realizan trabajo familiar no remunerado. Las mujeres están sub representadas en todas estas áreas (DGEEC, 2019a). Durante la última década, la promulgación de varias leyes permitió la incorporación de estos grupos laborales al régimen de seguridad social; sin embargo, el elevado costo de la cotización (el trabajador debe financiar su propia cotización

3 <https://atlas.cid.harvard.edu/>.

Anexo estadístico del Banco Central del Paraguay

Resolución MTESS 230/19. https://www.mtess.gov.py/application/files/2415/6224/8169/res-mtess-2301_19.pdf Recuperado 19 de febrero de 2021.

y el equivalente a la del empleador), junto con los ingresos laborales bajos y volátiles, limitan la posibilidad de acceso.

Del total de empleados, el 50,2 % son asalariados, el 9,9 % en el empleo público y el 40,3 % en el sector privado. Aunque el seguro privilegia este tipo de ocupación, solo el 85 % de los empleados públicos y el 36 % de los empleados privados cotizan a un fondo de jubilación. En el caso de los funcionarios públicos, esto se debe a las restricciones del subsistema, que limita este derecho a los funcionarios nombrados o de carrera, mientras que en el caso del sector privado, los datos disponibles muestran una evasión de entre el 30 % y el 50 %, dependiendo de la fuente y la forma de medición (Serafini, 2018: 100).

Los ingresos laborales medios (2.452.000 guaraníes) apenas superan el salario mínimo (2.193.000 guaraníes). Los ingresos medios de las mujeres se sitúan por debajo de ambos indicadores, al igual que los de los trabajadores del sector primario. Solo el 20 % de la población empleada gana más que el salario mínimo, una proporción que se reduce al 10 % en el caso de las mujeres (DGEEC, 2019a). Esta estructura y estos ingresos laborales son el resultado de un modelo económico centrado en la producción y exportación de bienes con escaso efecto multiplicador sobre el empleo y su calidad.

Borda y Masi (1998) señalan que, una década después de la caída de la dictadura, Paraguay seguía siendo el país más barato en términos de impuestos y mano de obra, según el costo del despido y las cotizaciones a la seguridad social, condiciones que aún no han cambiado. La mayoría de las políticas económicas han tenido como objetivo mantener este modelo económico, ya sea a través de un sistema de incentivos o, dada la ausencia de políticas transformadoras, de medidas como una política de desarrollo productivo que incluyera una política industrial. Como corolario, las polí-

ticas laborales y de protección social tampoco han recibido mayor atención.

La matriz político-institucional de la seguridad social contributiva

El panorama de la seguridad social contributiva, caracterizado por una baja cobertura, altos niveles de fragmentación institucional y segmentación económica (desigualdad) y una creciente tendencia a la externalización de los servicios privados, se basa en dos razones principales que pueden parecer diferentes pero que son interdependientes: el modelo de crecimiento económico y su correlación con el mercado laboral, y la acción de los grupos de poder económico que influyen en las políticas públicas.

En la sección anterior se señaló el escaso efecto multiplicador del crecimiento económico sobre el empleo de calidad, lo que afecta a la amplitud de la base contributiva. Las secciones siguientes buscan presentar elementos para comprender la institucionalidad de la seguridad social y laboral en Paraguay, y su limitada capacidad para garantizar el derecho a la seguridad social contributiva.

Las características de la seguridad social contributiva

La seguridad social contributiva tiene una larga historia en Paraguay. El primer fondo de jubilación para los trabajadores del sector público se creó en 1909, seguido por el del Ministerio de Salud Pública en 1936 y el del Instituto de Previsión Social para los trabajadores del sector privado en 1945 que incluye cobertura sanitaria y de jubilación. La arquitectura institucional de la seguridad social en el país

se fue volviendo más compleja con el paso de los años. En las últimas décadas, la función pública creció de la mano del papel cada vez más importante del Estado en la prestación de servicios, junto con el clientelismo que caracterizó a las administraciones del Partido Colorado. El éxito de las reivindicaciones de los funcionarios públicos no se basa únicamente en su fuerza organizativa, sino en sus vínculos históricos fundamentales con el partido gobernante.

En la actualidad, el sistema de pensiones está compuesto por múltiples regímenes de salud y jubilaciones, lo que explica la fragmentación institucional y las lagunas en la cobertura sanitaria.

Tabla 1. Regímenes de la seguridad social y cobertura por tipo de ocupación

Colectivos laborales	Salud	Ingresos (jubilación)
Trabajadores/as del sector privado en relación de dependencia	Instituto de Previsión Social	Instituto de Previsión Social
Trabajadores/as independientes		Instituto de Previsión Social
Trabajadores/as del sector público (gobierno central)	Instituto de Previsión Social (docentes, Fiscalía General de la República, entes descentralizados, empresas públicas) Seguros privados de salud (algunas instituciones)	Instituto de Previsión Social (entes descentralizados, empresas públicas) Caja fiscal (8 regímenes)
Trabajadores/as nombrados del sector público (gobiernos municipales) Trabajadores/as contratados del sector público (gobiernos municipales)	 Instituto de Previsión Social	Caja fiscal (caja municipal) Instituto de Previsión Social

Los dos pilares más importantes de la seguridad social contributiva son los ingresos para la jubilación y la protección financiera de la salud a través del seguro médico. En 2019, el 31,8 % de la población ocupada tenía seguro médico y solo el 23,2 % contribuía a un plan de jubilación. Estas proporciones aumentan entre los funcionarios públicos hasta el 78,5 % (seguro médico) y el 85,5 % (plan de jubilación), mientras que en el empleo privado se reducen al 43,0 % y al 36,0 % (DGEEC, 2019a).

La tabla 2 presenta información de las dos últimas décadas sobre los niveles de cobertura y las desigualdades. Aunque se observa una evolución positiva, esta es lenta y desigual.

La cobertura del seguro médico para los funcionarios públicos está creciendo rápidamente debido a la contratación de empresas privadas para la prestación de servicios, financiado exclusivamente con fondos públicos. La cobertura del seguro médico para los trabajadores del sector privado se financia mediante las cotizaciones de los trabajadores y los empleadores y la proporciona el Instituto de Previsión Social, una entidad gestionada de forma tripartita. En los últimos años, este subsistema incorporó a algunos colectivos laborales del sector público con la contribución tanto de los trabajadores como de los empleadores, representados, en este caso, por el organismo estatal al que pertenece el funcionario, aunque esta institución se creó originalmente para asegurar a la población empleada en el sector privado. Esta incorporación se produjo en el marco de fuertes presiones sindicales por la amplia cobertura que ofrece la institución, y la resistencia de esta a hacerlo por la imposibilidad de aumentar rápidamente la oferta.

Tabla 2. Evolución de la cobertura de seguro de salud y jubilaciones por año, según categoría ocupacional.

Categoría	2000		2005		2010		2015		2019	
	Seguro médico	Aporta jubilación	Seguro médico	Aporta jubilación	Seguro Médico	Aporta jubilación	Seguro médico	Aporta jubilación	Seguro Médico	Aporta jubilación
Total	20,7	13,0	23,1	13,8	25,8	16,9	30,9	21,8	31,8	23,2
Empleado/ obrero público	68,5	81,3	76,5	86,7	75,2	81,0	79,7	82,9	78,5	85,4
Empleado/ obrero privado	34,4	22,6	33,6	18,9	33,7	26,0	39,2	31,5	43,0	36,0
Empleador o patron	27,3	2,4	34,6	3,1	23,6	0,0	31,0	2,4	31,3	0,9
Trabajador por cuenta propia	8,5	0,0	10,7	0,4	11,7	0,0	12,8	0,3	12,5	0,1
Trabajador familiar no remunerado	4,3	0,0	4,0	0,0	5,3	0,0	6,5	0,1	8,3	0,0
Empleado Doméstico	7,9	0,7	7,0	1,6	13,0	0,0	12,6	1,0	11,8	5,0

Fuente: elaboración propia con datos de la DGEEC (2019) Encuesta Permanente de Hogares.

Otros sindicatos públicos han estado presionando para obtener recursos en el presupuesto destinados a financiar seguros privados. Esta modalidad creció y dio lugar a negocios privados con dinero público. La contratación es a “fondo perdido” a diferencia de la seguridad social cuyos fondos se acumulan, lo que dificulta la oportunidad de que el bono demográfico contribuya a la sostenibilidad del sistema contributivo y genera altos costos para el Estado. Los trabajadores del sector público son relativamente jóvenes y tienen, en promedio, niveles de educación más altos que el resto de la población empleada. Ambos factores significan que este sector de la población es más capaz de prevenir enfermedades, además de ser menos propenso a padecerlas, lo que implica que el costo de su atención es menor. En un sistema de reparto, la incorporación temprana de los trabajadores es un determinante clave de la sostenibilidad financiera.

Los recursos públicos destinados a la subcontratación de seguros de salud privados para la función pública crecieron en la última década, y mucho más rápido que la inversión en salud pública y la cobertura de seguro médico del Instituto de la Seguridad Social. Estos resultados confirman la persistencia de una élite rentista que amplía sus áreas de contratación pública gracias al desvío de fondos públicos hacia el sector privado, en lugar de financiar el avance hacia la cobertura sanitaria universal por parte del Ministerio de Salud o la coparticipación contributiva del Estado.

A la duración limitada de la cobertura se suma la considerable cantidad de recursos destinados a la externalización del seguro médico de los funcionarios públicos, ya que este solo es aplicable mientras se encuentran activos. Una vez jubilados, dejan de tener cobertura y pasan al subsistema de salud pública en una etapa de la vida —la vejez— en la que es probable que aumente la carga de morbilidad. Esta mo-

dalidad transfiere los riesgos al sector público, ya que los contratos tienen limitaciones de cobertura en cuanto a días de internación y terapia intensiva y los tipos de patologías, lo que significa que las enfermedades crónicas o catastróficas y los accidentes graves tienen una cobertura limitada. De este modo, el sector privado cubre a la población más joven y de menor riesgo a un alto costo, mientras que el sector público asume los mayores costos de la enfermedad durante la vejez.

El subsistema público de jubilación también presenta importantes desigualdades tanto en su interior como en relación con el sector privado. La policía y el ejército cuentan con regímenes diferenciados que muestran los privilegios heredados de la dictadura, generando además un fuerte déficit (0,28 % del PIB) financiado con impuestos. Si tenemos en cuenta que solo el 23,2 % de la población activa cotiza a algún sistema de jubilación y una estructura tributaria inequitativa en la que el 80 % de la recaudación proviene de impuestos indirectos (Ministerio de Hacienda, 2020: 108), la desigualdad no solo se observa en las condiciones de acceso, sino también en la financiación, lo que limita la capacidad redistributiva de la política fiscal.

El caso de las trabajadoras domésticas merece especial atención: tras un proceso de organización y defensa que duró más de una década, lograron incorporarse al régimen de reparto, aunque siguen teniendo escasa cobertura. La lucha por la formalización se desarrolló en el marco de conflictos de clase y de género, ya que las mujeres que gozaban del mayor poder adquisitivo se manifestaron en contra; entre ellas se encontraban muchas parlamentarias que debían aprobar la nueva normativa (Soto y Ruiz Díaz, 2014). En 2015, se amplió la duración del permiso de maternidad a pesar de la fuerte oposición de las principales asociaciones

empresariales, que argumentaban que desincentivaría la contratación de mujeres.

La función pública está avanzando en materia de cambios legislativos, cobertura y una creciente aportación de recursos públicos al seguro médico privado y a la financiación del déficit fiscal del sistema de pensiones. Los trabajadores del sector privado mantienen una baja cobertura debido a un marco legal que no se ajusta a la estructura ocupacional, y existe una ausencia de mecanismos de cofinanciación pública para los grupos de bajos ingresos, junto con la evasión fiscal de las empresas. Esta situación está en consonancia con la debilidad del sindicalismo y la persistencia de una élite empresarial desinteresada en un proyecto nacional centrado en la modernización y el bien común.

La institucionalidad del trabajo

Aunque el trabajo es continuamente un tema de exaltación de valor para la obtención de ingresos por parte de las élites políticas y económicas, un análisis de las instituciones laborales muestra su escasa relevancia como objeto de política pública. La debilidad del aparato estatal en el sector laboral se refleja en la ausencia de una política laboral activa, de instrumentos básicos (seguro de desempleo) y de una fiscalización e inspección de las normas laborales y de seguridad social casi inexistente, así como de mediación en el diálogo tripartito.

En 2013 se creó el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), 24 años después de la caída de la dictadura y tras un acuerdo tripartito. En 1994, las confederaciones de trabajadores y el sector empresarial firmaron la “Declaración de San Bernardino”, en la que acordaron, entre otras medidas, sustituir el Ministerio de Justicia y Trabajo por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), creado en 1948, tenía funciones tan diversas como la administración de prisiones, el registro civil de personas y la política laboral, incluida la formación profesional. Esta última función era ejercida por el Viceministerio del Trabajo, cuyo presupuesto nunca superó el 5 % del total del Ministerio. Los mayores esfuerzos de este ministerio se dedicaban a la política penitenciaria. La insignificante relevancia de las instituciones relacionadas con la calidad del trabajo remunerado queda evidenciada por el peso casi nulo de la función de “relaciones laborales” en la inversión social. Los datos comparables por año del Ministerio de Hacienda (hoy MEF) muestran que entre 2003 y 2015 no alcanzó el 1 % de la inversión social total, con un peso máximo del 1,2 % entre 2016 y 2018. En relación con el PIB, nunca representó más del 0,1 %.

El MTESS, el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y el Sistema Nacional de Formación Ocupacional (SINAFOCAL), entidades encargadas de la formación continua de los trabajadores, son los principales organismos públicos responsables de la aplicación de la política laboral. Debido a los graves problemas a los que se enfrenta la población en este ámbito, en las últimas décadas se han creado varias instancias para intentar resolver problemas específicos. En 1998 se creó la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades para examinar y promover la participación de las mujeres en el trabajo. En 1999 se creó el Comité Asesor Nacional de Trabajo Infantil, que más tarde se convertiría en la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo de los Adolescentes. En 2008 se creó la Mesa Nacional de Generación de Empleo Juvenil con el fin de elaborar un proyecto de ley para promover el empleo entre los jóvenes, que finalmente se aprobó en 2012. En 2009 se creó la Mesa de Derechos

Fundamentales y Erradicación del Trabajo Forzoso como consecuencia de la existencia de servidumbre por deudas en las comunidades indígenas del Chaco (Bedoya y Bedoya, 2005); su origen se remonta al Convenio n.º 29 sobre la abolición del trabajo forzoso, elaborado por la Comisión de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Aplicación de Convenios y Recomendaciones en 1997.

Todas estas instancias aunque están organizadas de manera tripartita, incluyendo el SINAFOCAL y el SNPP, tienen resultados limitados debido a la discontinuidad en sus operaciones a lo largo de los años y a problemas de gestión (Lachi y Rojas, 2016). La mayoría de los logros de estas iniciativas se han mantenido a nivel legislativo, como es el caso de la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades, cuya gestión contribuyó a la ratificación del Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares y del Convenio 189 sobre los trabajadores domésticos; la incorporación de la perspectiva de género en diversos programas y a la equiparación legal de los salarios del trabajo doméstico con el salario mínimo. El impacto en la calidad del trabajo, sin embargo, ha sido limitado.

La debilidad del aparato estatal, evidenciada en la posición de las instituciones laborales dentro de la estructura organizativa y la baja prioridad fiscal, va de la mano de la fuerte participación del sector empresarial en diversas instancias del sector público. Una encuesta realizada por Serafini (2017) reveló que el sector privado participaba en 35 consejos públicos. En algunos de estos consejos, las propuestas y/o resoluciones son vinculantes, mientras que en otros tienen carácter consultivo, aunque hay algunos de gran relevancia, como el Consejo Nacional de Salud, el Consejo de Salarios Mínimos y el Consejo del Instituto de Previsión Social. Las asociaciones empresariales participantes son prin-

cialmente la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO, importadores y comerciantes), la Asociación Rural del Paraguay (ARP, ganaderos) y la Unión Industrial Paraguaya (UIP). Estas instituciones se crearon en 1936, 1938 y 1958, respectivamente (Borda, 1993).

En los últimos años, con la expansión de la actividad agroexportadora, se creó la Unión de Gremios para la Producción (UGP), integrada por la Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP), que agrupa a productores de soja de origen brasileño. La UGP logró integrarse en consejos con competencias en materia de actividad agrícola, como el Instituto Paraguayo de Tecnología Agraria (IPTA) y el Consejo Asesor Agrario.

Una de las señales más importantes del papel del sector empresarial en la definición de la política laboral, en particular en lo que respecta a las políticas salariales dirigidas al sector privado, es la remuneración establecida para el trabajo en los establecimientos ganaderos. Debido a una normativa heredada de la dictadura, esta actividad permite que los trabajadores ganaderos cobren entre el 35,5 % y el 48,9 % del salario mínimo general; estos niveles salariales representan el 48,9 % y el 53,9 % de la línea de pobreza. Esto significa que trabajar en el sector ganadero no saca a una familia de la pobreza. La justificación para este nivel de ingresos tan bajos es que los trabajadores ya reciben alojamiento y comida y no pagan por los servicios públicos al vivir en el establecimiento ganadero.

Tabla 3. Salarios del trabajador/a en establecimientos ganaderos

Concepto	Monto (2019)	Salario trabajador/a ganadero/ salario mínimo (%)	Brecha con la línea de pobreza (%)
Salario mínimo general ⁱ	2.192.839		
Salario mínimo en establecimiento ganadero categoría A ⁱⁱ (1 a 4.000 cabezas de ganado)	779.231	35,5	39,2
Salario mínimo en establecimiento ganadero categoría B (4.001 y más cabezas de ganado)	1.071.294	48,9	53,9
Línea de pobreza para una familia tipo rural ⁱⁱⁱ	1.988.196		

i. Anexo estadístico del Banco Central del Paraguay

ii. Resolución MTESS 230/19.

https://www.mtess.gov.py/application/files/2415/6224/8169/res-mtess-2301_19.pdf
Recuperado 19 de febrero de 2021.

iii. El valor promedio de la línea de pobreza nacional mensual rural para el año 2019 fue de Gs 497.049 (DGEEC, 2020). El tamaño promedio de una familia es de 4 miembros y se asume que la familia vive en el sector rural. Por lo tanto, una familia tipo requiere como mínimo Gs. 1.988.196 para adquirir una canasta básica de alimentos y de no alimentos, según los criterios manejados actualmente por los datos oficiales. La línea de pobreza en el sector urbano es mayor, por lo que la brecha entre el salario y la línea de pobreza se ampliará.

Fuente: Decreto N° 2046 Por el cual se dispone el reajuste de los Sueldos y Jornales Mínimo de Trabajadores del Sector Privado de fecha 28 de junio del año 2019.

Esta situación se contrapone al discurso de las asociaciones empresariales en contra de los programas de transferencias monetarias, cuya narrativa señala que es el trabajo, y no las transferencias públicas, el instrumento que debe reducir la pobreza y que estas últimas desincentivan el trabajo, un argumento que no concuerda con las evaluaciones de im-

pacto realizadas en Paraguay y la región. De este modo, el trabajo decente y la protección social a lo largo de la vida como elementos constitutivos de la autonomía ciudadana, dejan de ser un valor y se convierten, en el caso de la esfera privada, en una amenaza para el poder y los beneficios económicos que detentan las élites, así como en un eslabón de la cadena del clientelismo político en la esfera pública.

A esta institucionalidad débil y capturada hay que sumarle un sector sindical carente de fuerza en la esfera privada y vinculado al partido gobernante en la esfera pública. Esta situación, al igual que en el caso de las organizaciones sindicales empresariales, es también un legado de la dictadura. En un principio, el movimiento sindical público tenía un vínculo importante con el Partido Colorado, ya que el acceso a los servicios públicos dependía de la afiliación al partido (Quevedo, 2020). El aumento del empleo público reforzó cuantitativamente la capacidad de movilización, lo que se puso de manifiesto en su oposición a los intentos de privatización de la década de 1990 y en su influencia en las recientes negociaciones sobre remuneraciones y compensaciones no salariales.

El movimiento sindical privado fue doblemente atacado por la dictadura. Una parte fue reprimida, mientras que otra fue cooptada (González Bozzolasco, s.f.), lo que significa que apenas tuvo presencia en la escena política durante ese período. Los sindicatos privados comenzaron a crecer durante la transición a la democracia que se inició en 1989 (Ortiz-Sandoval y Rojas, 2019), pero luego tendieron a convertirse en un “archipiélago de islas-sindicatos-microorganizaciones” (Céspedes, 2000: 18) con un peso inferior al 1 % de la población asalariada (Quevedo, 2020: 5). Las reivindicaciones en materia de seguridad social brillaban por su ausencia, ya que la preocupación se centraba en mantener el

poder adquisitivo de los salarios y garantizar el derecho a la jornada laboral de ocho horas y la libertad de organización (Palau, 2007). Estas reivindicaciones parecen coherentes en un contexto dictatorial; sin embargo, se mantuvieron a lo largo de la transición a la democracia.

El objetivo de minimizar la protección de los trabajadores alcanzó un hito cuando el sector empresarial trató de impedir la reforma del Código del Trabajo que fue finalmente aprobado en 1993, cuatro años después de la caída de la dictadura, en el marco de una Constitución democrática. Lachi (2016) recuerda que, cuando el proyecto del nuevo Código ya había sido aprobado a medias por la Cámara de Diputados y antes de que fuera enviado al Senado, fue retirado por el entonces presidente Andrés Rodríguez y sustituido por otro texto que incorporaba los intereses de los empresarios: la eliminación del salario mínimo, la privatización de la seguridad social y la eliminación del derecho a la estabilidad laboral tras un período de diez años, entre otros. Una vez aprobado por ambas Cámaras, este mismo presidente vetó el Código en su totalidad. Este veto fue rechazado por el Parlamento y, por lo tanto, el Código fue finalmente promulgado. La normativa sigue en vigor. En 2002, durante la presidencia de González Macchi y con la ayuda del sector empresarial, se redactó un proyecto de ley para privatizar el sistema de pensiones, pero no prosperó en el Parlamento; tampoco lo hizo un proyecto de ley presentado en 1998 a petición de organizaciones financieras internacionales.

Las violaciones a la libertad de asociación son una de las principales causas entre los casos registrados por la OIT desde el inicio de esta transición (Lachi, 2014), lo que limita las oportunidades para establecer un diálogo social, un objetivo no alcanzado dada la fragmentación sindical y la falta de voluntad del sector privado y de las autoridades públicas.

El escaso cumplimiento de las normas laborales básicas por parte del sector empresarial siguió alimentando las demandas relacionadas con el salario mínimo y el respeto de la jornada laboral de ocho horas. Un caso emblemático es el de los pueblos indígenas de la región occidental de Paraguay, que sufren trabajo forzoso y servidumbre por deudas tanto en explotaciones ganaderas rurales como en empresas urbanas, entre las que se incluyen cooperativas menonitas (Bhoola, 2017; Bedoya y Bedoya, 2005; Kaye, 2006).

Menos del 5 % de los asalariados indígenas están afiliados al Instituto de Seguridad Social, en comparación con alrededor del 40 % del resto de la población trabajadora asalariada (DGEEC, 2018; 2019b). Además de la baja cobertura, existe un trato desigual fomentado por la aprobación en 2013 de la Ley n.º 3050, dirigida a la población indígena empleada del Chaco. Esta ley exime a los empleadores del Chaco de incorporar a los asalariados indígenas al IPS, lo que reduce las contribuciones de los empleadores, la protección de la salud financiera, las prestaciones sanitarias para los trabajadores asalariados indígenas y sus familias, y elimina la posibilidad de jubilación para los trabajadores indígenas.

Desde este punto de vista, los esfuerzos del sector laboral en materia de seguridad social fueron una respuesta a los intentos de debilitar sus derechos. Solo en las últimas dos décadas el movimiento sindical del sector público, vinculado al partido gobernante, ha incorporado reivindicaciones explícitas en materia de seguridad social, especialmente en lo que respecta al acceso a la salud. Cabe señalar que el aumento de los servicios públicos de salud y educación en las últimas tres décadas, que estaban muy feminizados, contribuyó a mantener la fuerza sindical de la función pública. De este modo, la reducción de las brechas de género en la seguridad social se explica por el mayor acceso de los funcionarios públicos al sistema de seguridad social.

Conclusiones

Aunque Velázquez señala que tras la caída de la dictadura en 1989 el país pasó de una “institucionalidad autoritaria” (1940-1989) a una “institucionalidad democrática” a partir de 1992 (Velázquez, 2019: 68) en materia laboral y de seguridad social gracias a las transformaciones normativas, quedaron desatendidos aspectos importantes, ya que no fue posible adaptar suficientemente el marco normativo a la estructura del empleo. Por otra parte, existen déficits en el cumplimiento de la normativa, como lo evidencian la evasión fiscal en lo que respecta al fondo de la seguridad social y los altos niveles de informalidad laboral. A esto hay que añadir un importante desvío de recursos de los fondos públicos hacia la financiación de seguros médicos privados para un grupo de funcionarios públicos. La contratación de seguros médicos privados y el déficit financiero generado por los regímenes de jubilación de los funcionarios públicos muestran un aumento persistente. Ambos subsistemas se financian con recursos públicos respaldados por una estructura tributaria extremadamente injusta, dado el elevado peso relativo de los impuestos indirectos, fuente de desigualdad y de privilegios exclusivos persistentes.

El papel de los actores ha sido decisivo en estos resultados. Para comprenderlos plenamente es necesario volver a abordar la dictadura, dado que, a pesar de los cambios legales actuales, la estructura económica y las relaciones de poder se han heredado de ese período. Una configuración político-económica en la que el partido gobernante y la élite económica se benefician de la vulnerabilidad de la población y obtienen ventajas electorales o económicas de ello obstaculiza un proyecto común de protección social destinado a garantizar una mayor autonomía individual e instituciones públicas sólidas.

En este sentido, dado que el sistema de pensiones se construyó sobre la base de la existencia de una relación laboral que privilegia la dependencia, una estructura económica caracterizada por altos niveles de trabajo por cuenta propia deja desprotegidas tanto a las personas fuera de la población activa como a una gran parte de la población empleada. La baja cobertura del sistema de seguridad social contributiva debilita a la clase trabajadora debido a la persistencia de altos niveles de vulnerabilidad. En el ámbito de la función pública, los vínculos entre el histórico partido Colorado y los funcionarios públicos que en su mayoría pertenecen a él dan lugar a demandas de seguridad social que alimentan el modelo de negocio rentista y tratan de compensar parte de la baja cobertura mediante la contratación de seguros médicos privados.

La democracia y el desarrollo aspiran a biografías personales autónomas, y la seguridad social contributiva es uno de los instrumentos que puede contribuir a este objetivo. En Paraguay, no solo es necesario transformar el modelo de crecimiento para que conduzca a la creación de empleos de mayor calidad, sino también el marco institucional. Ambos objetivos requieren cambiar la correlación de poder, ya que los incentivos actualmente están orientados a garantizar que la ciudadanía permanezca dependiente y la clase trabajadora debilitada.

Referencias bibliograficas

- Abente Brun, Diego (2012). “Estatilidad y calidad de la democracia en Paraguay”. *América Latina Hoy* 60: 43-66.
- Acemoglu, Daron (2003). *The Form of Property Rights: Oligarchic vs. Democratic Societies*. Documento de trabajo 10037, Oficina Nacional de Investigación Económica 1050. Cambridge. <http://www.nber.org/papers/w10037> (consultado el 29 de diciembre de 2021).

- Arditi, Benjamín y José Carlos Rodríguez (1987) “El resurgimiento de una sociedad desmantelada”, pp. 21-31 en *La Sociedad a pesar del Estado. Movimientos sociales y recuperación democrática en el Paraguay*. Asunción: El Lector
- Auriol, Emmanuelle, Stéphane Straub y Thomas Flochel (2016) “Public procurement and rent-seeking: The case of Paraguay”. *World Development* 77: 395-407.
- Badhuri, Amit (2011). *Repensar la economía política*. Buenos Aires: Manantial.
- BCP (Banco Central del Paraguay) (2021). Anexo estadístico del informe económico. Asunción: BCP.
- Bedoya Silva-Santisteban, Álvaro y Eduardo Bedoya Garland (2005). *Servidumbre por deudas y marginación en el Chaco de Paraguay*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Bhoola, Urmila. (2017). “Relatoría Especial sobre formas contemporáneas de esclavitud, incluyendo sus causas y consecuencias”. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21903&LangID=S> (consultado el 29 de diciembre de 2021).
- Borda, Dionisio (1993). “Empresariado y transición a la democracia en Paraguay”, pp. 431-468 en Diego Abente Brun (ed.), *Paraguay en transición*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Borda, Dionisio y Fernando Masi (1998). *Los límites de la transición. Economía y Estado en el Paraguay en los años 90*. Asunción: Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política, CIDSEP.
- Borda, Dionisio y Manuel Caballero (2021). *Crecimiento y desarrollo en Paraguay*. Asunción: CADEP.
- Borras, Saturnino, Jennifer C. Franco, Sergio Gómez, Cristóbal Kay y Max Spoor (2012). “El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe”. *The Journal of Peasant Studies* 39 (3-4): 845-872.
- Boundi, Fahd (2014). “Relaciones de producción y conflicto capital-trabajo en la economía política”. *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales* 18: 81-96.

- Cañete Alonso, Rosa (2018). *Democracias capturadas: el gobierno de unos pocos. Mecanismos de captura de la política fiscal por parte de las élites y su impacto en la desigualdad en América Latina y el Caribe (1990-2017)*. Buenos Aires: OXFAM-CLACSO.
- Castellani, Ana (2018). “Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública”. *Nueva Sociedad* 276: 48-61. <https://nuso.org/articulo/lobbies-y-puertas-giratorias/> (consultado el 29 de diciembre de 2021).
- Céspedes, Roberto (2000). *Negociación colectiva, diálogo social y participación en la formación profesional en Paraguay*. Montevideo: CINTERFOR
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) (2018) *Población indígena. Principales resultados. Encuesta Permanente de Hogares 2016 y 2017*. Fernando de la Mora.
- (2019^a) *Encuesta Permanente de Hogares. Microdatos*.
- (2019b) *Condiciones de vida 2008-2019*. Fernando de la Mora
- (2020) *Principales resultados de pobreza monetaria y distribución de ingresos*. Fernando de la Mora
- Fogel, Ramón (2019). “Desarraigo sin proletarización en el agro paraguayo”. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales* 63: 37-54. FLACSO Ecuador. <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.63.2019.3423> (consultado el 29 de diciembre de 2021).
- Fogel, Ramón, Sara Costa y Sintya Valdez (2018). *Forjando privilegios: discursos, estrategias y prácticas del empresariado del agronegocio para la incidencia en la política tributaria paraguaya*. Buenos Aires: CLACSO.
- Franks, Jeffrey, Valerie Mercer-Blackman, Randa Sab y Roberto Benelli (2005). *Paraguay: Corrupción, reforma y el sistema financiero*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Gautié, Jérôme (2004). “Repensar la articulación entre el mercado del trabajo y la protección social en el posfordismo”. *Cuadernos de Relaciones Laborales* 22 (1): 147-184
- González Bozzolasco, Ignacio (s. f.). “Represión, cooptación y resistencia: el movimiento sindical paraguayo”, pp. 66-106 en Rocco Carbone y Lorena Soler (eds.), *Stronismo asediado*. Asunción: GERMINAL.

- González, Cynthia y Julio Ramírez (2011). *Comportamiento del empleo e ingresos en el Paraguay: análisis de una década (1997-2008)*. Asunción: CADEP.
- Herken, Juan Carlos (1975). “Desarrollo capitalista, expansión brasileña y condiciones del proceso político en el Paraguay”. *Nueva Sociedad* 17: 44-62. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/158_1.pdf (consultado el 29 de diciembre de 2021).
- Itriago, Déborah (2012). *La fiscalidad en Paraguay: Marginalización de la agricultura a pequeña escala*. Oxford: Intermon-Oxfam.
- Kaye, Mike (2006). *Formas contemporáneas de esclavitud en Paraguay*. Anti-Slavery International. http://www.antislavery.org/includes/documents/cm_docs/2009/s/spanish_paraguay_report_06.pdf (consultado el 29 de diciembre de 2021).
- Lachi, Marcello (2011). *Condicionantes político-institucionales del trabajo decente en Paraguay*. Documentos de Trabajo n.º 10. Asunción: Centro de Estudios y Educación Popular Germinal.
- (2016). *El diálogo social en Paraguay*. Documentos de Trabajo n.º 26. Asunción: Centro de Estudios y Educación Popular Germinal.
- (2014). *La libertad sindical en el Paraguay, según resultados de las denuncias presentadas a los órganos contralores de la OIT (1990-2013)*. Documentos de Trabajo n.º 23. Asunción: Centro de Estudios y Educación Popular Germinal.
- Lachi, Marcello y Raquel Rojas Scheffer (2016). “El diálogo social tripartito en Paraguay: 25 años de intentos y escasos éxitos”. *Revista Novapolis* 10: 115-138. Asunción: Editorial Arandurã
- Layard, Richard (2005). *La felicidad*. Madrid: Taurus.
- Masi, Fernando (2006). *Paraguay: los vaivenes de la política comercial exterior en una economía abierta*. Asunción: CADEP.
- MH (Ministerio de Hacienda) (2021). *Informe de Finanzas Públicas 2020*. Asunción.
- Montes Cató, Juan (2007). “Reflexiones teóricas en torno al estudio del conflicto laboral. Los procesos de construcción social de la resistencia”. *Trabajo y Sociedad* 8 (9): 1-25. Santiago del Estero: Universidad Nacional de Santiago del Estero.

- O'Donnell, Guillermo (1978). "Estado y clases sociales en América Latina". *Revista Mexicana de Sociología* 40 (4): 1157-1199
- Ortiz-Sandoval, Luis y Guillermo Rojas (2019). "Élites empresariales y proceso de democratización en Paraguay". *Íconos: Revista de Ciencias Sociales* 65: 199-220. FLACSO Ecuador.
- Palau, Marielle (2007). *El movimiento popular paraguayo: entre fragmentación y unidad*. Buenos Aires: CLACSO.
- Quevedo, Charles (2020). *La relación Estado-sindicatos del sector público en Paraguay. La lógica del intercambio político*. Asunción: FES.
- Richter, Jonas (2019). *La formalización a través de la fiscalidad: el enfoque de Paraguay y sus implicaciones*. Palgrave Pivot.
- Riquelme, Quintín y Elsy Vera (2015). *Agricultura campesina, agronegocio y migración. El impacto de los modelos de producción en la dinámica de los territorios*. Asunción: Centro de Documentación y Estudios, CDE.
- Serafini, Verónica (2017). *Élites y captura del Estado. Paraguay: un estudio exploratorio*. Asunción: DECIDAMOS.
- (2018). *La protección social en el Paraguay. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030*. Asunción: CADEP.
- Soto, Lilian y Natalia Ruiz Díaz (2014). *Trabajo doméstico remunerado. Aprendizajes para la acción*. Asunción: CDE
- Turner, Brian (2005). "Reforma del Estado y retórica antineoliberal en Paraguay". MACLAS: *Ensayos latinoamericanos. Vigésimo quinta conferencia anual del Consejo del Atlántico Medio de Estudios Latinoamericanos, Allentown*.
- Velázquez, David (2019). *El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, el empleo y la seguridad social en Paraguay (1870-2013)*. Informes Técnicos OIT Cono Sur 13. Santiago de Chile: Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.

Políticas educativas en
Paraguay: tensiones entre
un modelo desarrollista y
un modelo compensatorio



Luis Ortiz

Introducción

El sistema educativo paraguayo ha sido objeto de importantes procesos de reforma, expansión institucional e inversión pública desde comienzos de la década de 1990. La reforma educativa iniciada tras la transición democrática de 1989 colocó a la educación en el centro del discurso modernizador del Estado, bajo el supuesto de que la ampliación de la cobertura escolar y el incremento de los años de estudio generarían mejores oportunidades de empleo, movilidad social y desarrollo económico. Más de tres décadas después, los resultados muestran un escenario paradójico: Paraguay logró avances importantes en escolarización, acceso a la educación básica y reducción de la pobreza monetaria, pero no consiguió transformar de manera sustancial la calidad de los aprendizajes ni las capacidades productivas de la población.

La paradoja resulta aún más evidente cuando se observa la trayectoria económica del país. Entre 2003 y 2024 Paraguay experimentó uno de los ciclos de crecimiento económico más prolongados de América Latina. Según datos del Banco Central del Paraguay (BCP), el producto interno bruto (PIB) mostró una tendencia creciente sostenida durante más de dos décadas, con excepciones asociadas a sequías severas, crisis sanitarias o fluctuaciones del mercado internacional. El crecimiento estuvo impulsado principalmente por el complejo agroexportador, la expansión ganadera, la producción hidroeléctrica y una estabilidad macroeconómica que distinguió al país dentro de la región.

Sin embargo, la persistencia de déficits educativos, la elevada informalidad laboral, la baja productividad media del trabajo y las dificultades para consolidar procesos de inno-

vación tecnológica sugieren que el crecimiento económico no se tradujo automáticamente en desarrollo. Esta distinción entre crecimiento y desarrollo resulta fundamental para comprender la evolución de las políticas públicas paraguayas durante las últimas dos décadas.

El crecimiento económico refiere al incremento sostenido de la producción y de los ingresos de una economía, mientras que el desarrollo implica transformaciones más profundas vinculadas al bienestar, la distribución de oportunidades, el fortalecimiento institucional, la ampliación de capacidades humanas y la generación de condiciones para una vida digna. Desde esta perspectiva, la educación constituye un componente estratégico del desarrollo porque permite la acumulación de capacidades cognitivas, técnicas y sociales indispensables para la participación económica y ciudadana.

Varios estudios compilados en el libro *Políticas Públicas en Paraguay. Avances y desafíos. 1989-2020* a cargo de Dionisio Borda y Fernando Masi (2021), sostienen que el país logró consolidar instituciones macroeconómicas relativamente estables, pero avanzó con más lentitud en la generación de capacidades estatales destinadas a promover la igualdad social y la transformación productiva. La política educativa es uno de los sectores institucionales donde esta tensión se manifiesta con suma claridad.

La hipótesis central de este estudio sostiene que las políticas educativas implementadas entre 1999 y 2024 estuvieron predominantemente orientadas por una lógica compensatoria antes que desarrollista. Es decir, buscaron atenuar los efectos visibles de la pobreza a través de mecanismos de inclusión educativa y asistencia social, pero sin modificar las condiciones estructurales que producen las desigualdades y limitan la acumulación de capital humano.

Esta distinción remite a dos concepciones diferentes de la inclusión social. El enfoque compensatorio procura corregir parcialmente las consecuencias de la desigualdad mediante transferencias, subsidios y programas focalizados dirigidos a poblaciones desfavorecidas. El enfoque redistributivo o desarrollista, en cambio, busca alterar las condiciones que generan la desigualdad, promoviendo oportunidades equitativas mediante políticas integrales de empleo, educación, protección social y desarrollo productivo.

Durante el período analizado, Paraguay incrementó de manera sostenida el gasto social y amplió la cobertura de numerosos programas públicos. Sin embargo, los indicadores educativos revelan que una proporción significativa de estudiantes continúa enfrentando dificultades para completar sus trayectorias escolares y alcanzar niveles adecuados de aprendizaje. Esta situación plantea interrogantes sobre la eficacia de las políticas implementadas y sobre la relación entre educación, crecimiento económico y desarrollo.

La discusión resulta especialmente relevante en un contexto donde las transformaciones tecnológicas, los cambios en el mercado laboral y las nuevas demandas de competitividad exigen niveles crecientes de formación. En economías basadas principalmente en recursos naturales, como la paraguaya, la educación constituye un desafío y adquiere importancia estratégica para diversificar la estructura productiva con actividades de mayor valor agregado.

Por ello, el presente trabajo analiza la evolución de las políticas educativas entre 1999 y 2024 desde una perspectiva crítica, examinando la relación entre desempeño económico, gasto social, exclusión educativa y formación de capacidades humanas. El argumento central es que la persistencia de un enfoque predominantemente compensatorio limitó la capacidad transformadora de la política educativa como eje

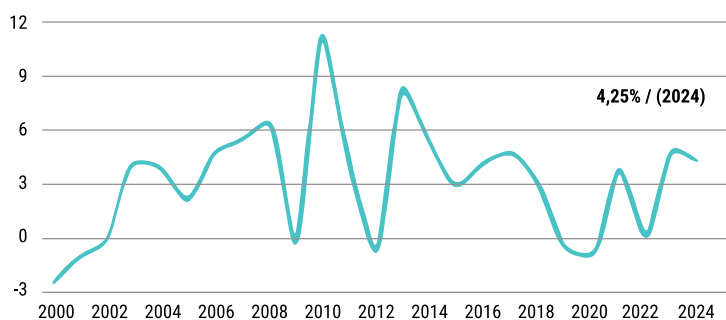
vertebrador de un modelo de desarrollo, sosteniendo solamente las bases de reproducción social que contribuyeron a reproducir desigualdades que restringen las posibilidades de desarrollo.

Desempeño económico: entre crecimiento y desarrollo

La evolución económica paraguaya durante las últimas dos décadas constituye uno de los fenómenos más significativos de la historia reciente del país. Entre finales del primer lustro de los años 2000 y el año 2024, Paraguay registró tasas de crecimiento económico superiores a la media regional (América Latina), acompañadas de estabilidad monetaria, suficiente disciplina fiscal y consolidación de sus instituciones macroeconómicas.

Según las estadísticas del Banco Central del Paraguay, el PIB real experimentó un crecimiento medio cercano al 4 % anual entre 2003 y 2024, aunque con importantes fluctuaciones asociadas a factores externos (Gráfico 1). Las principales caídas se registraron en 2009 debido a la crisis financiera internacional, en 2012, como consecuencia de una severa sequía, en 2020 por la pandemia de COVID-19 y, en 2022, nuevamente afectado por condiciones climáticas adversas que impactaron en la producción agrícola.

Gráfico 1. Tendencia del crecimiento económico, Paraguay 2000-2024.



Fuente: BCP. Informes económicos y Cuentas nacionales, 2000-2024.

A pesar de estas oscilaciones, la tendencia general fue claramente expansiva. El ingreso per cápita aumentó de manera sostenida y permitió apuntalar diversos indicadores sociales. Sin embargo, la naturaleza de este crecimiento plantea interrogantes sobre su capacidad para generar un proceso de desarrollo sostenible.

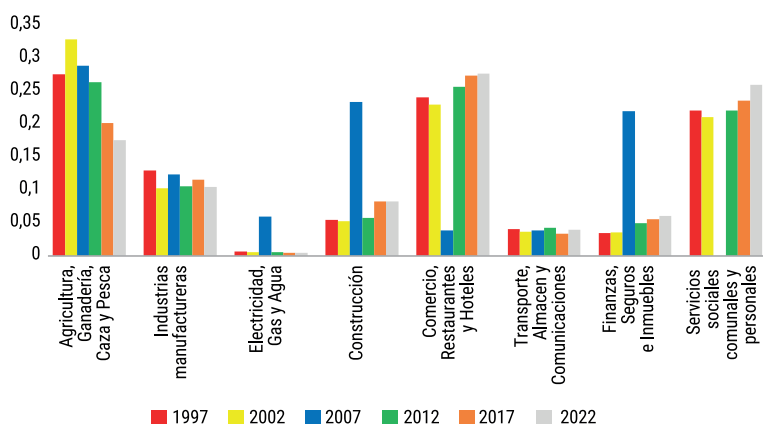
La estructura económica paraguaya continúa dependiendo fuertemente de actividades primarias vinculadas a la producción de commodities agrícolas y pecuarios. La soja, la carne bovina y la energía hidroeléctrica constituyen los principales bienes de exportación. Esta especialización permitió aprovechar favorablemente los ciclos de precios internacionales, pero también expuso al país a una elevada vulnerabilidad frente a factores externos.

Varios estudios del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) señalan que el crecimiento económico paraguayo estuvo sustentado más en ventajas comparativas “naturales” que en procesos intensivos de industrialización, conocimiento e innovación. El sector

industrial mantuvo una incidencia relativamente baja en el producto nacional, mientras que la economía continuó mostrando dificultades para diversificar su estructura productiva.

Esta situación tiene implicancias directas sobre el mercado laboral. Datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) muestran que una proporción importante de la población ocupada se concentra en actividades de baja productividad, en especial la agricultura familiar, el comercio minorista, los servicios personales y, en general, en ocupaciones informales (Gráfico 2).

Gráfico 2. Proporción de la población ocupada por rama de actividad, 1997-2022



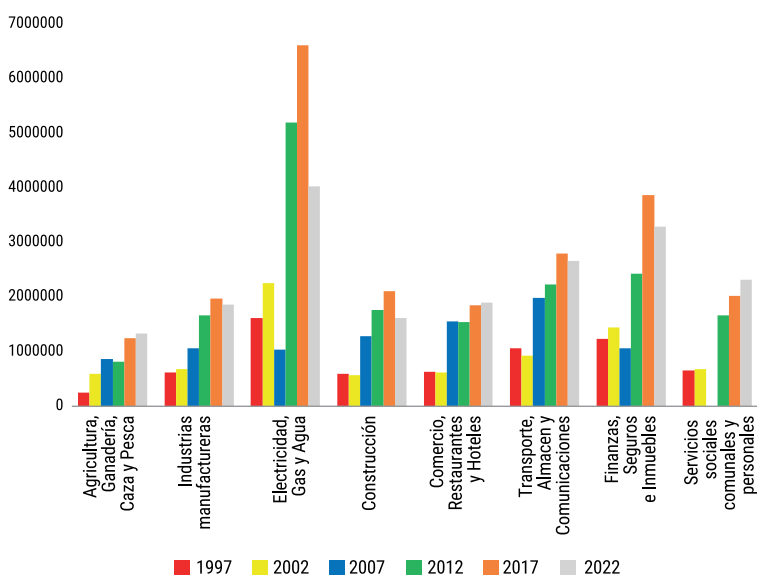
Fuente: Elaboración propia con base en las EPH y EPHC, 1997-2022.

La informalidad laboral constituye uno de los rasgos estructurales persistentes de la economía paraguaya. Durante buena parte del período analizado, más del 60 % de los trabajadores se desempeñó en condiciones de informalidad, sin acceso pleno a sistemas de previsión social, seguridad

laboral y capacitación continua. Aunque la informalidad mostró reducciones graduales, continúa afectando una parte significativa de la fuerza laboral.

La relación entre estructura productiva y sistema educativo aparece claramente reflejada en la distribución de ingresos (Gráfico 3). Las ramas económicas con mayores niveles de productividad tienen también los mayores niveles educativos. Por el contrario, las ramas que absorben más cantidad de trabajadores registran menores niveles educativos y de ingresos.

Gráfico 3. Medias de ingresos por rama de actividad, 1997-2022

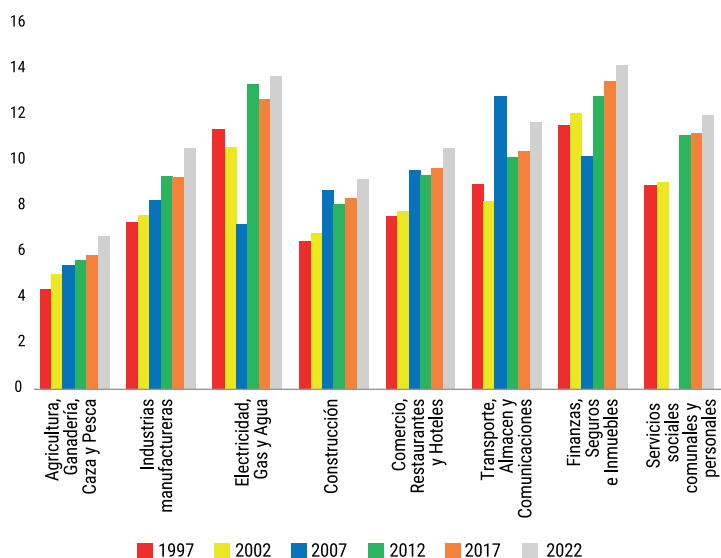


Fuente: Elaboración propia con base en las EPH y EPHC, 1997-2022.

Esta asociación confirma un hallazgo clave de la economía de la educación: las capacidades humanas constituyen un factor determinante de la productividad y del desarrollo (Sen, 2000). Sin embargo, la situación paraguaya muestra

una dinámica compleja. Aunque los años de escolaridad media aumentaron significativamente entre 1997 y 2022, dicho incremento no se tradujo en una transformación equivalente de la estructura económica. En otras palabras, la expansión educativa tuvo lugar en un contexto donde la demanda de trabajo calificado creció más lentamente que la oferta de individuos escolarizados. Esto generó una situación paradójica: una población con más credenciales educativas, pero inserta en un mercado laboral que concentra la mayor parte del empleo en actividades de baja productividad (Gráfico 4).

Gráfico 4. Medias de años de estudio por rama de actividad, 1997-2022

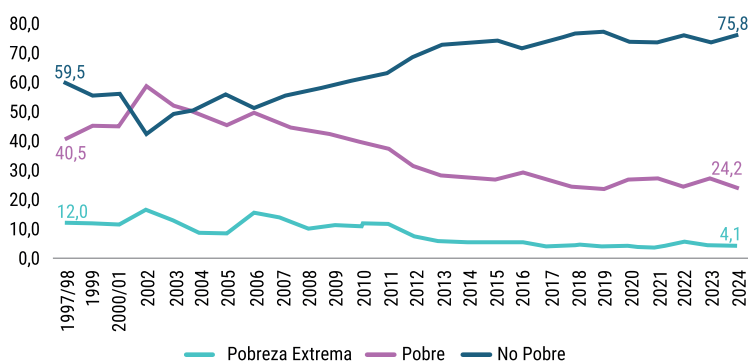


Fuente: Elaboración propia con base en las EPH y EPHC, 1997-2022.

El comportamiento de la pobreza permite observar otra dimensión de esta tensión. De acuerdo con las estadísticas oficiales, la pobreza monetaria descendió sostenidamente desde fines de los noventa (Gráfico 5). Mientras a comienzos

del siglo XXI afectaba a más de la mitad de la población, en 2024 se ubicó en torno al 20 %, el valor más bajo registrado en la serie histórica.

Gráfico 5. Evolución de la incidencia de la pobreza, 1997-2024



Fuente: INE. Encuesta Permanente de Hogares, 1997-2024.

No obstante, la reducción de la pobreza no implica necesariamente inclusión social, o sea, la traducción de las tendencias de crecimiento en procesos de desarrollo. Una parte importante de los hogares que superó la línea de pobreza permanece en situación de vulnerabilidad, es decir, expuesta a caer de nuevo ante crisis económicas, eventos climáticos o problemas de salud.

Esta vulnerabilidad se vincula estrechamente con la calidad del empleo, los niveles educativos y la afiliación a protección social. Cuando los ingresos familiares dependen de actividades informales o de baja productividad, las posibilidades de acumulación de capital humano se reducen considerablemente. Desde esta perspectiva, la educación requiere actuar como un mecanismo de transformación estructural capaz de fortalecer capacidades productivas, favorecer la movilidad social y ampliar oportunidades económicas. Sin embargo, ello requiere más que la sola expansión de la ma-

trícula y el incremento del gasto social. Exige una articulación entre la política educativa, la política social y la estrategia económica de desarrollo.

No existe una correlación marcada entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza, sugiriendo que esta última depende más de la influencia de programas sociales y de los cambios demográficos que de la inclusión económica y social. En efecto, los segmentos más numerosos de trabajadores en situación de informalidad no disponen de ingresos suficientes para asegurar bienestar mínimo y dependen de la política social, ésta con un ininterrumpido aumento de la población beneficiaria. Dicha tendencia implicó el aumento del gasto social en dos décadas.

Tabla 1. Tendencia del gasto social, 2003-2018

Año	% Inversión social/AC ^a	% Inversión social/PIB	Inversión social por persona (US\$)
2003	36,4	5,4	73
2004	38,1	5,3	88
2005	40,6	5,7	103
2006	46,1	6,4	143
2007	49,4	6,3	184
2008	51,6	5,8	228
2009	50,9	7,0	248
2010	50,1	6,4	271
2011	53,0	7,3	377
2012	45,8	8,6	451
2013	56,2	8,4	502
2014	52,6	8,6	526
2015	53,7	9,1	494
2016	54,3	8,9	473
2017	54,2	9,0	510
2018	56,5	9,3	538

Fuente: Base en datos del sistema «Boost», Ministerio de Hacienda (2019).

^a Administración Central de Gobierno.

En este punto emerge la principal tensión que atraviesa la sociedad paraguaya: la coexistencia de un crecimiento económico relativamente ininterrumpido con un insuficiente desarrollo social que impide el impulso de las capacidades cívicas y productivas de la población.

La dimensión social de la economía: educación y formación

Si la trayectoria macroeconómica paraguaya entre los años 2000 y el 2024 permite identificar avances importantes en materia de crecimiento, la dimensión social revela los límites de dicho proceso. La reducción de la pobreza monetaria, la expansión del gasto social y el aumento de la cobertura educativa coexistieron con persistentes desigualdades de acceso, permanencia y rendimiento educativo. Esta situación obliga a analizar la educación no solamente como un servicio público, sino como un factor crucial de la estructura social y del desarrollo humano.

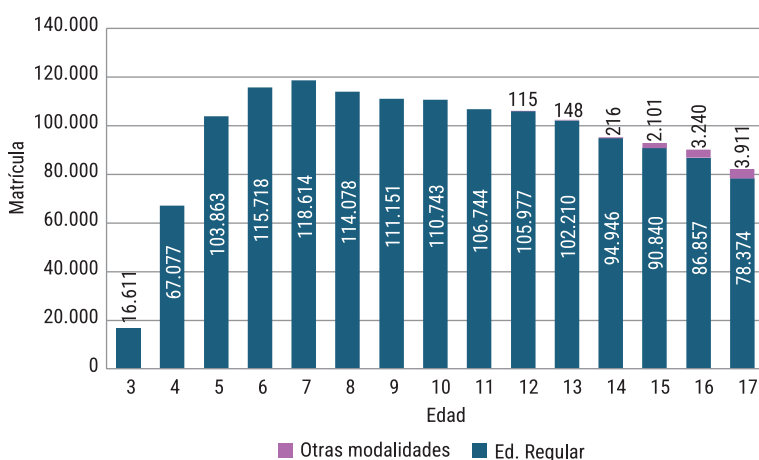
La experiencia paraguaya muestra que el crecimiento económico no elimina automáticamente las barreras que enfrentan amplios sectores de la población para acceder a oportunidades sociales, en especial las educacionales. Por el contrario, las desigualdades históricas asociadas al territorio, la condición socioeconómica, el género, el origen étnico y la inserción ocupacional de los hogares continúan condicionando las trayectorias educativas.

Durante mediados de los años 2000 se produjeron avances significativos en materia de cobertura educativa. Los *Anuarios Estadísticos* del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) muestran que la escolarización en educación inicial y educación escolar básica alcanzó niveles considerablemente superiores a los de finales del siglo XX. Asimismo,

la expansión de la educación media permitió incorporar a sectores de población que anteriormente resultaban relegados de este nivel educativo.

Sin embargo, el acceso inicial al sistema educativo no asegura en absoluto la completitud de las trayectorias escolares. A medida que aumenta la edad de los estudiantes, la matrícula disminuye progresivamente, fenómeno que revela dificultades persistentes de permanencia. Esta situación resulta particularmente evidente en la adolescencia donde los niveles de deserción continúan siendo mucho más elevados que en la infancia (Gráfico 6).

Gráfico 6. Escolarización por edad, según modalidad educativa.
Año 2022



Fuente: MEC-DGPE. Registro Único del Estudiante, 2022.

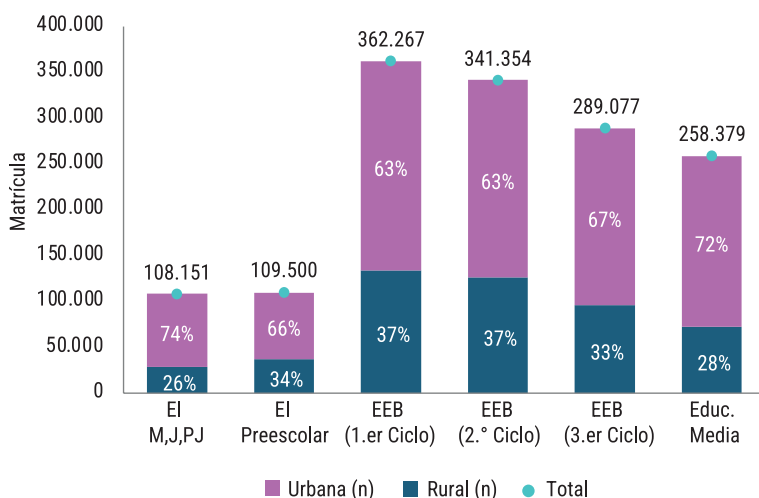
Las razones de esta tendencia son múltiples. Entre las principales, las dificultades económicas de los hogares, la necesidad de incorporación temprana al mercado laboral, las responsabilidades domésticas y de cuidado, la insuficiente oferta educativa en ciertas zonas del país y la poca

relevancia que algunos sectores sociales atribuyen a la continuidad educativa.

El estudio *Niñas, niños y adolescentes fuera de la escuela* elaborado por UNICEF y el MEC en 2023 ofrece evidencia contundente sobre la magnitud del problema. El informe estimó que aproximadamente 457.844 niños, niñas y adolescentes de entre 5 y 17 años se encontraban fuera del sistema educativo, cifra equivalente a más de una cuarta parte de la población de ese segmento etario. A ello se sumaban más de 75.000 estudiantes identificados como vulnerables, o sea, en situación de riesgo de exclusión educativa.

Estos datos permiten cuestionar la idea de que la expansión de la cobertura constituye por sí sola un indicador suficiente de inclusión. En verdad, una proporción importante de la población escolar enfrenta trayectorias educativas discontinuas, caracterizadas por rezago etario, interrupciones, repitencia o deserción precoz. La exclusión educativa debe entenderse como un fenómeno multidimensional. No se limita a la ausencia de matrícula, sino que incluye todas aquellas situaciones en las cuales el alumno no logra beneficiarse de las oportunidades ofrecidas por el sistema educativo. En efecto, la asistencia irregular, la repitencia reiterada y la ineficacia de aprendizaje constituyen también formas de exclusión.

Las desigualdades territoriales continúan desempeñando un papel decisivo (Gráfico 7). Las zonas urbanas concentran oportunidades educativas, infraestructura más adecuada, disponibilidad de docentes especializados y una oferta diversificada de educación media y técnica. En contraste, las localidades rurales enfrentan limitaciones asociadas a las distancias geográficas, los desplazamientos, la conectividad y la calidad de las instituciones educativas.

Gráfico 7. Escolarización por zona de residencia, 2022.

Fuente: MEC-DGPE. Registro Único del Estudiante 2022.

La brecha urbano-rural aparece sistemáticamente en los indicadores educativos. Las tasas de culminación escolar, asistencia regular y continuidad hacia la educación superior suelen tener niveles más elevados en áreas urbanas. Aunque las diferencias se redujeron respecto de décadas anteriores, la situación da cuenta de persistentes desigualdades estructurales de desempeño.

Las poblaciones indígenas enfrentan desafíos aún más complejos. Diversos informes del MEC, UNICEF y organismos internacionales exponen que los indicadores de escolarización y progresión educativa de niñas, niños y adolescentes indígenas se sitúan por debajo de las medias nacionales. Las barreras territoriales, económicas, culturales y lingüísticas contribuyen a reproducir estas desigualdades.

Por otra parte, la expansión del gasto social registrada desde comienzos del siglo XXI permitió fortalecer algunos

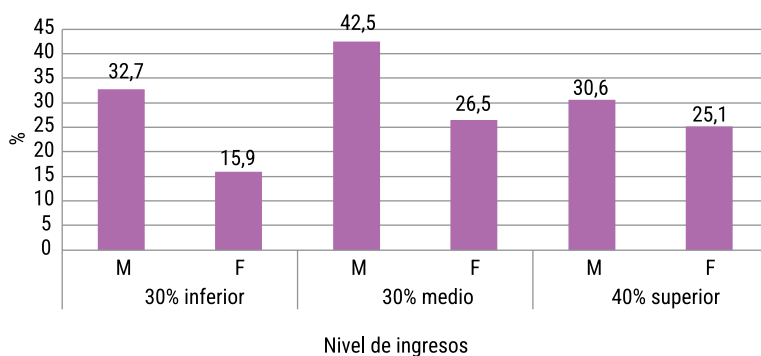
mecanismos de protección dirigidos a poblaciones pobres y vulnerables. Programas de transferencias monetarias condicionadas, como Tekoporã, buscaron incentivar la asistencia escolar y mejorar las condiciones de vida de los hogares en situación de pobreza. Los resultados muestran efectos visibles, aunque limitados en algunos indicadores de acceso escolar cuando estas intervenciones no se acompañan de mejoras sustantivas en la calidad de la oferta educativa, la inclusión económica y las condiciones generales de bienestar del hogar.

La pandemia de COVID-19 profundizó muchos de estos desafíos. El cierre prolongado de instituciones educativas afectó especialmente a estudiantes provenientes de hogares con menos recursos. La brecha digital se convirtió en un factor crítico de desigualdad educativa. Mientras algunos sectores pudieron sostener procesos de aprendizaje mediante recursos tecnológicos y plataformas virtuales, otros enfrentaron severas dificultades derivadas de la conectividad limitada por la carencia de dispositivos electrónicos y espacios adecuados para el estudio. Las consecuencias de esta interrupción educativa continúan desplegándose en los niveles de aprendizaje y en la continuidad escolar (Ortiz, 2022).

Desde una perspectiva sociológica, la persistencia de estas desigualdades cuestiona la capacidad de la educación para actuar como mecanismo de movilidad social. Aunque el sistema educativo logró incorporar una proporción creciente de población, sus efectos redistributivos siguen siendo limitados por la continua incidencia del origen social en los resultados escolares.

En efecto, una elevada proporción de la población en edad escolar está fuera de la escuela e inserta ya en el mercado de trabajo, sin haber adquirido las competencias para su desarrollo, tendencia más crítica según la estratificación socioeconómica de los jóvenes (Gráfico 8).

Gráfico 8. Proporción de adolescentes y jóvenes fuera de la escuela y en la fuerza laboral, por nivel de ingresos y sexo. Año 2018



Fuentes: IIPE-UNESCO (2020) con base en Paraguay - EIDH de la DGGE.

En consecuencia, la educación se encuentra atrapada en una tensión estructural. Por un lado, representa uno de los principales instrumentos de inclusión social. Por otro, reproduce las desigualdades existentes debido a que se desenvuelve en un contexto caracterizado por importantes asimetrías socioeconómicas y territoriales. La expansión educativa observada entre 1999 y 2024 constituye un avance indudable. Sin embargo, la inclusión efectiva requiere algo más que cobertura. Supone asegurar condiciones de permanencia, aprendizaje y formación de capacidades que orienten la educación hacia oportunidades sociales reales de la población.

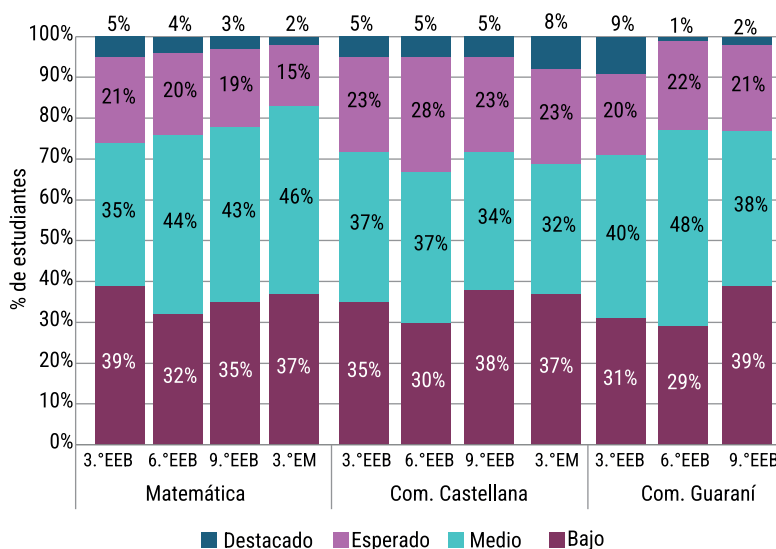
Límites de la formación educativa para la productividad

La expansión de la escolarización es uno de los indicadores visibles de avance del sistema educativo paraguayo en las últimas décadas. Sin embargo, la acumulación de años de

estudio no necesariamente implica la adquisición de competencias relevantes para el desenvolvimiento económico y ciudadano. Aquí emerge uno de los principales desafíos del sistema educativo: el divorcio entre la cobertura escolar y la eficacia de la enseñanza.

Los resultados de las evaluaciones nacionales permiten constatar esta problemática con claridad. El Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE) indica dificultades persistentes en el desarrollo de competencias educativas fundamentales. Las áreas críticas son habitualmente matemáticas, comunicación y ciencias. Aunque existen variaciones según el nivel educativo y la cohorte evaluada, la tendencia general muestra que una proporción significativa de estudiantes no alcanza los valores mínimos esperados del nivel (Gráfico 9).

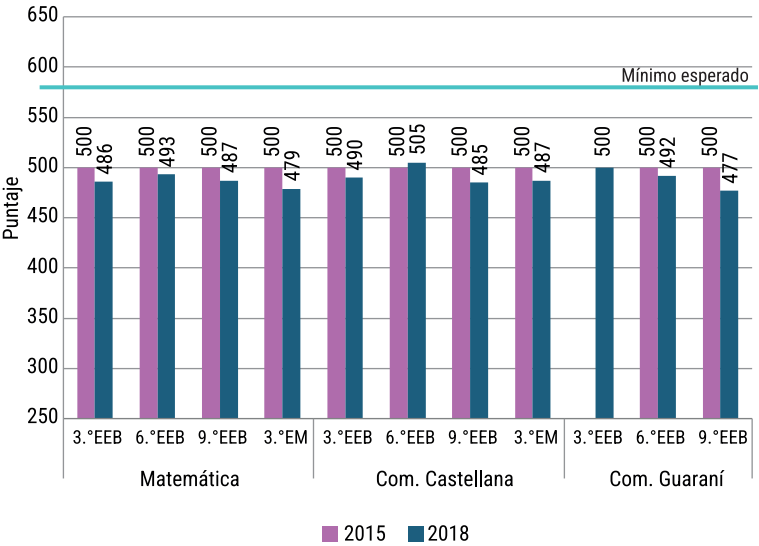
Gráfico 9. Distribución estudiantil según niveles de desempeño, por área y grado, SNEPE 2018.



Fuente: SNEPE 2018.

En matemáticas, las dificultades incluyen comprensión numérica, razonamiento lógico, resolución de problemas y aplicación de conceptos básicos. En comunicación, los déficits se asocian a comprensión lectora, interpretación de información y capacidad analítica. En ciencias, los déficits conciernen al razonamiento teórico y la aplicación del conocimiento. Los resultados de las evaluaciones censales del SNEPE (2015, 2018) muestran que estas tendencias se han caracterizado, incluso, por una regresión en 2018 respecto de la medición anterior constituyendo un indicador palmario de la ineficacia del sistema educativo (Gráfico 10).

Gráfico 10. Medias nacionales de evaluación por área y niveles, SNEPE 2015-2018.

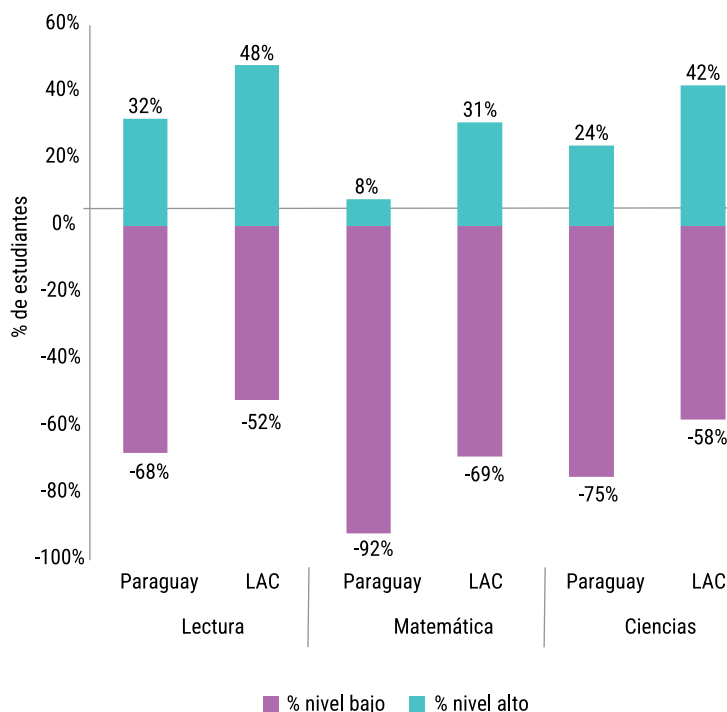


Fuente: SNEPE 2015 y 2018.

Además del SNEPE, las evaluaciones educativas regionales coordinadas por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) de la UNESCO,

ubican a Paraguay por debajo de la media regional en los indicadores de aprendizaje (Gráfico 11)¹.

Gráfico 11. Niveles de competencia Paraguay y América Latina. Año 2018



Fuente: INEE-MEC (2018).

La importancia de estos resultados trasciende el ámbito estrictamente educativo. Las competencias cognitivas desarrolladas durante la escolarización constituyen un componente fundamental de las capacidades humanas. Numerosas investigaciones internacionales han demostrado que la calidad de los aprendizajes posee una relación más estrecha con

¹ Tendencias confirmadas en la evaluación ERCE (Estudio Regional Comparativo y Explicativo), de 2019.

el crecimiento económico que la mera cantidad de años de escolaridad. En otras palabras, no basta con que la población permanezca más tiempo en la escuela; resulta indispensable que adquiera competencias efectivamente transponibles en contextos sociales y productivos complejos.

La evidencia sugiere que el sistema educativo paraguayo enfrenta dificultades para asegurar este propósito. Una proporción importante de estudiantes culmina distintos niveles educativos sin haber desarrollado plenamente competencias de aprendizaje continuo, innovación técnica e inserción ocupacional cualificada. Los resultados del SNEPE muestran diferencias sistemáticas entre estudiantes de distintos estratos socioeconómicos por lo que la desigualdad social desempeña un papel determinante en este proceso. Los estudiantes de hogares con mayores ingresos, niveles educativos parentales elevados y adecuadas condiciones materiales tienden a obtener desempeños académicos eficaces.

Cuando el origen social explica el rendimiento académico más que los factores asociados a las instituciones educativas, los ambientes del aula y las competencias docentes, la calidad de la educación se vuelve una realidad por sí sola difícil de manejar por la política educativa. En efecto, en todos los niveles y en las tres áreas evaluadas, una gran proporción de la varianza de los puntajes es explicada por las condiciones (origen) de los estudiantes, proporción que se incrementa con la progresión de niveles educativos, lo cual da cuenta, además, de la caída de la matrícula en la educación pública en favor del aumento en la privada (SNEPE, 2018).

Este patrón coincide con hallazgos observados en muchos sistemas educativos del mundo. Sin embargo, en países con elevada desigualdad social, como Paraguay, la incidencia del origen socioeconómico adquiere una intensidad particularmente significativa y crítica.

En consecuencia, el problema educativo paraguayo no consiste únicamente en la existencia de estudiantes fuera de la escuela. También involucra a quienes permanecen dentro del sistema sin alcanzar niveles satisfactorios de aprendizaje. Este hecho permite comprender una de las contradicciones centrales de las últimas décadas: el aumento de las creenciales educativas y los limitados avances en las efectivas capacidades humanas.

La situación adquiere especial relevancia cuando se analiza desde la perspectiva de la productividad económica. Las economías contemporáneas requieren trabajadores capaces de aprender permanentemente, procesar información, resolver problemas complejos y adaptarse a cambios tecnológicos. Cuando estas competencias son insuficientes, las posibilidades de diversificación e innovación productiva disminuyen considerablemente.

Desde esta perspectiva, la escuela deviene una institución que amplía oportunidades de acceso, pero que enfrenta dificultades para asegurar resultados homogéneos y de calidad. El desafío está en superar una lógica centrada en la cobertura sin la formación de capacidades, orientando el modelo educativo hacia la productividad laboral y la transformación social estructural.

Punto crítico de la política educativa: el enfoque compensatorio

La principal limitación de la política educativa paraguaya durante el período 1999-2024 no radica únicamente en la insuficiencia de recursos o en las dificultades de gestión institucional. El problema central parece situarse en la orientación predominante de la intervención estatal, caracterizada por un enfoque compensatorio que buscó mitigar los efec-

tos más visibles de la pobreza sin alterar significativamente las condiciones estructurales que producen la desigualdad social y limitan la formación de capacidades humanas.

Esta tesis requiere una precisión conceptual. Las políticas compensatorias son intervenciones orientadas a reducir desventajas específicas que afectan a determinados grupos sociales. Generalmente se expresan mediante transferencias monetarias, subsidios, programas focalizados o mecanismos de apoyo destinados a poblaciones vulnerables. Su objetivo consiste en disminuir brechas de acceso a bienes y servicios básicos, incluyendo la educación.

Por el contrario, una política desarrollista busca modificar las condiciones estructurales que generan desigualdad. Esto implica intervenir simultáneamente sobre la educación, la protección social, el empleo, la productividad, la innovación tecnológica y la (re)distribución de oportunidades. Desde esta perspectiva, la educación no es una herramienta de contención social sino un factor estratégico del desarrollo económico y social.

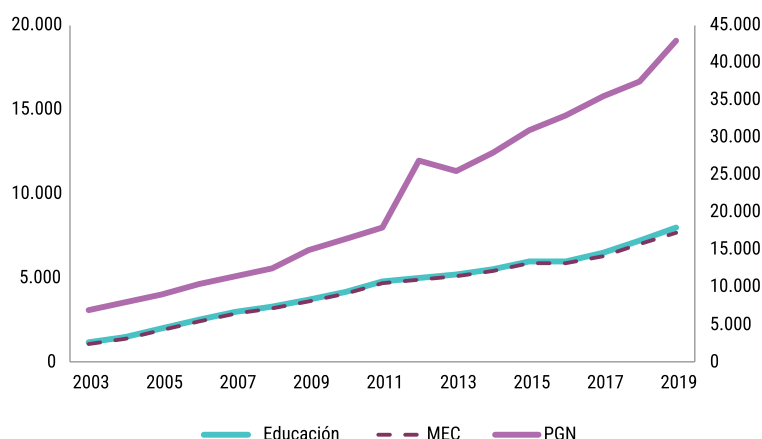
Desde los años 2000, Paraguay apuntaló considerablemente su política social. Los datos del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) muestran una expansión sostenida de programas orientados a poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad. Entre ellos, Tekoporã se consolidó como uno de los principales instrumentos de transferencia monetaria condicionada, asociando los beneficios al cumplimiento de compromisos relacionados con salud y educación.

La evidencia disponible indica que los programas produjeron ciertos efectos de cumplimiento en asistencia escolar y consulta asistencial para la salud, aunque no necesariamente implicaron mejoras en los indicadores generales de bienestar, por lo que los efectos fueron básicos (Veras Soares, Perez Ribas, Issamu Hirata, 2008)

Sin embargo, los efectos sobre el desarrollo de competencias y sobre la transformación de las trayectorias educativas fueron limitados. La permanencia escolar no se tradujo necesariamente en mejoras proporcionales en los aprendizajes. Este hecho constituye una de las principales debilidades de las políticas compensatorias cuando no se articulan con estrategias integrales de promoción de capacidades humanas, fortalecimiento institucional y desarrollo productivo.

A este respecto, la evolución del presupuesto educativo permite observar una tensión. Según los datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), el gasto público destinado a educación aumentó significativamente en términos nominales entre el 2003 y el 2020. También se incrementó el gasto destinado al sector educativo dentro del gasto social total (Gráfico 12).

Gráfico 12. Tendencias del presupuesto educativo en Paraguay, 2003-2019.



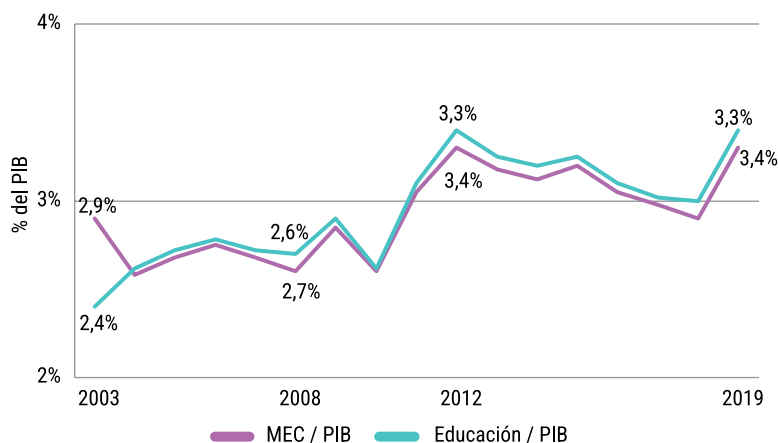
Fuente: Ministerio de Hacienda, Sistema Boost (2020).

Diversos estudios sobre financiamiento educativo muestran que Paraguay continúa invirtiendo una proporción del PIB en educación inferior a recomendaciones internacionales (UNESCO, 2016). Mientras la meta de la “Declaración de Incheon” se sitúa en el 6 % del PIB, el país ha oscilado generalmente entre el 3,5 % y el 5 %, según el año en cuestión.

Pero además del problema de financiamiento insuficiente, se observa con inquietud que incluso la baja proporción del producto destinada a educación casi su totalidad involucra el presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencias, es decir, el financiamiento de la educación en Paraguay tiene predominantemente como destinataria su entidad rectora (Gráfico 13).

Esta situación es preocupante cuando se analiza la composición del gasto. Los recursos destinados directamente a los procesos de enseñanza y al aprendizaje representan una fracción reducida en comparación con los gastos administrativos y de funcionamiento burocrático.

Gráfico 13. Gasto general en Educación y en el presupuesto del MEC, 2003-2019.



Fuente: Ministerio de Hacienda, Sistema Boost.

En efecto, el incremento presupuestario referido anteriormente no fue acompañado por transformaciones equivalentes en la estructura del gasto. Una parte sustancial de los recursos continuó destinada al pago de salarios y a gastos corrientes (Tabla 2). Aunque la remuneración docente es una condición necesaria del funcionamiento del sistema, la rigidez presupuestaria redujo los márgenes disponibles para inversiones estratégicas en infraestructura, innovación pedagógica, investigación educativa, desarrollo curricular y evaluación del rendimiento.

Esta estructura presupuestaria contribuye a explicar por qué el aumento de la inversión educativa no produjo cambios equivalentes en los indicadores de calidad. El problema no se limita a cuánto se gasta, sino también a cómo se distribuyen los recursos y qué capacidades institucionales existen para convertirlos en resultados educativos efectivos. Por lo tanto, un hipotético incremento de la proporción del gasto respecto del PIB no es equivalente a un financiamiento orientado a la inversión sustantiva en la transformación del sistema educativo.

Tabla 2. Gastos del MEC por componentes presupuestarios, 2009-2019 (en millones de US\$)

Año	MEC	Servicios personales	Servicios no personales	Bienes de consumo e insumos	Inversión física	Servicio deuda pública	Transferencias	Otros gastos
2009	655,8	467,9	5,0	7,7	15,3	0,0	159,6	0,1
2010	738,0	530,2	10,4	16,8	8,5	2,5	169,6	0,1
2011	986,1	668,3	17,1	23,3	16,8	0,0	260,5	0,1
2012	1.098,2	763,0	11,8	18,6	34,8	0,0	269,7	0,2
2013	1.188,8	831,0	13,1	16,4	7,7	0,0	317,1	3,5

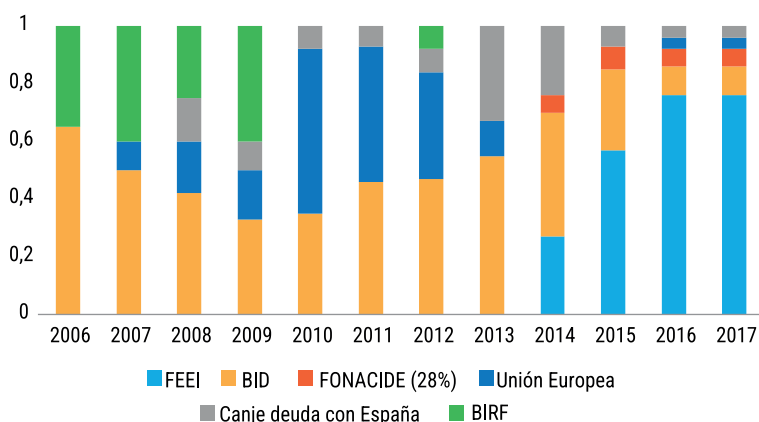
2014	1.221,8	843,1	18,3	14,9	6,1	0,0	339,2	0,2
2015	1.155,7	788,9	14,7	11,8	6,0	0,0	287,2	47,1
2016	1.056,1	731,2	35,6	14,2	8,0	0,0	266,7	0,3
2017	1.139,9	788,7	29,4	17,6	29,9	0,0	274,1	0,2
2018	1.266,5	908,5	23,7	18,8	31,4	0,0	284,0	0,1
2019	1.283,0	924,9	20,5	25,4	27,7	0,0	284,0	0,4
Total 2009-2019	11.789,9	8.245,7	199,7	185,4	192,2	2,5	2.911,8	52,5
% del Total	100,0	69,9	1,7	1,6	1,6	0,0	24,7	0,4

Fuente: elaboración propia con datos del Sistema BOOST, Ministerio de Hacienda.

A este respecto, la fundación del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE), en 2012, representó un intento de compensar esta situación. Los recursos provenientes de la compensación por cesión de energía de Itaipú permitieron financiar inversiones adicionales en infraestructura educativa, alimentación de la población escolar y programas de fortalecimiento institucional. Particular importancia adquirió el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEI), concebido como un mecanismo destinado a financiar proyectos estratégicos de desarrollo educativo y científico. Durante varios años, el FEEI canalizó recursos a programas de formación docente, investigación científica, innovación tecnológica y fortalecimiento de capacidades institucionales (Gráfico 14)².

2 Las evaluaciones de algunos de estos programas sugieren resultados promisorios en términos de expansión de oportunidades y fortalecimiento de capacidades. No obstante, hubo problemas concernientes a la fragmentación institucional, la discontinuidad política y los límites para transpolar experiencias exitosas a escala nacional.

Gráfico 14. Recursos a Educación en F20 y F30, según entidad financiadora.



Fuente: Observatorio Educativo Ciudadano (2021).

En contraposición a las evidencias de la relevancia estratégica del FONACIDE, el gobierno nacional decidió su sustitución por el Fondo Nacional de Alimentación Escolar (FONAE) dando cuenta de los despropósitos del Estado paraguayo al tratarse de las prioridades de la política educativa. Si bien la alimentación escolar constituye una necesidad incuestionable para asegurar condiciones básicas de aprendizaje, es cuestionable que la reasignación de recursos haya sido en detrimento de un fondo y una política pública que demostró eficacia de resultados.

Más allá de la discusión específica sobre instrumentos de financiamiento, el problema sustantivo remite a la orientación general de la política pública. Durante el período analizado, la educación fue concebida predominantemente como un mecanismo de contención poblacional y de reducción de la pobreza. Esta función resulta legítima y necesaria, aunque cuando se convierte en el único horizonte de actuación, limita el potencial de la educación.

Las experiencias internacionales exitosas dan cuenta de que los sistemas educativos de desempeño suelen formar parte de estrategias nacionales de desarrollo. Países como Finlandia, Singapur o Corea del Sur, combinaron inversiones sostenidas en educación con políticas industriales, sociales, científicas y tecnológicas orientadas a incrementar la productividad. En estos casos, la educación no fue tratada exclusivamente como política social, sino como política de desarrollo. La formación de capacidades humanas estuvo estrechamente asociada a procesos de transformación productiva que generaron demanda creciente de población calificada.

La experiencia paraguaya muestra una situación diferente. Aunque la escolaridad aumentó significativamente, la estructura económica continuó concentrando gran parte del empleo en actividades de baja productividad. Como consecuencia, los incentivos para la acumulación de capital humano permanecieron relativamente endebles. Este fenómeno contribuye a explicar la expansión educativa sin transformaciones equivalentes en productividad y competitividad. La escuela opera en un contexto social que condiciona sus resultados (Ortiz, 2012).

La persistencia de un enfoque compensatorio permitió atenuar algunos efectos de la pobreza, pero mostró limitaciones importantes para promover el desarrollo. La educación paraguaya requiere modificar su lógica compensatoria, compartimentada, hacia una integral, donde la formación de capacidades humanas se articule con una estrategia de transformación estructural.

Conclusiones

El análisis de las políticas educativas entre 1999 y 2024 permite identificar una contradicción fundamental. Durante este período el país logró avances importantes en términos de crecimiento económico, reducción de la pobreza monetaria y expansión de la cobertura educativa. Sin embargo, estos progresos no fueron acompañados por transformaciones equivalentes en calidad educativa, productividad laboral y desarrollo de capacidades humanas.

La expansión de la escolarización constituye uno de los principales logros del período. Los niveles de acceso a la educación básica aumentaron significativamente y la educación media incorporó a sectores históricamente excluidos. No obstante, la permanencia escolar continúa mostrando importantes dificultades y una proporción considerable de niños, niñas y adolescentes permanece fuera del sistema educativo o en situación de riesgo de exclusión.

Los resultados de aprendizaje revelan igualmente limitaciones persistentes. Las evaluaciones nacionales e internacionales muestran déficits importantes en competencias asociadas a fuertes desigualdades de origen social y territorial de los estudiantes. Esto indica que la expansión cuantitativa del sistema no logró traducirse plenamente en su eficacia cualitativa.

El análisis implicó que la limitada eficacia de la política educativa responde a dos factores claves. El primero, la fragmentación entre política educativa, política social y estrategia productiva. El segundo, el predominio de un enfoque compensatorio orientado principalmente a la reducción de la pobreza antes que a la transformación de capacidades.

La reducción de la pobreza constituye un logro relevante, pero insuficiente para apuntalar el desarrollo. La persistencia de elevados niveles de informalidad laboral, baja productividad y desigualdad de oportunidades limita el impacto potencial de la educación sobre la movilidad social y el desarrollo económico. En consecuencia, el caso paraguayo cuestiona la idea según la cual el crecimiento económico conduce automáticamente al desarrollo. La experiencia reciente muestra que el desarrollo requiere instituciones que logren transformar recursos económicos en capacidades humanas, oportunidades productivas y bienestar social sostenido.

La calidad educativa no debe interpretarse únicamente como causa del desarrollo, sino también como consecuencia de condiciones sociales, económicas e institucionales que favorecen la formación de capacidades. El cambio del sistema educativo requiere políticas integrales que articulen empleo formal, protección social, planificación territorial e innovación tecnológica.

En última instancia, el desafío consiste en pasar de una lógica de compensación de carencias a una lógica de construcción de capacidades. Ello implica situar la educación no sólo como un instrumento de inclusión social sino como un eje estratégico para un proyecto de desarrollo.

Referencias bibliográficas

- Banco Central del Paraguay (BCP). (2000-2024). *Informes económicos y Cuentas nacionales*. Asunción, BCP.
- Borda D. y Masi F. eds. (2021). *Políticas Públicas en Paraguay. Avances y desafíos. 1989-2020*. Asunción. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2023). *Panorama Social de América Latina 2023*. Santiago de Chile, CEPAL.
- Elias R. (2021). Políticas de inversión en capital humano: educación. En Borda D. y Masi F., *Políticas públicas en Paraguay. Avances y desafíos 1989-2020*. Asunción, CADEP.
- Instituto Nacional de Estadística (2020-2025). *Encuesta Permanente de Hogares Continua*. Asunción, INE.
- Instituto Nacional de Estadística (2025). *Principales Resultados de pobreza monetaria 2024*. Asunción, INE.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa (2020). *Informes nacionales de Resultados de Aprendizaje | Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo*. Asunción MEC.
- Ministerio de Hacienda (2016). *Informe de Evaluación de la Gestión del Programa de Transferencias monetarias condicionadas Tekoporá*. Asunción, MDS.
- Ministerio de Educación y Ciencias (2000-2024). *Anuarios Estadísticos de la Educación*. Asunción, MEC.
- Ministerio de Educación y Ciencias (2020). *Plan Nacional de Transformación Educativa 2030*. Asunción, MEC/FEEI.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2021). *Estudio Regional Comparativo y Explicativo (ERCE 2019): Reporte regional de Resultados*. Santiago de Chile, LLECE/UNESCO.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (2016). *Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción*. Paris, UNESCO.
- Organización de Naciones Unidas para la Infancia (2023). *Niñas, Niños y Adolescentes fuera de la Escuela: Perfiles y Barreras de Exclusión educativa en Paraguay*. Asunción, UNICEF.

- Ortiz L. (2022). Educación y estructura de vulnerabilidad. Evidencias desde la crisis sanitaria por la pandemia en Paraguay. *Revista Paraguaya de Educación*, Volumen 11, Número 1.
- Ortiz L. (2012). Reforma educativa y conservación social. Aspectos sociales del cambio educativo en Paraguay. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, Vol. XLII, Núm. 4.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona, Planeta.
- Veras Soares, Pérez Ribas, Issamu Hirata (2008). *Los Logros y las Carencias de las Transferencias Condicionadas: Evaluación del Impacto del Programa Tekoporã, Paraguay*. Brasilia, International Poverty Centre.
- World Bank. (2024). *World Development Indicators*. Washington, WB.

Trayectorias divergentes: un análisis centrado en actores del sistema de salud y la protección social en Paraguay*

Patricia Lima Pereira

- * Agradecimientos: A CADEP, por la oportunidad de participar en las reflexiones para este trabajo, a Gabriela Fernández, por su colaboración en el análisis del presupuesto, a Gustavo Setrini por la orientación teórica y a los integrantes del Grupo de Trabajo de Ciencias Sociales para la Salud de FLACSO Paraguay, por su aporte en la discusión de la temática.

Mirar al sistema de salud con lentes de ciencias sociales

A finales de 2025, un primer Congreso Nacional de Salud Pública fue organizado en Paraguay por la Facultad de Ciencias Médicas (Universidad Nacional de Asunción, 2025). El encuentro propuso una consigna: que no hablaran los médicos. Esta convocatoria transdisciplinaria, necesaria para abordar un tema complejo como la salud pública, permitió que en los paneles interactuaran biólogas, economistas, matemáticos, psicólogas, químicos –todos menos médicos. Pero otra ausencia se hizo evidente cuando, en la plenaria final, dos salubristas con amplia trayectoria en la gestión pública coincidieron en una conclusión que termina siendo cuando menos simplista, pero también estéril: “Ya sabemos todo lo que hay que hacer; lo que falta es voluntad política”. Este tipo de optimismo tecnocrático –la creencia de que el conocimiento es condición suficiente para justificar los cambios —es frecuente en los análisis de salud pública y dejó en evidencia que en el encuentro también faltaron teóricos de las ciencias sociales que profundizaran en por qué esos cambios en las políticas se presentan tan reacios.

Existe una arraigada tendencia entre los estudiosos de las políticas sanitarias de creer que las reformas ocurrirán cuando se alcance un consenso racional sobre las necesidades técnicas del sistema. Se asume que la fragmentación y segmentación crónica del sistema es un “error de diseño” corregible mediante propuestas de diseño. Esta forma de explicar los sistemas de salud no es una característica sólo del caso paraguayo. Sostienen Gore y Parker (2019) que la mayoría de los análisis de políticas y sistemas de salud son más descriptivos que explicativos y están débilmente fun-

damentados en la teoría. Marmor (2005) plantea que la superficialidad y las inferencias no justificadas en el análisis comparado de políticas de salud lleva a conclusiones y recomendaciones inadecuadas. Elling (1994) indica que los enfoques preferidos eliminan del análisis el elemento clave de la lucha humana, particularmente conflictos de clases sociales en el desarrollo del sistema de salud.

Al revisar la literatura académica de la última década sobre el sistema de salud paraguayo, es posible agrupar las corrientes de análisis en tres vertientes principales: el enfoque epidemiológico y de derechos humanos, el de la economía de la salud y, de forma mucho más incipiente, el neo institucionalista.

El marco de los determinantes sociales de la salud, que usa un enfoque de derechos humanos, es el más utilizado en la literatura local. Este evalúa al sistema desde su capacidad para garantizar el derecho humano a la salud y analiza cómo sus fallas (re)producen desigualdades. Asimismo, utiliza la epidemiología como herramienta para contabilizar morbilidad y las coberturas, para evidenciar los desequilibrios en los resultados en salud desde una perspectiva territorial y por grupos de poblaciones con diferencias de género, edad, etnia y condición socioeconómica.

En esta línea, Ríos-González et al (2026) presentan datos sobre la evolución de la cobertura y el acceso a la salud en Paraguay entre 1997 y 2024, donde el 71,4% de la población no cuenta con seguro médico, con una marcada segmentación territorial y socioeconómica. Por su parte, Ávalos et al (2018) utilizan un diseño ecológico para mostrar cómo la instalación de dispositivos descentralizados de atención primaria tuvo un impacto positivo en la reducción de embarazos adolescentes. Soares dos Santos (2021) describe que en Paraguay no se garantiza el derecho a la salud debido a

un gasto de bolsillo del 60% y un déficit crónico de cobertura de servicios en la zona rural.

En el ámbito de la salud mental, Centurión Viveros y Mereles (2020) presentan cómo la expansión de los servicios (unidades móviles y hogares sustitutos) se dio principalmente a partir de la coacción y el control internacional de las medidas cautelares dictadas por la CIDH (2003-2010) apuntando que los esfuerzos estatales posteriores fueron insuficientes para garantizar el derecho a la atención sanitaria. Valdez (2024) utiliza herramientas etnográficas para describir el caso particular de la atención a la salud en comunidades indígenas del Chaco central a través de un seguro privado, que deja en evidencia la ausencia del sistema público, la desvalorización de la medicina tradicional, y el funcionamiento de dicho seguro como un mecanismo de control social, laboral y religioso.

Aunque estos enfoques son potentes para mostrar las disparidades en los resultados sanitarios, adolecen de herramientas analíticas suficientes para comprender las causas de la fragmentación, los mecanismos de exclusión y el desfinanciamiento del sistema de salud.

Por otro lado, encontramos estudios que utilizan un marco analítico de la economía de la salud. Giménez Caballero et al (2018; 2019; 2021), Dressler y Giménez (2024), Gaete (2020, 2021), Báscolo et al (2018) y Benítez (2017) analizan cómo el crónico desfinanciamiento público se traduce en una desprotección financiera que castiga a los hogares. Estas investigaciones, por lo general, describen el sistema de salud en sus funciones de rectoría, financiamiento y prestación de servicios desde una mirada técnica que define objetivos de equilibrio y eficiencia. Los resultados del sistema de salud se miden en métricas de protección financiera (gasto de bolsillo, y gasto catastrófico). También algunos autores

analizan el cambio en el modelo de prestación de servicios y los resultados en términos de acceso (por ejemplo, Lerea et al, 2019)

Si bien resulta un enfoque sumamente útil para presentar la discusión a escala macro y su intersección con la toma de decisiones políticas, una debilidad que suelen presentar estos trabajos es que describen los componentes de los sistemas, sus interacciones y resultados de forma ahistórica y aislada del contexto.

Una variante de los análisis desde la Economía Política son los estudios de Verónica Serafini (2020, 20), que utiliza la perspectiva de los determinantes estructurales del desarrollo para analizar cómo la política fiscal del Estado, la estructura tributaria y el endeudamiento público, condicionan las garantías al derecho a la salud y la jubilación. Sus estudios son relevantes para identificar algunas alternativas de reformas estructurales, entre las que sugiere el aumento de la presión tributaria para incrementar el presupuesto público, incorporar progresivamente a los funcionarios públicos al IPS y crear un fondo solidario en salud.

La tercera vertiente que identificamos en la literatura sobre el sistema de salud paraguayo es el enfoque institucionalista. Algunos autores utilizan el marco del institucionalismo clásico (Dullak et al, 2011; 2025) con el relato de los sucesivos cambios normativos y la superposición de leyes, programas y protocolos formales en los diferentes niveles de gestión. Es útil para conocer su trayectoria y vislumbrar sus fallas de implementación.

Adicionalmente, encontramos unos pocos estudios que analizan la dinámica político-institucional de la rectoría y la gobernanza en los diferentes niveles del Estado (macro, meso y micro). Bajo este último marco, Cabral-Bejarano

(2018; 2020) analiza cómo la inestabilidad política, las transiciones de gobierno y la falta de continuidad institucional ponen en riesgo la sostenibilidad de estrategias clave como la Atención Primaria de la Salud. Giménez Caballero (2016; 2019) también desde una perspectiva neo institucionalista, analiza las tensiones entre las directrices centralizadas y las realidades subnacionales. En sus estudios sobre la descentralización en salud a través de los consejos locales de salud —a partir de la Ley del Sistema Nacional de Salud de 1996— revisa las contradicciones en la ejecución donde, a pesar del mandato de “descentralizar” las dinámicas informales del poder político —o “espacios de decisión no formales”, como los denomina— vuelven a centralizar la gestión del presupuesto, los recursos humanos y los insumos, con el fin de no fortalecer a sus competidores políticos locales.

El enfoque neo institucionalista es interesante porque, a diferencia del epidemiológico y el funcional-estructuralista, proporciona una visión relacional al analizar las reformas de salud, considerando la influencia de diversas instituciones y actores. Este enfoque analiza cómo las instituciones, definidas como procesos, rutinas, normas (formales e informales) estructuran las interacciones entre individuos y grupos, afectando el comportamiento y la dinámica de los sistemas de salud (Hall & Taylor, 1996). Asimismo, permite identificar a los actores ganadores y perdedores en los procesos de las reformas en salud. En ese sentido, Mahoney y Thelen (2009) proponen entender cómo cambian las instituciones de forma progresiva, y describen los mecanismos de deriva institucional, superposición de capas, desplazamiento o sustitución como formas en que se van expresando los cambios.

Identificar a los jugadores en la cancha

A partir de esta clasificación de la literatura sobre sistema de salud paraguayo, hago el ejercicio de identificar el tipo de actores que son mencionados en cada uno de los modelos analíticos. Aquí, a pesar de la diferencia de enfoques se presenta una coincidencia en el listado de los actores presentes y una llamativa omisión. Se nota un consenso en presentar a los actores de las burocracias estatales encargadas de la gestión, agencias internacionales que dictan la pauta técnica, y comunidades o familias que absorben las deficiencias mediante el gasto de bolsillo. En este mapa de actores falta de forma recurrente uno en específico: las élites económicas y políticas como el eje ordenador del conflicto sanitario.

Los artículos de Dullak Peña (2025), García (2023), Ortiz y Cabral (2023), Gaete (2021) presentan a los cooperantes internacionales (principalmente la OPS/OMS, pero también el Banco Mundial, BID, JICA, Unión Europea como actores que aportan los marcos conceptuales (Alma-Ata, Cobertura Universal de Salud, Protección Social Integral), financian la infraestructura y, principalmente, validan técnicamente estas agendas de reforma.

El otro bloque de actores omnipresentes en la literatura es el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS) junto con sus dependencias subnacionales o sectoriales (las Unidades de Salud Familiar, los Consejos de Salud, las regiones sanitarias). Giménez Caballero et al (2016, 2019), Cabral-Bejarano et al (2018, 2020), presentan, de formas diferentes, las tensiones entre un nivel central que monopoliza el presupuesto y la toma de decisiones, frente a una periferia administrativa que sufre las consecuencias de su falta de autonomía burocrática.

El tercer bloque de actores presente es el de los damnificados de la mala gestión, los que sufren las consecuencias. Aquí encontramos a los usuarios del sector público (Dressler y Giménez (2024), las comunidades rurales (Viveros et al, 2022), las poblaciones indígenas (Valdez, 2024), y también en algunos casos, pero con menos frecuencia, los trabajadores de salud precarizados.

Las élites económicas y políticas no aparecen. Salvo algunas intuiciones (por ejemplo, Ortiz y Cabral mencionan el veto ideológico en la dictadura o Giménez Caballero expone los espacios no formales de negociación), ningún análisis de las reformas sectoriales de salud sitúa a la élite en el centro del escenario como un actor activo, consciente y con intereses de acumulación claros.

En este documento apuntamos a visibilizar y analizar a este actor central: las élites económicas y políticas y su interés particular en el mercado de servicios clínicos y en el aseguramiento privado.

El otro componente ausente: el IPS

Una coincidencia en la literatura sobre el sistema de salud paraguayo es que está fragmentado. Los estudios describen cómo coexisten en paralelo dos subsistemas principales: el público y el de la seguridad social, que gestionan presupuestos de igual magnitud pero bajo lógicas de cobertura profundamente desiguales. Al respecto, los datos de la Encuesta Permanente de Hogares Continua (EPHC) revelan que, para el año 2024, la cobertura de seguro médico (que incluye al IPS y los seguros privados) alcanzó apenas al 28,6% de la población total del país, dejando al sector público a cargo del porcentaje restante (INE, 2025).

Pero a pesar de esta dualidad intrínseca en el modelo de respuesta estatal a la salud, pocas investigaciones abordan dicha realidad de forma integrada. Por el contrario, los sistemas de salud y de seguridad social suelen ser presentados como constelaciones ontológicas distintas. Cuando se analiza el sistema de salud, casi siempre se deja al margen todas las prestaciones brindadas por el Instituto de Previsión Social (IPS). En contrapartida, cuando se habla de protección social, se presenta en forma atomizada, omitiendo que la atención de la salud constituye su contenido sustancial. Las propuestas de reforma de ambos campos se conceptualizan por separado, obviando que los resultados que producen son interdependientes y responden a procesos complementarios.

Es un contrasentido histórico, pero aunque salud y protección social nacieron del mismo vientre conceptual y comparten el objeto de estudio de la calidad de vida a escala poblacional enmarcada en un territorio, sus discusiones teóricas evolucionaron por caminos divergentes.

Esta brecha analítica se podría salvar a partir de un enfoque centrado en los actores. En Paraguay, la literatura sobre protección social y seguridad social es metodológicamente más robusta en este aspecto (García, 2023; Serafini Geoghegan, 2025). La intersección salud/trabajo fuerza la mirada hacia las disputas de poder, las tensiones de clase y orienta preguntas sobre quién gana y quién pierde en la distribución de los recursos.

En su descripción sobre la situación de la seguridad social contributiva, Serafini Geoghegan (2025) analiza la influencia de las élites económicas, un análisis interesante de trasladar al sistema de salud. Bertranou (2020) explica que la evolución de la seguridad y la protección social en América Latina responde a la interacción entre actores internacionales, estatales, laborales y de mercado, cuyas acciones

combinan la difusión de nuevos paradigmas con resistencias e inercias institucionales, produciendo sistemas híbridos caracterizados por cambios parciales y persistentes segmentaciones.

En la literatura, el análisis de la seguridad social se estructura de manera explícita en torno a sujetos identificables —trabajadores, empleadores, el Estado, pensionados y, en menor medida, las familias—, en coherencia con un marco teórico que se vincula al paradigma de la modernización. Desde esta perspectiva, las políticas sociales son el resultado de procesos de transformación interna de las sociedades, donde estos actores no solo reciben prestaciones, sino que también impulsan demandas, tienen intereses y participan en las decisiones de cómo se organiza el sistema (Flora y Alber, 1981).

En contraste, en el estudio de la salud pública, la hegemonía biomédica suele restringir el análisis a los factores de riesgo y la significación estadística. En muchos casos, las ciencias sociales se usan de forma instrumental para explorar las facetas subjetivas del comportamiento individual, relegando a un segundo plano su potencial para examinar las políticas públicas a escala estructural. Sin un análisis de las relaciones de poder entre los actores involucrados, seguiremos atrapados en el diagnóstico ingenuo de la “voluntad política”.

Ante este panorama, la pregunta que planteo en este ensayo es entender qué rol tienen los actores en estas trayectorias divergentes, tanto en la interpretación teórica del problema, como en el desarrollo institucional de ambos sistemas: ¿qué actores han participado en su desarrollo y cómo interactúan para dar lugar a los cambios o a las permanencias?

Ni el sistema de salud paraguayo ni el sistema de protección social pueden ser comprendidos por separado o desde

un enfoque limitado a sus componentes técnicos, sino como el resultado histórico de una dinámica de mercantilización condicionada por sus élites, cuyo alcance es contenido o disputado de acuerdo a la capacidad de coalición y resistencia de otros actores afectados.

El control del Estado paraguayo por intereses privados no es un tema nuevo (Nickson y Lambert, 2002; 2024), pero su impacto en el sistema de salud ha sido poco discutido y parece ser relevante para entender la persistencia de los modelos deficientes. Schneider (2014) atribuye la continuidad de estos problemas estructurales al modelo de capitalismo jerárquico que predomina en los países latinoamericanos. En sociedades profundamente desiguales y controladas por élites extractivas, la clase dominante no necesita una mano de obra altamente productiva y saludable ni cualificada para acumular capital. Le basta con explotar un “ejército de reserva” de trabajadores informales y de baja cualificación, cuyos costos de reproducción y cuidado son absorbidos enteramente por las familias (particularmente por las mujeres). Además, estas élites cuentan con una válvula de escape: acumulan el capital suficiente para atenderse en el sector privado local o, ante contingencias mayores, fuera de las fronteras del país. Al no utilizar el sistema público ni el seguro social, no tienen ningún incentivo político para reformarlo.

El desarrollo de las dos trayectorias

El vínculo entre salud, trabajo y Estado tiene su génesis moderna en 1883, cuando el canciller alemán Otto von Bismarck definió el seguro social como una herramienta de contención obrera. Este paradigma evolucionó después hacia la seguridad social y con los años, hacia el enfoque con-

temporáneo de protección social (Mesa-Lago, 1980; Bertrou, 2020).

En el paradigma del seguro social, la capacidad regulatoria del Estado asume un rol preponderante, porque de ella dependen tanto el cumplimiento de la obligatoriedad como el sostenimiento de los esquemas de financiamiento contributivo compartido entre trabajadores y empleadores. En América Latina, con el impulso de la incipiente Organización Internacional del Trabajo (OIT), la implementación del seguro social comenzó en la década de 1920 en los países con más desarrollo industrial y por tanto, con sectores obreros más organizados, tales como Chile, Uruguay, Argentina y Brasil.

En Paraguay, este modelo se introdujo en 1943 durante la dictadura corporativista militar de Higinio Morínigo con la instalación del Instituto de Previsión Social (IPS). Velázquez (2013) explica que su creación respondió a un interés del régimen de utilizar el seguro social y los derechos laborales formalizados como mecanismos de control político y desarticulación de la lucha obrera. En ese entonces, la fracción más activa de la clase trabajadora estaba constituida, principalmente, por los sectores ferroviario y astilleros, con capacidad de parar la dinámica productiva de la época (Rivarola, 1993; González Bozzolasco, 2025a). Explícitamente el Plan Trienal de Morínigo (1940-1943) ponía el foco en la política social para el “mejoramiento integral de la clase trabajadora” y, fundamentalmente, “la supresión de la lucha de clases”. Con esta motivación represiva, la instauración de la previsión social y el ahorro obligatorio coexistió con medidas de criminalización de huelgas, intervenciones en fábricas y la potestad estatal para disolver sindicatos.

Desde su origen, el IPS, al limitarse a trabajadores asalariados formales de los núcleos urbanos, reprodujo las des-

igualdades estructurales del mercado laboral. Estudios de la época estiman que la cobertura efectiva del sistema previsional se restringía a un segmento reducido de trabajadores formales, probablemente el 10% de la fuerza laboral, dejando excluidos a amplios sectores no asalariados, a los trabajadores rurales y los del sector informal, mayoritariamente a las mujeres (Velázquez, 2013).

Siete años antes, en 1936, apenas un año después de finalizada la Guerra del Chaco, la incipiente burocracia militar de la posguerra independizó los servicios de higiene del Ministerio del Interior para crear el nuevo Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). A nivel normativo, esta institución adquiriría un mandato en sintonía con el modelo británico de William Beveridge (1942) —el cual cobró fuerza global en la década de 1940 al proponer una cobertura de salud universal financiada mediante impuestos con el principio de desmercantilización de la atención social—, pero que en la práctica local operó bajo una lógica estrictamente segmentada y de baja capacidad operativa.

Tras este origen segmentado, y durante las tres décadas y media de dictadura stronista (1954-1989) ambos subsistemas desarrollaron trayectorias paralelas, con un enfoque residualista. El IPS mantuvo el concepto corporativista, manteniendo en su consejo a la única central obrera, vinculada al poder y el partido de gobierno (González Bozzolasco, 2025b). El modelo de Estado mínimo transfirió la carga del bienestar de forma casi exclusiva hacia el espacio doméstico y las redes familiares (Martínez Franzoni, 2008).

El final de los regímenes autoritarios en América Latina coincidió con la crisis económica de los años 80, la cual provocó un deterioro del empleo formal, aumento del desempleo y expansión de la informalidad, dejando en evidencia los límites estructurales del modelo bismarckiano. No obs-

tante, la resistencia de grupos de interés organizados (ciertas élites gremiales y patronales) dificultaron los procesos de reforma hacia esquemas más solidarios (Bertranou, 2020).

En Paraguay, la transición democrática paraguaya, trajo la Constitución de 1992 y la Ley 1032/96, que plantean un sistema de salud con tono universalista; sin embargo, estas propuestas normativas se diseñaron desde la tecnocracia ministerial, sin discusión ciudadana¹. En paralelo, durante las décadas de 1990, reformas orientadas al mercado coincidieron con procesos de modernización de la gestión pública, mientras que el movimiento obrero perdió fuerza como actor, por la flexibilización normativa que repercutió en fragmentación y pérdida de poder de negociación colectiva (González Bozzolasco, 2025b).

En la primera década del 2000, un periodo de crecimiento económico impulsado por el auge de las materias primas, permitió a Latinoamérica experimentar una apertura hacia el enfoque contemporáneo de “protección social”, al integrar el componente no contributivo para incluir a sectores excluidos. Sin embargo, en este proceso fuertemente tutelado por agencias internacionales y condicionado a créditos y financiamientos, los actores sociales pierden su condición de agentes de transformación, y pasan a ser concebidos princi-

1 Según se detalla el artículo de Lourdes Talavera sobre el Derecho a la Salud en el informe de la CODEHUPY de 1997, la Ley 1036 que crea el Sistema Nacional de Salud fue sancionada por la Cámara de Diputados, pero vetada por Senadores debido a cuestionamientos sobre su financiamiento y la estructura burocrática propuesta. A pesar del veto, la ley fue promulgada por el Ejecutivo mediante la figura de “sanción ficta” (cuando vence el plazo para su tratamiento y no ha sido tratada una ley), lo que permitió su entrada en vigencia. De esta forma, la principal normativa sobre la salud en Paraguay fue aprobada sin suficiente tratamiento, dado que —según menciona el anuario— tampoco tuvo respaldo ciudadano ni de los sectores interesados.

palmente como beneficiarios pasivos de intervenciones asistenciales. Por ello, no resulta extraño, que desde mediados de la década de 2010, cuando la desaceleración económica evidenció las limitaciones de este modelo de expansión, particularmente en términos de sostenibilidad financiera y calidad de las prestaciones (Bertranou, 2020), los beneficios simplemente se repliegan sin mayores reclamos sociales.

En paralelo, en esa primera década del siglo XXI también se registró una notable expansión del complejo médico industrial a nivel global. El mercado de seguros en Latinoamérica se triplicó en 10 años, posicionándose como la región de más rápido crecimiento (Craddock et al, 2023). En Paraguay, esta dinámica se tradujo en una tendencia a comprar seguros privados con dinero público. Entre 2010 y 2019, mientras que el presupuesto público en salud aumentó un 174%, los contratos estatales para seguros privados crecieron 8.5%, las tercerizaciones de servicios 4.6% y la compra de oxígeno 2.1%, robusteciendo el poder de las corporaciones empresariales de medicina prepaga (Serafini Geoghegan, 2021).

En el escenario local actual, coexisten así diversos modelos en una tensión irracional que traslada a la familia toda la incertidumbre de su trayectoria de cuidado. Por un lado, sobrevive el modelo corporativo del seguro social, diseñado en la década de 1940 para una economía formal, urbana y estable, que colisiona con la estructura laboral real. A ochenta años de su creación, el IPS mantiene congelada su cobertura en torno al 20% de la población económicamente activa, mientras la informalidad laboral estructural ronda el 60,1% (INE, 2026). En paralelo, opera el modelo público asistencialista (MSPyBS) bajo una lógica puramente subsidiaria, donde el Estado solo se activa cuando la capacidad económica de la unidad familiar ha colapsado.

En esta sucesión de eventos, ¿qué actores intervienen hoy en la definición del sistema y cómo interpretan sus interrelaciones? Mientras mantienen su peso decisivo la tecnocracia burocrática y las agencias internacionales, el acceso del sector trabajador se ha fragmentado. Por un lado, el empleo formal privado asegurado a IPS sigue estancado, mientras que emergen los intereses de trabajadores del sector público, que ahora acceden a nuevas prestaciones a través de los recientes contratos con el sector privado.

Este cambio ha pasado prácticamente desapercibido en el debate público. De acuerdo a los documentos técnicos del sistema de salud, los gestores del MSPBS, interpretan al IPS llanamente como un proveedor más de servicios con infraestructura propia, omitiendo su real participación y potencialidad en la construcción de respuesta nacional a la salud. En contraposición, para los aportantes, el IPS es visto como una propiedad privada y exclusiva del trabajador, financiada con su salario. Esta tensión institucional bloquea cualquier intento de unificación del sistema. El “sujeto trabajador” se siente amenazado por la inclusión del “sujeto ciudadano”. Esta disputa, lejos de incomodar a las élites locales —los proveedores médicos privados—, les resulta altamente funcional, puesto que cada dependencia segmentada del Estado se transforma en un mercado potencial para la compra de sus servicios.

La reforma de salud oculta

El análisis de la estructura del gasto de ambos organismos muestra que desde el 2018, el Estado paraguayo ha financiado una mercantilización sostenida del acceso a la salud. Las corporaciones que prestan servicios médicos, es-

tudios de diagnóstico e internaciones en unidades de alta complejidad han entrado a constituir un actor central en los últimos años. En lugar de fortalecer la red pública, se ha consolidado la transferencia de recursos públicos hacia el sector privado mediante dos vías: por un lado, la tercerización masiva de servicios médicos; y por otro, la compra de seguros médicos privados (“medicina prepaga”) para los funcionarios del sector público. Estas modalidades de pago por servicios privados absorben actualmente un equivalente al 10% del presupuesto del Ministerio de Salud.

Para rastrear cómo se fueron reconfigurando las prioridades institucionales, se realizó el análisis de la estructura y evolución del clasificador de gastos públicos en IPS y el MSPBS. Por un lado, se observó la inversión directa en patrimonio físico, que se operacionalizó analizando lo ejecutado entre los años 2003 a 2024 en los Objetos de Gasto (OG): 520 Construcciones, 530 Adquisición de Maquinarias, Equipos y Herramientas Mayores, 535 Equipos de Salud y de Laboratorio y 595 Reparaciones Mayores de Inmuebles. Esto se comparó con el presupuesto transferido hacia la externalización y compra de servicios al sector privado, que se concentra en el Subgrupo 270 (Servicio Social), donde se asigna el pago por servicios especializados provistos por empresas o corporaciones privadas a través de los procesos de contrataciones públicas, y específicamente el 271 que contempla la compra de seguro médico privado, el 272 la asistencia sanitaria de carácter social, y el 275 explícitamente para la tercerización de servicios médicos.

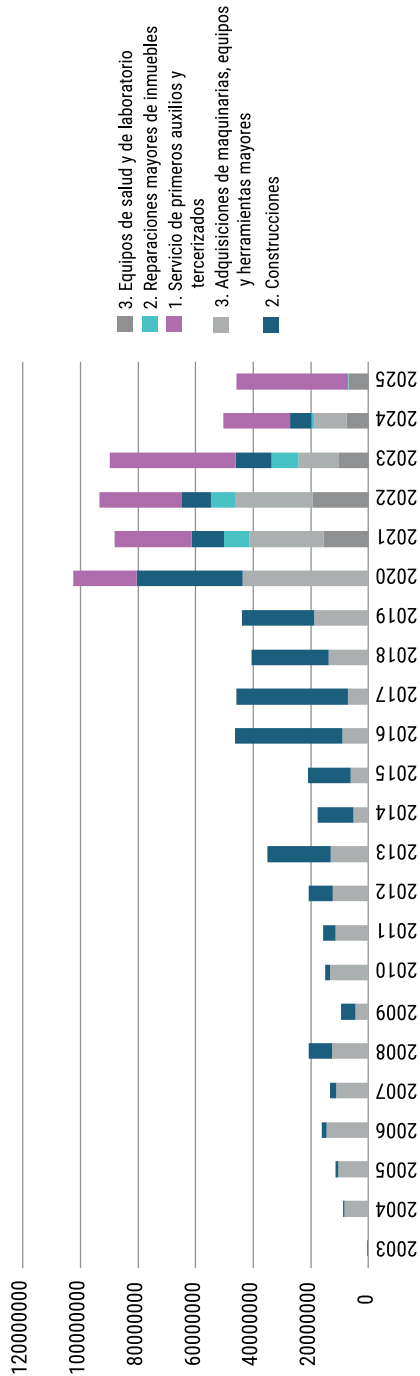
En el caso del IPS, la crisis sanitaria del COVID-19 en el año 2020 operó como una coyuntura crítica que forzó un cambio en la trayectoria de su gasto. A partir de ese año se consolida el OG 275 (Servicios de Primeros Auxilios y Tercerizados). Según el Clasificador Presupuestario de la Repú-

blica del Paraguay, este objeto está normado específicamente para absorber los gastos por “servicios tercerizados de entidades prestadoras de servicios de salud, cuando las mismas no cubran la demanda”. Políticamente, el nacimiento operativo de esta línea formalizó la incapacidad estructural del IPS para absorber el volumen de sus asegurados, institucionalizando un canal de transferencia directa de recursos hacia sanatorios, laboratorios y centros de diagnóstico privados bajo la justificación de no poder cubrir la demanda.

Se observa que con la pandemia el IPS inicialmente expandió de forma inédita su capacidad tecnológica propia: la inversión en el OG 530 saltó de USD 18,8 millones en 2019 a un pico histórico de USD 43,8 millones en 2020 (alcanzando el 3,5% del presupuesto total ejecutado); mientras que las construcciones (OG 520) mantuvieron un promedio de USD 31,1 millones anuales en el trienio. Pero, en paralelo, las tercerizaciones (OG 275) aparecen como estrategia y cobran fuerza, absorbiendo USD 22 millones en 2020 (1,8% del total ejecutado) y subiendo a USD 28,3 millones en 2022 (2,3%). Durante esta fase, el aumento presupuestario determinado por la emergencia permitió que el crecimiento de la infraestructura propia coexistiera con el subsidio al sector privado.

Pero un punto de inflexión se da entre 2023-2024. Terminada la crisis sanitaria, se observa una tendencia a la desinversión física y se sostiene la externalización. En 2023, los fondos destinados al OG 275 llegaron a USD 43,6 millones, duplicando la inversión en construcciones (OG 520), que se redujo a USD 11,1 millones. En 2025 se consolida este modelo institucional cuando el gasto en servicios tercerizados alcanza USD 38,6 millones mientras que la inversión en infraestructura y equipamiento registra una ejecución nula, solo un pequeño gasto en compra de equipos de salud específicos y algunas reparaciones mayores.

Gráfico 1. Presupuesto ejecutado por el IPS en construcciones y equipamiento frente al gasto en tercerizaciones (en dólares constantes), Paraguay 2003-2025.



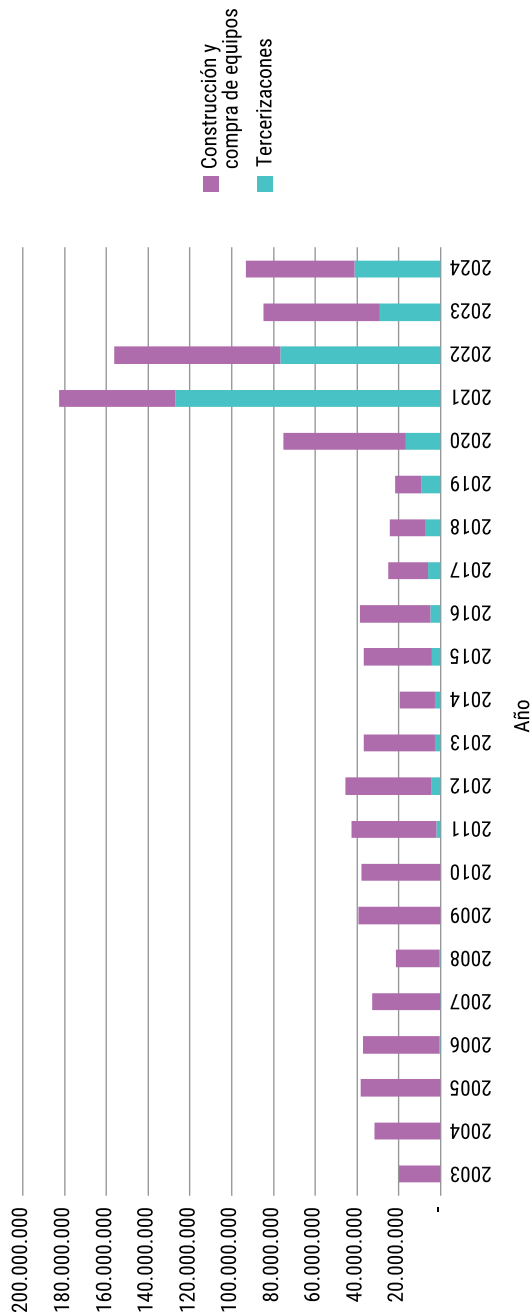
Elaboración propia a partir de datos del sistema BOOST, MEF y BCP (2026).
Nota metodológica: Para eliminar el efecto de la inflación y permitir la comparación en dólares constantes con base en 2024. El cálculo se realiza deflactando el valor corriente en guaraníes mediante el Índice de Precios al Consumidor (IPC) del año correspondiente frente al de 2024, y dividiendo el resultado por el tipo de cambio promedio del año base (7.560 Gs./USD). Esto permite observar la evolución del presupuesto en función de su poder adquisitivo real

En el caso del Ministerio de Salud, al igual que el IPS, la pandemia sirvió como una ventana de oportunidad política para romper el histórico desfinanciamiento en infraestructura y de la misma forma, también apareció la tercerización como una herramienta. Una diferencia entre ambas instituciones es que después de la emergencia la inversión física se mantuvo, pero la tercerización también persistió en la estructura presupuestaria.

La serie histórica muestra que la inversión física arrastraba un deterioro sistemático. En 2019, el gasto en infraestructura y equipamiento representó apenas el 2% del presupuesto institucional. Con la pandemia, la inversión física se duplicó, y esta tendencia se mantuvo en los años siguientes. Pero la transformación más notoria en la gobernanza de la salud pública se nota en la aparición de las tercerizaciones que hasta la pandemia era una herramienta de compra marginal, equivalente a USD 9,1 millones, pero que llegó a USD 126,9 millones en 2020 (creció casi 13 veces). En los años siguientes, la tercerización no desapareció, sino que se consolidó con un gasto sostenido de alrededor de USD 41,0 millones anuales.

La coexistencia de dos estrategias fue posible gracias a un salto sin precedentes en el presupuesto total del MSPyBS, que pasó de administrar un presupuesto global de 788 millones de dólares en 2019, a 1.263 millones en 2024 (dólares 2024 constantes). Este crecimiento real acumulado del 60,3% en el presupuesto general absorbió ambos rubros. La pregunta es cuánto tiempo se sostendrá ese crecimiento en infraestructura, y si seguirá la trayectoria del IPS.

Gráfico 2. Presupuesto ejecutado por el MSPBS en construcciones y equipamiento frente al gasto en tercerizaciones (en dólares constantes), Paraguay 2003-2025.



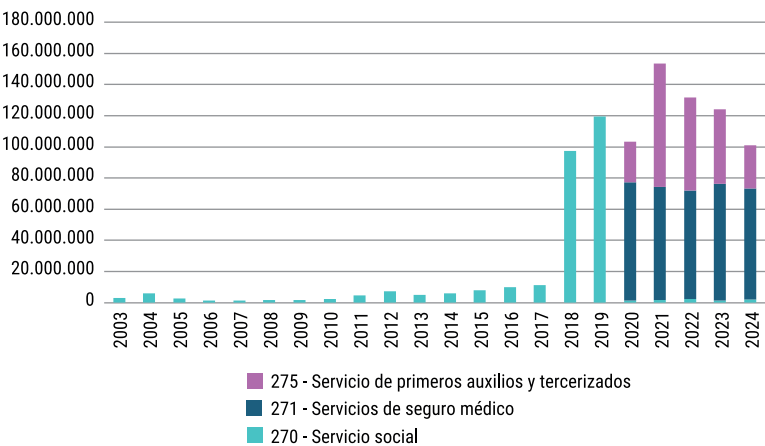
Elaboración propia a partir de datos del sistema BOOST, MEF y BCP (2026).

Subsidio público al sector privado

La tendencia de privatización de la atención de la salud se observa no sólo en los presupuestos del MSPBS y del IPS en forma específica, sino que incluso con más claridad, al revisar el presupuesto del Estado en su conjunto.

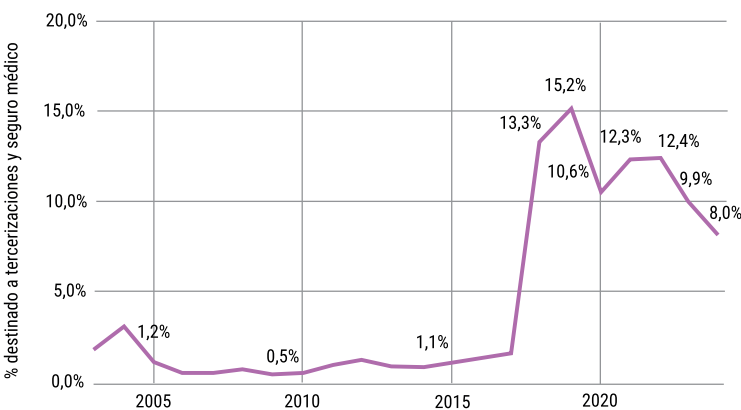
Como se observa en el Gráfico 3, el comportamiento de la contratación de servicios privados de salud cambió de forma sustancial desde 2018, cuando registró un crecimiento del 684% (MEF, 2018). Desde el 2020, el OG 270 aparece en el presupuesto de forma más específica, específicamente como OG 271 (Servicios de Seguro Médico para funcionarios) y OG 275 (Servicios de Primeros Auxilios y Tercerizados). Para el año 2021, en pleno escenario pandémico, el Estado pagó más de USD 72 millones por seguro médico y USD 79 millones por tercerizaciones de servicios médicos. El Gráfico 4 ilustra cómo el peso relativo de las tercerizaciones y seguros privados pasó de representar cifras marginales (siempre inferiores al 2% del presupuesto del MSPBS entre 2003 y 2017) a convertirse en un componente que llega a ser equivalente a alrededor del 10% del presupuesto del Ministerio de Salud.

Gráfico 3. Presupuesto ejecutado por el Estado Paraguayo en servicios sociales adquiridos del sector privado, seguro médico y tercerizaciones (en dólares constantes, al 2024), Paraguay 2003-2025.



Elaboración propia a partir de datos del sistema BOOST, MEF y BCP (2026).

Gráfico 4. Proporción del gasto destinado al pago de seguro médico privado para funcionarios públicos en comparación con el Presupuesto del MSPBS (en dólares constantes, al 2024), Paraguay 2003-2025.



Elaboración propia a partir de datos del sistema BOOST, MEF y BCP (2026).

Los ganadores

Analizamos quiénes son los actores beneficiados por este modelo, tanto por acceder a un nuevo servicio, como por tener la posibilidad de venderlo.

Entre 2020 y 2024 el Estado destinó más de 360 millones de dólares a la compra de seguro médico privado para funcionarios públicos. Un total de 15 instituciones de un total de 65 concentraron el 80% del gasto. Este grupo contempla a los tres poderes del Estado —encabezado por la Corte Suprema de Justicia con más del 23%—, ministerios clave del Poder Ejecutivo (como Obras Públicas, Justicia y Relaciones Exteriores), ambas cámaras del Poder Legislativo (Diputados y Senadores), órganos de control constitucional (Contraloría General de la República), la banca pública (Banco Nacional de Fomento) y otras entidades como la Dirección Nacional de Aduanas y el SENACSA.

Tabla 1. Dependencias del Estado que concentran el 80% del gasto en Seguro Médico Privado entre 2000-2024, por total ejecutado (en dólares constantes)

Organismos e Instituciones del Estado	Ejecutado	% del total
Corte Suprema de Justicia	84.650.040	23,4%
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones	29.884.427	8,3%
Ministerio de Justicia	26.849.189	7,4%
Ministerio de Relaciones Exteriores	18.907.033	5,2%
Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad S.	15.956.182	4,4%
Ministerio de Hacienda	15.847.814	4,4%

Organismos e Instituciones del Estado	Ejecutado	% del total
Presidencia de la República	14.104.460	3,9%
Ministerio de Agricultura y Ganadería	13.451.985	3,7%
Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal	12.531.307	3,5%
Cámara de Diputados	11.833.594	3,3%
Banco Nacional de Fomento (BNF)	11.714.559	3,2%
Contraloría General de la República	8.760.542	2,4%
Ministerio de la Defensa Pública	8.158.462	2,3%
Dirección Nacional de Aduanas	7.875.230	2,2%
Cámara de Senadores	6.951.122	1,9%
Otras 50 instituciones ²	74.081.5031	20,5%
Total	361.557.451	100%

Elaboración propia a partir de datos del sistema BOOST, MEF y BCP (2026).

Por otra parte, para contar con una aproximación de quiénes constituyen los actores corporativos que ingresaron en esta nueva conformación del gasto público sanitario, hemos revisado los contratos de adjudicación de estas lici-

2 De Ministerios del Poder Ejecutivo (Ministerio del Interior, MIC, MSPBS, MEF, MDS, MDN, MITIC, Min Mujer, MINNA, MADES y Vicepresidencia. De la Banca y Finanzas: BCP, DNIT, DNCP, AFD, CAH, Fondo Ganadero. Otros organismos: Congreso Nacional, Consejo de la Magistratura, JEM, Defensoría del Pueblo, MNP, Sindicatura General de Quiebras, Migraciones, DINAPI, DINAVIS, INDERT, SENAVE, IPTA, INCOOP, IPA, INFONA, SEDECO, SNI, CONATEL, FONDEC, ANTSV, ANNP, ANDE. También figura el sector universitario: UNICAN, UNCA, Universidad Politécnica Taiwán - Paraguay y el CONES; Gobiernos Departamentales: Central, Alto Paraná y Paraguarí, También figuran Cajas de Jubilaciones y Pensiones: de Empleados Bancarios, y del Personal Municipal.

taciones y los datos de representantes legales de los proveedores, disponibles en el Portal de Contrataciones Públicas.

En 2020, año en el que se registró el pico de adjudicaciones para seguro médico, más del 90% de los fondos se concentraron en apenas seis empresas, de un total de 14 prestadoras (Tabla 2).

De acuerdo al análisis, este mercado está fuertemente liderado por un grupo familiar a través de REYVA S.A., con adjudicaciones por 13,9 millones de dólares, y Santa Clara S.A., con 10,4 millones; ambas firmas operan de manera integrada compartiendo al Sanatorio Británico S.A. como su principal prestador y nexo directo, con el mismo plantel de representación legal y directiva.

El siguiente bloque es el de PROMED (Protección Médica S.A.), que en 2020 recibió adjudicaciones por 8,7 millones de dólares, con el Sanatorio AMSA como prestador clave. A partir de 2024 esta empresa fue comprada por otro grupo económico. Actualmente comparte la misma representación legal con SCAVONE HERMANOS S.A., de Laboratorios Catedral, lo que muestra que integró a su oferta la producción farmacéutica y de insumos.

El panorama de concentración lo completan ASISMED S.A. con 5,4 millones de dólares. Se trata de un grupo corporativo que nuclea a los sanatorios La Costa, San Roque y Santa Julia, seguido por Medi Plan S.A. (MediLife) con 4 millones y Servicio Integral Médico S.A. (SIME SA / Sanatorio Santa Bárbara) con 2,1 millones de dólares.

Este análisis muestra que la competencia por los fondos públicos de salud está concentrada en un reducido grupo de conglomerados económicos.

Tabla 2. Monto pagado por el Estado a empresas de medicina prepaga en 2020 (en dólares, al tipo de cambio de 2020).

Empresa adjudicada	Monto adjudicado (en USD)
REYVA S.A	13.940.629
SANTA CLARA SA	10.485.987
PROTECCIÓN MÉDICA S.A.	8.734.060
ASISMED S.A.	5.405.051
MEDI PLAN S.A.	4.064.289
SERVICIO INTEGRAL MÉDICO S.A. (SIME SA)	2.127.987
GRUPO GUIDE SA	1.508.787
ODONTOMEDICA SA	883.186
SAMAJA S.A.	448.974
DOCTO SRL	386.097
ODONTOLOGÍA 3 TRES S.A.	177.226
SERMED SOCIEDAD ANÓNIMA	79.132
COOPERATIVA DE TRABAJO UNIMED ALTO PARANÁ	23.999
PROMEDENT S.A.	10.634

Fuente: Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), 2021. Accedido a través del Portal Unificado de Información Pública, 2026.

En términos de resultados de este modelo de tercerización, es posible advertir que esta transferencia de capital público hacia el modelo de medicina prepaga no solo no garantiza el derecho a la salud de las mayorías, sino que tampoco lo hace para los supuestos “asegurados”. El estar en la nómina de un contrato de medicina prepaga no garan-

tiza la atención integral en el momento de necesidad. Las restricciones en el acceso se esconde en la “letra chica” de los contratos, con cláusulas de selección de riesgo (Lovat, 2022). Cuando el paciente sufre una patología crónica o de alta complejidad no cubierta, termina regresando al deteriorado sistema público o al gasto de bolsillo catastrófico .

Conclusiones

Los datos sobre el gasto público en tercerización sanitaria muestran que, en la práctica, el sistema de salud experimenta reformas en su estructura de gastos que responden a intereses particulares y que no están alineados a los diagnósticos tecnocráticos que hablan de la necesidad de superar la fragmentación y los desequilibrios territoriales. Estos cambios institucionales evidencian dinámicas y relaciones de poder que exceden la simple “voluntad política” de escuchar las recomendaciones técnicas. La pandemia de 2020 fue una “coyuntura crítica” que, en lugar de fortalecer la red pública a largo plazo, institucionalizó la transferencia de recursos al sector privado. Así se consolidó un cambio institucional por sustitución (se deja de invertir en equipamientos para comprarlo al sector privado) y por adición (se incorpora al funcionariado público al seguro privado), sin que el proceso haya cobrado suficiente discusión pública.

Históricamente, las reformas del sistema de salud en Paraguay se han hecho a espaldas de la ciudadanía. Existe un consenso social de que el sistema de salud no ofrece mínimas garantías, y eso parece ser suficiente justificación para validar cualquier ajuste sin debate público. Los arreglos administrativos se hacen desde un conveniente estado de precariedad, bajo la premisa de que “cualquier solución va a ser

mejor de lo que tenemos”. Y los actores “ganadores” no son realmente visibilizados.

Este patrón no es nuevo: la propia Ley del Sistema Nacional de Salud de 1996 se aprobó de forma “ficta”, sin tratamiento parlamentario. El único intento potente de “desmercantilización” y apuesta por la equidad en el sistema de salud fue la instalación de la estrategia de Atención Primaria de la Salud (APS) a partir de 2008. Sin embargo, al depender del compromiso de una coalición de profesionales y activistas que no logró consolidar un peso político permanente, la APS fue perdiendo potencia como política pública. Hoy sobrevive desvirtuada, desfinanciada y asfixiada por las carencias del propio sistema.

Evidenciar qué actores participan en el juego más allá de las limitaciones de la mirada tecnocrática permite vislumbrar la necesidad de activar el potencial de otros actores hoy marginales en la discusión. Siguiendo el planteamiento de Huber y Stephens (2012), que estudiaron los avances en políticas públicas a partir de gobiernos progresistas en América Latina, y ante la amenaza global de retrocesos democráticos, esta investigación concluye que sin la construcción de una coalición de poder alternativa que impulse el cambio, las trayectorias de los sistemas de salud y de protección social en Paraguay seguirán siendo divergentes y excluyentes.

Referencias

- Báscolo, E., Houghton, N., & Del Riego, A. (2018). Lógicas de transformación de los sistemas de salud en América Latina y resultados en acceso y cobertura de salud. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 42, e126. <https://doi.org/https://doi.org/10.26633/RPSP.2018.126>
- Benítez, G. (2017). Paraguay: Distribución del gasto en salud y gastos de bolsillo. Principales resultados (Serie Profesionales Jóvenes). Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). <https://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Gastos-de-bolsillo-en-salud-OK.pdf>
- Cabral-Bejarano, MS; Nigenda, G; Arredondo A y Conill, Eleonor (2018) Rectoría y gobernanza: dimensiones estructurantes para la implementación de Políticas de Atención Primaria de Salud en el Paraguay, 2008-2017. *Ciência & Saúde Coletiva* [online]. 23(7), 2229-2238. <https://doi.org/10.1590/1413-81232018237.09242018>.
- Cabral-Bejarano, M. S., Nigenda, G., Conill, E., & Arredondo, A. (2020). Implementación de la Atención Primaria de salud en Paraguay en tres periodos de gobierno: Dimensiones políticas, sociales y técnicas observadas en el nivel subnacional: e202011144. *Revista Española de Salud Pública*, 94, 14 páginas-14 páginas.
- Centurión Viveros, C. C., Mereles, M., Centurión Viveros, C. C., & Mereles, M. (2020). Una mirada al sistema de salud mental en Paraguay. *Academo (Asunción)*, 7(2), 183-192. <https://doi.org/10.30545/academo.2020.jul-dic.9>
- Dressler, D. P., Giménez Caballero, E., Dressler, D. P., & Giménez Caballero, E. (2024). Gasto de bolsillo de salud en personas con diabetes e hipertensión arterial en el primer nivel de atención de Encarnación, Paraguay. *Medicina clínica y social*, 8(3), 374-381. <https://doi.org/10.52379/mcs.v8i3.499>
- Dullak Peña, R. E. (2025). Del enfoque programático a la consolidación del Sistema Nacional de Salud en Paraguay. *Revista de salud publica del Paraguay*, 15(2), 1-3. <https://doi.org/10.18004/rspp.2025.ago.01>

- Dullak, R. (2011). Atención Primaria en Salud en Paraguay: Panorámica y perspectiva. *Ciência & Saúde Coletiva*. https://www.academia.edu/47360065/Atenci%C3%B3n_Primaria_en_Salud_en_Paraguay_panor%C3%A1mica_y_perspectiva
- Elling, R. H. (1994). Theory and method for the cross-national study of health systems. *International Journal of Health Services: Planning, Administration, Evaluation*, 24(2), 285-309. <https://doi.org/10.2190/7JKX-RDCD-V6F0-87M3>
- Flora, P., & Alber, J. (1981). "Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe". En P. Flora & A. J. Heidenheimer (Eds.), *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books.
- Gaete, R. (2020). Producción, eficiencia y costos de servicio de salud en Paraguay. *Población y Desarrollo*, 13(22), 71-80.
- Gaete, R. (2021). FINANCIAMIENTO Y SOSTENIBILIDAD DEL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE RESPUESTA DEL SISTEMA DE SALUD PARAGUAYO PARA HACER FRENTE AL COVID-19. *Academic disclosure*, 3(1), 97-110.
- García, S. (2023). *Delimitación de la política social en Paraguay (Reporte del Primer Producto del Observatorio de Políticas Públicas en el Área Social)*. [Documento]. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Asunción. <https://facso.una.py/wp-content/uploads/2023/11/OPS-R1-oct2023.pdf>
- Giménez Caballero, E., Rodríguez Zuccolillo, J. C., Peralta Garay, N., Barrios, R., Martínez Acosta, P., Araujo Quevedo, J., Jojot de Gneiting, E., Giménez Caballero, E., Rodríguez Zuccolillo, J. C., Peralta Garay, N., Barrios, R., Martínez Acosta, P., Araujo Quevedo, J., & Jojot de Gneiting, E. (2019). Factores que limitan la descentralización del Sistema Nacional de Salud del Paraguay. *Anales de la Facultad de Ciencias Médicas (Asunción)*, 52(2), 39-48. [https://doi.org/10.18004/anales/2019.052\(02\)39-048](https://doi.org/10.18004/anales/2019.052(02)39-048)
- Giménez Caballero, Edgar^{1,2}; Ocampos, Gladys³; Rodríguez, José Carlos²; Araujo, José Modesto¹; Peralta, Néstor². (s. f.). Gastos empobrecedores de salud: Un desafío para la cobertura universal de salud en el Paraguay. *An. Fac. Cienc. Méd.*

- (Asunción) / Vol. 52 - Nº 1, 2019. [https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18004/anales/2019.052\(01\)33-042](https://doi.org/http://dx.doi.org/10.18004/anales/2019.052(01)33-042)
- Giménez, E., Rodríguez, J. C., Ocampos, G., Barrios, R., Giménez, E., Rodríguez, J. C., Ocampos, G., & Barrios, R. (2018). Gasto catastrófico y cobertura universal de salud: Análisis en el Sistema Nacional de Salud del Paraguay. *Anales de la Facultad de Ciencias Médicas (Asunción)*, 51(3), 41-52. [https://doi.org/10.18004/anales/2018.051\(03\)41-052](https://doi.org/10.18004/anales/2018.051(03)41-052)
- Giménez-Caballero, E., Flores, L., Rodríguez, J. C., Amarilla, M., Britez, A., Peralta, N., Giménez-Caballero, E., Flores, L., Rodríguez, J. C., Amarilla, M., Britez, A., & Peralta, N. (2021). Asociación entre gastos de bolsillo de salud y pobreza utilizando datos de la Encuesta Permanente de Hogares en Paraguay en el 2014. *Memorias del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud*, 19(1), 18-30. <https://doi.org/10.18004/mem.iics/1812-9528/2021.019.01.18>
- Giménez-Caballero, E., Rodríguez, J. C., Peralta, N., Giménez-Caballero, E., Rodríguez, J. C., & Peralta, N. (2016). Espacios de decisión en la descentralización de salud del Paraguay. *Memorias del Instituto de Investigaciones en Ciencias de la Salud*, 14(3), 44-51. [https://doi.org/10.18004/mem.iics/1812-9528/2016.014\(03\)44-051](https://doi.org/10.18004/mem.iics/1812-9528/2016.014(03)44-051)
- González Bozzolasco, I. (2025a). Revolución y sindicatos: génesis de la institucionalización del movimiento obrero en Paraguay (1931-1937). *Revista Historia Autónoma*, 27, 86-103. <https://doi.org/10.15366/rha2025.27.005>
- González-Bozzolasco, Ignacio. (2025b). Relaciones laborales y contención sindical en Paraguay: análisis desde el Stronismo a la transición democrática. *Población y Desarrollo*, 31(61), 52-64. Epub December 00, 2025. <https://doi.org/10.18004/pdfce/2076-054x/2025.031.61.052>
- Gore, R., & Parker, R. (2019). Analysing power and politics in health policies and systems. *Global Public Health*, 14(4), 481-488. <https://doi.org/10.1080/17441692.2019.1575446>
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, XLIV, 936-957.

- Huber, E., & Stephens, J. D. (2012). *Democracy and the Left: Social Policy and Inequality in Latin America*. University of Chicago Press.
- INE - Instituto Nacional de Estadística. (2025). Principales indicadores de salud de la población por año de la encuesta, según área de residencia. Años 2022-2024 [Base de datos]. Encuesta Permanente de Hogares Continua. <https://www.ine.gov.py>
- INE - Instituto Nacional de Estadística. (2026). La ocupación informal fue de 60,1% en el año 2025. Publicado el 29 de mayo de 2026. <https://www.ine.gov.py/noticias/2891/la-ocupacion-informal-fue-de-601-en-el-ano-2025>
- Lerea, M., Tullo, E., & Lopez, P. (2019). Estrategia de atención primaria de salud y su impacto en las hospitalizaciones evitables por condiciones sensibles a la atención ambulatoria, Paraguay, 2000-2017. *Rev Panam Salud Publica*. 2019;43:e69. Recuperado <https://doi.org/10.26633/RPSP.2019.69>
- Lovat, A. M. (2022). Las trabas impuestas por las empresas a los usuarios y usuarias del servicio de medicina prepaga en la Argentina. *Ratio Iuris*, 10(2), 39-95,
- Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2009). A Theory of Gradual Institutional Change. En *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (pp. 1-37). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.003>
- Marmor, T., Freeman, R., & Okma, K. (2005). Comparative Perspectives and Policy Learning in the World of Health Care. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 7(4), 331-348. <https://doi.org/10.1080/13876980500319253>
- Mesa-Lago, C. (1980). Seguridad social y pobreza. En Comisión Económica para América Latina (CEPAL- (ILPES), PNUD UNICEF, ¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina (pp. 163-189). CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/49690b80-091f-4a3f-a158-947b4da29667/content>
- Nickson, A. & Lambert, P. (2002) State reform and the 'privatized state' in Paraguay. *Public Administration & Development*, 22(2), 163-174.

- Nickson, A. & Lambert, P. (2024) Socavando el desarrollo sostenible: elites y la captura del estado en Paraguay, *Novapolis* 22, 9-35.
- Ministerio de Economía y Finanzas (2026). Informe Financiero 2018.
- Ríos-González, C. M., Aguilar-Rabito, A. C., Araújo Pino, S. S., Ríos-González, C. M., Aguilar-Rabito, A. C., & Araújo Pino, S. S. (2026). Evolución de la cobertura médica y accesos a servicios de salud en Paraguay (1997 – 2024). *Revista científica ciencias de la salud*, 8, 220. <https://doi.org/10.53732/rccsalud/2026.e8822>
- Rivarola, M. (1993). Obreros, utopías y revoluciones. Centro de Documentación y Estudios (CDE).
- Schneider, B. R. (2013). Hierarchical capitalism in Latin America: Business, labor, and the challenges of equitable development. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107300446>
- Serafini Geoghegan, V. (2020). Financiamiento de salud y protección social: ¿Qué reforma? Pensando el Estado pospandemia. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). <https://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Doc2-Financiamiento-de-Salud-y-Proteccio%CC%81n-Social-Serafini-2020.pdf>
- Serafini Geoghegan, V. (2021). El pilar contributivo de la protección social en Paraguay: Principales características y desafíos. Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP). <https://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/El-Pilar-Contributivo-de-la-Proteccio%CC%81n-Social-en-Paraguay-Serafini-Cadep-2021.-Actualizado-03-01.pdf>
- Serafini Geoghegan, V. (2025). Contributory Social Security in Paraguay: A Political Economy Perspective. *Latin American Perspectives*, 52, 64 - 81.
- Soares dos Santos, E. (2021). Las diferencias sociales y la salud en Paraguay. *Revista de Investigación Científica y Tecnológica*, 5(1), 102-110.

- Talavera, L. I. (1997). Derecho a la salud. En Informe interinstitucional sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay 1997 (pp. 238-247). Asunción: Coordinadora de los Derechos Humanos del Paraguay - CODEHUPY.
- Valdez, N. (2024). Itinerarios de salud y atención en la comunidad indígena Yvopey Renda en el marco del sistema de Ayuda Mutua Hospitalaria (AMH) en Filadelfia, Paraguay. *Estudios paraguayos*, 42(2), 153-176. <https://doi.org/10.47133/respy42-24-2-1-07>
- Velázquez Seiferheld, David (2013) El desarrollo de la institucionalidad del trabajo, empleo y seguridad social en el Paraguay (1870-2013)
- Universidad Nacional de Asunción-UNA. (2025, 29 de agosto). Primer Congreso Nacional de Salud Pública 2025 [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=xmbd_zD-FYlk

Comentarios: Andrew Nickson

Agradezco mucho a los organizadores la invitación de participar en este evento. CADEP cumple ahora una larga trayectoria de 35 años de análisis y difusión de la economía paraguaya y hoy en día es el ‘think tank’ paraguayo más renombrado en el mundo.

Ha habido mejoras en la forma de hacer políticas públicas en Paraguay en los últimos tiempos y sería erróneo afirmar que persiste en forma predominante el mismo quehacer del tiempo de la dictadura stronista. Entre los avances se destacan la presencia del Instituto Nacional de Estadística (INE), entidad que provee información actualizada a la presidencia y ministerios sobre los cambios demográficos, los ingresos, la pobreza y equidad, etc. – datos cruciales para confeccionar la formulación y toma de decisiones de políticas públicas. Cabe mencionar también la digitalización de planillas de los recursos humanos en los distintos ministerios y empresas estatales.

Sin embargo, hay dos áreas de la gestión pública actual donde el avance sigue siendo muy limitado – el control de la corrupción y la erradicación de clientelismo. La Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) fue disuelta en 2024 y sus funciones absorbidas por la Contraloría General de la República (CGR). La existencia de clientelismo y nepotismo no parece haberse reducido en los últimos años, tal como lo demuestra el escándalo de ‘nepobabies’ en el mismo año. El Instituto Nacional de Administración Pública del Paraguay

(INAPP), entidad creada en 2022 con la potestad de capacitar a los funcionarios públicos con ética, sigue en pañales. El ámbito de Paraguay Concurso, entidad con el compromiso de asegurar la selección de personal por mérito, sigue limitado.

Pero el cambio más llamativo que incide sobre la institucionalidad estatal en el área de las políticas públicas es la decisión en 2025 de abolir la Secretaría de la Función Pública, entidad autónoma de la presidencia con la potestad de vigilar la buena selección y conducta del funcionariado público. Es un caso insólito entre las administraciones públicas de América Latina. Sus funciones fueron asumidas por un ministerio —el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Desde ese entonces este ministerio tiene la responsabilidad de implementar la nueva ley N° 7445/2025 de la Función Pública y del Servicio Civil a lo largo del sector público paraguayo. Pero surge la inquietud: ¿qué organismo va vigilar el apego del mismo MEF a las obligaciones de la nueva ley de la función pública?

Estas faltas de institucionalidad de la administración pública siguen teniendo un impacto en la formulación e implementación de las políticas públicas. En este sentido, un impacto negativo en especial se destaca – la tendencia al cortoplacismo en la toma de decisiones y la falta de una visión de planificación a mediano y largo plazo. Al contrario, son frecuentes las decisiones reactivas tipo ‘bombero’ y la tendencia de revocar decisiones debida a la falta de un amplio análisis y consulta previa durante el proceso de formulación.

Ahora bien, este comentario se refiere concretamente a tres excelentes ponencias sobre políticas públicas en tres sectores sociales que acabamos de escuchar – de Luis Ortiz sobre política de educación, de Verónica Serafini sobre seguridad social y de Patricia Lima Pereira sobre salud y pro-

tección social. Por su alta calidad académica, en su conjunto representan un fiel testimonio al gran salto en el nivel de análisis de la realidad socioeconómica del país por estudiosos nacionales en los últimos años.

Quisiera resaltar lo que tienen en común estos tres trabajos sobre las políticas públicas en tres sectores sociales de Paraguay. Aquí me refiero a la gran relevancia de la actual estructura económica y política del país para entender la manera como se concibe e implementa el sistema de servicios sociales en el Paraguay.

Muy brevemente, esta estructura económica se destaca por su fuerte integración a la economía global a través de la exportación de productos primarios y semi-elaborados, lo que se suele llamar un ‘modelo extractivo’. Hasta poco se refería a productos agrícolas (soja, carne, arroz, etc.) pero en la actualidad y en el futuro próximo se agregarán la energía hidroeléctrica a través de la creación de manufactura de criptomonedas y centros de datos de inteligencia artificial

Como los autores enfatizan, esta estructura demuestra ‘una desatención al capital humano en capacidad productivas’ (Ortiz) y ‘no genera empleo de calidad’ (Serafini). Los resultados de este ‘modelo’ son varios – una alta tasa de informalidad y una baja productividad de la mayoría de la población económicamente activa (PEA). Vale mencionar que, a pesar del crecimiento de Producto Bruto Interno (PBI) por encima del promedio regional en la última década, este modelo sigue expulsando jóvenes rurales al extranjero, sobre todo a Argentina, pero cada vez más a Europa Occidental.

La principal consecuencia socioeconómica de esta estructura es que Paraguay tiene una de las tasas de desigualdad de ingreso y riqueza más altas de América Latina. En

cuanto a la desigualdad de ingreso, tres indicadores son llamativos : una bajísima tasa y cobertura del Impuesto a la Renta Personal (IRP) que solamente representa el 2% de los ingresos fiscales en 2024, según Oscar Orué, director de la DNIT; salarios muy bajos gracias al excedente de mano de obra barata y la falta asociada de regulación de la legislación laboral sobre el salario mínimo (Lima); y una mínima tasa impositiva a las grandes extensiones de tierra rural, el llamado impuesto inmobiliario.

La extrema desigualdad de riqueza en Paraguay ha sido muy acentuada por la secuela de la venta (o entrega a precios irrisorios) a la elite económica de las llamadas ‘tierras mal habidas’, equivalente a nada menos que el 19,2% del territorio nacional durante la dictadura de Alfredo Stroessner. A partir de la década de 1990, el valor comercial de estas propiedades se ha disparado en términos reales gracias a la especulación y la deforestación asociadas con la introducción de la agricultura mecanizada. Se considera que el valor comercial está proyectado a aumentar aún más en la próxima década gracias a la introducción de contratos de captura de carbono, cuyos beneficiarios serán exclusivamente los mismos dueños de grandes propiedades rurales.

Los autores describen con lujo de detalles la forma como esta estructura socioeconómica tan desigual incide en la implementación de los servicios sociales. En el caso de la educación, Ortiz resalta que Paraguay ocupa el segundo puesto más bajo en el mundo, después de Camerún, en los estudios internacionales comparativos de calidad educativa realizados por PISA. Demuestra las bajas competencias adquiridas, con niveles críticos en los casos de matemática y lectura. Observa también que la inversión educativa ‘es casi nula’ dado que el MEC concentra su presupuesto casi exclusivamente en ‘gastos rígidos’. En el caso de salud, la extrema

escasez de medicamentos básicos, sobre todo de enfermedades crónicas, es tema de constantes reclamos en los medios de comunicación. Por más que la consulta es gratuita, el ciudadano tiene que pagar por los análisis y los medicamentos recetados por el médico. Como dicen los autores, la familia tiene que asumir un alto porcentaje del gasto en salud (Serafini) con gastos de bolsillo más altos de la región (Lima).

Un aspecto de gran valor de los autores es cuestionar el argumento difundido en círculos oficiales de que el crecimiento económico del PBI, por sí solo, producirá una sociedad con calidad de vida para todos y con una leve intervención estatal reducido a programas anti-pobreza (transferencias monetarias condicionadas, TMCs), programas que no logran mover indicadores de desarrollo social.

Al contrario, los autores muestran con análisis detallado que la baja cobertura y fragmentación imperante de los servicios sociales es producto de esa estructura macroeconómica intensamente desigual. O sea, ‘no es un accidente técnico, es resultado político’ sino ‘un equilibrio de baja intensidad, funcional a la estructura de poder (Lima).

Para finalizar, y siguiendo la línea de los argumentos expuestos en las tres presentaciones, quisiera resaltar un aspecto poco estudiado de esa realidad imperante de ‘economía política, *political economy*, y su responsabilidad en las grandes carencias e injusticias del sistema actual de servicios sociales en Paraguay. Aquí me refiero al papel que juega la actitud de la elite económica frente a la reforma del servicio civil.

Un factor crucial en la gestión pública para asegurar el camino hacia una sociedad de mayor inclusión e igualdad es la introducción de mecanismos de meritocracia en la se-

lección, ascenso y evaluación del personal del sector público. Eso ha sido una faceta importante de la historia reciente de países pujantes de Asia Oriental (Singapur, Vietnam y Corea del Sur) que han transformado las vidas de sus ciudadanos en las últimas décadas.

Pero es muy llamativo que, a pesar de la rapidez del crecimiento del PIB en las mismas últimas décadas en Paraguay, sin embargo, no ha habido una reforma semejante del servicio público. Al contrario, y a pesar de la retórica oficial, esto sigue siendo un tema tabú. Como mencionamos arriba, las redes de clientelismo están más enraizadas que nunca en los ministerios, las entidades públicas, gobernaciones y municipalidades, desde las esferas más altas del Congreso Nacional hasta los municipios más alejados y de creación reciente. Entre las principales facetas del clientelismo se encuentran los planilleros, hurreros, el nepotismo, el ‘cuateismo’, la corrupción, la duplicación de funciones, la opacidad y la falta de transparencia y de rendición de cuentas. En su conjunto inciden directamente en la calidad de los servicios de educación y salud. Muchos de los docentes y personal de blanco, nombrados sin concurso de mérito, consideran su cargo como recompensa por lealtad más que por empeño propio y la atención a la ciudadanía se reduce muchas veces a ‘hacerles o no un favor personal’.

En esta cuestión es muy llamativa la postura de los gremios de la elite económica – UGP, ARP, Feprinco, CAPECO, CAP, etc. Realizan un *lobby* constante y muy efectivo para asegurar la estabilidad monetaria y fiscal, pero descuidan un *lobby* fuerte para la introducción de un sistema meritocrático en el servicio civil. Las únicas excepciones a esta actitud se ven en el caso de esas entidades públicas afines directamente a sus intereses económicos, tales como IPTA, SENAVE y SENACSA.

Les dejo entonces con esta interrogante. ¿Sería posible, aunque parezca una paradoja, que a la elite económica le conviene tolerar el endémico clientelismo en la gestión pública para que cumpla una función de amortiguador, reduciendo el peligro del nacimiento de un cuerpo de administradores públicos, nombrados por mérito, educados con visión y mística a promover una gestión pública caracterizada por el trato igualitario a la ciudadanía, algo en concordancia con la misión loable de CADEP? Con esta tolerancia del clientelismo, se asegura así la continuidad de la actual estructura económica tan desigual, de la cual ellos son, de lejos, los principales beneficiarios. ¿Entonces no sería acaso esta tolerancia del clientelismo y la asociada corrupción una especie de ‘Precio de la Paz’ actualizada?

ACERCA DE LOS AUTORES Y COMENTARISTAS

Diego Abente Brun

Ph.D en Ciencias Políticas por la Universidad de New Mexico (USA). Profesor Emérito en la Elliott School for International Affairs de la George Washington University. Fue Profesor Asociado titular en Miami University, Ohio, y Profesor Adjunto en la Universidad Católica de Asunción y en el Programa de Posgrado de la Universidad Nacional de Asunción. Es autor o editor de más de treinta y cinco libros, capítulos y artículos publicados en revistas arbitradas en Estados Unidos, Chile, Paraguay y el Reino Unido.

Melissa H. Birch

Ph.D en Economía por la University of Illinois. Profesora Asociada Emérita de la University of Kansas. Académica Fulbright en Paraguay. Editora del *Handbook of Latin American Studies*, Capítulo Brasil. Miembro del Consejo Editorial del *Latin American Business Review*. Ex presidenta del *Business Association of Latin American Studies*.

Liliana Rocío Duarte

Doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina. Docente en la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Católica de Asunción. Coordinadora del Grupo Interdisciplinario de Análisis Político (GIAP) en la misma institución.

Ha integrado equipos editoriales y coordinado redes de investigación en América Latina. Su producción académica comprende artículos científicos en revistas especializadas, capítulos de libros y libros compilados.

Ramón Fogel

PhD. en Sociología por la Universidad de Kansas, Investigador del CERI y miembro del Consejo Académico de FLACSO Paraguay. Fue Consejero del CONACYT y miembro de su Comisión Científica Honoraria. Actualmente es Investigador del nivel III del SISNI. Tiene más de 30 libros escritos y un centenar de publicaciones en revistas científicas.

Diana García

Maestría en Ciencias Sociales por FLACSO (Paraguay). Licenciatura en Sociología por la Universidad Católica de Asunción. Investigadora Asociada del CADEP. Docente de la Universidad Nacional de Asunción y de la Universidad Católica de Asunción Especialista en estudios cualitativos. Ha desarrollado investigaciones para el sector público, el sector privado y el tercer sector. Entre sus últimas líneas de investigación y publicaciones se destacan los procesos de inserción laboral de jóvenes, cuentapropismo, el uso e impacto de los medios y las tecnologías digitales en Paraguay.

Ignacio González Bozzolasco

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires, Magister en Historia por la Universidad Nacional de Asunción, Especialista en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Licenciado en Sociología por la Universidad Católica de Asunción. Docente-Investigador de la Facultad de Ciencias Sociales

(FACSO) de la Universidad Nacional de Asunción. Se especializa en estudios políticos y estudios laborales y sindicales. Ha desarrollado diversos trabajos de investigación en estos campos con publicaciones en revistas especializadas, capítulos de libros y libros.

Wildo González

Maestría en Economía por la ILADES/Georgetown University (Chile-USA). Fue economista senior y Jefe del Departamento de Análisis de Coyuntura del Banco Central de Chile. Ha realizado consultorías para organismos internacionales como el BID, la OIT y la CAF, y es miembro del Comité Asesor del Precio de Referencia del Cobre de Chile. Su investigación abarca macroeconomía de economías pequeñas y abiertas, mercados laborales y política fiscal, con publicaciones en revistas internacionales como *Labour Economics*, *International Review of Economics and Finance*, *Empirical Economics* y *Applied Economics Letters*.

Patricia Lima

PhD en Ciencias para el Desarrollo de la Universidad Estatal de Costa Rica y Máster en Salud Pública y Protección Social por la Universidad Jagiellonian de Polonia. Integra el equipo de I+D del Hub de Innovación del PNUD. Ha trabajado con organismos internacionales como OPS/OMS y UNICEF, así como en procesos de planificación pública a nivel nacional y local. Actualmente investiga y desarrolla propuestas para el fortalecimiento de las políticas públicas y la equidad en salud desde el grupo de trabajo de Ciencias Sociales para la Salud de FLACSO Paraguay.

Andrew Nickson

Profesor honorífico de la Universidad de Birmingham, Inglaterra en gestión pública y estudios latinoamericanos. Oriundo de Liverpool, es egresado de la Universidad de Cambridge en ciencias económicas. Es especialista en capacitación, investigación y consultoría sobre gestión pública, descentralización y la regulación de servicios públicos en varias partes del mundo. Ha publicado cinco libros y 25 artículos académicos sobre Paraguay.

Luis Ortiz

Doctor en Sociología por la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (Francia) y Máster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México). Postdoctorado en The New School of Social Research (USA). Docente de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad Nacional de Asunción. Socio de la Sociedad Científica del Paraguay y de la Asociación Paraguaya de Sociología. Investigador categorizado en el Sistema Nacional de Investigadores (SISNI), Nivel III

Marlene Palma

Doctorando en Ciencia Política por la Universidad de Vanderbilt (USA) y Licenciatura en Política y Sociología por el Trinity College (USA). Ha sido asistente de investigación en el Trinity College. Actualmente es investigadora miembro del Centro Interdisciplinario de Investigación Social (CIIS) del Paraguay. Tiene varias presentaciones orales en conferencias, encuentros y seminarios.

Michael J. Pisani

Ph.D en International Business por la University of Texas-Pan American (USA). Es profesor de Negocios Internacionales en la Universidad Central de Michigan. Su investigación se centra en la economía informal, el emprendimiento y los negocios internacionales. En 2019, fue becario Fulbright en Paraguay, acogido por el CADEP, y es actualmente Investigador Asociado al CADEP. Es autor o coautor de seis libros y más de 135 artículos y capítulos de libros.

Ana Rojas Viñales

Doctorado en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Zacatecas (Mexico). Maestría en Ciencias Sociales por FLACSO (Chile) y Licenciatura en Economía por la Universidad Nacional de Asunción. Investigadora Asociada al CADEP. Es investigadora categorizada en el Sistema Nacional de Investigadores y se especializa en el análisis del empleo, pobreza y desigualdad desde una perspectiva de género, con énfasis en política fiscal, protección social y economía del cuidado. Es docente de la Facultad de Economía y de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción.

José Tomás Sánchez

Ph.D. en Government and Public Policy por la Cornell University. Especialista en instituciones, políticas públicas y política comparada. Docente Universitario: FACSO-UNA (Teoría Política I y II), Universidad Americana (Maestría Gobierno y Gerenciamiento Público), Instituto Desarrollo. Ha sido investigador PRONII/CONACYT con publicaciones en Public Opinion Quarterly y Journal of Latin American Studies. Actual: Director ICA Consultoría Estratégica,

Investigador del CIIS, Director de la UFAMEP y Consultor en política y políticas públicas.

Verónica Serafini

Doctora en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestría en Ciencias Sociales por FLACSO (México). Docente de la Universidad Nacional de Asunción y de la Universidad Católica de Asunción. Docente invitada en el Instituto de Estudios Sociales de la Universidad de Rotterdam (Países Bajos). Categorizada en el nivel II del Sistema Nacional de Investigadores (SISNI). Tiene artículos, capítulos de libros y libros publicados sobre temas de pobreza, protección social, equidad de género, salud y política del cuidado.

María Belén Servín

Licenciada en Economía por la Universidad Católica de Asunción y Maestría en Ciencias Económicas por el Instituto Politécnico Nacional de México. Actualmente, cursando el Doctorado en Estudios Territoriales por la Universidad Nacional de Quilmes/Argentina. Es investigadora Miembro del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP, Paraguay). Tiene varios trabajos sobre temas relacionados con el desarrollo territorial, economía internacional, comercio exterior, competitividad e innovación, publicados en artículos y capítulos de libros y libros, en el Paraguay y en el exterior.

Gustavo Setrini

Ph.D. en Ciencia Política por el Massachusetts Institute of Technology (USA), con especialización en la economía política del desarrollo. Es actualmente Coordinador Ejecutivo de

Centro de Estudios Heñoi Se ha desempeñado como Coordinador Académico y Director de Investigación de FLACSO Paraguay y Profesor Asistente de Estudios Alimentarios en la Universidad de Nueva York. Investiga los sistemas alimentarios globales, la economía política de la informalidad en Paraguay y la política clientelar del Paraguay.



GOBIERNO DEL
PARAGUAY

CONSEJO NACIONAL
DE CIENCIA
Y TECNOLOGÍA

PROCIENCIA
PROGRAMA PARAGUAYO PARA EL DESARROLLO DE LA CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Con el apoyo de
FEEI
Fondo de Empleo, Empleo y Empleo

Este Proyecto es cofinanciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) con el apoyo del FEEI.

ISBN: 978-99925-276-3-4



9 789992 152763 4

ISBN: 978-99925-276-4-1



9 789992 152764 1