

LA CRISIS DE LAS PARADOJAS

Apuntes para abordar los efectos y desafíos del Covid 19 en Paraguay

Vladimir Velázquez Moreira¹

Un hecho social total

La pandemia del coronavirus es un *hecho social total* porque sería imposible comprender lo que está pasando en la segunda década del siglo XXI sin su *atravesamiento*. Permea todas las dimensiones y los planos de la realidad, reconfigurando las dinámicas políticas, económicas, sociales, culturales, territoriales, ambientales y psico-afectivas. Esta pandemia es transversalmente perturbadora y comporta una excepcionalidad histórica.

Hubo otras crisis, pero ninguna con esta magnitud, con este alcance, con esta velocidad y con este efecto totalizante. La enfermedad está de manera simultánea en los cinco continentes, en un proceso de progresivo agravamiento. “Todos los otros virus en el pasado mantenían una ubicación concreta, presentándose ante nuestros ojos como una amenaza distante (incluso en un mismo país) como el ébola, el zika e, incluso, el H5N1” (Ambientum, 2020). Se pasó de la amenaza distante a la amenaza real.

“Esta situación que perturba al planeta en su conjunto es grave, no solo por los efectos cuantitativos de la letalidad, sino por los efectos sistémicos de la geovelocity de propagación del Covid-19. “En un mundo con un modo de vida basado en las interdependencias, nunca a nivel planetario hemos asistido a una demostración tal de los principios claves de la complejidad” (La Network, 2020).

No es la primera vez que el miedo y la indeterminación están juntos. Quienes sufrieron otras epidemias o situaciones como las dictaduras o las guerras, recuerdan la trágica convergencia del azar, el sufrimiento y la muerte. Las guerras y las dictaduras generaron, a su modo, efectos similares. Pero, como anteriores epidemias, estaban acotadas y significaban vivencias diferentes para la población según su posición en el espectro del conflicto.

El colapso de los sistemas sanitarios de los países, la devastación concreta o esperada de economías nacionales y múltiples sectores de actividad, así como los números asustadores de muertes diarias en el mundo, corroboran que nadie estaba preparado. Ni Estados poderosos, ni Estados ricos, ni Estados institucionalizados (que no significan lo mismo).

Dicha sorpresa señala una mezcla de subestimación e imprevisión. Nadie previó que la epidemia, entonces acotada a China, en menos de un mes, se convertiría en pandemia. Es que hay fenómenos que supuran ante visiones que obturan el ingreso de la duda. Nadie, por ejemplo, pronosticó el estallido chileno en el país que materializaba el “milagro económico” de América Latina.

La afirmación de que “ningún país, por más sistema de salud avanzado que tenga, puede enfrentar una epidemia de grandes proporciones” (Infobae, 2020), es cierto y lo prueban los hechos, pero, a la vez, es discutible. Por una parte, hay un carácter inaudito que sorprende hasta a los Estados y organismos pretendidamente previsores; por otra parte, es relativo porque desde hace muchísimo tiempo se viene hablando de que las pandemias proliferan en un “mundo en desequilibrio”, al decir de Francesca Morelli (Cultura Inquieta, 2020), donde el cambio climático

¹ Investigador del Instituto de Ciencias Sociales de Paraguay – ICSO

se acrecienta y las fuerzas productivas y los hábitos de consumo deterioran el equilibrio ecológico a escala planetaria.

Hemos prestado insuficiente atención a advertencias sobre las repercusiones de fenómenos que vienen difundiéndose desde hace varias décadas. Richard Horton, Director de la revista científica *The Lancet*, reflexiona sobre esto en un artículo ineludible. “El mundo hizo caso omiso a las advertencias. La respuesta global al Sars-CoV-2 es el mayor fracaso de la política científica de nuestra generación. Las señales estaban ahí. Hendra en 1994, Nipah en 1998, Sars en 2003, Mers en 2012 y Ébola en 2014; todas esas grandes epidemias que afectaron a los humanos fueron causadas por virus que nacieron en los animales y luego saltan al ser humano. El Covid-19 lo causa una nueva variante del virus que causó el Sars” (El diario.es, 2020).

Algunos pensadores discrepan con la aseveración de que la pandemia interrumpe una normalidad porque afirman que el mundo venía viviendo la “normalidad de la excepción”. Epidemias, crisis económicas, crisis políticas, conflictos bélicos, diásporas, etnocidios y ecocidios. Desde esta perspectiva, lo que viene a hacer esta pandemia es a agravar “una situación de crisis a la que la población mundial ha estado sometida desde hace décadas. De ahí su peligrosidad específica. En muchos países, los servicios de salud pública estaban hace diez o veinte años mejor preparados para hacer frente a la pandemia que en la actualidad” (Others News, 2020).

Es lúcida la observación que hace Guillermo Seguera, Director de Vigilancia Epidemiológica de Paraguay, cuando expresa *ojalá no volvámos a la normalidad*. “Existen demasiadas cuestiones, desde el punto de vista individual y poblacional, que estaban naturalizadas y que ponían en riesgo nuestro ritmo vital. Creo que esta epidemia no acabará con la humanidad, pero es un aviso. Como humanidad somos frágiles, y esa normalidad que llevábamos agudiza los riesgos. Por eso no podemos volver al mismo punto en el que estábamos antes de la pandemia” (Amado, 2020).

El COVID 19 es una pandemia porque se extiende en todo el mundo poniendo en riesgo la vida de cualquier persona, independientemente de su condición socioeconómica, estatus, actividad, cultura o religión, pero no afecta a todos por igual. Acentúa las desigualdades y las disparidades entre países, entre regiones al interior de un país, entre Estados previsoros y Estados no previsoros, entre barrios de una ciudad, entre clases y grupos sociales, entre mujeres y varones, entre blancos y negros, entre pobres y ricos, entre grupos excluidos y aquellos hegemónicos, entre los conectados y los desconectados. Lo que está pasando profundiza las desventajas de los desiguales, los diferentes y los desconectados.

Se observa claramente en Estados Unidos donde “las primeras radiografías de las víctimas estadounidenses muestran que afecta desproporcionadamente a las comunidades más vulnerables, en este caso los afroamericanos y latinos. Un análisis de *The Washington Post* mostró que los distritos que tienen una mayoría de población negra tienen tres veces más contagiados y casi seis veces más de muertos por coronavirus que los condados con mayoría de blancos” (Lugones, 2020). O lo que pasa en Ecuador, donde “el virus entró con furia en los grandes barrios de pobres y miserables de la ciudad de Guayaquil (los equivalentes a los Bañados de Asunción), en los que el hacinamiento y las enfermedades cardiovasculares campean. Lejos de las cifras oficiales que comunica el gobierno ecuatoriano, la realidad muestra que en esta ciudad mueren entre 200 a 300 personas al día en sus casas, en las calles y, los menos, en los precarios hospitales”(Ortiz,2020).

Es la crisis de las paradojas. Ella viene a tocar uno de los aspectos medulares del capitalismo global: la circulación. Por el momento, la única forma de afrontar al virus es a través del

distanciamiento social, restringiendo las relaciones y las interacciones entre personas y mercancías.

La otra gran paradoja es ambiental. Ante las imágenes de ecosistemas que se revitalizan por la disminución de la actividad antrópica, Boaventura de Sousa Santos formula una pregunta que carga con el sentido de una época “¿Significa esto que, a principios del siglo XXI, la única forma de evitar la cada vez más inminente catástrofe ecológica es a través de la destrucción masiva de la vida humana? (Infobae, 2020).

Efectos y reacciones en Paraguay

La gestión de la crisis por parte del gobierno paraguayo es ambivalente. Por una parte, está siendo efectiva en el control del contagio y, por lo tanto, la prevención del colapso del sistema de salud. Paraguay ha sido uno de los primeros países en aplicar la medida de aislamiento social, incluso antes de que la OMS declarare el carácter de pandemia.

Dicha efectividad se relativiza en cuanto a la provisión, en cantidad y calidad, de los elementos de bioseguridad a los trabajadores de la salud, así como para compensar un sistema precarizado de salud.

Por otra parte, la gestión está siendo ineficaz en los campos de la economía y la asistencia social, y escandalosamente improvisada en el campo de la educación.

Se trata de gestión política basada en compartimentos estancos, donde la cuestión cultural está ausente y donde no hay señales un abordaje integrado. Como en todo el mundo, el gobierno paraguayo disposiciones por cortes temporales acotados. Aún no existe un plan que visualice escenarios, mitigaciones y recuperaciones para todo el horizonte 2020, cuando todos anuncian que, en el mejor de los casos, la pandemia será parte de la vida hasta que la población logre inmunidad.

El endeble sistema de salud paraguayo

La crisis está revelando la densidad y la magnitud de la precariedad de los sistemas institucionales en el Paraguay, particularmente del sistema de salud, “el único que no atravesó por una reforma sustantiva a lo largo del proceso de democratización. Hubo cierta modificación de sus componentes y cierta extensión de la cobertura, pero el modelo continuó incólume” (Ortiz, 2020. p.7). La fragmentación, la segmentación, la erosión, la corrupción y la penuria de equipamientos e insumos se volvieron sus atributos constitutivos.

Según el Índice Global de Seguridad Sanitaria, el país se encuentra en el número 103 de 195 países y su disponibilidad de camas es de 1,3 por cada 1000 habitantes (Europa tiene 5,6) (GHS, 2020). Al inicio de la crisis, en el país se contaban 730 camas de terapia intensiva. A la precariedad estructural se suma el hecho de que el personal de blanco no cuenta con los elementos de bioseguridad suficientes para desempeñar sus labores.

Las epidemias forman parte de la vida, pero algunas sociedades la han vuelto parte constitutivas de su existencia. Es el caso de nuestro país, donde el dengue se ha vuelto endémico. Paraguay es el segundo en Sudamérica con tasas de incidencia más altas de dengue después de Brasil, según la OPS. Entre el 2004 y el 2018, según datos oficiales, murieron 1012 personas a raíz de esta enfermedad. (Portal Unificado de información Pública, 2020)

La atención primaria de la salud en el país no se ha consolidado, el saneamiento ambiental sigue siendo una asignatura pendiente, mientras servicios que parecían consolidados sufren retracciones. En medio de la epidemia cuya prevención depende, entre otros factores, de la higiene, contingentes de la población no disponen de agua. Recientemente el presidente de la ESSAP afirmó que la empresa pública no realizó ninguna inversión en los últimos 20 años para ampliar la cobertura del sistema de aguas, asumiendo que no existe capacidad para responder a la demanda actual y tendencial (ABC Color, 2020).

A esto se suma que el 18,5% de los hogares no dispone de una instalación para lavarse las manos con agua y jabón, mientras que, entre los hogares más pobres, el porcentaje se eleva a 46,2 % (DGEEC, ODS, 2019)².

Todo resulta aún más preocupante al considerar los efectos de la transición demográfica. “El advenimiento de una importante proporción de población adulta mayor debe alertar sobre los cambios en los patrones epidemiológicos, avizorando un aumento de las enfermedades crónico-degenerativas con las respectivas demandas en infraestructura, recursos humanos y presupuestarios que dicha realidad implicará. Además, las nuevas pautas culturales y demográficas (como las de fecundidad) modificaron las estructuras familiares, siendo éstas menos numerosas o ensambladas, con lo cual el sistema de cuidados también será un problema en ciernes” (Zavattiero, Fantin y Zavattiero Tornatore, 2019).

La revelación de la precariedad del sistema de salud pública tiene implicancias sociales y simbólicas para el sector de la población que cuenta con seguridad social o seguridad privada. En efecto, el Coronavirus viene recordar (a algunos) y enseñar (a muchos) que “la vida es un derecho de todos o de nadie” (Álvarez, 2020).

La pandemia profundiza la desigualdad y la exclusión en el país

Son los sectores que viven en situación de pobreza y exclusión los más afectados por la pandemia porque son quienes tienen menos condiciones de prevenir y atender enfermedades crónicas (Ortiz, 2020)³; concentran carencias de información y formación; disponen de escasos o nulos recursos financieros y económicos para participar en las transacciones del mercado, que se ha vuelto la principal mediación para acceder a los bienes y servicios.

Son personas que, por lo general, están en la informalidad, trabajan a destajo o en empleos no calificados y sin estabilidad. No poseen ahorro ni las condiciones para hacerlo; tienen menos acceso a la conectividad y prácticamente nulas condiciones y competencias para el teletrabajo o la educación por la web.

El 24% de la población total del Paraguay vive en situación de pobreza. Ésta adquiere niveles alarmante en los pueblos indígenas (66,5%) (DGEEC y ODS).

² Este indicador se corresponde con el ODS 6 “Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”.

³ Según los últimos datos del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, el 58% de la población paraguaya padece de sobrepeso, obesidad y obesidad mórbida; casi el 47% padece hipertensión; el 12,5% es diabética. A estos se suman los fumadores y los alcohólicos, cuyos porcentajes no tienen fuentes oficiales pero que se presume muy altos. Ambas drogas duras (el cigarrillo y el alcohol) debilitan considerablemente el sistema inmunológico del cuerpo. Luego están los enfermos de cáncer, asma y VIH no tratados, cuyos porcentajes en Paraguay son exiguos comparados con los enfermos cardiovasculares y pulmonares. Para cerrar el círculo de los grupos vulnerables, el último dato del Ministerio de Salud arroja que Paraguay cuenta con casi 750 mil adultos mayores (más de 60 años), un 11% de la población (Ortiz, 2020)

Pese a todos los esfuerzos, el país aún no cuenta con un Sistema de Protección Social. Las serias dificultades para ejecutar con celeridad los subsidios establecidos tanto para poblaciones que viven en vulnerabilidad, como para trabajadores informales es una muestra palpable de este vacío. Si millares de personas viven en pobreza, con una crisis como la del Covid 19, los que pasaban hambre, aumentarán geométricamente, y los que estaban al borde de la pobreza, caerán en ella abruptamente, ya que no hay ninguna “red” que pueda contenerles.

Las iniciativas de solidaridad que afortunadamente se multiplican en situaciones críticas, compensan pero no pueden cubrir el vacío que deja la ineficacia estatal, que viene de tiempo atrás y que interpela política y éticamente a toda la clase política.

La desproporción inaudita y desbordante de la epidemia se mezcla con desigualdades persistentes y privaciones históricas. Son fuertes las contradicciones – irresolubles en el corto plazo - que comportan las medidas sanitarias de aislamiento social en una estructura social marcada por la pobreza y la extrema desigualdad social. El hashtag #quedateencasa choca con el déficit habitacional. Miles de personas en Paraguay no tienen hogar, viven en asentamientos precarios, hacinadas en pequeños espacios o en ambientes insalubres porque el servicio de saneamiento es precario o inexistente.

“La población paraguaya sufre aún a raíz de las condiciones mínimas en sus viviendas y que cualquier medida de distanciamiento social puede no ser suficiente en este contexto social. Esta pandemia refuerza la relación, siempre estudiada, entre la calidad de la vivienda y la salud. Además, esta situación pone sobre el tapete la imperiosa necesidad de contar con políticas públicas que nos garanticen a todos un lugar digno para vivir (y también para hacer cuarentena, no?)” (Nuñez, 2020).

La pobreza y la desigualdad se mixturán con las diferencias y estas se relacionan con una de las flaquezas crónicas de las instituciones del Estado paraguayo: las políticas diferenciadas, esto es, aquellas dirigidas a sectores que requieren estrategias específicas por su condición, para compensar históricas discriminaciones o debido a situaciones de vulnerabilidad. No existen o si existen son deficientes las políticas y los programas⁴ dirigidos a las personas con discapacidad; las mujeres; las personas que no tienen vivienda o viven en asentamientos precarios; los pueblos indígenas; las personas desplazadas; las personas privadas de libertad y las personas de la tercera edad.

No existe una base de datos unificada sobre la población que vive en situación de vulnerabilidad, sea por pobreza, informalidad o pertenecer a una minoría. Tampoco la capacidad para articularla en un plazo que sea consonante con los imperativos de la emergencia. Esto resulta grave porque el país moviliza, desde el inicio de la democratización, múltiples programas sociales, innumerables consultorías, incontables proyectos de cooperación internacional y no pocos préstamos con la finalidad de combatir la pobreza.

“A más de un mes de la cuarentena, muchas familias pobres siguen sin recibir ayuda del Estado. A pesar de que hay 27 instituciones que manejan 96 programas de asistencia, no logran destrabar la burocracia estatal para atender a quienes no pueden salir a buscar el sustento. En 14 días, el programa Ñangareko apenas llegó a un 30% de los inscriptos. La gran agilidad que suelen mostrar las autoridades y los políticos para cazar votos en época electoral no se percibe para nada en la actual emergencia” (Ultima Hora, 2020).

⁴ Una política pública es concebida como un proceso práctico, por lo tanto, si no está en ejecución no puede sostenerse como tal. En todo caso, la política es la no política.

Dinámicas culturales a partir de lo inaudito

Se está instalando una incertidumbre que tal vez solo sea comparable a la devastadora Guerra Guasu⁵. Nadie sabe muy bien cuando volverá la *tranquilidad*⁶, si es que volverá.

Como en toda experiencia extrema, se acentúa el sentimiento de pertenencia a la sociedad, acentuando actitudes y visiones ambivalentes. Por una parte, se extienden y multiplican actos de solidaridad que son los que están compensando, como lo hacen en tiempos de “normalidad”, la ausencia e inoperancia estatal; mientras que se acentúan rasgos, entre ellos un nacionalismo trasnochado. El 22 de marzo los diarios de circulación masiva publicaron la misma tapa con el mensaje “La garra guaraní vencerá al coronavirus” (Paraguay.com, 2020)⁷.

Este último hecho demuestra la acostumbrada práctica de desvirtuar la política a través del atizamiento chauvinista.

Los hábitos relacionados con la higiene, el respeto de las normas y las formas de transmisión de afectos cambiaron abruptamente en una tensión entre ductilidad y coerción.

También se ha desmontado el mito de la conectividad en el país, evidenciando de forma cruda la brecha digital, tanto a nivel de acceso a recursos tecnológicos, como de competencias y usos. Solo una minoría en el país cuenta con condiciones objetivas y subjetivas para el teletrabajo y las clases virtuales.

La cuestión cultural muestra con la crisis su momento más débil. Los esfuerzos hechos para construir una institucionalidad capaz de vincular cultura y desarrollo fueron interrumpidos en los últimos tres años.

El desmesurado flagelo sumado a la precariedad endémica de los sistemas institucionales viene a desnudar y amplificar los problemas estructurales del Paraguay que, entre otras dimensiones, se refieren al modelo económico y al sistema político.

El modelo económico insostenible que se consolida

Los efectos de la pandemia serán aún más severos en economías frágiles como la paraguaya, donde la agricultura familiar prácticamente está en vías de extinción; 7 de cada 10 personas se encuentran en el trabajo informal; y las pequeñas y medianas empresas sobreviven al monocultivo de la política económica⁸.

El modelo económico de Paraguay es insostenible porque depreda el patrimonio natural⁹, acentúa la desigualdad social, no genera fuentes de trabajo, hace dependiente al país de

⁵ Conocida también como Guerra de la Triple Alianza. Conflicto bélico que enfrentó a Paraguay con Brasil, Argentina y Uruguay entre 1865 y 1870, y que diezmó a la población nacional.

⁶ El término connota significaciones profundas en las dinámicas culturales del Paraguay.

⁷ Voces minoritarias, particularmente de artistas e intelectuales, cuestionaron esta acción porque reproduce el imaginario de un mestizaje idealizado entre españoles e indígenas guaraníes, como acto fundante de la identidad nacional, encubriendo la conflictiva colonización que desató un etnocidio que sigue vigente.

⁸ Según el MIC, de las 870.598 empresas, solo 263.106 contarían con RUC, quedando así el 73% de las firmas sin condiciones de acceder a un financiamiento del sistema financiero. <https://www.ultimahora.com/un-73-empresas-ruc-no-podrian-acceder-creditos-n2880936.html>

⁹ Paraguay es uno de los países ubicados en la categoría de “riesgo extremo”, en el índice de vulnerabilidad y adaptación climático, según el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF, 2014). Es el país que más bosques

variables externas, concentra riqueza, favorece la inequidad fiscal, pulveriza formas de trabajo fundamentales para la autonomía y no requiere la diversificación del mercado, y, por consiguiente, la mejora de la calidad educativa.

También lo es porque favorece el impulso de territorios desregulados, sin infraestructura, equipamiento y servicios públicos; y porque no aprovecha las oportunidades del entorno impidiendo su enlace con las demandas y los cambios de las nuevas generaciones.

En definitiva, porque no está enlazado con ningún horizonte utópico que canalice la conflictividad y articule la multiplicidad de intereses en torno a un proyecto país que, desde la práctica, cultive sentido de pertenencia e irrigue acuerdos esenciales para la convivencia social y para afrontar retos históricos.

Paradójicamente, mientras estudios nacionales e internacionales, incluso actores económicos, coinciden sobre la insostenibilidad y la ineffectividad del modelo económico, el mismo se ha ampliado y consolidado. Dicho modelo consiste en un “tipo particular de apropiación de los recursos naturales caracterizado por grandes volúmenes o intensidad, y por destinarse sobre todo a exportarlos como materia prima” (Gudynas, 2017)¹⁰. Todos los otros sectores están subordinados al extractivismo.

La actividad industrial ha sido históricamente acotada y se ha debilitado en las últimas décadas; el comercio y los servicios han aumentado exponencialmente pero de una forma homóloga a la urbanización tardía: de forma desorganizada, sin regulaciones y directrices.

El narcotráfico y todos los otros tipos de tráfico están articulados conceptualmente al modelo extractivo y se enlazan con las mutaciones adaptativas del contrabando.

Otros campos de actividad como el emprendedurismo social, la economía creativa o, más ampliamente, el sector cuaternario, son emergentes y constituyen nichos con baja repercusión en las condiciones económicas generales, sea porque se desarrollan en los intersticios del extractivismo, si es que no están subordinados al mismo; sea porque tienen más que ver con nichos de la economía global que con las dinámicas nacionales.

Planteamientos como convertir al país en un polo turístico, o en un *hub de servicios* no resisten ningún análisis concreto: lo prueban la deficitaria infraestructura de servicios en todo el territorio; la carencia de 100 metros de vereda en buen estado en el eje corporativo de la capital; y los bajos índices de calidad educativa, tanto en instituciones públicas, como privadas.

Nada puede resultar más revelador que la ausencia de una política pública de generación de fuentes de trabajo. “Paraguay no cuenta con una política laboral que permita saber hacia dónde van las acciones públicas. No sabemos si el Gobierno quiere crear o formalizar empleos, reducir el trabajo infantil y adolescente, aumentar la oferta y demanda laboral de jóvenes y mujeres, mejorar las credenciales educativas, reducir la evasión a la seguridad social (...) Las escasas intervenciones públicas se limitan a actividades de intermediación como la oficina y las ferias de empleo, la capacitación por parte del Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) y del

deforestó en América entre 1990 – 2015. El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (Inecip) señala que la impunidad es la principal responsable por la deforestación en el país, pues los fiscales y magistrados no aplican las normas legales vigentes, entre ellas la Ley Deforestación Cero, en vigencia desde hace 11 años. (Causarano, 2018, p.175). La deforestación es fomentada para la ganadería y la agricultura intensiva y extensiva.

¹⁰ Tres son los principales sectores extractivistas: la soja, la energía eléctrica y la ganadería. Paraguay es el único país donde ocurre un extractivismo de energía eléctrica, o sea, donde se modifica un río por la construcción de un represamiento hidroeléctrico, y la energía obtenida es exportada directamente.

Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (Sinafocal) y la fiscalización a las empresas para el cumplimiento de las normas laborales” (Última Hora, 2020).

Una de las tantas paradojas de la crisis pandémica se refiere a las mpymes. Si bien es responsable de alrededor del 70% del empleo en el país, sólo 3 de cada 10 pequeñas y medianas empresas están formalizadas. Es el sector que más resiente los severos efectos económicos de la crisis (Última Hora, 2020).

Un sistema político cooptado

Es importante recordar que en 1989, cuando ocurrió el Golpe de Estado que derrocó a la Dictadura más prolongada de América Latina, la de Alfredo Stroessner, Paraguay inició su proceso de democratización, no de redemocratización. Nunca, en toda su historia, ni colonial ni republicana, ha habido elecciones competitivas de presidentes, salvo en 1928 (Bareiro, 2019, p.18). Aquí descolla una variable de enorme importancia para comprender la situación presente: la prevalencia de la cultura autoritaria.

Su continuidad a lo largo de la historia explica “por qué se mantienen esas mentalidades reacias al liberalismo (igualdad ante la ley, representatividad parlamentaria, división e interdependencia de poderes, competitividad económica, mercado regido por la oferta y la demanda), y afectas a modelos políticos autoritarios y proteccionistas, populistas y clientelistas (Rivarola, 2003, p, 94). “La casi inexistente experiencia previa, sobre cómo dirigir y convivir en un autodefinido Estado social y democrático de derecho” (Bareiro, 2019, p.24) no ha sido revertida durante los 30 años de transición democrática, en gran medida porque en todo este tiempo no se ha podido construir un Estado “de derecho y mucho menos social” (Idem, p. 24).

La negación de un Estado Social de Derecho en el país, se sustenta en el fortalecimiento y la expansión del patrimonialismo, el clientelismo y la corrupción.

Con total naturalidad, autoridades nacionales expresaron que tuvieron que encontrar alternativas para evitar distribuir los kits de alimentos a través de gobernaciones y municipalidades, debido al riesgo que éstas les otorguen un manejo prebendario ¿Qué significa este hecho desde el punto de vista del funcionamiento de una República y el proceso de descentralización? (Hoy, 2020).

Si el patrimonialismo está basado en el “principio según el cual los grupos de poder acaparan los recursos administrados por el Estado para beneficio propio, como plataforma de acumulación política y para el control en la asignación de bienes y servicios públicos bajo criterios instrumentales en la conservación de privilegios”; el clientelismo “establece una modalidad particular de vínculo entre el Estado y la sociedad, generando mecanismos de dependencia por parte de la población o de sectores específicos de ésta (sectores desfavorecidos y rezagados) con respeto a la burocracia pública con el objeto de asegurar lealtad política” (Ortiz, 2014, p. 52).

El clientelismo es un sistema de relaciones sociales que, naturalizado, asegura la gobernabilidad en el Paraguay¹¹.

¹¹ Las medidas temporales que suspenden privilegios a funcionarios públicos de las instituciones y a directivos de las binacionales han sido bien valoradas por la ciudadanía, pero desataron la resistencia asumida o encubierta de distintos tipos de actores que claramente señalan que toda posible cancelación de regalías será peleada. La dilación del tratamiento de la propuesta, por parte de la Cámara de Diputados, de redireccionar parte de los fondos royalties dirigidos a las municipalidades al sistema de salud es una clara muestra de la oposición a resquebrajar el sistema clientelar.

La *corrupción sistémica*, al decir de Milda Rivarola, sigue alimentando ese viejo clientelismo, el cual “es quizá la arista más antidemocrática de la política paraguaya. De tal modo que puede hablarse de clientela versus ciudadanía” (Rivarola, 2019, p.44). Es que la corrupción es transversal en toda la función pública y permea las diferentes prácticas y los diferentes niveles jerárquicos. Su correlato es la impunidad. De acuerdo al Informe Latinobarómetro 2018, Paraguay encabeza (con 65%) la lista de países de América Latina y el Caribe que perciben al presidente y sus funcionarios como los principales personeros involucrados en actos de corrupción (Rivarola, 2019, p.43).

De hecho, los hechos de corrupción durante la gestión de la crisis, sumado a “los lentos programas de subsidio y un horizonte económico aterrador”, son los principales flancos del gobierno (Última Hora, 2020).

“Otro fenómeno preocupante es el de la progresiva *feudalización* del poder estatal en cacicazgos locales. Clanes familiares dominan progresivamente gobernaciones e intendencias del interior, ganando control sobre Fiscalía y Fuerzas Policiales” (Rivarola, 2019, p. 45).

La debilidad institucional es el correlato de la cooptación del Estado. De allí el generalizado dualismo que caracteriza a la política paraguaya, que hace converger, como aparentes polos opuestos, norma y práctica. Algunos hablan de república de fachada y otros de democracia formal. La inequidad fiscal es parte constitutiva de un modelo que la requiere y la acentúa¹².

La debilidad institucional es funcional a la incidencia de poderes fácticos y *al proceso de privatización realmente existente* (Causarano y Velázquez, 2020): las poblaciones van resolviendo sus problemas a través de iniciativas individuales ante la ausencia de Estado. “Tras esa fachada republicana se esconden el narcotráfico, el tráfico de armas, el lavado de dinero, la corrupción estatal, el clientelismo, negador de derechos, y la corporación de contratistas del Estado que distribuyen dividendos irregulares con las autoridades de turno (Rivarola, 2019, p. 48).

Los enfoques de derechos humanos y de sistema, así como la perspectiva territorial están instalados en la normativa nacional, pero no han reestructurado la cultura política dominante y las prácticas, tanto del Estado, como de la sociedad civil. Por tanto, un país que el Banco Mundial califica como de renta media alta, enfrenta el reto de innovar en la forma de concebir y gestionar las políticas públicas, hoy marcadas por la fragmentación y la desarticulación.

Todo el ciclo de la política pública presenta debilidades en Paraguay: hay escasa o insuficiente articulación entre sistemas y entre políticas de diferentes campos de la política pública; hay déficit de formulación estratégica basada en la gestión por resultados y en la intersectorialidad; hay dificultades para que las políticas públicas, en cualquier nivel territorial, se ejecuten; hay debilidad en los procesos de descentralización¹³; hay inexistencia, desatención o déficits en los

¹² Los impuestos – indirectos en su mayor parte, a través del IVA – los pagan las clases medias y pobres, mientras grandes empresarios se benefician con exenciones, elusiones y otros beneficios tributarios. El agronegocios aporta en impuestos directos el 0,2% del PIB, mientras el Impuesto a la Renta Personal contribuye con apenas el 0,01% del PIB. La lógica es que el Estado subvenciona a ricos propietarios y recauda de las clases medias y pobres (Rivarola, 2019, p. 46).

¹³ Los resultados de la gestión pública, traducidos en indicadores sociodemográficos, ambientales y económicos, muestran que la distribución de los recursos presupuestarios a los departamentos no modificó las tendencias dominantes. De haberse dado una acción importante a nivel departamental, sus efectos habrían mitigado sensiblemente los impactos del modelo agroexportador dominante y se habrían reflejado en la disminución de la desigualdad que coloca al país entre los más desiguales de la región (Causarano, 2018, p. 41).

procesos de monitoreo y evaluación, así como en los sistemas de información; también en la participación de la sociedad civil.

La profesionalización de la función pública nunca ha terminado de arrancar (no podría en un sistema clientelar vigorizado y viralizado); no existen mecanismos efectivos de transparencia y rendición de cuentas; la vigilancia independiente es coyuntural y discontinua; y el financiamiento de las políticas sociales, es uno de los más bajos de la región.

“La pobreza, las inequidades y asimetrías se mantienen y retroalimentan, como resultado de un modelo económico concentrador de riquezas a expensas de los recursos naturales y de los impactos sociales negativos que genera la baja presión tributaria, la exigua inversión social, la corrupción, la débil institucionalidad, el déficit de capital humano y social, factores que se combinan para mantener la desigualdad, degradar el medio ambiente, menguar el patrimonio cultural y posicionar al país en los últimos lugares en las clasificaciones generales y sectoriales de competitividad” (Causarano, 2018, p.175).

Visto este proceso histórico no es difícil explicar el extrañamiento de la política. Ese progresivo distanciamiento por parte de importantes sectores de la población, particularmente, las nuevas generaciones. La política se vuelve crecientemente opaca e inútil para la mayoría de la ciudadanía porque no hay grandes temas colectivos en debate que estén conectados con los intereses y las situaciones de vida

Oportunidades, riesgos y desafíos

Diferentes voces expresan que el país debe cambiar y que se deben tomar decisiones profundas. Destacan que la crisis pandémica es una oportunidad y que esté es el momento para tomar medidas que, en otras circunstancias, serían impensables (Ruiz Díaz, 2020)¹⁴.

¿Qué oportunidades surgen de la pandemia?

Se ha instalado una corriente de opinión que articula demandas de cambios que, anteriormente circulaban de forma espasmódica, fragmentada y sin fuerza. Diferentes tipos de actores expresan la necesidad de eliminar los privilegios en la administración pública, fortalecer el sistema de salud y la red de protección social, vigorizar la agricultura familiar y a las pequeñas y medianas empresas. Incluso aunque con matices, está logrando resonancia la propuesta de superar la inequidad fiscal.

La interrupción total de la rutina, el riesgo de muerte y la carestía vinieron a agrietar el pacto tácito de complicidades en el Paraguay. Lo que antes era normal y anhelado, ahora se está volviendo cuestionable: el privilegio.

La evocación del cambio es un signifiante que requiere significados, y éstos están en disputa.

Todo proceso de cambio social requiere un horizonte utópico, un horizonte estratégico y un horizonte táctico. El horizonte utópico es el conjunto de principios y aspiraciones que, por su reconocimiento colectivo, tiene la capacidad de inspirar y motivar acciones societales. El horizonte estratégico es la agenda que resulta de la convergencia de intereses y la construcción

¹⁴ Una analista política escribía el domingo 22 de marzo del 2020: Paraguay tiene la inmejorable oportunidad para dejar atrás sus atavismos institucionales y sembrar nuevas formas de funcionamiento del Estado. Basta de parches. Así como se blindaron instituciones como Hacienda, BCP y BNF luego de la crisis financiera de los '90, ahora es el momento de dar el golpe de timón.

de acuerdos entre actores sociales sobre los caminos que son necesarios. El horizonte táctico es una derivación del anterior y comprende las interacciones entre actores y las acciones de corto plazo. El proceso hegemónico dirige, articula y media estos horizontes de cambio.

El gobierno ha convocado a un diálogo nacional para lo que llama la Reforma del Estado, cuyos contenidos comprenden la burocracia, la protección social, las compras públicas y la salud. Esta iniciativa ha despertado reacciones dispares. Algunos actores expresan su beneplácito y acuerdo porque consideran la convocatoria oportuna y acertada; otros la cuestionan porque sus impulsores no tienen autoridad moral, porque participan *solo* los mismos de siempre (políticos y grandes empresarios), y porque la llamada Reforma del Estado es un eufemismo para el gatopardismo: “Si queréis que todo siga como está, es preciso que todo cambie”.

En efecto, la pandemia interpela no solo a mitigar los efectos en la salud y a atender el impacto en el corto y mediano plazo en la sociedad en general. Al mismo tiempo, interpela a comprender las imperativas transformaciones que son necesarias para instaurar un equilibrio social, cultural y ecológico, en esta imbricada relación entre lo local y lo global. De los efectos de la crisis no se saldrán con acciones contingentes, aunque éstas sean esenciales, en este momento.

Tampoco del peligro de la vida – de todo tipo de vida – en el planeta.

Para ello será importante evitar el olvido del tiempo pasado cuya memoria nos recuerda anteriores crisis cuyos aprendizajes resultan indispensables¹⁵.

¿Cómo los diferentes sectores y actores abordarán la necesaria sinergia para *imaginar* un horizonte utópico, *acordar* un horizonte estratégico y *ejecutar* un horizonte táctico?

Las autoridades, la clase política, referentes de la sociedad civil, la academia, los comunicadores, y la endeble burocracia pública tienen un reto que se desarrollará en circunstancias difíciles, desde la incertidumbre y el riesgo vital, desde la imposibilidad de encuentro y la extrañeza de la virtualidad.

Sí, la crisis es una oportunidad para el cambio en Paraguay, pero la batalla será – aunque no parezca - tan o más dura que la que se está librando contra el virus.

Asunción, 1 de mayo del 2020

¹⁵ “La destrucción del pasado, o más bien de los mecanismos sociales que vinculan la experiencia contemporánea del individuo con la de generaciones anteriores, es uno de los fenómenos más característicos y extraños de la postrimerías del siglo XX” (Eric, Hobsbawm, Historia del Siglo XX, pag.13, Critica, Buenos Aires, 2005).

Referencias

- ABC Color. (19 enero de 2020). Redes de Essap colapsan, tras 20 años sin inversión <https://www.abc.com.py/edicion-impres/economia/2020/01/19/redes-de-essap-colapsan-tras-20-anos-sin-inversion/>
- ABC color. “Cuarentena inteligente” se pondrá en marcha desde el 4 de mayo próximo. (24 de abril de 2020) <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/04/24/cuarentena-inteligente-se-pondra-en-marcha-desde-el-4-de-mayo/>
- Alvarez, M. Diario ABC color. (22 de marzo de 2020). Virus Chino <https://www.abc.com.py/edicion-impres/suplementos/cultural/2020/03/22/virus-chino/?fbclid=IwAR2Zv0dCXsv7T-8tgJaF0FxmYUj-MdVre5TSb6B-tnofonRQ2Awww2MZ7w>
- Amado, N. (16 de abril de 2020). Resumen Latinoamericano. Paraguay. “Ojalá no volvamos a la normalidad” <https://www.resumenlatinoamericano.org/2020/04/16/paraguay-ojala-no-volvamos-a-la-normalidad%EF%BB%BF/>
- Ambientum. (17 marzo, 2020). Visión urbana sobre el coronavirus <https://www.ambientum.com/ambientum/medio-natural/vision-urbana-sobre-el-coronavirus.asp>
- Bareiro, L. (2019). A pesar de todo. 30 años de Democracia en el Paraguay.
- Causarano, M. (2018). ¿Quo vadis descentralización? Hablan los resultados en el Paraguay. UCA/SERVILIBRO. Asunción
- CODEHUPY. (2019). Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay 2019. Asunción.
- Cultura Inquieta. La reflexión de la psicóloga italiana Francesca Morelli sobre el coronavirus. (16 de marzo de 2020) <https://culturainquieta.com/es/pensamiento/item/16580-la-reflexion-viral-de-la-psicologa-francesca-morelli-sobre-el-coronavirus.html>
- Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos y ODS (2019). ODS 6 Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos <https://ods.dgeec.gov.py/index.php>
- Dirección General de Estadística, Encuesta y Censos y ODS <https://ods.dgeec.gov.py/>
- Eldiario.es. (11 de abril de 2020). La gestión del coronavirus es el mayor fracaso en políticas científicas de nuestra generación https://www.eldiario.es/theguardian/gestion-coronavirus-politicas-cientificas-generacion_0_1015248658.html
- GHS INDEX. (2019). Global Health Security Index <https://www.ghsindex.org/#!-section--map>
- Gudynas, E. (19 de octubre de 2017). Rebelión. Postextractivismos en Paraguay: opciones más allá de la soja <https://rebellion.org/postextractivismos-en-paraguay-opciones-mas-alla-de-la-soja/>
- Hoy. Ministro analiza renunciar ante inminente politización de kits alimentarios. (22 de marzo de 2020) <https://www.hoy.com.py/nacionales/roa-analiza-dar-un-paso-al-costado-por-politizacion-de-kits-alimentarios>
- Infobae. (18 de marzo de 2020). Un dirigente de La Matanza advirtió que el sistema de salud bonaerense podría colapsar con el coronavirus

<https://www.infobae.com/coronavirus/2020/03/18/un-dirigente-de-la-matanza-advirtio-que-el-sistema-de-salud-bonaerense-podria-colapsar-con-el-coronavirus/>

La Network. (15 de marzo de 2020). Una visión urbana sobre la crisis del Coronavirus
<https://la.network/una-vision-urbana-sobre-la-tesis-del-coronavirus/>

Lugones, P. (09 de abril de 2020). Clarin Mundo. Poblaciones vulnerables Coronavirus, racismo y desigualdad: la epidemia desnuda todas las miserias de EE.UU
<https://www.clarin.com/mundo/coronavirus-racismo-desigualdad-epidemia-desnuda-todas-miserias-ee-uu-0-CGQ0BsQJ4.html>

Molinier, L. La crisis económica, climática y política ¿Cómo llegamos al 2023?

MSPBS/DIGIES/DES. Subsistema de Información de Estadísticas Vitales (SSIIEV). Portal Unificado de información Pública. (2020)

Nuñez, S. (22 de marzo de 2020). Medium. ¿El aislamiento total en un país con alto déficit habitacional? <https://medium.com/@sole.nu/el-aislamiento-total-en-un-pa%C3%ADs-con-alto-d%C3%A9ficit-habitacional-c48abf1ef20e>

Ortiz, A. E'A. (10 de abril de 2020). Coronavirus: los grupos vulnerables en Paraguay
<http://ea.com.py/v2/blogs/coronavirus-los-grupos-vulnerables-en-paraguay/>

Ortiz, L. (2011). La educación en los bordes de su función, Revisa Acción. Nro. 320. CEPAG. Asunción, Noviembre.

Ortiz, L. (2014). Sociedad y Estado. Sociología política de la democratización. FONDEC. Asunción.

Ortiz, L. (ICSO). (2020). Estructura fiscal y protección social. Economía política de los privilegios en Paraguay. p7 <https://icso.org.py/publicaciones/estructura-fiscal-y-proteccion-social-economia-politica-de-los-privilegios-en-paraguay/>

Others News. (17 de marzo de 2020). Virus: todo lo sólido se desvanece en el aire
http://www.other-news.info/noticias/2020/03/virus-todo-lo-solido-se-desvanece-en-el-aire/#disqus_thread

Paraguay.com. (22 de marzo de 2020). Diarios de circulación masiva emiten el mismo mensaje en sus portadas <http://m.paraguay.com/nacionales/diarios-de-circulacion-masiva-emiten-el-mismo-mensaje-en-sus-portadas-194196>

PNUD y Fundación En Alianza. (2002). Los escenarios de Futuro. Asunción.

Rivarola, M. (2011). Cómo hemos vivido el Bicentenario, Revisa Acción. Nro. 320. Asunción. Noviembre.

Rivarola, M. (2013). Sociedad y Política. Una Tortuosa Relación. En Vial, Alejandro. Cultura Política, Sociedad civil y Participación Ciudadana. El caso paraguayo. CIRDA. Asunción.

Rivarola, M. (2019). Derechos, desigualdad y poder.

Ruiz Díaz, E. (22 de marzo de 2020). Última Hora. Otro País es posible
<https://www.ultimahora.com/otro-pais-es-posible-n2876185.html>

Última Hora. (14 de abril de 2020). Muy rápidos para pedir votos, muy lentos para dar asistencia

Última Hora. (19 de enero de 2020). Más y mejores empleos es lo que necesitamos para salir adelante <https://www.ultimahora.com/mas-y-mejores-empleos-es-lo-que-necesitamos-salir-adelante-n2865597.html>

Última Hora. La corrupción, el virus más letal que enfrenta el Gobierno de Marito. (26 de abril de 2020) <https://www.ultimahora.com/la-corrupcion-el-virus-mas-letal-que-enfrenta-el-gobierno-marito-n2882060.html>

Ultima Hora. Muchas mipymes no tendrán crédito por estar muy endeudadas. (25 de abril de 2020) <https://www.ultimahora.com/muchas-mipymes-no-tendran-credito-estar-muy-endeudadas-n2881950.html>

Velázquez Moreira, V. (2017). Procesos y Condiciones de las Políticas Culturales del Paraguay en el marco de la cuestión social del Mercosur. Revista MERCOSUR de Políticas Sociales. Instituto Social del Mercosur. Vol 1

Zavattiero, C., Fantin, M.A. y Zavattiero Tornatore, G. (ICSO). (2019). Las demandas potenciales en salud y cuidados desde los cambios en la dinámica demográfica en Paraguay. Asunción, p.18.