José Carlos Rodríguez

VÍNCULOS y TERRITORIO

Actores y Capital Social en el Departamento Central del Paraguay

GOBERNACIÓN DEPARTAMENTO CENTRAL

id investigación para el desarrollo

VÍNCULOS Y TERRITORIO

Actores y Capital Social en el Departamento Central del Paraguay

JOSÉ CARLOS RODRÍGUEZ

id
investigación para el desarrollo

Vínculos y Territorio
Actores y Capital Social en el Departamento Central del Paraguay

Ficha técnica

Contenido:
José Carlos Rodríguez, Investigador Principal
Roberto Antonio Villalba, Asistente de Investigación

Colaboradoras:
Dalila Sosa Marín
Silvia Denis Scala

Revisión
Stéphane Mailleau

Desarrollo, Participación y Ciudadanía

Presidente:
Rodolfo Elías

Director Ejecutivo:
Bruno Osmar Martínez

Los documentos del Instituto Desarrollo buscan difundir los resultados de las investigaciones llevadas a cabo por sus miembros.

Su propósito es estimular el intercambio de opiniones y suministrar insumos para una gestión pública basada en evidencias.

Las opiniones y recomendaciones vertidas en estos documentos son responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente los puntos de vista del Instituto Desarrollo ni de las instituciones auspiciadoras.

Desarrollo, Participación y Ciudadanía - ID
Calle Teniente Primero Cayetano Rivarola 7277 c/ José Lopez
Asunción, Paraguay
Tel. +595 21 525 526
www.desarrollo.edu.py

Este documento puede ser reproducido para uso educativo o de investigación, siempre que se indique la fuente.

Esta publicación recibió el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), Canadá, a través del programa Think Tank Initiative (TTI) y de esta institución.

ISBN: 978-99967-713-7-8

Asunción, Paraguay, Noviembre de 2014.

SÍNTESIS

Focalizado en los actores territoriales, este estudio analiza qué relaciones incentivan la formación de capital social. Las autoridades municipales son importantes protagonistas locales, a pesar de que la descentralización sea un proceso reciente y que los presupuestos de los gobiernos locales sean pequeños. Ellas influyen sobre la provisión de aquellos bienes públicos con mayor demanda: educación, salud, facilidades para el asentamiento, desarrollo de la infraestructura vial y urbana. La matriz básica de vínculos cívicos incluye el Gobierno Local, el partido opositor, el partido oficialista y la ciudadanía. Ahí se pueden observar aquellos vínculos fundamentales con más incidencia en la formación de capital social. El Gobierno Municipal oscila entre un funcionamiento destinado al beneficio de su partido y proveer bienes públicos en forma imparcial para todos los vecinos. En relación a la oposición, hay juegos transparentes y opacos de competencia y colaboración. El vecindario (la ciudadanía territorial) varía entre actividades participativas, transparentes y programáticas y, al contrario, otras actividades más particularistas: relaciones clientelistas y gestión arbitraria. Los partidos políticos cumplen relaciones cívicas de competencia leal y de cooperación abierta, con chequeo y control mutuo, que son favorables al desarrollo del capital social, así como relaciones opacas de cooperación y competencia que no lo favorecen. La ciudadanía tiene comportamientos diferentes. Por un lado la pulverización, la presentación de reclamos particularistas y la sujeción acrítica al gobierno; y por otro, realiza acciones concertadas, reclamos de derechos, pedidos de rendición de cuentas y exigencias programáticas que encaminan a la sociedad hacia la mejor resolución de sus problemas comunes.

SYNTHESIS

Focused on territorial actors, this study examines what relationships encourage the formation of social capital. City officials are important local players despite the fact that decentralization is a very recent development and that local governments budgets are limited. They influence the provisioning of high demand public goods: education, health, conditions and services to help with the settlement process, road and urban infrastructure development. The basic civic connections matrix includes the local government, the opposition party, the ruling party and the residents. This is where one can observe crucial links with the highest incidence in the formation of social capital. The local government oscillates between making decisions that benefit its party and providing public goods impartially to all residents. Open or hidden competition and collaboration games make up its relation with the opposition. Residents' involvements vary from participatory, transparent, planned activities to more individualistic ones: clientelistic relations and arbitrary actions. Political parties engage either in civic relations based on fair competition, open cooperation and mutual control, which are favorable to the development of social capital, or in obscure relationships of cooperation and competition that are not conducive to social capital. Citizens show various behaviors. On one hand, atomization: presenting individual claims, uncritically subjected to the government; on the other hand taking concerted actions, claiming rights, requesting accountability and planned actions which lead society toward the best resolution of its common problems.

INDICE

INTRODUCCIÓN 9

EL PROPÓSITO: ACTORES Y SUS PRÁCTICAS 11

LOS ACTORES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL 19
Gobierno Central 19
Municipalidad 21
Salud 22
Educación 22
Ayuda Externa 23
Obras y Servicios al Gobierno 23

ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL 24
Familias 24
Iglesias 27
Vecindarios. Asentamientos. Barrios. Comunidades. Comisiones. Juntas 29
Partidos Políticos, Oficialismo y Oposición 30
Empresas 35
Organizaciones sin fines de Lucro 36
Agricultores 36
Artesanos 37
Cooperativas 37
Medios de Comunicación 37
Profesionales Independientes 38
Universidad 38

ACTORES EN LAS COMUNAS 39
Recolección y Procesamiento 39
Nivel departamental 40
Areguá 45
Fernando de la Mora 47
Capiatá 47
Guarambare 49
Ita 50
Itaugua 51
Limpio 52
Luque 53
Ñemby 54
Julián Augusto Saldívar 56
San Lorenzo 57

Villa Elisa 58
Villeta 59
Ypacarai 61
Ypane 62

PRÁCTICAS CÍVICAS Y CAPITAL SOCIAL 63
El círculo vicioso más comentado: gobierno y contribuyente 63
Partido oficialista y gobierno local 65
Partido opositor y gobierno 67
Gobierno y ciudadanía 69
Partido oficialista y partido opositor 69
Partido oficialista y ciudadanía 70
Partido opositor y ciudadanía 71

ANEXOS 73
I Malas prácticas 73
Introducción 73
Planes 73
Temas pendientes 75
II Sustentabilidad de las buenas prácticas 76
III Población, presupuestos e ingresos 80
IV Mapa del departamento 81
V Mayoría y variables socioeconómicas 82
La mayoría en cada comuna 82
Mayoría e ingreso per cápita de los municipios 83
VI Peso de la mayoría en las comunas 84
Ruralidad y mayoría 85
VII Gráficos de las comunas estudiadas 86
Departamento Central 86
Areguá 88
Capiatá 90
Fernando de la Mora 92
Guarambaré 94
Ita 96
Itaugua 98
Limpio 100
Luque 102
Ñemby 104
Saldívar 106
San Lorenzo 108
Villa Elisa 110
Villeta 112
Ypacarai 114
Ypane 116

BIBLIOGRAFÍA 118

Índice de Diagramas

Diagrama 1. Central 86
Diagrama 2. Areguá 88
Diagrama 3. Capiatá 90
Diagrama 4. Fernando de la Mora 92
Diagrama 5. Guarambaré 94
Diagrama 6. Ita 96
Diagrama 7. Itaugua 98
Diagrama 8. Limpio 100
Diagrama 9. Luque 102
Diagrama 10. Ñemby 104
Diagrama 11. J. Augusto Saldívar 106
Diagrama 12. San Lorenzo 108
Diagrama 13. Villa Elisa 110
Diagrama 14. Villeta 112
Diagrama 15. Ypacarai 114
Diagrama 16. Ypane 116

Índice de Gráficos de Barras

Gráfico de Barras 1. Central 86
Gráfico de Barras 2. Areguá 88
Gráfico de Barras 3. Capiatá 90
Gráfico de Barras 4. Fernando de la Mora 92
Gráfico de Barras 5. Guarambaré 94
Gráfico de Barras 6. Ita 96
Gráfico de Barras 7. Itaugua 98
Gráfico de Barras 8. Limpio 100
Gráfico de Barras 9. Luque 102
Gráfico de Barras 10. Ñemby 104
Gráfico de Barras 11. Julián Augusto Saldívar 106
Gráfico de Barras 12. San Lorenzo 108
Gráfico de Barras 13. Villa Elisa 110
Gráfico de Barras 14. Villeta 112
Gráfico de Barras 15. Ypacarai 114
Gráfico de Barras 16. Ypane 116

Índice de Gráficos de Elecciones

Gráfico de elecciones 1. Aceptación Central 87
Gráfico de elecciones 2. Preferencias e Impacto Central 87
Gráfico de elecciones 3. Aceptación Areguá 89
Gráfico de elecciones 4. Preferencias e Impacto Areguá 89
Gráfico de elecciones 5. Aceptación Capiatá 91
Gráfico de elecciones 6. Preferencias e Impacto Capiatá 91
Gráfico de elecciones 7. Aceptación Fernando de la Mora 93
Gráfico de elecciones 8. Preferencias e Impacto Fernando de la Mora 93
Gráfico de elecciones 9. Aceptación Guarambaré 95
Gráfico de elecciones 10. Preferencias e Impacto Guarambaré 95
Gráfico de elecciones 11. Aceptación Ita 97
Gráfico de elecciones 12. Preferencias e Impacto Ita 97
Gráfico de elecciones 13. Aceptación Itaugua 99

Gráfico de elecciones 14. Preferencias e Impacto Itaugua 99
Gráfico de elecciones 15. Aceptación Limpio 101
Gráfico de elecciones 16. Preferencias e Impacto Limpio 101
Gráfico de elecciones 17. Aceptación Luque 103
Gráfico de elecciones 18. Preferencias e Impacto Luque 103
Gráfico de elecciones 19. Aceptación Ñemby 105
Gráfico de elecciones 20. Preferencias e Impacto Ñemby 105
Gráfico de elecciones 21. Aceptación J. Augusto Saldívar 107
Gráfico de elecciones 22. Preferencias e Impacto J. Augusto Saldívar 107
Gráfico de elecciones 23. Aceptación San Lorenzo 109
Gráfico de elecciones 24. Preferencias e Impacto San Lorenzo 109
Gráfico de elecciones 25. Aceptación Villa Elisa 111
Gráfico de elecciones 26. Preferencias e Impacto Villa Elisa 111
Gráfico de elecciones 27. Aceptación Villeta 113
Gráfico de elecciones 28. Preferencias e Impacto Villeta 113
Gráfico de elecciones 29. Aceptación Ypacarai 115
Gráfico de elecciones 30. Preferencias e Impacto Ypacarai 115
Gráfico de elecciones 31. Aceptación Ypane 117
Gráfico de elecciones 32. Preferencias e Impacto Ypane 117

Índice de Tablas

Tabla 1. Tipos de partidos políticos, un esquema. 31
Tabla 2. Prácticas cívicas favorables y desfavorables al capital social 64
Tabla 3. Partido del electo e Ingresos 84
Tabla 4. Mayoría y ruralidad 85
Tabla 5. Mayoría y Demografía 85

Se agradece a las autoridades y líderes municipales que nos han brindado información, así como sus opiniones y sugerencias interpretativas. Hemos recibido una información experta de Néstor Martínez, Martin González, Carlos Galarza y Raúl Monte Domecq, que tienen una reflexión sobre estos temas. Sin estas colaboraciones y aportes no habría sido posible esta contribución. Las limitaciones son nuestras.

Los Gráficos y Tablas que no especifican Fuentes fueron elaborados por el autor.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este estudio fue dar cuenta de aquellas relaciones entre los actores territoriales que favorecen la formación de capital social, y aquellas que las desincentivan. Cuáles llevan dentro de las comunas hacia el fortalecimiento de vínculos de confianza, compromiso, cumplimiento de normas justas y de cuidado, establecimientos de redes de solidaridad o a la desvalidez. El estudio se llevó a cabo a mediados de 2014, en el Departamento Central, a través de entrevistas con dirigentes territoriales, autoridades de la Gobernación y los 19 municipios, líderes sociales y de opinión, así como con estudiosos sobre el tema.

Aunque la descentralización sea reciente y los presupuestos sean pequeños, las autoridades municipales son actores territoriales destacados. Ellos y ellas tienen influencia sobre la provisión de los bienes públicos con mayor demanda: educación, salud, facilidades para el asentamiento y desarrollo de la infraestructura vial y urbana. Hay cierto paralelismo del mundo cívico con el de las Iglesias, sobre todo la católica. Estas mantienen autoridad moral, colaboración y también crítica frente a los gobiernos y a la sociedad civil.

Las cooperativas han tenido un fuerte crecimiento desde la democratización. Proveen asistencia y sustituyen, en muchos casos, a las formas partidarias de ayuda, que están en declive con la disminución del funcionamiento asistencial de la Asociación Nacional Republicana (ANR) o partido colorado, y, en general, de los partidos tradicionales. En algunos casos, las cooperativas están influenciadas por los *partidos que controlan* el gobierno comunal.

Los partidos políticos tradicionales son poderosos, la población está masivamente afiliada a ellos. Incluso, cuando la fidelidad del voto es menor que anteriormente, ellos controlan la oferta política, son maquinarias de movilización y de control electoral sin las cuales no hay candidatos electos. Es visible el prestigio de las *comisiones vecinales* y los *clubes deportivos* en comunas pequeñas, donde son el origen de liderazgos políticos locales. La influencia de los *empresarios* es menos visible, aunque tengan gran peso en el financiamiento de las campañas electorales y sean beneficiados con los contratos públicos. Conforman un poder detrás del trono.

En relación a la *formación de capital social*, la matriz básica se desarrolla entre *gobierno, partido opositor, partido oficialista y ciudadanía*. Ahí se puede evaluar vínculos más conducentes o inconducentes al capital social. El *Gobierno Municipal* oscila entre un funcionamiento *partidista*, centrado en sus militantes y equipo de gobierno, y otro más avocado en proveer, en forma imparcial, bienes públicos a todos los *vecinos*, aunque las relaciones sean pocas veces mutuamente excluyentes.

En relación a la *oposición,* hay juegos de competencia y pactos que son más opacos o más *públicos*. En relación al *vecindario (o ciudadanía territorial)* se puede enfatizar actividades participativas, transparentes y programáticas o, al contrario, otras particularistas, clientelistas y de funcionamiento arbitrario: favores personales a cambio de apoyo a los candidatos. La *oposición* puede trabajar en la línea de los *reclamos*, críticas y propuestas, que enriquecen y profundizan el buen gobierno o, en el *descrédito* incondicional, que no beneficia al buen gobierno. Entre *partidos políticos* hay *relaciones* de competencia leal y de cooperación democrática, chequeo y control mutuo que son favorables al desarrollo del capital social, que conviven con relaciones de cooperación o competencia opaca que no lo benefician.

La *ciudadanía* oscila entre la pulverización, la presentación de reclamos particularistas y la sujeción acrítica al gobierno; o, en el otro sentido, a acciones concertadas, reclamo de derechos, reclamo de rendición de cuentas y consecuencia programática que encaminan a la sociedad hacia la mejor resolución de sus problemas comunes.

Hemos encontrado mayor Capital Social ahí donde hay una desconcentración institucional. Donde coexisten varios núcleos sociales o nodos. En cambio, ahí donde se concentra la autoridad, el prestigio, las familias y las instituciones con la propiedad, ahí es donde encontramos menos condiciones para el desarrollo de la ciudadanía y del buen gobierno.

EL PROPÓSITO: ACTORES Y SUS PRÁCTICAS

> *"La idea de destreza social se origina en el interaccionismo simbólico y se define como la capacidad de inducir la cooperación en los demás. Esta idea fue elaborada para sugerir lo importantes que son los actores en la construcción y reproducción del orden local" (Fligstein).*
>
> *"Las normas son el lenguaje que habla una sociedad, la encarnación de sus valores y deseos colectivos, la guía segura en las tierras inciertas que todos atraviesan, las prácticas comunes que unen a los grupos humanos" (Bicchieri).*

Pensando el territorio como un espacio de relaciones entre actores con cierta autonomía, puede formularse la pregunta que orienta este trabajo, *¿Cuáles son los actores territoriales que actúan en el espacio municipal; cuáles son los vínculos que favorecen o sostienen; y cuáles son aquellos que dificultan o disminuyen el proceso de formación de capital social?* Eso propuso otras cosas. Identificar y definir un corpus de *actores territoriales*, así como de *buenas prácticas* y de las que no lo son, en términos de generar, aumentar y/o mantener capital social.

Aunque no puede hacerse un listado completo de prácticas, y tampoco de actores territoriales, debe hacerse un listado de *familias* de malas y buenas prácticas, así como de actores territoriales pensando en esquematizar el activismo (forma de interacción), interaccionismo real y simbólico. Las anécdotas importan, pero, desde el punto de vista de la comprensión del problema, son pertinentes en la medida en que muestran las formas más permanentes de vinculación y de protagonismo social.

La pregunta es pertinente, sobre todo a largo plazo. A corto plazo, los actores buscan aumentar sus beneficios, sostener lealtades o reaccionar según sus creencias, expectativas e intereses. Lo que tiene mayor relevancia es aquello que se sustenta en el tiempo, se acumula y se lega, no aquello que se autocancela en oscilaciones que solemos denominar volatilidad.

No todas las relaciones sociales se dirigen hacia la conformación de capital social, ni todas las sociedades logran desarrollarlo en una escala suficiente. Se habla de

estados o naciones fallidas, esto es, con relaciones sociales que no impulsan y no constituyen un impulso endógeno suficientemente fuerte para resolver problemas del desarrollo, la igualdad y la democracia en forma sostenible en el tiempo, mientras estos mismos problemas están siendo exitosamente superados por otras sociedades[1].

La idea de *capital social* es la de *aquello* que necesitan las *sociedades* para funcionar bien en el mundo actual, en términos de democracia, igualdad y desarrollo, como los definió Putman. Y que, no siendo el capital social idéntico ni a la política ni a la economía, influyen en forma determinante sobre estos otros ámbitos. El capital social es una característica de la *sociedad civil* que tiene impacto positivo sobre la política y sobre la economía.

Para la medición del fenómeno, se ha usado indicadores a nivel individual y social: información sobre el gobierno; participación; redes sociales; confianza; empoderamiento y liderazgo; cultura cívica y ciudadana; acción colectiva emprendida; cumplimiento de normas libremente acordadas o ya vigentes. A nivel social e histórico, podrían ser consideradas otras dimensiones que funcionan como generadoras o como desalentadoras del capital social. La existencia de identidades incluyentes, la historia y los proyectos compartidos, la expectativa de un futuro determinado (Acemoglu, D., & Robinson, J. A. p345-348).

En la literatura acerca del tema, lo contrario al capital social es, en el *ámbito íntimo,* esa personalidad que ignora, teme, es hostil o desprecia todo lo *público* y, con ello, lo que ocurre con el gobierno cuando esas decisiones afectan su vida. La personalidad que no participa en asociaciones ni forma parte de *redes*, que se encuentra aislada, que no tiene a quién recurrir, que *desconfía* de los demás en forma indiscriminada, lo que hace que las relaciones e intercambios sean más costosos (Putman, p.109).

Aquella que es *seguidora* acrítica o seguidora incondicional de lo que manden los poderosos, o que se mantengan en una actitud de hostilidad, también acrítica. La que no defiende y promueve sus derechos ni los ajenos y que carece de proyectos colectivos, aunque sufra situaciones de desventaja y oportunidades para cambiar las cosas, que no se embarca en proyectos con metas compartidas; que no se siente obligada a cumplir los acuerdos y las normativas que están vigentes. Y, también, que reproduce las situaciones de *equilibrio inequitativo,* de reciprocidades asimétricas como el *clientelismo* o el *prebendarismo,* donde los que detentan mayor acceso a bienes públicos se benefician, ellos y a sus seguidores obedientes, en forma impropia. Estos

1 Damos por supuesto que esta es la materia de las leyes y del discurso público, de la Constitución Nacional y de los textos internacionales sobre los cuales se fundan los consensos a escala mundial.

últimos se desolidarizan con sus pares, y mantienen beneficios particularistas de situaciones que, al final, no resultan óptimas para nadie. Los practicantes de los juegos de doble pérdida o círculos viciosos (Stiglitz p. 209).

La misma legislación regla, en referencia a los funcionarios y electos, las faltas extremas de capital social en la Ley 1626/2000 de la gestión pública[2]. Aquí, las que pueden ser directamente consideradas como corrupción: Utilizar la autoridad para presionar a los subordinados; utilizar recursos (materiales, humanos, información) para fines ajenos a los objetivos institucionales, en particular para el desarrollo de actividad partidaria; recibir estímulos (obsequios, propinas, comisiones) para hacer o no hacer, retrasar o apresurar actos inherentes a sus funciones; discriminar la atención al público, según quién sea o para quién sea; intervenir en contrataciones y concesiones; obtener beneficios de contrataciones y concesiones; participar en emprendimientos de provisión de servicios o bienes para la institución; celebrar contratos con la municipalidad como contraparte.

2 Artículo 60. Queda prohibido al funcionario, sin perjuicio de lo que se establezca en los reglamentos respectivos:
a) Utilizar la autoridad o influencia que pudiera tener a través del cargo, o la que se derive por influencia de terceras personas, para ejercer presión sobre la conducta de sus subordinados;
b) Trabajar en la organización o administración de actividades políticas en las dependencias del Estado;
c) Usar la autoridad que provenga de su cargo para influir o afectar el resultado de alguna elección, cualquiera sea su naturaleza;
d) Ejecutar actividades ocupando tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal, material o información reservada o confidencial de la dependencia para fines ajenos a lo establecido para el organismo o entidad donde cumple sus tareas; y, en especial, ejercer cualquier actividad político partidaria dentro del mismo;
e) Vestir o cargar insignias o uniformes de naturaleza proselitista dentro de las instalaciones del Estado;
f) Recibir obsequios, propinas, comisiones o aprovechar ventaja en razón del cargo para ejecutar, abstenerse de ejecutar, ejecutar con mayor esmero o con retardo cualquier acto inherente a sus funciones;
g) Discriminar la atención de los asuntos a su cargo poniendo o restando esmero en los mismos, según de quién provengan o para quién sean;
h) Intervenir directamente, por interpósita persona o con actos simulados, en la obtención de concesiones del Estado o de cualquier privilegio por parte del mismo que importe beneficio propio o de terceros;
i) Aceptar manifestación pública de adhesión, homenaje u obsequios de parte de sus subordinados, por razones referidas al cargo mientras se encuentre en ejercicio del mismo;
j) Mantener vinculaciones que le signifiquen beneficios con personas físicas o jurídicas fiscalizadas por el organismo en que se encuentra prestando servicios;
k) Obtener directa o indirectamente beneficios originados en contratos, comisiones, franquicias u otros actos que formalice en su carácter de funcionario;
l) Efectuar o patrocinar para terceros trámites o gestiones administrativas o judiciales, se encuentren o no directamente bajo su representación;
m) Dirigir, administrar, asesorar, patrocinar, representar o prestar servicios remunerados o no, a personas físicas o jurídicas que gestionen o exploten concesiones de la Administración en el orden estatal, departamental o municipal, o que fueran proveedores o contratistas de las mismas;
n) Retirar, sin previa anuencia de la autoridad competente, cualquier documento u objeto de la repartición;
o) Ejercer una industria o comercio relacionado con las actividades del organismo o entidad del Estado en que presta servicio, sea personalmente o como socio o miembro de la dirección, administración o sindicatura de sociedades con fines de lucro. También es incompatible con toda ocupación que no pueda conciliarse con las obligaciones o la dignidad del cargo;
p) Aceptar comisiones, empleo o pensiones de otros estados, sin autorización del Poder Ejecutivo.

En general, todas estas faltas señalan carencias en cuanto a principios, planes, proyectos, identidad y vocación de servicio público. La visión del gobierno, como una *ventaja* a ser capturada para satisfacer la ambición particular, sin inclinación a la provisión general de bienes públicos al elector. Esto, que se denomina *prebendarismo,* es la recíproca del esquema *clientelista*, que puede definirse como una cultura de reciprocidad particularista, no universalista. El elector reclama al gobernante favores para algunos y no derechos para todos. El gobernante se beneficia de aquello que no beneficia a la colectividad.

Sin embargo, acá no se busca tematizar al individuo ni a sus creencias, sino a los colectivos, y *aquello* que conforma esos círculos virtuosos o viciosos que afectan el desarrollo de las características del capital social y que, aunque sean recolectados a nivel de individualidades, no constituyan rasgos de carácter sino de modalidades de relacionamiento entre las personas. Importa cuál es la red de *vínculos* explícitos, frecuentes y necesarios a través los cuales se gestiona la vida social local, del municipio, del departamento; quiénes son sus *actores* y cuáles son los posibles *efectos de sus prácticas* para conformar una sociedad más articulada, con mayor confianza, mejor cumplimiento de acuerdos, y compromiso colectivo en relación a las carencias que también tienen vigencia.

Solemos nombrar a las carencias como *patrimonialismo, prebendarismo, clientelismo, particularismo,* juegos de astucia sin escrúpulos, basados en la ambición, la codicia, la avaricia, la mendicidad y las relaciones verticales de predominio o de sometimiento, rígidas y descompensadas. La sospecha que puede levantarse al constatar la persistencia y la gravedad de estas carencias de capital social es que, junto a los *marcos de la democracia*, persisten otros *marcos de acción y pensar;* mentalidades que también tienen vigencia, que compiten con los marcos democráticos y, en parte, los eclipsan (Lakov, p6).

El *marco democrático* nos indica que los ciudadanos eligen a sus representantes. Que estos representantes hacen lo posible para garantizar las libertades y propiciar el bien común, como servidores públicos. Aquello cuyo ideal puro es el gobierno *del pueblo, por el pueblo y para el pueblo* (Discurso de Gettysburg del presidente norteamericano Abraham Lincoln). Un ideal que puede considerarse siempre como una *idea regulativa* y, en parte, como una idea *constitutiva* de la sociedad democrática[3]. Forma anhelada a la cual las sociedades reales se aproximan, en

3 Democracia es una idea *conformativa*, porque establece y garantiza mayor participación y libertad en relación otros regímenes políticos; conforma eso que Dahl nombró *poliarquía*, que incluye separación de poderes, sufragio universal, libertad gremial, etc.: Un mínimo histórico de concreción sin el cual no puede hablarse de democracia. Democracia es también una idea *regulativa*, un ideal, un proyecto al cual una sociedad se aproxima; la materialidad del régimen no coincide con el ideal. Se llamó democracia a regímenes que hoy no los consideraríamos democráticos, sin voto de los pobres, grupos étnicos o mujeres, sin derecho a la sindicalización, etc.

mayor o menor medida, sociedades que no están constituidas en su materialidad sólo por estos principios.

En la realidad, el *pueblo* como tal, no existe, sino grupos e individuos que buscan reconocimiento y tienen ambiciones e intereses, en competencia con algunos y en alianza con otros; hay agrupaciones que luchan por intereses diversos, propuestas, proyectos, ambicionando el gobierno para implementarlas o imponerlas (Benjamín, A.). El conflicto, la contradicción son constitutivos de la sociedad. La uniformidad y transparencia no existen. No existe un *bien común* como algo fijo y preestablecido. Se hacen, y están en debate, propuestas que *pretenden* ser fórmulas mejor logradas del bien común en el espacio público. Compiten, pretendiendo ser de más beneficio para la mayor parte de las personas y por más tiempo, perjudicando en menos a un número menor de personas, en forma más aceptable y sin violentar derechos intangibles.

Las formas democráticas entonces estimulan, materializan y garantizan formas de solidaridad y conflictividad ventajosas para la generación y la administración de los bienes públicos, del *bien común,* siempre en debate. Los *principios* de la igualdad, del imperio de la ley, de la meritocracia, de la igualdad de oportunidades deben orientar las buenas prácticas y las regulaciones legales. Y en esta dirección, hay bloqueos que comprometen el buen funcionamiento democrático de la sociedad, la eficiencia y la igualdad.

Estos bloqueos o entropías (contrarios a las sinergias), quizás puedan formularse de esta manera: Una economía no competitiva que no privilegia la eficiencia, el crecimiento, no conduce a la protección de los más débiles frente a los más fuertes, y una política en la cual los intereses particulares no se alinean con los intereses comunes. *Los recursos materiales tienen un peso excesivo en el éxito de las candidaturas políticas, y el poder político tiene un excesivo peso en el éxito económico*. Esto lleva a los conocidos vicios del prebendarismo y del clientelismo político. También, lleva a los vicios de la evasión y elusión fiscal, así como la captura de los gobiernos por los empresarios, que impiden la igualdad de oportunidades y la eficiencia económica. Los empresarios hacen dinero con el poder y los políticos hacen poder con el dinero.

Si bien hay una denuncia diaria de la prensa en contra de políticos corruptos, y esto afecta también a gobiernos territoriales, no a todos, es posible que no sea sino una expresión poco precisa de un problema más profundo y que no figura ni en la discusión pública ni en la prensa. Un anticontrato social, un acuerdo de *facto,* implícito parece influir, según el cual los empresarios sostienen un mínimo bien común, sin provisión de bienes públicos; a cambio de permitir a los políticos administraciones para beneficio propio (prebendarias) o partidistas (clientelistas).

Se trata de un *contrato nada social*, que impide la vigencia del *contrato social* cívico, entre un *prebendarismo - clientelismo político partidario, y el paraíso fiscal empresarial del "país barato"*. Lo que se publica en la prensa y ocupa el sentido común, es que el Estado es malo y corrupto. Luego, no vale la pena contribuir para pagar a ese Estado. Se encubre que sin contribución no puede haber un Estado bueno e íntegro; que aumentar la contribución y el control al Estado disuelve el círculo vicioso.

El trabajo se enfocó en el Departamento Central, por varias cuestiones. Algunas de ellas por motivos programáticos, y no por fundamentos teóricos o metodológicos. Después de haber hecho un inventario del capital social, con la mayor extensión y detalle que fue posible (Rodríguez y otros), correspondía acercarse a un territorio más puntual. Ese fue el Departamento Central. Ahí se encuentra la mayor concentración de la población en un espacio menor; casi tres, de los seis millones de habitantes del país. Si le sumáramos la capital, este número aumentaría.

Central, es la más tradicional de las regiones del Paraguay, la que ha tenido mayor continuidad en el poblamiento y en la memoria colectiva. El dominio de este estudio ha sido conformado por las 19 comunas que lo conforman, y los vínculos que se pudieron observar dentro del mismo y con el Gobierno Central, en el año 2014. Las cuatro comunas donde sus dirigentes recelaron el desarrollo del estudio, fueron menos estudiadas.

El trabajo no pretendía dar una visión completa y específica de cada comuna por separada, sino buscar pautas repetidas y prevalecientes, estudiadas en más de una entrevista realizada en cada municipalidad, no centradas en los informantes sino en su testimonio experto, y en triangulaciones posibles (coincidencias entre fuentes independientes distintas).

Para elaborar esquemas de los vínculos, se utilizó la técnica del *sociograma*, la cual se emplea para estudiarlos dentro de pequeños grupos. Se estudió así los vínculos de los colectivos dentro del territorio gobernado por las municipalidades, de tal manera a tener un mapeo de los mismos, y de protagonistas territoriales, a los cuales se interrogó para dar legibilidad a la información recolectada en entrevistas con dirigentes de la municipalidad (intendentes, miembros de la Junta Municipal), o de la sociedad civil (cooperativistas, periodistas, sacerdotes, profesionales, dirigentes de las ONG) de las comunas.

Se ha hecho difícil observar el condicionamiento de los procesos de crecimiento económico y la circulación del poderío político. Eso está complejizado por el hecho de que, buena parte de los procesos del gobierno son ajenos a las poblaciones y tienen un ámbito nacional, o multinacional. La comuna es el eslabón de cadenas más amplias. En algunos casos son apenas sede de relaciones de enclave, cuya lógica es mucho más amplia que el territorio municipal o departamental. Se contó

con poca tradición de análisis social y político territorial, el trabajo de los Sergice, de hace ya 60 años, no inspiró seguidores.

Las ciencias sociales se han ocupado poco de las regiones y las ciudades. Los prejuicios del sentido común simplifican las relaciones territoriales como la *capital* y el *interior*; la ciudad y el campo, conceptuado como un afuera (*okara,* significa afuera en idioma guaraní). La capital se define en estas categorías, que están codificadas en el lenguaje habitual, como un *exterior* o espacio público y común en relación a ese *interior* doméstico no urbanizado; y, como un *adentro* (habitado, urbanizado) de ese afuera menos habitado y urbanizado.

Una descripción lógica del ajuste de las personas a las normas (Bicchieri 2005, p29) puede expresarse dentro de la teoría de los juegos, donde este ajuste es condicional y se define como relaciones de colaboración y de competencia, combinadas. Uno, ego, se ajusta a las reglas en determinadas situaciones cuando los demás lo hacen, esperan que uno lo haga, y cuando uno puede ser sancionado. La vigencia de una norma es *contexto-dependiente*. Depende de las expectativas de cada uno y de las de los demos[4]. Esto significa que, dado un conjunto de normas conocidas, el ajuste o no ajuste del individuo a ellas dependerá (en términos de probabilidad) de las expectativas de uno y de la sanción de los demás, y recíprocamente. El déficit normativo comentado (como clientelismo o prebendarismo), tiene que estar entonces motivado por lo que esperan del líder los demás líderes, aquellos con los cuales entra en colaboración o con quienes compite; y, también por la expectativa de los seguidores, aquellos que le apoyan y los que se le oponen.

Esto conceptúa a las normas sociales como un proceso donde el comportamiento de cada uno puede modificar las normas ajenas, o sustentarlas, según las opciones del juego político y de los efectos de cada opción, siempre que se trate de un conjunto suficientemente grande de aquellos en relación a los quienes cada uno construye sus expectativas. Para Bicchieri, el subconjunto "suficientemente grande" de seguidores puede constar de una sola persona con incidencia. Las transferencias condicionadas, como política de Estado, por ejemplo, fueron

4 Según Bicchieri, las condiciones formales para que una *norma social* R exista realmente, esto es, tenga vigencia, son las siguientes: Que R sea una Regla del comportamiento para las Situaciones del tipo S, donde S puede ser representado como juego de motivación mixta. Entonces decimos que R es una norma social en una población P si existe un subconjunto suficientemente grande Pcf ⊆ P (subconjunto integra o coincide con la población) tales que, para cada individuo i ∈ Pcf: (que pertenece al subconjunto), tiene lugar los siguientes. Contingencia: i (el individuo) sabe que una regla R existe y se aplica a las situaciones del tipo S; Preferencia condicional: i prefiere conformarse con R en situaciones del tipo S, a condición de que: (a) Expectativas empíricas: i cree que un subconjunto suficientemente grande de P se conforma con R en situaciones del tipo S; y, una de dos, (b) Expectativas normativas: i cree que un subconjunto suficientemente grande de P espera que i se ajuste a R en situaciones del tipo S; o (b′) Expectativas normativas con sanciones: i cree que un subconjunto suficientemente grande de P espera que i se ajuste a R en situaciones del tipo S, prefiere que i se ajuste y puede sancionar éste comportamiento. (traducción libre, pág. 11)

formalmente iniciadas en el gobierno de Nicanor Duarte Frutos, aunque en dimensiones pequeñas. Después que el siguiente gobierno le diera un peso mayor, los subsiguientes ya no pudieron volverse atrás sin un negativo "costo político", como se dice en el lenguaje práctico.

La ganancia o costo (sanción) tienen mucho que ver con la transparencia que hace que el comportamiento sea publicitado, y ella se relaciona con los pactos concertados. Este enfoque, al mismo tiempo señala que se trata de una opción individual, de un problema colectivo, y que es transformable por los actores. No se trata de un problema meramente personal, ni solamente colectivo. Es verdad, que siendo la política el arte de obtener y permanecer en el gobierno, y que cada uno se encuentra con ciertas normas vigentes, el actor que no las cumpla puede simplemente no llegar o no permanecer en el gobierno; no ser más electo o reelecto. Pero tampoco se trata de una estructura inamovible, sino de un juego dinámico y también modificable.

LOS ACTORES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL

Gobierno Central

El Gobierno Central no es un actor meramente territorial, pero tiene una acción local. La presencia local del *Gobierno Nacional* se instrumentaliza, fundamentalmente, a través de las gobernaciones, las secretarias de Estado, y aquellas que dependen del Gabinete Presidencial, las cuales tienen sus instituciones departamentales, regiones sanitarias, y agencias regionales. Los ministerios con mayor presencia territorial son los de Salud, Educación, Obras públicas y Agricultura, así como el Servicio Nacional de la Vivienda y el Hábitat (Senavitat). El Ministerio de Hacienda transfiere fondos de los royalties, del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide) y del Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación.

Hay una conducción de políticas y servicios a nivel nacional. Instancias de coordinación intersectorial nacional, departamental y distrital; representación territorial de entes de nivel nacional que conviven con las instancias del ámbito municipal, y a veces departamental; y, unidades de servicios y atención que son municipales, aunque a veces actúan en un ámbito mayor y que están en relación con las autoridades y la sociedad civil en varios niveles, como los hospitales o colegios regionales.

Las relaciones jerárquicas se interrumpen en sentido jurídico, ya que hay *autonomías* en lo departamental y en lo municipal. Esto abre muchas oportunidades y necesidad de relaciones horizontales de coordinación en la planificación y el control. Se crean también zonas grises de jurisdicción. La cadena de mando se sustituye con las *afinidades* y la influencia, para la *asignación de recursos* en monto y prioridad. Por ejemplo, los beneficios de los fondos nacionales no son necesariamente proporcionales a los contingentes de necesidades locales, como la pobreza o la extrema pobreza.

El desarrollo administrativo está lejos de haber sido consensuado en su aplicación. La autonomía, además, funciona a veces como un argumento para *no rendir cuentas*, y las rendiciones de cuentas de la ejecución de los fondos nacionales transferidos presentan carencias que inducen a priorizar o postergar los desembolsos,

sin que a corto plazo se hayan resuelto las carencias o la falta de competencia administrativa que suponen. La poca efectividad de la planificación estratégica complejiza estos vínculos, ya que aumenta la imprevisibilidad y la arbitrariedad de los presupuestos públicos.

Esto no debe oscurecer lo positivo de una descentralización para el desarrollo democrático. El ultracentralismo de la sociedad autoritaria avasallaba los particularismos locales. Hoy hay problemas de articulación entre lo nacional y lo local, de relación entre lo político y lo administrativo, y de representación a instancias nacionales y territoriales. Pero, hay una dinámica que está permitiendo la representación y la gestión de intereses que anteriormente estaban desatendidos.

Gobernación

Según la constitución, "El gobernador representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional" (161). La Ley 428/1994, que establece la *Carta Orgánica del Gobierno Departamental*, define que es una

> ...persona jurídica de derecho público y goza de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, dentro de los límites establecidos por la constitución y las leyes (art 1).).

Este estatuto está complejizado por dos cuestiones. El de gobernador, así como el de cada miembro de la Junta Departamental, es un cargo electo. La ley define al Gobierno Departamental como autónomo. Eso le da un prestigio propio y lo vincula a su electorado, a quien debe su mandato, ante quien debe hacer promesas electorales y rendir cuentas. Pero, la gobernación no es agente recaudador y esto le priva de autonomía real. Su presupuesto básico proviene del Presupuesto General de la Nación (PGN), una ley nacional. Además de las transferencias del Gobierno Central, los municipios le otorgan el 15 % de su impuesto inmobiliario, a través del gobierno central. Este marco institucional hace que el gobernador tenga una situación ambigua, representando al mismo tiempo al *ciudadano* del departamento y al *poder ejecutivo.*

Finalmente, el gobernador debe hacer *aprobar* sus presupuestos y disposiciones por la Junta Departamental, donde está representada la ciudadanía *departamental,* lo que oscurece aún más su función de representante del poder ejecutivo, como lo hace un Ministro, sin ningún contrapeso.

La constitución dice que el gobernador debe coordinar con los municipios, ante quienes no tiene una prevalencia jerárquica, cuando hay acciones que involucren a más de un municipio, pero no es un mediador obligatorio. Los municipios

pueden coordinar sus acciones sin participación del gobernador. En la medida que los *Consejos de Desarrollo,* que están precedidos por el gobernador, tengan fuerza y capacidad de coordinación, gestión y recursos, las gobernaciones tendrán más influencia. Pero estos consejos hoy no son determinantes. En cambio, la gobernación cumple una importante función de redistribución; invierte el 15 % del impuesto inmobiliario entre las comunas con menor ingreso.

En la práctica, la gobernación tiene una ascendencia mayor entre los municipios más pobres, que suelen ser los más pequeños, y menor en los municipios más poblados y de mayor ingreso. Con el uso de los royalties de las hidroeléctricas, ha aumentado también el peso de las gobernaciones.

El ejecutivo departamental suele tener secretarías de educación, salud y agricultura, que son contrapartes y a veces intermediarios de las instancias nacionales. Hay una intervención de mediador o de gestor sobre los *flujos asistenciales*, según criterios más o menos particularistas y el estilo de las administraciones.

Municipalidad

Según la ley 426,

> *El Municipio es la comunidad de vecinos con gobierno y territorio propios*. Tiene por objeto el bienestar de la comunidad, el desarrollo de los intereses locales y la promoción de la participación ciudadana (Paraguay, 2010)

Un gran cambio tuvo lugar con la Constitución de 1992, ya que, desde entonces, los ejecutivos municipales, así como los cuerpos legislativos, son electos en elecciones competitivas con votos de los vecinos. El municipio, instancia fundamental de la descentralización establecida por mandato constitucional, se encuentra en un lento proceso de institucionalización. En las estimaciones para el 2004, un 5 % del presupuesto público era local. La gobernación tenía el 1 % y el 4 % era municipal[5]. Y, sacando las municipalidades mayores, las demás tienen presupuestos más pequeños. La pulverización e insolvencia municipal es lo corriente.

5 Las estimaciones actuales indican un lento aumento de estos montos. Los impuestos municipales han subido poco, y las transferencias del Gobierno Central han creado cierta pereza tributaria, más en los municipios pequeños. Municipios y gobernaciones canalizan fondos estatales y eso les da cierta dinámica, pero dentro de los límites de una fiscalidad pobre. Los municipios cobran impuestos inmobiliarios urbanos, pero mucho menos de los impuestos sobre las propiedades rurales que podrían ser una fuente importante para los más pequeños y menos urbanizados.

Descentralizar un gasto público pequeño es una amenaza para el Gobierno Central, cuyo presupuesto es el 12 % del Producto Interno Bruto (PIB)[6]. El intendente tiene una Junta Municipal que oficia de poder legislativo, con las atribuciones correspondientes.

El gobierno municipal tiene dos ramas, la ejecutiva (Intendencia) y la legislativa (Junta Municipal), los fondos provienen de sus ingresos *tributarios, no tributarios y de las transferencias* del Gobierno Central. Las transferencias provienen fundamentalmente del tesoro, de los *royalties* de las hidroeléctricas y del *Fonacide*. En un municipio grande y relativamente próspero, como Luque, los ingresos propios son del orden del 60 % y los recibidos en transferencia son del orden del 40 %. En municipios más pobres y pequeños, el monto relativo de las transferencias puede ser mayor que los recursos propios.

Salud

Las instituciones de servicios de salud son las unidades de salud familiar, los puestos de salud, los centros de salud y los hospitales, cuyo desarrollo ha crecido en los últimos años ante la demanda de servicios, y palanqueada por una política de atención creciente al ciudadano con la democracia, así como la nueva constitución de 1992, que tiene un neto contenido social. Las administraciones se ocupan más de gastos sociales, sobre todo a partir de 2008, cuando el tema se volvió objeto de mayor énfasis con el abandono de las políticas neoliberales que habían tenido vigencia en las décadas precedentes.

Hemos creado esta categoría actoral por la semejanza funcional que tiene el área para dar una visión sintética de los actores territoriales[7]. Y lo que aquí se incluyen son los servicios públicos de salud, no los que se vehiculizan a través del mercado.

Educación

Algo similar pasa con el sistema educativo. La urbanización, la globalización, la modernización impulsan un reclamo de mayores servicios educativos; con más fuerza cuanto menor sea el nivel escolar. Se reclama más educación primaria que secundaria, y más secundaria que media y superior, aunque haya reclamos a todos los niveles. La oferta de educación privada es mayor cuanto más alto sea el nivel educativo, mientras que la oferta del sector público es menor. Aunque la democracia ha aumentado los gastos en educación y la cobertura ha mejorado,

6 En América Latina la presión tributaria es de 20 %, en los Estados Unidos de Norteamérica está cerca del 30 % y en la Unión Europea cerca del 40 %.

7 Cada instancia, cada unidad asistencial tiene especificidad. En mayor medida la tienen los Consejos de Salud, cuyo funcionamiento no es asistencial. Lo que unifica el ámbito es que estas entidades tienen para el ciudadano un funcionamiento semejante.

hay toda una tensión sobre las exigencias de excelencia. La educación es fuente de prestigio y de competencias. Los reclamos de inclusión tienen tanta fuerza como los reclamos de excelencia.

Ayuda Externa

La *ayuda externa,* o cooperación internacional hace posible la existencia de muchas Organizaciones No Gubernamentales (ONG), que asisten sobre temas ecológicos, sociales y culturales. Incorporan temas a la localidad, completan presupuestos gubernamentales; son también caja de resonancia externa sobre problemas locales, razón por la cual adquieren cierta fuerza adicional. Ni el Gobierno Local ni otras entidades quieren conflictos que transciendan el territorio.

Hay también recursos endógenos tributarios para las ONG, aunque la mayor parte de la ayuda es externa y viene para el sector público. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), por ejemplo, o la Agencia para la Cooperación internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), o la Unión Europea (UE) han financiado proyectos que dieron apoyo a las administraciones regionales en temas puntuales.

Obras y Servicios al Gobierno

La categoría actoral *obras y servicios al gobierno*, fue incluida como actor territorial público tomando en cuenta que los municipios y las gobernaciones, y los gobiernos en general, juegan un rol fundamental en la demanda de bienes y servicios, sobre todo local. Los contratos se realizan parcialmente por mecanismos de mercado conocido, ya que el gobierno es un comprador mayorista, casi monopólico, y no se da el caso del mercado. Las garantías de que se haga una transacción justa se regla, por ejemplo, con la obligación de requerir varias ofertas. Pero ninguna garantía es tan eficiente como para garantizar la transparencia, ya que hay posibilidad de simular la competición, o elaborar Términos de Referencias que favorezcan a uno de los competidores. También, están las excepciones de compra directa.

Entonces, las relaciones del empresariado con el gobierno influyen en la concesión de las obras. Así como el gobierno es proveedor de puestos de trabajo para la población trabajadora, es proveedora de contratos para los empresarios. Las *obras* tienen otra centralidad y significado diferente en las relaciones con los vecindarios. Ellos se benefician con las obras públicas, y dados los fondos escasos, reclaman que una obra se realice en el propio barrio.

ACTORES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Cuando se trata de unidades físicas, como las personas, el uso de los sociogramas no requiere reflexión ni cuidado. En esta investigación se trata de actores colectivos, que no siempre están institucionalizados, que no siempre constituyen unidades jurídicas o sociales, porque a veces es un campo actoral. Las opciones para definir un elenco determinado de actores, está a medio camino entre las que aparecen en el discurso de las personas *entrevistadas*, y las supuestas o propuestas por el *entrevistador*. Aquello que se sabe de casos estudiados en la *literatura sociológica* (Arocena, Boisier, Carvacuore, Madoery)[8] y lo que viene a emerger como necesidad explicativa de situaciones observadas.

Familias

Para describir la sociedad tradicional territorial fue necesario hacer referencia a las *familias*. Ellas conforman una red en los vecindarios. Los asentamientos están influidos por las relaciones de parentesco, sobre todo en las zonas rurales y populares. Muchas veces, la mujer vivirá en un terreno proveído por la familia del cónyuge, el cual se fracciona. Los alquileres no son frecuentes (menos del 10 %), las compras inmobiliarias son difíciles, el 25 % de los asentamientos urbanos son ocupaciones (Senavitat y otros, p13).

Sin servicios crediticios accesibles, ni ingresos monetarios continuos y solventes para el endeudamiento, no es lo común la adquisición de un nuevo inmueble para nuevos núcleos familiares rurales, salvo en los estratos más pudientes. Los déficits de viviendas estaban calculados por su titular, en el 2010, en un 64 %. El 54 % correspondiente a déficit en las viviendas existentes y 10 % a viviendas faltantes (ABC color, 2010). Con redes familiares se gestiona el poblamiento.

La dinámica intergeneracional de los asentamientos rurales, tiene un horizonte de informalidad jurídica y de escasez crónica. La demografía se expande en forma continua, mientras que las fronteras del asentamiento lo hacen en forma

8 La búsqueda de actores territoriales no constituye solo un objeto de investigaciones. Está formulada también por los problemas prácticos de la gestión del territorio. Quiénes actúan, piden, impiden, reclaman influyen, necesitan, etc., en relación a la acción del sector público y en relación a actuaciones colectivas.

discontinua. La dinámica del poblamiento viene regulada por la familia, a veces por las emigraciones informales, no por el mercado sino por la política. Hay eventos de repartos de tierra vinculados a movimientos sociales y a iniciativas públicas[9]. La red familiar se prolonga en otras instituciones.

La falta de formalización sacramental o legal de las alianzas en la tradición paraguaya no ha recibido una explicación suficiente[10]. Potthast (1988), ha investigado el tema con estudios historiográficos, y concluye que lo que hizo que la normativa social nupcial no siga la normativa católica romana fue la débil autoridad del clero y la existencia de otras normas preestablecidas. En otros ámbitos, donde no había normas alternativas, o donde la autoridad del clero fue mayor, zonas rurales de influencia jesuítica, las normas nupciales católicas fueron adoptadas igualmente que las demás: los niños se bautizan, los difuntos son honrados con ceremonias sagradas, el culto se practica en las ceremonias semanales y en las festividades anuales, como la Semana Santa y las fiestas patronales.

La normativa nupcial tradicional popular no constituye una falta de religiosidad, sino otra normatividad. Paraguay es el país con más católicos de Sudamérica (PewResearch Center). No puede ser asimilada a las nuevas tendencias de secularización de la cultura en Paraguay, que también tienen lugar, como en la cultura europea juvenil contemporánea pero con poco vigor.

La carencia de propiedad influye. La distinción entre la filiación natural y legítima no tenía efectos desde el punto de vista de la herencia, porque la paraguaya es una sociedad con pocas propiedades. Otro condicionante fue la escasez de religiosos y servicios religiosos. Durante las giras pastorales, los obispos celebraban numerosas bodas, lo que muestra disponibilidad de muchos consortes a sacramentalizar sus nupcias. Pero esa no ha sido una presión social endógena. Argumentos expresados por las parejas para no contraer nupcias, se refieren a la escasez de recursos para celebrar la fiesta nupcial. En cualquier caso, las normas sociales comunitarias del festejo prevalecían, en este caso, sobre los mandamientos de la jerarquía.

Hay cierto rechazo a la legislación eclesiástica o, por lo menos, a la interpretación popular de esta legislación, según la cual el matrimonio *obligaba* a la mujer a permanecer sujeta al varón, aun en el caso que este no sea proveedor ni trate a su señora con respeto. Al casarse formalmente, la mujer perdía el derecho a abandonar al marido incumplidor o maltratador. El casamiento también obligaba al marido a

9 Según Hugo Jiménez de Recalde, consultor del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), en el marco de la reforma agraria se distribuyeron entre 1940-1951: 9451 hectáreas; entre 1951-1963: 90676 hectáreas; entre 1963-2002: 301917 hectáreas; y entre 2002-2014: 1472259 hectáreas. ABC Color, 30 de junio, 2014 edición digital.

10 A inicios del siglo actual, el 50 % de las mujeres entre 15 y 40 años eran solteras, desde el punto de vista jurídico y religioso (Potthast, B. p 131).

la fidelidad que muchos varones prefieren eludir, permaneciendo solteros tenían una fuente de prestigio masculino altamente valorado en el marco de una relación discriminatoria.

Finalmente, estas normas pueden ser consideradas un elemento cultural subyacente, una arqueología de costumbre más antigua. Las familias paraguayas tuvieron poco aporte de mujeres españolas; ellas inmigraron en una cantidad mucho menor que los varones. El peso de la cultura familiar local tradicional se mantuvo importante. La familia local guaraní era matrilineal.

La mujer residía y obtenía protección y sujeción en la familia del padre y del hermano varón, no de la familia del marido. El varón confiaba la crianza de sus hijos al *rovajá* (cuñado, en idioma guaraní) del lado de su cónyuge. En reciprocidad, atendía preferencialmente a los hijos de sus hermanas y cuñados del lado fraterno. El "avunculado", más que el patriarcado, establecía el régimen familiar nativo guaraní tradicional. Al final, la mujer, y su descendencia, tenía dos proveedores posibles; la familia de origen o la del cónyuge. En una familia ampliada, ese peso es muy fuerte. El 45 % que no se casa, se mantiene cercano a la familia de origen de la madre, como recurso o proveedora fundamental.

La familia se prolonga en la *vida religiosa*. Altares domésticos de las más importantes familias, en algunos casos, llegaron a ser los *Oratorios* para los parientes y vecinos cercanos. Y estos pudieron transformarse en *Capillas* del barrio. Algunas llegaron a ser *iglesias* de las parroquias. Con el crecimiento de las colectividades, la religiosidad popular y doméstica se prolongó desde el espacio privado al comunitario, y desde ahí convergió hacia el institucional de la Iglesia Romana. Es verdad que la exclusividad del catolicismo romano está menguada desde mediados del siglo XX por el desarrollo del protestantismo y, más secundariamente, por cultos no cristianos. Adicionalmente, hay disminución de la práctica del culto.

La familia se proyecta también en la *militancia partidaria*. La familia es liberal, colorada, comunista o, incluso, es familia de insurgentes. Esta proyección de la familia en la política tiene jerarquías. Los *seguidores* con sus familias de clientelas y los *caudillos* con sus familias de líderes proveedores. Cada compañía o colonia, cada barrio o asentamiento tiene sus familias dirigentes y familias seguidoras, aunque estas no sean estructuras inalterables. La pertenencia política tiene varios componentes de memoria colectiva. Memoria de persecuciones, de honores, de favores recibidos, de prestigio personal, del carisma de las jefaturas, de promesas, de protección, temor y palabras empeñadas.

Los jefes locales están en competencia por obtener seguidores y son, finalmente, intermediarios entre el más lejano mundo del poder, del prestigio y del dinero y la vida cotidiana local, no desprovista de desventura e infortunios. Si estos

intermediarios no prestan servicios materiales o inmateriales que mejoren la vida de la gente, pierden prestigio. Es fundamental en los liderazgos ser intermediarios entre los que mandan y los que más necesitan.

El poder del Estado no cancela toda la autonomía de los mediadores, que en el pasado habían sido, sobre todo, terratenientes, almaceneros y notables (cura, médico, abogado, maestra), que mantienen alguna cuota de influencia incluso en tiempos de oposición. De lo contrario, no podríamos explicar que existan liderazgos liberales después de tres generaciones de gobierno colorado, y que en el pasado ocurriera la inversa. Aun sabiendo que durante el periodo colorado se dieron masivas afiliaciones doble y otras simulaciones, la inercia de fidelidad a los linajes partidarios en alguna medida se mantuvo.

La familia se proyecta directamente en la *economía*. En la sociedad más popular y rural, la tenencia de la *tierra* definía, junto con la tenencia del capital *mercantil* y el *ganado*, las jerarquías sociales, desde las familias más pudientes hasta las más humildes. Suele haber apellidos de tal o cual partido; apellido colorado o liberal. Suele haber dirigentes de tal o cual apellido; apellido de dirigentes zonales. Una costumbre arraigada es que el líder es quien paga los gastos comunitarios, sea del culto, del deporte, del vecindario o del partido. Luego, ser económicamente más rico es una condición que hace posible el liderazgo.

Iglesias

Los templos son parte del paisaje municipal y subdistrital, con sus *iglesias, capillas y oratorios*. Dijo un sacerdote: estos no son edificios, *son colectividades* que hacen estas construcciones. En los censos, para identificar una unidad de poblamiento o comunidad, se miran en el mapa las capillas y las canchas de fútbol. Donde hay un templo o una canchita, existe una comunidad.

En la narrativa católica, la Iglesia tiene propuestas alternativas, no siempre concordantes. Por un lado, *la ciudad de Dios o pueblo de Dios duplica* al mundo material, corre en paralelo, conforma otro reino que no es de este mundo. Por otro, la Iglesia busca formar parte del Estado, de este mundo, conforma e integra el Estado. Hasta la democratización, la Iglesia romana había sido la religión del Estado. Hoy, sigue teniendo un estatuto paraestatal. *"Las relaciones del Estado con la Iglesia católica se basan en la independencia, cooperación y autonomía"* (Constitución Nacional, art. 24), el mismo texto del Concordato firmado entre el Estado italiano y el Estado del Vaticano, en 1928. Este conformó un Estado dentro del Estado italiano. En la Constitución Nacional paraguaya "Se reconoce el protagonismo de la Iglesia católica en la formación histórica y cultural de la Nación." (art.82), protagonismo que no se le reconoce a nadie más.

El Estado otorga estas prerrogativas a cambio de neutralidad partidaria. Y, de hecho, la Iglesia católica ha funcionado como un espacio *colectivo* o común, en donde "cristiano" y "humano" se identificaban. Esta neutralidad refiere sobre todo a los partidos tradicionales, que competían por el poder a través de guerras civiles y hoy compiten a través de los votos. La neutralidad eclesial se ve menguada por la práctica de acercarse a los poderosos y ricos, así como por la actitud contraria, la "opción por los pobres". Estas diferencias estuvieron menos vigentes cuando el Estado, el gobierno y el partido de gobierno no se diferenciaban en forma clara ni suficiente, o llevaron a enfrentamientos[11].

Las organizaciones de menor jerarquía dentro de la Iglesia son laicas, y tienen gran componente femenino. La catequesis, las festividades anuales, las organizaciones apostólicas, las comisiones procapilla o proeventos, funcionan a base del trabajo voluntario de los y, sobre todo, las laicas, una asimetría igual de importante tiene lugar entre los religiosos y las religiosas.

Los políticos ven en la Iglesia un poderoso medio de opinión. Una inmensa parte de la población acude a escuchar las prédicas sacerdotales. En ellas, los temas sagrados se asocian a los temas profanos. Como el clero no tiene intereses particulares comprometidos en los conflictos y desacuerdos sociales y políticos, es visto como imparcial. A veces, hay una relación tensa entre el compromiso con la prédica y la autoridad moral imparcial. Mucho compromiso con alguna de las partes hace que el antagonista la considere del partido adversario. "El cura es liberal", "El cura es colorado". Pero muy poco compromiso, hace que sus consejos sean abstractos. "El cura no se mete ni hace nada". Esto dependerá del carisma individual del sacerdote. Cuando se trata de una autoridad moral e intelectual tiene incidencia, se comprometa o no. Cuando no la tiene, incide poco.

La Iglesia tiene una fuerte presencia en la asistencia a las poblaciones vulnerables y en actividades de mayor solidaridad y consenso: poblaciones indígenas, niños y niñas de la calle, poblaciones pobres. Actividades educativas y de salud; donde hay emergencias sociales, hay actividad de los religiosos.

La fuerza de la institución está dada por la memoria, la creencia de la inmensa mayoría, la infraestructura, la movilización, la cercanía a la gente, el prestigio de la institución milenaria que ha acompañado la historia y que dio identidad a la civilización. Es la institución con mayor apoyo, según las encuestas. Se atribuye un estatuto intangible. En algunos temas, la parroquia mantiene un férreo *derecho al*

11 Diferencias entre Iglesia y Estado son y han sido parte de la historia. Durante el imperio español llevaron a las guerras guaraníticas y a la expulsión de los jesuitas. Con la independencia y la formación de la república, las encíclicas legitimistas enfrentaron al papado con las naciones creadas; también el laicismo y el patronato fueron motivos de querella.

veto; son anatemas la contracepción, la educación sexual, la salud reproductiva, el concepto de género, el divorcio, el aborto voluntario, el matrimonio igualitario, la eutanasia y la homosexualidad.

En su cotidiano, la práctica religiosa acompaña y da sentido colectivo a la biografía de cada persona, en el seno de la familia. En ese marco familiar, cada uno de sus miembros es apelado en sus episodios más significativos: nacimiento y adquisición de nombre (bautismo), responsabilidad (confesión y comunión), adultez (confirmación), boda (matrimonio), y muerte (extremaunción, responso).

Hay un proceso de secularización mundial, y también en Paraguay. "Donde llega la luz, termina la parroquia", en las palabras de un viejo sacerdote[12]. Con ella, la autoridad del cura disminuye, las relaciones sociales profanas aumentan, se desarrollan otras instituciones, como la escuela y las recreativas, la endogamia de las familias y los vecindarios disminuye, los medios de masas tienen más audiencia, la comunidad local tiene menos incidencia sobre el individuo. Se establecen vínculos más frecuentes con otras personas, fuera de la familia, los vecinos y la parroquia.

Vecindarios. Asentamientos. Barrios. Comunidades. Comisiones. Juntas

Las municipalidades tienen dos estructuras locales subdistritales: Las Comisiones Vecinales (CV) y las Juntas Comunales de Vecinos (JCV). (Ley Orgánica Municipal, art. 10)

Según la ley, las *Juntas Comunales de Vecinos* (JCV) son definidas como:

> Las Juntas Comunales de Vecinos son organismos auxiliares de la Municipalidad con asiento en las compañías, colonias y barrios. Son creadas por Resolución de la Intendencia Municipal, con acuerdo de la Junta Municipal. (Sección 4, De las Juntas Comunales de Vecinos, Articulo 57.- Carácter y Creación).

Las *Comisiones Vecinales* (CV) están establecidas de forma menos precisa en la ley:

> La organización, funcionamiento y otros aspectos relativos al régimen jurídico de las Comisiones Vecinales serán determinados por Ordenanza. El reconocimiento de las Comisiones Vecinales creadas, será efectuado por resolución de la Intendencia Municipal. (Sección 5, De las Comisiones Vecinales, Artículo 65.- Creación, Organización y Funciones)

12 Según la Encuesta Mundial de valores, el desarrollo económico se correlaciona con la disminución de la religiosidad, salvo excepciones, como los Estados Unidos de Norteamérica (Ordoñez).

Las JCV son más *formales* y tienen mayores atribuciones, como ser agentes de *recaudación*; son formalmente creados por la Intendencia, suelen tener lugar en localidades lejanas de la capital distrital y, en algunos casos, tienen vocación de conformar un nuevo municipio. Están formadas por familias y personas notables en términos de influencia, constituyen una sucursal del Gobierno Municipal. La JCV tiene como propósito la descentralización o, por lo menos, deslocalización del gobierno.

Las CV son, en general, más espontáneas, inestables y populares. Son reconocidas u homologadas, no creadas por el intendente. Muchas veces, no sobreviven al propósito que las originó: empedrado, puente, muro de protección, plaza u otra organización del espacio público. Las CV, tienen como interés fundamental fomentar la *participación ciudadana*. La influencia política se da con operadores de base que, en algunos casos, constituyen la iniciación de liderazgos, algunos de los cuales después pueden ambicionar a mayor influencia y presentar candidaturas a puestos de más jerarquía.

Las CV son un escenario de competencia y alianzas entre los partidos políticos, a través de sus líderes de base. Sus autoridades nombradas suelen pertenecer al partido del Gobierno Municipal, que tienen más probabilidad de obtener apoyo de la institución pública para sus reclamos. Esto ha venido cambiando; negar asistencia a una Comisión Vecinal por no ser oficialista, ya resulta menos aceptable.

Partidos Políticos, Oficialismo y Oposición

La asimetría entre los partidos políticos tradicionales, el colorado y el liberal, fue disminuyendo después de la transición. Al inicio de esta, una red de seccionales y subseccionales coloradas cubrían todo el país, y sólo ellas lo hacían. La *subseccional*, pasó a ser sustituida por caudillos de base, referentes u operadores. El partido liberal tenía comités, pero no subcomités. Igualmente, la identidad y fuerza de los partidos *tradicionales* es muy sólida; el porcentaje de afiliados, en relación a la población ciudadana, es excepcionalmente alta. La inmensa mayoría de las familias pertenecen a uno u otro partido.[13]

13 La idea de Richard Katz y Robert Mair (1998), es que en occidente opera una tendencia a que los partidos sean parte del Estado, partidos cártel; por el financiamiento, la profesionalidad, los grados de consenso y, que establezcan más vínculos de colaboración que de competencia con los que comparten la mayor parte del electorado.

Tabla 1. Tipos de partidos políticos, un esquema.

TIPOS DE PARTIDO	PERÍODO HEGEMÓNICO	TIPO DE SUFRAGIO	OBJETIVOS	DINÁMICA DE COMPETICIÓN ELECTORAL	TIPO DE MILITANCIA	FUENTE DE RECURSOS
PARTIDO DE ELITES	Siglo XIX	Sufragio censitario	Distribuir privilegios	Gestionada y controlada	Escasa y elitista	Contactos personales del candidato
PARTIDO DE MASAS	1880-1960	Sufragio extendido / sufragio universal	Reformar/ cambiar la sociedad	Movilización del electorado	Masiva, homogénea y activa	Cuotas y contribuciones de los militantes
PARTIDO MULTI-COMPRENSIVO	1945-	Sufragio universal	Mejoras sociales (sin cambio estructural)	Lucha partidaria por el electorado común	En declive, heterogénea y más pasiva	Contribuciones de diversas fuentes
PARTIDO CÁRTEL	1970-	Sufragio universal	Política como profesión (político gestor)	Coordinada entre partidos dominantes	Escasa, sin funciones relevantes	Subvenciones estatales

Fuente: Adaptación de Katz y Mair (1995)

El partido político paraguayo tradicional, colorado o liberal, nacido en el siglo XIX, tenía características que no se encuadraban directamente dentro de los modelos más frecuentes, tales como *Partido de Élite, de Masas, Multicomprensivo o tipo Cártel*. En la dicotomía de Duverger (1957), partido de masas o partido de cuadros, los paraguayos eran partidos de masas. Tienen afiliados a la inmensa mayoría de la población electoral. Fundados a fines del XIX, movilizaban un electorado propio, tenían una militancia masiva, homogénea, activa. Pero, los partidos de masas a los que se refiere Duverger son partidos que compiten en un entorno democrático, y ese no era el caso del Paraguay, donde los cambios de gobierno se debían a golpes de Estado o a guerras civiles, no a los resultados electorales. Eran partidos de masa predemocráticos.

En otras cuestiones, se ajustan al modelo. Como partidos de élites, el objetivo era *distribuir privilegios*. Se atribuye a Natalicio González, intelectual de la ANR y expresidente de la república, haber dicho "No debe quedar un solo colorado pobre" (Oxley Ynsfrán). Correlativamente, en tiempos de predominio liberal, la oposición colorada se reducía a una minoría, porque su incidencia o posibilidad de acceso al gobierno a través de las urnas era nula, salvo una excepción, no presentaban candidatos a la presidencia de la república.

Cuando el partido en el gobierno se dividía, la oposición se aliaba con una fracción oficialista disidente, con la cual llegaba al gobierno y a la que luego lograba desplazar. Así se iniciaba el predominio de un partido que duraba décadas. En el siglo XIX y a principios del XX, el partido de gobierno era un partido no democrático de masas. El partido opositor funcionaba entonces como un partido de cuadros,

que hacía oposición de principios[14]. Eso ha cambiado con la democracia. El método proporcional (d'Hont), dispersó la representación; se estableció la libertad política y un sistema electoral competitivo. Entonces, esa tendencia a ser partido único, o casi único, se cambió por un partido asociado, tipo Cártel, en el sentido de Richard Katz y Peter Mair.

Los partidos políticos *mayores,* desde la democratización, compiten, pero también hicieron fuertes pactos que los fortalecieron, dando como resultado que los otros partidos no se estabilizaron. Hay *subvenciones* estatales, *profesionalización* de sus dirigencias; lo que hace que el partido tradicional paraguayo evolucione hacia partidos cárteles, con vocación de *toma todo* (Catch-all), en el sentido de Otto Kirchheimer (1966 y 1980), con tendencia a la disminución de la militancia.

Los grandes partidos paraguayos tienen más afiliados que votos. Eso tiene que ver con la vocación de ser "partido de todo el mundo"; lo más numerosos posible, así como a su pasado de competencia acérrima. Los colorados usaban como dicho "todos somos colorados", "siempre fuimos mayoría". Los liberales creen que la mayoría siempre fue liberal, aunque algunos de ellos estén afiliados al coloradismo; el padre o abuelo, eran liberales. Cierto fundamento de verdad tiene o tuvo. Durante la transición democrática, el liberalismo pasó en pocos años de 50 mil a 500 mil afiliados. Esta cultura endogámica, aceptó mal en el discurso las derrotas electorales, cuando el Tribunal Electoral se transformó en una institución confiable. El discurso era del perdedor víctima del fraude, cuando uno perdía; y, cuando ganaba, lo hacía "pese al fraude."

Junto a las tipologías más generales sobre las condiciones *políticas* e históricas de cada modelo: época de formación, tipo de sufragio, objetivos, dinámica de competición, militancia, recursos, hay que tomar en cuenta también las condiciones *sociales*, las particularidades *históricas locales*, que condicionan el funcionamiento partidario.

El Paraguay tiene un ingreso que es la mitad de América Latina, esta tiene un PIB medio en relación al mundo. Con el resto del subcontinente, Paraguay tiene de las peores desigualdades del planeta. Esto va asociado a un Estado muy pequeño, con un gasto social y una presión tributaria mínimos. En tiempos de dictadura, esa presión era cercana al 8%; con la democratización oscila entre un 10 y un 13%. Las políticas y las instituciones políticas en Paraguay, no sólo están condicionadas por estas realidades; son víctimas y gestores de la pobreza y la desigualdad.

---

14 La expresión partido de cuadros es equivoca. En el sentido de Katz es un partido de élite. Otra tradición lo define como el partido revolucionario de profesionales, a diferencia del partido de masas, reformista.

Una de las funciones principales del partido tradicional paraguayo consiste en *ayudar a los pobres,* pero sin proyecto de transformar las condiciones que mantienen la pobreza y la desigualdad existentes. Los partidos tradicionales tienen *clientes* que no formulan solicitudes colectivas sino reclamos particulares, así como de *padrinos* que no van a establecer derechos sociales sino favores individuales.

Este particularismo va evolucionando. Durante la dictadura, la misma estructura del partido colorado era la que hacía los favores a sus correligionarios. La protección social estatal era muy pequeña. Las seccionales y subseccionales fueron gestoras de recursos, para asistir a las familias pobres en situación de emergencias: los duelos, la búsqueda de un puesto de trabajo, oportunidades de estudio, acceso a servicios de salud o educación, tierra o vivienda.

Dentro de estas situaciones, cada caudillo tenía sus beneficiados; el benefactor se beneficiaba cuando disponía de recursos. Quien no tuviera un grupo de seguidores con deuda de favores, difícilmente llegaba a ser un dirigente partidario, suscitar lealtades e influenciar para hacer sus campañas o para gestionar la administración, en caso de ser electo.

La capacidad de *hacer favores* estriba en el propio presupuesto familiar, cuando los dirigentes son pudientes, en tener amigos benefactores del líder, y en el manejo personal de recursos públicos cuando el líder influye en la circulación local de bienes públicos (salud, educación, obras). La administración pública es la mayor *fuente de favores,* gestionada por los electos que y empleada para crear sus aparatos electorales y mantenerlos. Eso hacía que la conquista del poder por el poder mismo tenga un alto peso específico, más que el cumplimiento de propósitos generales o mediatos. La ambición de los líderes, la necesidad de los seguidores está condicionada por un medio ambiente social de extrema pobreza y desigualdad. Pero esto también fue favoreciendo los acuerdos durante la democracia.

Existe un sistema presidencialista a nivel nacional y subnacional, división neta entre el legislativo y el ejecutivo, con un sistema de representación proporcional; el más votado casi nunca es mayoría absoluta. La oposición tiene capacidad de construir una mayoría legislativa y obstruir al ejecutivo. Para poder gobernar, el ejecutivo está obligado a tener apoyo, y eso suele conseguirse, en parte, al compartir los recursos públicos. No siempre la división de poderes, el chequeo y control democrático llevan a la transparencia y al buen gobierno. También puede llevar a reproducir condiciones adversas a las malas prácticas, solo que con más de un partido.

Esta práctica ha sido favorecida también por la cultura religiosa particularista. La *cultura religiosa* comunitaria, de tradición católica fomenta la *generosidad*, el convite, el servicio al prójimo, que es considerada la virtud fundamental; enfatiza menos el logro de la prosperidad, la justicia, la igualdad, el derecho, las libertades,

la legalidad o la modernidad. Esta ética de la generosidad y de los intercambios entre donantes (yo le entrego mi trabajo y mi voto, él me entrega cargos, ayudas económicas, gestiones), convive con la avaricia y la codicia. Pero estos son considerados pecados privados, a ser enmendados o superados por las virtudes del líder y del seguidor leal, no por la creación de un sistema institucional estatal que materialice los valores de la solidaridad.

El *particularismo*, es propio de una sociedad que se piensa menos en términos de *ciudadanía* que de grupos comunitarios y relaciones personales. Por ejemplo, los vecindarios, las familias, el propio partido o fracción del mismo y, sobre todo, el caudillo. Aproximaciones al "bien común", que buscan mayor generalidad, los *programas* de gobierno, las *plataformas, líneas o ideologías*, están más lejanas. El partido tradicional es un partido de familias, de tradición, de protección, de memorias colectivas plasmadas en identidades, y fuente de recursos en medio del infortunio o para las ambiciones de éxito social.

Se trata de una sociedad que ha estado históricamente *bloqueada* en la resolución común de propósitos colectivos, en cambios sociales beneficiosos. Una sociedad pobre, con bajo crecimiento, grandes asimetrías sociales, sin tradición de protección social, progresividad fiscal, ni contestación social.

Cualquier incremento de los recursos fiscales fue contestada alegando que sería dañino para los propietarios más ricos, que se consideran "los (únicos) que trabajan", que son los "grandes contribuyentes", que necesitan poco los servicios públicos más caros como educación o salud y puede pagar su propia seguridad. Es pequeña la clase media que puede ser, al mismo tiempo, contribuyente y beneficiada, no hay tradición tributaria de *progresividad*, donde los más ricos pagan proporcionalmente más, donde los menos favorecidos puedan ser protegidos por el Estado.

Luego, desde el punto de vista social, el partido político paraguayo comparte con los partidos de *élites* el ser de funcionamiento *endógeno* y buscar distribuir *privilegios*. Comparte con el partido de *masas* la *época* de su creación (fin del XIX a mediados del XX) pero, en Paraguay los partidos de masa no se desarrollaron con la democracia, sino apenas en el nivel de tolerancia al partido opositor. Al igual que los partidos de masas hay *movilización* del electorado. El partido tradicional se aproxima en muchas cuestiones a la categoría del partido *multicomprensivo*. El sufragio universal, que fue precoz, comparte con los partidos tipo *cárteles* esa afinidad bipartidista que desalentó la estabilidad de un tercer sector, el *financiamiento* estatal y los *acuerdos políticos*.[15]

15 Aparte de los dos tradicionales, ningún otro logró estabilizarse como partido de masa; ni el Partido Revolucionario Febrerista, Constitución Para Todos, Encuentro Nacional, Patria Querida ni la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos.

Hay transformaciones más recientes. Creciente costo de las campañas, creciente abstención, y creciente población dispuesta a votar solo cuando son inducidos quienes en el extremo "venden" su voto. Las convenciones políticas perdieron fuerza con el voto directo obligatorio de las internas, y el costo de dichas elecciones se elevó enormemente. Los partidos, y en especial los que no ganan, buscan disminuir sus pérdidas. Para ello, reciben subsidios electorales por voto recibido y, además también, ciertos cargos en el tribunal electoral, donde tienen poco trabajo fuera de las elecciones. Por esta razón, funcionan como operadores políticos rentados.

Empresas

En la región central, los componentes más tradicionales de la economía y sus empresas están desapareciendo. El agricultor familiar no es el tradicional, es más horticultor, floricultor y fruticultor. En pocos lugares, la estancia tradicional ganadera mantiene su peso, y la nueva expansión de granos, propia del Paraguay limítrofe con el Brasil, tampoco tiene importancia. Se trata de granjas y de poca cantidad de campos ganaderos en pocos municipios. Asimismo, el paisaje urbano tiende a volverse más homogéneo, con financieras, supermercados, mercados de abasto agrícola y de artesanos, así como los mercados populares proveedores de mercancías del mundo globalizado, junto a las provenientes de los frutos del país.

Parte del llamado mundo rural, tiene características suburbanas, está conformado por asentamientos y urbanizaciones cuyo estatuto rural es jurídico, pero no económico ni social. No es agrícola, tiene mayor densidad poblacional que el campo tradicional, semejante a las ciudades, hay diversificación económica y no hacen agricultura. Son barrios dormitorio, formados por una población no centrada en la producción primaria.

El Departamento Central tiene concentrada la mayor parte de las agroindustrias. Estas se vinculan a su entorno conformando cadenas de valor con las empresas familiares; se vinculan a su entorno rural tradicional en forma de complementación, como el caso de los ingenios, las desmotadoras, las textiles y las procesadoras frutícolas.

Históricamente, en una sociedad de pequeños productores, el capital que circulaba era el *intermediario* entre la producción familiar y los mercados. Esta intermediación prestaba dinero a los agricultores y luego acopiaba la producción generada. Estos mecanismos de crédito asociados están menguados por el desarrollo vial y de medios de transporte, la expansión cooperativa, el microcrédito de financieras y los bancos. Si la inclusión financiera sigue siendo baja, en términos relativos, puede verse un crecimiento importante. De la casi inexistencia de instituciones crediticias formales hace algunas décadas, en que estas se concentraban en muy

pocas ciudades, se pasó a la expansión comercial (supermercados) y financiera (bancos y financieras), más reciente, y cada municipio tiene locales de financieras.

El ámbito de los *mercados* tiene importancia. Históricamente, ha habido casos de enclaves en los cuales la localización de la empresa tenía una lógica más bien extractiva, su mercado estaba fuera del territorio; eso dependía también de los recursos en juego. Importa el tamaño, el poderío económico y los mercados de las empresas. La relación entre las empresas y el gobierno es importante, pero no siempre visible. Las empresas prefieren perfil bajo. Los casos de empresarios políticos son excepciones más que regla.

Organizaciones sin fines de Lucro

El ámbito de las organizaciones sin finalidad de lucro es muy amplio. Las ONG son ambientalistas, de promoción, cívicas, de igualdad de género, de asistencia de salud, de calificación profesional, etc. Tienen fondos del exterior, cooperación internacional, o del gobierno paraguayo. Son instituciones de servicios destinadas a proveer bienes públicos desde la sociedad civil que, en parte, funcionan como paraestatales, sin bien no tienen una pertenencia oficial a ningún Estado. Las ONG, salvo muy pocas excepciones, tienen pocos fondos e influencias, pero presentan temas, hacen lobby, y consiguen desarrollar prácticas de actuación propias que pueden ser replicadas a mayor escala. Están muy influidas por la notoriedad de sus líderes.

Agricultores

En lo que se refiere al Departamento Central, no existe el campesino tradicional, sino en forma muy minoritaria. Las zonas rurales tienen más *horticultores, floricultores y fruticultores,* ya que la tierra rural de este departamento está muy valorizada para dar lugar a una agricultura tradicional campesina que supone un uso poco intensivo de la tierra, beneficiada con abundancia de tierra barata. En algunos distritos más rurales hay producción campesina tradicional, como la de caña de azúcar. Pero lo propio de la región es la horticultura, la fruticultura y la floricultura. No hay ocupaciones de tierra rural, sino para el poblamiento urbano. Los gremios de agricultores gestionan otras cosas, como asistencia técnica, y financiamiento conveniente.

Artesanos

La región Central, algunos municipios más que otros, tiene tradición precolombina y colonial. Con lo cual, hay artesanía de *terracota, textil, madera, instrumentos musicales, joyería, cuero, sombrero pirí y cestería*. Las de artesanos son gremios prestigiosos, muchos tienen ingresos medios, su cultura provee señas de identidad a las colectividades y mantiene saberes antiguos que atraen el turismo. Gozan de prestigio profesional en la colectividad, que otorga respeto y valor a su trabajo.

Cooperativas

El desarrollo del movimiento cooperativo se inició en los años 40 del siglo XX, pero su gran expansión es reciente, desde el inicio de la democratización (1989). En el 2010, el Instituto Nacional de Cooperativismo (Incoop) tenía registradas 937 cooperativas, con 1.220.150 asociados, la tercera parte de la población adulta. La mayoría de las cooperativas son de ahorro y crédito. Con la decadencia del Estado social, que coincidió con la democratización, las cooperativas han logrado suplir algunas carencias de inclusión financiera, cooperación y protección, que anteriormente eran cumplidas por el partido colorado con fondos públicos. Pese a sus prohibiciones explicitas, los partidos tradicionales tienen influencia en ellas.

En los municipios más pequeños, la cooperativa es una fuente de prestigio, poder y genera actividades benefactoras. Sustituyeron la función de los padrinos y patrones de la sociedad más tradicional. Pese a la influencia partidaria en muchos casos, la cooperativa tiene reglas que restringen la arbitrariedad del proveedor en el uso de los fondos.

Medios de Comunicación

Aunque algunos municipios tengan medios escritos, la prensa local con mayor incidencia es la radio, en especial la comunitaria de los municipios y departamentos.

Las restricciones que sufren la prensa nacional y local son similares. Los medios deben pagar las cuentas y para ello necesitan que las autoridades y empresarios financien sus espacios, pero hay espacios de libertad. Una posición excesivamente cercana al gobierno está mal vista, muchas veces hay concurrencia local entre los medios y tiene prestigio quien difunde primicias, incluso en contra de los poderosos. Ni tan independientes ni excesivamente sujetas al poder, las radios ejercen crítica, lo que les da cierto prestigio; hacen concesiones de conveniencia para poder existir, no ser marginadas o quedarse sin recursos.

Profesionales Independientes

No en todas las municipalidades, pero sí, en varias de ellas, hay una clase media profesional universitaria con opinión, prestigio y autonomía, que hace uso de su voz para defender intereses y causas, para criticar y contraponerse a lo que ven como desfavorable a sus intereses personales, corporativos o más generales. Muchas veces, es convocada a los Consejos (Salud, Educación o Desarrollo). Tienen audiencia en los medios, activan en las ONG y, frecuentemente, son candidatos políticos, traspasando su liderazgo intelectual a las elecciones.

Universidad

La tradición universitaria ha estado cambiando en los últimos años. Hay locales universitarios (universidades, facultades, institutos superiores, o sucursales) en 70 de los 247 municipios. En el Departamento Central, casi todos los municipios tienen alguna sede universitaria. Junto a las universidades nacionales, y a sus sedes, hay universidades privadas, que son las más numerosas. En el departamento están localizadas casi todas las universidades del país, se destaca el campus de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), y hay sucursales de las universidades privadas.

Las universidades transfieren competencias a sus alumnos, pero también conforman una colectividad de opinión, de prestigio, de comunicación. Ellas son escenarios potenciales de acción colectiva. Los municipios tienen convenios con las autoridades universitarias, referentes a becas, proyectos de cooperación y pasantías. Hay denuncias respecto al bajo nivel de muchas de estas casas de estudio. En la práctica, funcionan como universidades populares, tipo *community colleges* norteamericanos, más que como universidades de mayor rango. El problema más importante es que está muy poco reglada.

ACTORES EN LAS COMUNAS

Recolección y Procesamiento

La realización de los sociogramas territoriales, como se dijo, supuso un desplazamiento metodológico. Cambió de objeto estudiado y de sujeto narrador o informante. Los objetos de estudio son colectivos, no individualidades. El encuestado habla de sí mismo y de los demás. Las unidades de estudio más difusas, algunas veces son una persona, como el intendente, a veces un colectivo, como los empresarios.

Los vínculos positivos que fueron preguntados fueron *¿Con quién (lista de actores) trabaja quién (lista de actores)? Trabaja* es igual a colabora, reclama o recurre, potencialmente no lo hizo y no lo hará. Los vínculos negativos fueron *¿Con quiénes (lista de actores) no trabaja quién (lista de actores)?* Lo que se lee con una extensión semejante a los vínculos positivos. Esto no supone ninguna valoración. En el deporte, en el mercado y en la administración de justicia, entendemos que la competencia es saludable. Para desarrollar las destrezas en el deporte; para mejorar los productos y sus precios en la economía; y para que el juez haga mejores veredictos entre la acusación y la defensa. Esto sí supone, en cambio, relaciones de cooperación o de competencia y, a veces, ambas. En período electoral hay mayor competencia política. Después que alguien gane el cargo, este busca apoyo de su oposición y excontendiente.

Los registros se ordenan en una matriz de vínculos positivos y negativos, donde los actores se colocan en los renglones cuando son los emisores de la acción, y en las columnas cuando son receptores de la acción. Esta puede ser recíproca. Con estas matrices, los programas fabrican cuatro tipos de gráfico:

El *Diagrama* une con una flecha al emisor y al receptor de un vínculo.

El *Gráfico de barras* dibuja como polígono de frecuencias, los vínculos positivos de colaboración y de competencia.

El *Gráfico de aceptación* clasifica y localiza a los actores en A. Popular; B. Elegido; C. Rechazado; y D. Controversial. Los pone en círculos concéntricos en ese orden, del centro a la periferia.

El *Gráfico de impacto* también localiza a los actores en círculos concéntricos, pero haciendo balance entre las aceptaciones y los rechazos. A= Popular, aquel cuya Preferencia Social es mayor que la aceptación media. B= Rechazado, aquel cuya Preferencia Social es menor a la aceptación media. C= Negligenciado, si el balance no es positivo y la aceptación tampoco. D= Controversial, si el Impacto Social es positivo y también el rechazo. E= Estatuto medio, aquellos que no pertenecen a las categorías anteriores. Los gráficos son presentados en los anexos.

Nota 1

La cuantificación de las aceptaciones

A= *Popular,* aquel que tiene una frecuencia de aceptación mayor que M (el promedio de aceptación calculado como M = q*a*(n-1)/ (n-1); donde q es el número de aceptaciones; a es el número de aceptaciones y rechazos; n es el número de actores).

B = *Elegido* quien recibe más aceptaciones, quien tiene más aceptación que rechazo.

C =*Rechazado más que elegido;* quien tiene más rechazos que elecciones.

D = *Controversial,* quien tiene rechazos y elecciones casi iguales.

E = *Rechazado:* Los que tienen solo una o no tanta aceptación como la media.

F = *Negligenciado:* Los que no reciben aceptaciones ni rechazos.

La cuantificación de las referencias e incidencia

A = *Popular,* aquel cuya Preferencia Social PS es mayor que 1 y que un índice de aceptación. zLM = (a-m) / sd, donde: a es el total de la aceptación; m es la media de aceptación de los actores, sd es la desviación típica de aceptación para los actores.

B = *Rechazado,* aquel cuya Preferencia Social PS es menor a uno y al índice de aceptación zLM.

C = *Negligenciado,* si el Impacto Social IS (IS = zLM + zLL) es menor a uno y los índices de aceptación y rechazo son cero.

D = *Controversial,* si el Impacto Social IS es mayor que uno, y los índices de aceptación y rechazo son mayores que cero.

E = *Estatuto medio,* Los que no pertenecen a las categorías anteriores.

Nivel departamental

En el Departamento Central, los actores con mayor liderazgo son la *gobernación y las intendencias*. Tienen una posición de destaque o centralidad, mayor cantidad de vínculos, pasivos y activos. En el otro extremo, está la Junta Departamental, los medios de comunicación y las asociaciones de artesanos, que tienen menor destaque, como actores departamentales. A nivel departamental, las Juntas Municipales no fueron mencionadas. Los demás actores aparecen con aceptación más o menos homóloga.

Los de mayor aceptación son, por un lado el polo *económico:* las *obras* y contrataciones públicas; y, por el otro, un polo *partidario:* los *operadores* políticos, que son las correas de transmisión de la influencia y del mando, la gestión de bienes públicos, el reclamo de lealtad, las propuestas de acción colectiva y las matrices de identidad.

El gobernador y el intendente son los ejes de la "rueda de bicicleta" a la cual convergen los "rayos" de las demás entidades. Los partidos, oficialista y opositor, las entidades que prestan servicios públicos (salud, educación y vivienda), la provisión de insumos, las obras públicas.

Las tradicionales funciones de articulación de *intereses,* de formular como programas y proyectos intereses colectivos, de gestionar *reclamos* públicos con recursos públicos que tienen lugar se cumplen a través de los partidos. Cada gobernante debe dejar algo hecho como obra suya, que transcienda el tiempo de su mandato. Estas tradicionales funciones se combinan con otras más particularistas.

Al igual que la otra tradicional institución, que es la Iglesia, los partidos tradicionales tienen una base sólida en las *familias,* que a su vez tienen influencia basada en la propiedad, el poder y el prestigio. Hay *linajes de familias seguidoras de familias de dirigentes,* que protegen a sus leales dentro de las redes partidarias, así como según los recursos patrimonialistas de la sociedad tradicional. Hay familias liberales y familias coloradas, formadas por dirigentes y seguidores de una u otra militancia. Se trata de un clientelismo político familiar. Estas situaciones tradicionales cambian, con la movilidad social y con la desaparición o renovación de las familias tradicionales, de los padrinos y los clientes.

Los *partidos políticos* intermedian la oferta y la demanda de *bienes públicos* y, a través de los caudillos, son correas de transmisión de las directivas y recepción de los reclamos, de arriba para abajo y viceversa. Esta constituye su acción cotidiana. Y, como los bienes públicos son escasos, dada la insignificancia de la fiscalidad, apropiarse de lo existente, que no alcanza para todos, ha sido una prerrogativa del poderoso y de sus protegidos. Este es un núcleo fundamental del funcionamiento partidario. Cuando hay demoras o dificultades de acceso a los servicios de la salud, la vivienda, la educación, el partido político o, mejor, el caudillo mismo, es un gestor que permite acceder a ellos, que de otro modo serían de más difícil acceso o inaccesibles.

Otro núcleo de convocatoria y enrolamiento de los partidos, o de los dirigentes de partido, es la *institución pública misma,* el funcionamiento particular de lo público. El Estado, central o local, es oferente de *empleo.* Este es un beneficio muy valorado para el militante común, en una sociedad donde el mercado ofrece pocos puestos de trabajo de calidad. El Estado es también un oferente de *negocios.* Esta es una

oportunidad muy valorada por los mismos dirigentes, o por sus amigos con recursos, de quienes accedieron al gobierno.

Núcleos sociales importantes son las *cooperativas*, muchas de las cuales tienen una trayectoria de transformación. Desde haber sido grupos muy modestos y poco numerosos hasta ser entidades muy ricas y de gran cantidad de miembros. Una tendencia es que los miembros se desinteresan y ejercen poco control sobre las autoridades, cuando estas instituciones son más grandes y prósperas, en muchos casos con gran éxito, hasta el punto de ser un actor fundamental en el mercado financiero urbano y la agroindustria. La autogestión tiende a declinar, pese a que las normas estatutarias den a la cooperativa una estructura democrática. Eso no lleva al extremo de convertirlas en meras empresas. Pero, cuando sus miembros son miles, sus dirigentes son pocos y profesionales, la mayoría está más interesada en los servicios prestados que en el gobierno institucional. Decae la participación.

Las cooperativas funcionan cercanas a los partidos políticos, aunque en forma no explícita y no en todas las ocasiones. Son un lugar de competencia y de acuerdos. Esta circunstancia tiene que ver con características del sistema político. El partido político paraguayo, busca ser abarca-todo; donde haya influencia debe competir, sea una cooperativa o un club de pesca; y cumple una función asistencial (tradicionalmente clientelista), dada la necesidad del elector en una sociedad tan pobre y desigual.

Entonces, la cooperativa ha sido muy rápidamente vista como una fuente de prestigio y, por ende, de ambición de poderío. Ha sustituido a servicios dados anteriormente por los partidos políticos, y antes por los sindicatos, a sus afiliados y miembros: ayudas de emergencias, suplemento de recursos para la educación, la salud o los gastos fúnebres. Pero, la cooperativa tiene prohibida la actividad religiosa o partidaria. El control de las mismas no toma la forma de listas partidarias, y las preferencias por los correligionarios no puede excluir a los otros asociados. Solo pueden ser usados beneficios indirectos de los cargos, institucionalidad, preferencias de financiamiento o contrataciones.

Una de las limitaciones de las cooperativas locales, es que poco llega hasta los sectores más vulnerables. Estos últimos no tienen la continuidad de excedentes necesarios para pagar las cuotas. Por ello, los más vulnerables son mayormente objeto de la protección social de Estado. En algunos casos, lo que se conforma en las cooperativas son equipos de gobierno, con aprendizaje de destrezas, confianza, cooperación y lealtades. Los dirigentes y sus equipos pueden emigrar desde una institución privada a una pública, conformar una élite gobernante citadina o municipal, o proceder de ella.

Las ONG tienen independencia partidaria. En algún caso son antipartidarias, con una ética de prescindencia de los ámbitos de poder.

Con la democratización, los órganos legislativos, las Juntas Municipales y Departamentales se han convertido en mesas de negociación político partidarias, que incluyen negociaciones entre tendencias intrapartidarias, en algunos casos muy definidos. Eso permite ciertas alianzas entre fracciones de un partido con fracciones de otro, paralelas a los acuerdos partidarios. Estos acuerdos entre fracciones de partidos concurrentes están mal considerados, y no tienen casi notoriedad. Contrariamente al discurso de "gobierno para todos los partidos", que es el discurso oficial de los gobernantes y, sobre todo, del partido en el Gobierno Local.

La Iglesia es actor territorial nodal. Su influencia está vinculada a su cercanía a las familias, a su vinculación internacional y a su centralidad en relación a la cultura. Las Iglesias católicas y protestantes se reivindican como el núcleo de la civilización. El foco de la colectividad occidental. La cultura cristiana está enraizada en las familias, en las comunidades, en las leyes, en los hábitos del poder, en el sistema escolar, en la normatividad privada, en los ideales, en el calendario, en la toponimia y en el lenguaje.

Las Iglesias convocan a más de un tercio de la población, que acude semanalmente a celebrar el culto. Interviene en cada momento de la biografía de la persona, desde el nacimiento hasta su muerte, desde el bautismo hasta la extrema unción. Es una colectividad de más de un millar de millones de personas que mueve opinión pública. Y, aunque sea difícil de estimar, los fondos que mueven, aun cuando se trate de una iglesia pobre, son importantes. Centenares de personas a tiempo completo, edificios y capacidad de recaudación.

Una de las preguntas más difíciles de contestar es cuánta influencia tienen los mandamientos en la práctica de las normas efectivamente vigentes. En parte, porque el contrapeso a su poderío es su obligada abstinencia en la economía y la política, el clero tiene prohibido la militancia y el sufragio pasivo. Gozan de *inmunidad* en el debate público, como una contraparte de esta *abstención*. Cuando este contrato no se cumple, los religiosos bajan al ruedo de la polémica y pierden inmunidad, son objeto de ataques. Esto ocurre, ocurrió y posiblemente seguirá ocurriendo, en la medida que el contenido normativo de la prédica religiosa está muy alejado de la práctica cotidiana corriente.

El clero debe elegir entre ser *complaciente* o ser *contestatario*. Si es complaciente, recibe el reproche de incoherencia y complicidad, aunque goce con el favor de la clase política y económica de más relevancia. Si es contestatario, recibe ataques, que eran directos en tiempos de la dictadura. En la democracia, está mediado por

los tribunales, la prensa o las movilizaciones, se acerca a los intereses de los más vulnerables, que no siempre asumen sus propios intereses, y pierde la inmunidad que tradicionalmente gozaba.

El Gobierno Departamental tiene esta situación desde el punto de vista del capital social. Resulta un gran prestigio y un enorme esfuerzo ganar una gobernación. Por otro lado, su poder es un muy pequeño. La gobernación ni tiene la fuerza del Gobierno Central ni el arraigo y la autonomía de la Municipalidad. Requiere muchos votos para llegar al gobierno y pocos medios que administrar. Si en la carrera de un político es el escalón sólido para aspirar a un cargo en el parlamento, también es un obstáculo difícil de sortear y poco rentable, desde el punto de vista del poderío.

La relación del *gobernador con el Gobierno Central,* es más difícil cuando su partido no es el del presidente de la República. La lealtad al poder central está en conflicto con la lealtad al electorado que lo propuso. Eso dependerá también del grado de acuerdos a los que puedan arribar. Para el presidente y el Gobierno Nacional, el gobernador es un vehículo útil para la ejecución y la gestión. Para el gobernador, el presidente y el Gobierno Central es un proveedor completamente imprescindible para su ejercicio. Como este es un eslabón débil de la cadena de mando, el peligro del fracaso del interés público es mayor. Esto se repite para abajo, entre los intendentes y la gobernación.

La descentralización presenta esa forma de fragmentación, donde hay enormes déficits de servicios públicos, infraestructuras, planes de desarrollo y, en general, de gestión horizontal de los intereses colectivos. Un panorama de urbanización, vías de comunicación, administración de residuos, servicios públicos y cuidado ecológico insuficiente y poco equitativo[16].

Grupos populares, como los agricultores, los artesanos y las comisiones vecinales, son instancias de recepción de ayudas, créditos, asistencia técnica del Gobierno Local, de las cooperativas (cuando están afiliados) y, en parte, recursos externos. Esto, en una mínima medida suple al Estado central y local ausentes o mínimamente presentes.

Hay un vínculo entre los empresarios y los gobiernos locales alrededor de las *obras públicas*, o provisión de servicios y bienes al gobierno. Este es el más frecuente contacto entre los empresarios y el gobierno, porque hay poca participación en

16 Un caso paradigmático de carencia de regulaciones se expresa en el deterioro del Lago Ypacaraí. Un recurso turístico de envergadura y de gran valor simbólico, una riqueza natural que está siendo objeto de polución con residuos cloacales e industriales.

otros ámbitos como los planes, los proyectos, las regulaciones territoriales o la creación de un ambiente de negocios. Recesos sobre la legalidad están formulados en los vínculos del gobierno con los empresarios, que pueden financiar campañas de los candidatos y estos ofrecer ventajas a los empresarios en retribución. La transparencia de estos proyectos está limitada por la legislación, la tradición y la jurisprudencia, que tiene déficit en las normas de control y rendición de cuentas.

Las universidades tienen algún vínculo con los gobiernos y el resto de la colectividad, en particular a través de las becas, que los gobiernos conceden para que sus estudiantes puedan proseguir sus estudios, las pasantías en centros asistenciales oficiales y, en menos casos, la colaboración para el diseño de proyectos, planes y políticas públicas.

En general, hay subregistro y poca expresión de los conflictos. Los dirigentes consultados en los departamentos y en los municipios, *omiten la expresión de los conflictos:* desavenencias, competencia, incompatibilidades, disidencias, enemistades o faltas de afinidad.

La mayor parte de los entrevistados fueron a dirigentes. Como los conflictos son parte de cualquier colectividad[17], su no formulación puede ser entendida como una pauta cultural, según la cual la expresión pública y el reconocimiento de los conflictos sociales no están vistos como política, social ni culturalmente correctos. En cambio, los acuerdos, las avenencias, la colaboración, la compatibilidad, los consensos, las amistades y las afinidades son bien expresados. Los conflictos se vehiculizan más en privado y en forma sigilosa o encubierta; públicamente, está mejor valorado que todos se muestren en concordia, incluso con sus adversarios.

Areguá

Los informantes enfatizaron las relaciones intendencia gobernación, que están localizadas en el municipio - Capital departamental. Pero la intendencia tiene una mayor preponderancia. El conflicto patente que aparece es entre los partidos mayores, que compiten en la Junta y en la administración, que también son los espacios de concertación y compromiso. Acá, los caudillos aparecen como retaguardia de los partidos y como sus prolongaciones, operando sobre todo a nivel de vecindarios, aunque también en el escenario de la Junta Municipal, gubernamental y de la instancia del ejecutivo, aunque no directamente sino a través de los líderes de mayor envergadura. El caudillo tiene su espacio en los vecindarios, el líder en las instancias institucionales.

17 En la tradición religiosa, "nadie puede servir a dos señores", o ama a uno y aborrece al otro, o viceversa. Los conflictos pueden adivinarse detrás de las conductas. La exclusión, el bloqueo de la gestión ajena, la propaganda electoral expresan estas actitudes e impulsos de litigio no expresados sino como excepción.

Hay una diferenciación de nodos (núcleos):

a) el nodo *político-partidario*, conectando la escena vecinal y la institucional;

b) el de la *Iglesia*, que conecta familias, clubes deportivos, su propio culto, vecindarios (barrios, asentamientos) y participación escolar;

c) el de la *cooperativa*, que tiene como contraparte, a través de sus asociados, a los vecindarios, los agricultores y los gobiernos, estuvo a la vanguardia del micro crédito, que ahora también está provisto por la banca comercial;

d) las *ONG*, cuyos protagonistas tienen apoyo exterior y como contrapartes a gremios de agricultores y artesanos, con temas diversos como género, ecología o ciudadanía. También, tienen participación en la formulación de proyectos de ordenamiento territorial, cultural y del centro histórico, ya que Areguá es una ciudad con tradición de pobladores exigentes en calidad urbana[18].

Los medios de comunicación no constituyen un nodo propio, Son medios locales, para los cuales el Gobiernos Local es un protagonista muy importante. Los vínculos con los empresarios son poco visibles, y tampoco se establece una red en su entorno. La relación es más diádica, los líderes y el gobierno cuentan con ellos, y viceversa.

Positivo para el *capital social* de Areguá, es la existencia de ámbitos o núcleos distintos, que son nodos de relaciones y opiniones diferentes que crean espacios de libertad e iniciativas variadas. Una ciudad pequeña, pero abierta; lejana para ser puramente dormitorio y cercana a la capital (25 kilómetros) para tener cierta población ubicua, aparte del funcionariado de la Gobernación y la tradición de ser villa de veraneo.

Areguá es localidad de artistas, intelectuales, y ha sido referente literario, sobre todo en la novela de Gabriel Casaccia, *La babosa*. La importancia de Areguá como Capital Departamental es más simbólica que real, con muy poco peso económico, de población o de gestión de sus recursos naturales. El lago, por ejemplo, bajo la amenaza de contaminación, no puede ofrecerse como medio de disfrute, ni siquiera en la medida que lo hizo San Bernardino, que se desarrolló casi exclusivamente como lugar de veraneo y festejos. No hay desarrollo económico. Areguá no lidera el Departamento Central, cuya capital conforma en los papeles, porque no hay planes, medios y vocación de liderazgo supramunicipal.

---

18 Algunas compañías de Areguá son en realidad barrios dormitorio, formados con una población vulnerable, con poca cohesión social y poca integración a la vida del distrito. La delincuencia de estos asentamientos es vista como amenaza para la vida tranquila, segura e integrada de la ciudad.

Fernando de la Mora

En Fernando de la Mora, la red institucional descrita por los informantes es menos densa. La intendencia tiene un rol menos determinante. Se subraya el funcionamiento del Consejo de Salud, así como mayor *liderazgo empresarial*, no solo como contraparte del gobierno y de los políticos, sino de los clubes e instituciones *deportivas*. Hay mucha cercanía entre estos, la intendencia y las *cooperativas* (Medalla Milagrosa y Fernando de la Mora), que hacen obras sociales.

La principal cooperativa fue organizada por la parroquia, y con el tiempo está influida por los partidos tradicionales, aunque en forma informal, parcial y tácita, ya que, por estatuto legal, no pueden defender apostolado religioso ni proselitismo partidario. Se trata de un espacio compartido, donde estos actores tienen presencia, influencia, concurrencia y pactos. Fernando de la Mora, es un caso en el cual una familia dirigente detenta un peso local importante. Esta ciudad es asiento de varias universidades, como la Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo (UTCD), que tiene vínculos locales y trabajan para el mercado laboral.

Políticamente, tiene tradición de empate electoral y de pactos interpartidarios. Hay un mestizaje regional entre un liberalismo colaborador, un coloradismo tolerante, ambos populistas y familiarmente emparentados. La ciudad ocupa una posición estratégica en la marcha de la capital hacia el este, habiendo sido la única, y siendo la principal puerta rutera de Asunción. Conforma una geografía urbana con poco ordenamiento, en parte suburbio comercial y ciudad dormitorio de Asunción, con gran dinámica, crecimiento y pocas regulaciones.

Lo más mencionado por los informantes, es la gestión local de los programas nacionales que cumple la intendencia, más que planes propios. Esta ciudad denota un déficit en identidad y acción colectiva, inversión social que ordene los mercados y proteja contra el desorden, el tráfico, la polución y la inseguridad. Hay pocos espacios verdes, vías de comunicación confortables, espacios públicos y cohesión social. De ahí que sea una de las ciudades con dificultades en términos de la delincuencia, siendo, al mismo tiempo, una de las ciudades más pujantes y con mayor crecimiento demográfico y económico del país.

Capiatá

Capiatá es un municipio rutero, dinámico, comercial, enclavado en la zona de influencia de San Lorenzo. La ciudad presenta especificidad actoral. Se menciona como peculiar, la fuerza de las *capillas* y de las *doce familias dominantes,* junto a la evidente pujanza comercial y demográfica. En los últimos años, quedó sin zonas rurales. A las doce familias se atribuye gran influencia en las capillas, los

clubes deportivos, la contraloría, las empresas locales, las cooperativas, el partido oficialista y el opositor, la intendencia, las instituciones de salud y de educación. Esta influencia constituye un núcleo de articulación social, al mismo tiempo que aglutinante y conflictivo.

Otro foco de articulación son los partidos políticos, que en esta comuna expresan una situación abiertamente de disputa, sea porque acaban de romperse acuerdos, o porque la conflictividad local es mayor. Capiatá, cuando incluía Julián Augusto Saldívar, tenía predominio liberal. Al separarse el Municipio de J. Augusto Saldívar, los liberales pierden el gobierno en la primera y lo retienen invariablemente en la comuna creada. La diferencia de los votos entre los partidos tradicionales no es grande.

La ciudad es muy antigua, tiene tradiciones y un conjunto suburbano de compañías que, por lo menos de nombre, sigue constituyendo zonas rurales. El deporte, particularmente el fútbol, es una fuente de identidad y de socialidad importante.

Otro núcleo es la parroquia. Hay 42 capillas y 18 parroquias, 4 escuelas parroquiales que hacen asistencia de salud, coordina con centenares de personas y mueve una controlaría ciudadana, que es la piedra del escándalo. Se trata de un cura contestatario, párroco del centro de la ciudad, quien soporta siete querellas en su contra, además de manifestaciones y grafitis que hacen alusión a su persona. Tiene más cercanía con dirigentes liberales, aunque más no sea porque comparten el mismo adversario.

Las denuncias de corrupción son muy intensas. La intendencia, la cooperativa, las empresas, el club deportivo, las familias de notables, y las organizaciones vecinales son vistos como emparentadas. Los grupos sociales de agricultores y artesanos no forman parte de esta red, sino secundariamente, teniendo, aparentemente, más vínculos con organizaciones del poder central.

La Junta Municipal, en estos casos de paridad de votos, es muy importante ya que, habiendo seis concejales opositores y seis oficialistas, nadie tiene mayoría sino coyuntural y con alianzas.

Desde el punto de vista del capital social, esta es la ciudad de la desconfianza, del conflicto y de alianzas poco públicas. En un departamento muy importante, y sin mayoría del partido en el gobierno, esta ciudad conforma un campo de disputa decisiva. La congestión institucional está vinculada al predominio partidario y económico duro, y con poco cumplimiento de reglas. Su gestión muestra carencia de regulaciones y vocación de calidad de vida, como ocurre con las ciudades ruteras, que dejan deteriorar sus hábitat y no distinguen entre el empleo local de las calles y el pasaje a velocidad de los vehículos por las rutas.

Positivos en esta comuna, son los recursos de su identidad. La comuna tiene poetas, historiadores, un museo, leyendas, reliquias y apego a la propia historia. Las dos rutas más importantes, la uno, Mariscal López, y la dos, Mariscal Estigarribia, favorecen la actividad comercial y, sobre todo, los nuevos asentamientos urbanos.

Guarambare

La comuna de Guarambaré es una población rural de origen colonial, en actual proceso de transformación. La intendencia no tiene un liderazgo muy neto y cuenta con pocos recursos. Es una comuna de tradición y predominio colorado, pero no bipartidista, ya que el electorado se fue diversificando en sus preferencias con la división del partido oficialista y con las alianzas opositoras. Las oscilaciones hacen pensar en un electorado que se desplaza votando según sus caudillos, aunque, en principio, quien gana la interna de la ANR gobernará. Luego, la polémica política y las campañas decisivas, están en la interna.

A diferencia de otras zonas, existe una relación particular entre empresariado y población campesina, dada por la tradición del campesino cultivador cañero y el ingenio azucarero; si bien la agricultura cañera ya no es casi de la producción familiar. Son importantes los centros deportivos y los centros culturales, particularmente de músicos. Es el valle de Emiliano R. Fernández, célebre músico popular, expresión de la cultura de origen campesina, inspirada en la guerra del Chaco.

Sobreviven tradiciones religiosas de las comunidades rurales (compañías), en proceso de transformación en zonas suburbanas o barrios. Hay fiestas patronales de las diferentes compañías y las celebraciones comunes de semana santa. La religiosidad popular tiene un fuerte arraigo en las redes familiares. La cooperativa juega un rol fundamental, como fuente de recursos y como provisión de asistencia a las instituciones culturales y deportivas. Este mundo rural tradicional y poco poblado, está en proceso de transformación en asentamientos suburbanos. La Junta Municipal aparece como lugar clave de encuentro y litigio de los caudillos.

Una tarea comunal inconclusa es la provisión de agua corriente, que llegó a estar en falta, generando malestar y protestas. Aunque con predominio colorado, esta ciudad tuvo gran movilidad, habiendo sido importantes el partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) y Patria Querida. La junta está compuesta en forma multipartidaria. La gobernabilidad depende del consenso de las fuerzas.

Ita

Una comunidad antigua campesina de origen colonial, en proceso de urbanización y suburbanización. La población es mayoritariamente liberal y bipartidista, sin gran distancia entre los contendientes. El empate electoral crea una desconcentración y varias "centralidades". Las autoridades municipales no se mostraron muy abiertas a la encuesta. Los conflictos municipales pudieron verse en la junta y en la poca disposición de los encuestados para expresar sus opiniones.

Itá realiza audiencias públicas, tuvo momentos de tensión en el marco una correlación de fuerzas no bien definida y carencia de pactos que dificulta gobernar. La junta tiene una gran influencia, así como los partidos políticos, con caudillos que administran un gobierno dinámico y con una oposición muy activo. Los entrevistados no dieron mucha información sobre esta sociedad pequeña, compleja y antigua, con vínculos activos con su periferia rural, en la cual se hacen asentamientos ordenados.

Tiene un mercado urbano popular tradicional, que ya no solo conecta el mundo rural con el urbano, que está suburbanizado, sino con la globalización, e indica la existencia de una red autónoma de intercambio. Esta modalidad local y popular, genera un actor tradicional, el vendedor y la vendedora, que tienen arraigo, y sin quienes no se puede hacer política.

La ciudad tiene de ícono, una laguna enclavada en el centro urbano. Es conocida por la artesanía de terracota (se destaca Rosa Brítez) y su pasado cañero. Itá tiene leyendas locales. Hubo poco relato de los informantes sobre la vida religiosa y la tradición opositora. Las cooperativas no son locales y no inciden en el Gobierno Municipal. En cambio, inciden las comisiones vecinales, que administran la provisión del agua potable en forma asociativa, así como los clubes deportivos, cuyos dirigentes aspiran luego a otros ámbitos. Tiene con ello comisiones vecinales y juntas de saneamiento poderosas y autogestionadas.

Un informante, describe Itá como una comunidad *organizada*. La universidad con la que cuenta es un actor de prestigio. Como en muchos otros casos, no se expresaron abiertamente los conflictos. En algún caso se criticó al intendente, a quien la Junta Municipal llegó a rechazar su rendición de cuentas. También, se expresó la oposición de los mercaderes a las reformas. Se criticó las formas como se hacen las audiencias públicas convocadas sobre un proyecto de nuevo mercado municipal.

No se pudo recabar información sobre el rol de los empresarios. Los agricultores son horticultores; ellos y los artesanos vinculados al IPA tienen protagonismo, así como las cooperativas, pero no las grandes de ahorro y crédito sino de pequeños productores. La Senavitat ha hecho urbanizaciones - asentamientos exitosos.

Como algunas comunas del departamento, Itá tiene una identidad fuerte y, en algún caso, poco hospitalaria.

Itaugua

Es una comuna antigua de origen colonial, con memoria histórica. Tiene una arquitectura tradicional en el centro histórico, tradiciones de artesanía (ñandutí, cuero, cerámica), y cultura local. El IPA tiene incidencia. La ciudad se encuentra en expansión, a través de numerosos asentamientos urbanos, algunos de ellos ruteros, otros suburbanos. Electoralmente, es de predominio liberal, usualmente con alianzas.

La intendencia, como institución, tiene un protagonismo claro, de centralidad. La comunidad tiene vida rural con horticultores (frutilla, por ejemplo) así como con los artesanos. La intendencia se relaciona con una sociedad dinámica. Hay circulación entre la dirigencia municipal y las cooperativas, en el sentido que la experiencia cooperativista beneficia a la gestión política, no al revés. Aparte de las cooperativas financieras, las hay de trabajo y mercadeo. Una de ellas, reactivó una fábrica de aceite de coco que había quebrado. Hubo alguna queja de que los empresarios compiten en forma poco leal para ganar contratos de Estado, logrando trabajos que ellos no obtienen.

Los medios de información tienen influencia (como radio Globo), hay empresarios grandes y con incidencia, que colaboran con la comuna. Se menciona una fuerte pastoral juvenil y social, así como mucha actividad de las capillas en sus fiestas patronales. El clero tiene prestigio, no se menciona una línea pastoral contestataria pero sí que el clero hace críticas al Gobierno Municipal.

Hay protestas vecinales contra las curtiembres, que contaminan y emiten un olor nauseabundo. Un mercado inmobiliario muy activo genera urbanizaciones dormitorio. Como en muchas las comunas, hay un litigio sobre los fondos públicos. Las municipalidades no rinden cuentas de los fondos recaudados ni recibidos, salvo parte de las transferencias provistas por el Gobierno Central, alegando su autonomía. El mercado popular señala la relación endógena de su mundo urbano y rural en estructuras mercantiles tradicionales, que se transforman al convertirse también en revendedores de productos importados.

En Itauguá hay una sociedad desconcentrada. Conviven, sin fusionarse, el núcleo *partidario y administrativo,* Municipalidad y comisiones, el *empresarial*, el *cooperativo* y el *religioso* comunal. Eso favorece el capital social, ya que buena parte de sus carencias en el Paraguay tienen que ver más con la colectividad comunitaria rígida "familiarista" que con el aislamiento y la desconexión. La comuna es un santuario liberal, donde el oficialismo tiene más que el sesenta por ciento de votos y la oposición menos del treinta por ciento

Limpio

San José de los Campos Limpios de Tapúa, es una población colonial con raíces precolombinas, artesanías, viejos poblados rurales con tradiciones artesanales y familias de cultura liberal que, con la democratización, regresaron a su vieja identidad. Su ecosistema es más semejante al Chaco que a la región oriental. Un tiempo fue conexión entre la capital y el Chaco paraguayo, gracias a su puerto sobre el río Paraguay. Tiene y tuvo industrias, tradición en el comercio y procesamiento de ganado vacuno. Es una población rutera hacia el norte de Asunción (ruta 3, General Elizardo Aquino), con un mercado de abasto regional y urbanizaciones residenciales nuevas.

Parte de su población es de origen asunceno, emigrados en el proceso de suburbanización de la capital. Recibió apoyo del reino de España, para relocalización de zonas asuncenas populares (Villa Madrid), como parte de los festejos del bicentenario. La ciudad cuenta con tratamiento de residuos cloacales, una excepción dentro del departamento. Familias importantes locales son empresarias, de dirigentes políticos y manejan pragmáticamente los intereses de una ciudad parcialmente tradicional y periférica, asiento de empresas e intereses nacionales e internacionales.

La comuna tiene crecimiento demográfico originado en la inmigración espontánea (asentamientos) y urbanizaciones. La cooperativa local es sólida y pudo mantenerse sin control partidario. Tiene movimientos de pescadores, artesanos, pequeños comercios. Las relaciones intrapartidarias tienen un conflicto de baja intensidad, dada la hegemonía del oficialismo local que está sólidamente asentado.

La Iglesia, a través de las capillas, la urbanización de una cooperativa (que quebró), hizo un fuerte trabajo social y tiene influjo sobre la cultura partidaria. Los dirigentes liberales aluden a los valores de servicio público, ayuda e integridad personal como base ética individual de la actividad política, que es básicamente conservadora, ordenada y con fuerte base en las familias. Ocupa el ámbito de lo común, de lo público y de la unidad, frente al conflicto de intereses propio de la política.

La intendencia ocupa un lugar central en la vida de la sociedad, pese a que sea difícilmente gobernable, ya que buena parte de la población y las empresas tiene una lógica intermunicipal. Las autoridades de la municipalidad se defienden activamente de los medios de prensa asuncenos, que atacan las administraciones municipales imputándoles nepotismo. No tuvieron una actitud de mucha apertura ante la encuesta.

A pesar de la mayoría partidaria estable, hay desconcentración de las instituciones: un circuito *religioso*, por un lado y el *cooperativista* por el otro, el de las *empresas*,

las que trabajan localmente y las que no, el circuito de los *artesanos* y el de los *vecindarios*, los tradicionales y los nuevos, y adosado al circuito municipal, el ámbito *partidario* familiar de los líderes políticos. Los caudillos funcionan enmarcados en estructuras partidario-familiares.

La cooperativa laica, que pudo sobrevivir a las crisis financieras de los años 90, apoya activamente el deporte, las actividades festivas católicas y favorece a sus asociados con servicios múltiples, siendo un sustituto de la desprotección social. La actividad de los caudillos está muy centrada en los vecindarios, los asentamientos y los barrios más tradicionales, a través de cuyas comisiones se forman los liderazgos y la carrera partidaria. El acceso a los servicios públicos es abiertamente influido, desde la transición, por el contrapeso entre el Gobierno Local liberal y el Gobierno Nacional colorado. Resalta la fuerza del movimiento vecinal y el prestigio de las instituciones educativas.

Luque

Luque es una ciudad antigua, con identidad y cultura local. Es de las más pobladas del Departamento Central. Recuerda haber sido capital durante la guerra de 1870. Tiene un nacionalismo local, que se expresa en un sentido de pertenencia y autoestima. La sociedad mantuvo estos rasgos durante la historia, pero recientemente está aprovechando su vecindad con la capital para reivindicar lo propio, como ser el aeropuerto y otras instalaciones localizadas en su territorio, aunque con funcionamiento más regional que meramente municipal.

Los luqueños tienen cohesión social, no conocen las tasas de criminalidad de otras ciudades grandes del departamento. Es una administración municipal con audiencias públicas, presupuesto participativo, un colegio municipal, con calidad y consenso, la relación del intendente y la junta es la que ocupa el liderazgo local. Cuenta con una sociedad civil organizada; la cooperativa, el deportivo, los caudillos políticos, las familias y sus clubes sociales, una rica y variada población artesana, un mercado local activo, un vecindario movilizado (500 comisiones vecinales y 120 asentamientos organizados), 100 capillas activas. Cada una de estas redes tiene un peso propio e importante.

La administración es franca y transparente, el intendente es una persona con autoridad y tranquilidad, la mayoría en Luque es liberal, y las cuentas de la intendencia son transparentes. La estructura de los gastos salariales es conveniente, a diferencia de otras comunas que usan un monto muy grande de los recursos disponibles en gastos de personal y se quedan sin dinero para obras. La Junta Municipal colabora con la intendencia. La competencia partidaria se gestiona dentro de normas cívicas.

Luque tiene medios radiales y escritos de comunicación local. Empresarios locales influyentes se encuentran y compiten en el ámbito deportivo, y no sólo en la política. Hay sindicalismo de los transportistas. El Consejo de Desarrollo vincula empresarios y artesanos, que son varios miles con una variedad que incluye cuero, muebles, artesanía de madera, joyería, telas, e instrumentos musicales.

Como parte de un país que tiene mínima fiscalidad, los problemas sociales se agolpan, sea que haya o no crecimiento económico. La ciudad está atravesada por rutas que deterioran la vida urbana y obstruye la ciudad; no tiene inversión en saneamiento sanitario; presenta una chocante pobreza, aunque también se asienta sobre una creciente clase media. Pero Luque parece tener su propia dinámica. La inmigración, siendo importante, no destruye el paisaje urbano y mantiene su centro histórico con edificios tradicionales.

Las redes familiares importan, son tradicionales, cada cual es conocido y ubicado dentro de una sociedad integrada y autoreglada, sin ser obra solo del mercado y del crecimiento económico poco armónico de la región donde se enclava. Funciona más como punto terminal que como conector con otros centros urbanos y mercados. No está sobre las rutas 1, 2 ni 3, que son los grandes ejes del transporte asunceno y centralino, desde los caminos reales de la época del imperio hasta la "marcha hacia el este" del siglo XX.

El proceso de descentralización política alentó en forma muy particular a la ciudad, que tenía sus propias tradiciones y ambiciones. La mayoría política luqueña permite el desarrollo de esa autonomía por un lado, y por otro la limita, ya que con una administración nacional básicamente colorada, y con una administración departamental liberal, la ciudad es vista como "rebelde" y muchas veces desalentada por las administraciones nacionales.

Ñemby

La ciudad de Ñemby es una ciudad con referencias coloniales, pero que se organiza como tal a fines del siglo XIX. Está enclavada en el "gran Asunción". Sus zonas rurales se urbanizaron en las últimas décadas, en que se implantaron nuevos poblamientos, urbanizaciones, asentamientos planeados, o el simple mercado inmobiliario.

La ciudad es políticamente bipartidista, si bien las últimas elecciones fueron ganadas por los liberales. Mucha ciudadanía alterna su voto según las preferencias del candidato, sin lealtades cautivas. La intendencia tiene liderazgo y un rol predominante, a pesar de la diversidad y del empoderamiento de la sociedad civil, así como de los actores transversales intermunicipales. Los vecindarios son activos (hay 100 asentamientos, sin tomar en cuenta la organización de los barrios), los partidos políticos actúan en forma muy pragmática a escala municipal.

La intendencia realizó experiencia de audiencias, presupuestos participativos, planes a mediano plazo con administración rigurosa y transparente. Esta situación no es estable, dado el virtual empate electoral. Se pudo verificar que, al mismo tiempo que concurrencia partidaria hay una fuerte concurrencia intrapartidaria, por tratarse de zonas donde el voto está menos amarrado al partido del afiliado o de la tradición de su familia.

Ñemby es un distrito urbano, con diversificación productiva, en parte dormitorio del "gran Asunción". La intendencia es una gestora de servicios públicos y también ha desarrollado esfuerzos por fortalecer la ciudadanía del vecindario. La cooperativa local es poderosa y funciona como un núcleo asistencial solidario. Los caudillos son muy activos y su electorado bastante volátil. Hay frecuentes compromisos entre el oficialismo y la oposición, acuerdos necesarios para la gobernabilidad cuando falta mayoría.

En entramado social es complejo. La comuna se benefició con asistencia del Gobierno Nacional y externa, para el desarrollo urbano municipal. Los informantes describen en forma pragmática al mecanismo de asociación y conflicto de los dirigentes locales, distinguiendo niveles jerárquicos entre *líderes, caudillos y punteros*. Los últimos, con influencia sobre pocos vecinos; los caudillos enlazando y gestionando intereses o reclamos de las bases, ante instancias de gobierno o de prestación de servicios públicos; y, los caudillos, tomando decisiones generales, y también con aspiración al gobierno, presentando candidaturas para cargos destacados. Esto recuerda la clasificación de *vínculos (bonding), puente (bridging) y enlaces o relaciones (linking),* que se hace en el estudio de capital social[19]. Pero acá hay división jerárquica del trabajo, no difusión de estas competencias.

En Ñemby no sólo hay varios núcleos de vida social, el de los *partidos,* el de la *cooperativa,* el de las *familias* y la vida *religiosa*, el mundo de las *empresas* locales e intermunicipales. Esto está complejizado por la inexistencia de identidades y lealtades estables. Se trata de una flexibilización del sistema tradicional de los partidos hacia formas utilitarias de conducta electoral.

---

19 Woolcock (1999) distinguió tres modalidades en el capital social, según el dominio o amplitud del capital social: *bonding* (vinculo), *bridging* (puente) y *linking* (enlaces). Las dos primeras modalidades hacen referencia a relaciones individuales o más colectivas entre iguales. Mientras que las conexiones o enlaces (linking) del capital social, constituyen una capacidad para apalancar recursos, ideas e información desde las instituciones formales e impersonales entre desiguales. (Woolcock, Michael, 1999. "Managing risk, shocks and opportunity in developing economies: the role of Social Capital". Development Research Group, The World Bank. August 1999.) Hay una semejanza formal entre estos niveles y aquello que los informantes llamaron *puntero*, que convoca a sus amigos personales, familiares y vecinos, pide apoyos, levanta los reclamos; el *caudillo,* que se maneja con instancias de mayor envergadura que las meramente comunitarias (limítrofe pero más cercano al puente que al enlace), pero que no forma parte o no está reconocido como contraparte de instancias de decisión, sino de reivindicación; y el *caudillo o dirigente,* que forma parte de las instituciones predominantes, como interlocutor, negociador y contraparte.

Julián Augusto Saldívar

La comuna es de creación reciente, 1985, como desprendimiento de Capiatá. La municipalidad debió nacer como un compromiso porque, siendo de cultura liberal, la autonomía fue gestionada por dirigentes colorados antes del inicio del proceso democrático.

La colectividad es posiblemente la más rural del departamento, pero no tradicional, sino como parte de las zonas rurales del Departamento Central, más diversificada y volcada hacia la producción hortícola, artesanal y otras dentro de cadenas de valor. Las tradiciones familiares son fuertes y, según los informantes, son las que sostienen la cultura política y los resultados electorales, aunque también hay una gestión convincente que fortalece la continuidad de la mayoría, que dobla en votos a su oposición. Se trata de un caso de descentralización exitosa; la intendencia tiene un fuerte liderazgo.

Desde que se estableció la autonomía, ha habido desarrollo en los medios de comunicación, alumbrado y transportes. Se fomentó el deporte, la vivienda, la infraestructura escolar y la expansión de los servicios de salud. La comuna gestionó fondos de la gobernación y de royalties. La competencia electoral, más que entre partidos se da dentro el partido oficialista. Se mencionó vida sindical entre los maestros y en las empresas grandes, que ocupan el que fuera el casco urbano de una compañía rural. Hoy está formado por varias decenas de calles asfaltadas, con equipamiento de servicios, comerciales y financieras.

Se trata de una sociedad con gran cohesión social, casi sin delincuencia, donde el proceso de suburbanización está desarrollado. Compañías rurales con luz, empedrado, conexión rutera y oferta comercial variada. Hay también asentamientos recientes, de tipos ya suburbanos, con tendencia a la consolidación. Las comisiones vecinales gestionan los reclamos de servicios municipales como ser salud, vivienda, educación, alumbrado y obras viales. El deporte funciona en todas las "compañías rurales", y tiene esa vitalidad e importancia de las pequeñas colectividades. La producción frutihortícola accede a mercados más lejanos, como el mercado de abasto asunceno. En el centro urbano se instaló una planta industrial de autopartes.

Este es un caso en el cual hay un gobierno *inclusivo* y una sociedad *prosperando*. Son consistentes con vínculos positivos en términos de *capital social*. La agricultura familiar campesina se está modernizando con un impulso endógeno, accediendo a mercados más amplios, con creciente inclusión financiera y relaciones de confianza cívica.

San Lorenzo

San Lorenzo es la ciudad de mayor población y dinámica económica del departamento. Originada en el siglo XVIII, se desarrolló posteriormente como ciudad rutera, salida de Asunción y conexión entre la capital, el este y el sur, hacia el río Paraná, Argentina y Brasil.

Es asiento de industrias y del mayor número de universidades de país. Se encuentra ahí el campus de la UNA. Tiene también un mercado popular dinámico. Una cooperativa con gran capital y número de asociados. Empresas financieras e industriales, vestigios de la arquitectura colonial, y una compleja red institucional en salud y educación, con numerosos barrios y asentamientos nuevos.

Esta ciudad es encrucijada de las principales rutas nacionales, sobre todo ruta 2, Mariscal Estigarribia que va al este, y la ruta 1 Mariscal López que va al sur. Desde el punto de vista electoral, es un santuario del partido colorado, con una mayoría superior al 50 %, débilmente contestada por un liberalismo con menos del 30 % de votos. Hay concentración de autoridad en familias prominentes, que tienen un rol de liderazgo en las instituciones del Estado y la sociedad. Según los informantes, hay estrecha cercanía entre la cooperativa, el equipo de Gobierno Municipal, la dirigencia deportiva y las grandes empresas.

Las rutas principales pasan por el centro de la ciudad, lo que hace que su tránsito rutero esté obstruido y, correlativamente, causen polución y peligro para la vida citadina. Hay poco ordenamiento urbano. La laguna de la entrada de la ciudad fue comprada y peligra convertirse en un supermercado. La prostitución y los moteles están en el centro urbano, a pocos pasos de la catedral y de colegios secundarios, o apiñados junto a la UNA.

El mercado popular se encuentra sobre una calle-ruta de gran tráfico y velocidad, con instalaciones precarias, pese al volumen gran circulante que mueve. La instalación y excelencias universitarias se encuentran subutilizadas para resolver problemas urbanos y comunales; las ordenanzas de regulación, que existen, se cumplen poco, con muchas excepciones. Los vecindarios atribuyen esto al favoritismo o a faltas de integridad de las autoridades locales. Si bien es el caso de casi todas las comunas, la falta de alcantarillado sanitario reviste mayor gravedad en aquí, por la magnitud demográfica.

En relación a las medias nacionales, la delincuencia callejera es alta y creciente, incluso en sitios de espacial valor simbólico, como el centro histórico, los paseos peatonales y el templo. La Policía fue propuesta como un actor protagónico municipal por los informantes.

En San Lorenzo hay contestación política con poca eficacia electoral, el oficialismo tiene casi el doble de electores que su oposición. Hay contestación ciudadana no partidaria, comisiones vecinales que levantan protestas ecologistas y a favor del ordenamiento urbano. Hay una gran actividad de las redes sociales, donde se contesta la concentración del poder, y la transgresión de las empresas que no respetan las reglas de ordenamiento urbano.

La dirigencia local del Gobierno Municipal y la cooperativa tienen recursos, con una red de servicios a los socios, a los artesanos, a las comisiones vecinales, los asentamientos y las familias necesitadas, que es reconocido y suscita apoyo ciudadano. También, articulan los servicios públicos de salud y de educación a través de los caudillos y sus operadores. Hay una buena oferta de servicios y capacidad de provisión de los mismos. El clientelismo histórico del autoritarismo fue sustituido con la transición por un sistema de protección cooperativo, que ciertamente mejoró la vida de la gente, mengua la arbitrariedad, pero fortalece el continuismo de los liderazgos y no favorece al buen gobierno. El liderazgo concentrado, familiar, partidario, deportivo, empresarial e institucional desestimula la gobernabilidad, la legalidad y la transparencia, aunque cuenta con incontestable mayoría electoral.

Villa Elisa

Villa Elisa es una comuna iniciada a fines del siglo XIX, como colonia rural de inmigrantes. No tiene asentamientos precolombinos. La ciudad está hoy urbanísticamente enclavada en el "gran Asunción", conformando una continuidad urbana con sus municipios vecinos por la cercanía, los medios, las vías de comunicación, el mercado de abasto y los lugares de trabajo. No tiene propiamente un centro urbano pronunciado y claro.

Las autoridades se presentan como una administración esmerada, con plan estratégico, audiencias públicas y una gestión incluyente. Pero los vecinos no tienen una identidad muy definida, aunque la intendencia sea una institución con liderazgo. La administración del municipio tuvo alternancia. Actualmente, la mayoría es liberal.

En su territorio hay empresas poderosas (como Petróleos Paraguayos - Petropar). Tiene producción granjera y hortícola. Recibió asistencia de algunas ONG para desarrollar la administración. La comunidad no tiene población rural tradicional, pero sí asentamientos populares urbanos, que conforman un contingente de pobreza grande. La intendencia funciona activamente como intermediaria o destinataria de reclamos de los vecindarios por salud, educación, urbanización, con una administración muy variada.

La vida comunitaria religiosa y la actividad deportiva, no tienen la importancia de las comunas más rurales; Villa Elisa es urbana. Los empresarios locales y no locales, intervienen en los financiamientos de las campañas y las licitaciones de las obras públicas, en una intervención deslocalizada.

En parte, funciona como barrio asunceno, con contigüidad de vínculos de mercado, barrios dormitorio, asiduidad a centros comerciales o recreativos con comunas vecinas. Pese a que se diga que "ya no es más necesario ir a Asunción" para hacer compras o acudir a la universidad, y, efectivamente, está conformando una nueva centralidad, la ciudad funciona estrechamente con el entorno urbano circundante. Con cien mil habitantes, la ciudad tiene áreas y situaciones barriales diversas.

Los informantes pudieron expresar la complejidad del tejido actoral. Los vecindarios y los asentamientos, la cooperativa que tiene gran desarrollo, pero como institución más que como centro comunitario, los vínculos intermunicipales que son transversales a los municipales y los sobre determinan. La comuna tiene un movimiento social particular con los pescadores, que conforman una colectividad tradicional de trabajadores, no siempre de acuerdo con las opciones de modernidad de la municipalidad. Hay poco peso de las redes de trabajadores modernos, pese a la economía industrial.

Los conflictos partidarios están hoy evacuados cívicamente, después de crisis de gobierno a inicios de la transición. El discurso público es políticamente correcto, pero hay un trasfondo de revanchismo opositor contra el gobierno. Hay, por ejemplo, crítica contra los fondos de royalties y del Fonacide, atribuyéndolos como una fuente de influencia para el continuismo liberal. Villa Elisa es un tipo de lugar que los colorados ambicionan gobernar: urbano, próspero, populoso, y enclavado en Asunción. No hay una diferencia muy grande de votos entre los dos partidos tradicionales, lo que alienta la competencia. Juntos obtienen la mayor parte de los votos emitidos.

Villeta

Villeta es una ciudad antigua, con historia, con prohombres, muy pequeña, con grandes empresas industriales, muelles, astilleros, universidades que funcionan a nivel nacional e internacional. Un entramado poco gobernable localmente. Ha estado sustituyendo al puerto de Asunción para la exportación agrícola, que es la mayor del país.

La ciudad es bipartidista pero sin un predominio neto. Actualmente, tiene gobierno liberal. No hubo disposición de la intendencia para responder la encuesta.

Hay datos focalizados, dados por dirigentes de la sociedad civil, en particular por un dirigente de una *cooperativa* que habló de esa institución (y las demás), con un discurso bastante formalista, centrado en el prestigio y en lo políticamente correcto, más que en el claroscuro de la vida real. Afirma, por ejemplo, que estatutariamente no hay vínculos de la cooperativa con partidos políticos ni empresas, luego de haberse dado problemas con la politización de las mismas. Sin embargo, su aporte fue muy valioso para entender el rol clave que cumplen las cooperativas en sociedades pequeñas con poca protección social, en un tiempo en que se encuentra muy menguada la protección social del partido oficialista que funcionaba como partido del Estado. Las seccionales brindaban becas, cursos de calificación para el trabajo o para estudiar (informática, idiomas, cursillos de ingreso). Ese vacío, creado por un Estado que se retira de la protección social, y un partido que ya no cuenta con los recursos para dar esta protección, en parte lo cubren la cooperativa y el Gobierno Municipal.

La expansión económica de la cooperativa ha sido acelerada en las últimas décadas. Los planes sociales son muy importantes, la cooperativa tiene disponible y como obligación hacer cursos y dar servicios sociales. En el caso de Villeta, trabaja activamente con la Municipalidad, apoya al Consejo de Salud, hizo donaciones a escuelas. Coopera con el Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP) en cursos de capacitación para jóvenes. Se vincula bien con las tres radios comunitarias de Villeta. También apoya las Ligas de los clubes deportivos, haciendo de sponsor a las actividades. Apoya las fiestas patronales de las capillas y las iglesias, tiene convenio con las universidades para becas, y apoyó la educación, con la edición de materiales didácticos. En cambio, según las declaraciones del informante, no se vincula con comisiones vecinales, asociaciones de artesanos, campesinos, sindicatos ni instituciones partidarias. Lo valioso de esta fuente es la manera como la cooperativa puede cumplir múltiples roles, desde el microcrédito hasta cooperar con el municipio.

Aunque haya cierta porosidad, en una comunidad pequeña los dirigentes pueden ser ubicuos, tener cargos en más de una instancia, o influyentes sobre los dirigentes de otras instancias institucionales. En Villeta hay una desconcentración, e incluso fragmentación de espacios institucionales y de redes institucionales. El circuito de la cooperativa, de la comunidad religiosa, de las comunidades partidarias en competencia, y el circuito económico, que acá tiene una gran fuerza y autonomía, ya que esta ciudad es asiento de industrias de envergadura nacional e internacional, no sólo local; funcionan en redes de influencia supramunicipales. Los gráficos fueron hechos en base a la red de la cooperativa y en su mapa mental. No son la síntesis de suficientes informantes y dicen poco de la esfera pública.

Ypacarai

La ciudad de Ypacaraí tiene origen ferrocarrilero, fue formada en el siglo XIX. Decreció con la decadencia de ese medio de transporte y vuelve a poblarse con la conexión rutera. La ciudad es, en parte dormitorio de otras ciudades con mayor dinámica, como San Lorenzo o Asunción. Tiene una sólida organización religiosa católica, con su propio circuito de familias, vecindarios y capillas que conforman un núcleo paralelo al Gobierno Local. La congregación *Redentor Homini* tiene muchos vínculos locales. La pastoral tiene una relación armónica con los gobiernos y con otras redes de sociales locales. Las relaciones entre la cooperativa, el empresariado y la intendencia parecen estrechas, cercanas al liberalismo, que es el partido mayoritario. Ypacaraí tiene una tradición opositora a la dictadura de Stroessner, tanto de liberales como de colorados.

La música popular (Teodoro S. Mongelós) es de crítica social. La ciudad tiene actividad artística, de música y un célebre Festival del Lago, si bien la ciudad no desarrolló infraestructura turística para el Lago Ypacaraí, como Areguá, San Bernardino o Itauguá. Los informantes elogiaron el buen Gobierno Local, que apoya a la ciudadanía con becas, servicios de salud, y ayuda a campesinos y artesanos. Su administración es esmerada y abierta.

Son activas e influyentes las radios comunitarias. Hay ONG, y una tradición de ciudadanía crítica. Hay también instalación universitaria local. Restan tradiciones del campo, como la ganadería y agricultura familiar, junto a los procesos de asentamientos espontáneos, urbanizaciones privadas y públicas.

Hay artesanías y algunas instalaciones industriales. La ciudad es de las más pequeñas del departamento, con poca dinámica de desarrollo económico y demográfico. La tradición local es de concordia, incluso entre los partidos tradicionales. Los empresarios no son favorables a la sindicalización, los gremios no tienen mayor protagonismo, a excepción de los nacionales, como los de los servicios nacionales de educación y de salud.

Las autoridades municipales tienen una actitud crítica frente a la prensa capitalina, que impone el mismo rasero para todos. No se consideran merecedores del mismo trato que otras comunas, que no pueden cerrar sus cuentas y publicar a tiempo sus balances.

Ypane

La ciudad es histórica, procedente del siglo XVIII y fue asentada sobre una población precolombina. Tiene costa fluvial y está cercana a la capital y a otras poblaciones mayores. Fue escenario de batallas durante la guerra grande del siglo XIX.

Es un municipio *rural* satelizado por las ciudades más grandes del departamento y por la capital. Con industrias y urbanizaciones residenciales, con una lógica más departamental o nacional que distrital. Las zonas rurales son horticultoras y artesanas. Las redes comunitarias son las capillas, los clubes deportivos y las comisiones vecinales, junto a la tradición de las familias y las asociaciones partidarias tradicionales que hacen de Ypané una colectividad activa tradicional rural, paralela o transformada por los procesos de suburbanización.

Ypané es fuertemente bipartidista con un predominio cambiante, su gobierno actual es liberal. La Municipalidad no aparece como un núcleo muy poderoso de organización en esta localidad de pequeño casco urbano y una periferia rural también poco poblada. No aparece explicita la relación entre cooperativa y el Gobierno Local. Este es facilitador de los apreciados servicios públicos de salud y de educación; hay reivindicación de mayor infraestructura de caminos y alumbrado.

Un polo de atracción, las *obras públicas*, tiene un carácter nacional más que municipal. Los empresarios locales con tierra, y de afuera con capitales, tienen en las obras, asentamientos y urbanizaciones un polo de convocatoria. Ypané es lugar de asentamiento de empresas industriales y granjas de cría de animales, con propietarios y mercados que sobrepasan al distrito. Las autoridades municipales participan en la gestión pública de los emprendimientos públicos y privados, como los caminos y el alumbrado público, ya que esta población suburbanizada reclama y necesita medios de transportes.

La mayoría local es liberal y está acostumbrada a gobernar sin tener como correligionario al Gobierno Nacional. Necesitan gestionar su espacio local a través de compromisos. Como muchas comunas del Departamento Central, fueron alentadas en las prácticas de gestión local por agencias de cooperación, como la USAID.

La mayor parte de los invitados a la encuesta no fueron accesibles, entonces la información se recolectó de informantes puntuales. La información es incompleta, no suficientemente refrendada. Sin embargo, da una pintura interesante de los actores territoriales, en una comuna rural pequeña y enclavada en un complejo urbano intermunicipal que tiene una gran influencia sobre ella.

PRÁCTICAS CÍVICAS Y CAPITAL SOCIAL

El círculo vicioso más comentado: gobierno y contribuyente

El círculo vicioso estratégico más comentado, lleva al equilibrio inequitativo entre *presión tributaria baja y calidad del gobierno.* Los municipios no disponen sino cerca del ± 4 % del Presupuesto General de la Nación, las gobernaciones un 1 %, lo que constituye ± 0.6 % del Producto Interno Bruto. El Estado paraguayo tiene una baja contribución; los gobiernos subnacionales una contribución menor.

Una sociedad pobre y desigual, si busca iniciativa en el desarrollo necesita incrementar su inversión y hacerla progresiva (el que tiene más debe pagar proporcionalmente más), para destinarla a la infraestructura física y a la formación de capital humano, así como para contrapesar las tendencias a la concentración excesiva de los ingresos que se generan en el mercado o en la historia. Eso aumentaría las posibilidades de prosperidad para la mayor cantidad posible de personas, permitiría un crecimiento más sustentable y sostenible, así como mejor calidad de vida. Pero esto supone mayor recaudación y, como esto no ocurre, la pobreza, la desigualdad y los déficits en estatalidad no se reforman. Ese es un incentivo negativo para el buen gobierno y para la ciudadanía consiente. Reproduce aquellos males de los cuales se alimenta, en forma circular.

Los Intendentes y Juntas tienen dificultad en aumentar impuestos, ante el temor de perder popularidad. Repartir recursos es popular, recaudar no lo es. La recaudación más justa es aquella que se realiza de las empresas y de la población más pudiente, que tienen también más poder e influencia. La misma que es financiadora de las campañas electorales de los candidatos, aunque también beneficiaría a los más pudientes con los insumos adquiridos para el gasto público. Más popular es solicitar recursos al Gobierno Central, bregar por más transferencias de royalties y fondos tributarios. Pero estas transferencias se hacen, en buena parte, a costa de las demás comunas, que persiguen lo mismo, y a costa de servicios públicos nacionales necesarios para todos, ya que el financiamiento del Estado central es deficiente.

Las comunas más pobres son más rurales. Ellas bien podrían beneficiarse aumentando la recaudación de las propiedades rurales. Pero la cultura tributaria rural es la menos afín a la contribución. Los propiedades fundarías pagan ínfimas contribuciones.

La baja imposición no constituye solo falta de recursos. Expresa bajo compromiso con el bien común. Hay carencia de caminos, de fluido eléctrico, de red cloacal, deterioro de los cursos de agua y humedales. Los reclamos más fuertes son, sin embargo, en los bienes públicos de consumo privado, como salud, seguridad y educación.

Tabla 2. Prácticas cívicas favorables y desfavorables al capital social

→		GOBIERNO	PARTIDO OFICIALISTA	PARTIDO OPOSITOR	CIUDADANIA
CIUDADANIA	+	Reclamos de derechos, voto crítico, vigilancia y exigencia de rendición.	Articulación de intereses, participación.	Crítica, debate, oferta de alternativas.	
	-	Reclamo individual, pasividad, sometimiento, evasión y elusión	Desmovilización, seguidismo, reclamo particularista, participación encuadrada	Transgresión inconducente, exigencias particularistas.	
PARTIDO OPOSITOR	+	Oposición leal, pactos transparentes, denuncias, críticas y contrapropuestas	Competencia leal y colaboración en temas transversales.		Expresión de intereses, reclamos, denuncias, exigencias, crítica, difusión de principios, programas y líneas de acción.
	-	Obstrucción, pactos opacos, condicionamiento interesado o 'peaje'.	Complicidades, conflictos particularistas.		Descrédito incondicional del adversario, oportunismo: enemigo de mi enemigo es mi amigo y viceversa.
PARTIDO OFICIALISTA	+	Propuestas, apoyo, incidencia, inclusión.		Debate, pactos transparentes, competencia leal.	Articulación de intereses en líneas y programas, argumentación, rendición de cuentas, convocatoria.
	-	Búsqueda de beneficios particulares		Ocultamiento, pactos opacos, descrédito general.	Desmovilización, clientelismo, encuadramiento.
GOBIERNO	+		Cargos de confianza, fidelidad a la propuesta.	Trato respetuoso, debate, pactos transparentes	Bien común, servicio público, legalidad, rendición de cuentas
	-		Prebendas, cargos innecesarios.	Descrédito, pactos no transparentes	Asignaciones discriminatorias (clientelismo)

Esquema de las relaciones entre gobierno partido y ciudadanía local. Los actores territoriales de las filas tienen la iniciativa. Los de las columnas reciben la acción.

Partido oficialista y gobierno local

Desde el punto de vista del capital social, las malas prácticas entre el *gobierno y el partido oficialista*, tienen que ver con presiones del partido sobre su gobierno. Una tradición en la cual el gobierno es usado como *gobierno del partido*, sin atender a los reclamos ciudadanos no asociados al oficialismo. En general, lo que narran los intendentes es que en el caso de no favorecer en forma muy especial a sus correligionarios, el intendente se arriesga a perder sus futuras internas (primarias), y en el presente a ser considerado carente de mando o de lealtad partidaria.

Frecuentes creencias del sentido común se pueden formular así: "¿Para qué nos vamos a esforzar para hacer campañas si después, cuando ganamos, no obtenemos provecho?" o, "¿Qué diferencia hay en ser gobierno y ser oposición si los correligionarios no están mejor cuando su partido llega al gobierno?"

Hasta cierto punto la búsqueda de intereses particulares tiene lugar. Es legítima cuando se alinea con la búsqueda de intereses colectivos, y no lo es cuando los perjudica. El impulso de intereses *colectivos* no carece de dificultades, porque, para comenzar, no son parejos ni evidentes. Muchas medidas de gobierno benefician más a unos que a otros. Pero el criterio menos aceptable es que beneficie más a los gobernantes y sus seguidores que a los gobernados[20]. Resulta entonces difícil evitar ese desprestigio de los gobiernos, o al menos esta ambigüedad. A ellos se les reclama y se les elogia, y a ellos se les critica, en parte como estrategia del reclamo y en parte como decepción ante lo que se consideran promesas o programas insuficientemente realizados.

Como el costo de las campañas es creciente, en términos monetarios y en esfuerzo organizativo, algunos intendentes anhelan que el voto, que es legalmente obligatorio, sea realmente obligatorio, esto es, que haya sanciones para los que se abstienen, para evitarse el enorme costo de llevar electores hasta la mesa de voto.

En la tradición predemocrática había una fusión entre partido oficialista y gobierno. El partido colorado se comportaba como *partido del Estado*. Una reacción de las administraciones liberales (o no coloradas) consistió en hacer algo similar, llegar a ser el partido del gobierno, con ello, hay una tendencia a hacer que todos sean *partidos de Estado*, en el concepto de partido cártel (Katz, R. y P. Mair,).

---

20 Estudios contemporáneos difícilmente acreditan en una ética política puramente *altruista* o mutuamente excluyente entre lo particular y lo general. Más bien piensa que lo más realista es una conciliación o simultaneidad de intereses particulares y colectivos. En la tradición de Adam Smith, y la ideología liberal, la búsqueda de intereses privados debe conducir a través del automatismo del mercado, o mano invisible, al logro del bien común. La tradición colectivista pretendió la defensa estatal de los intereses colectivos, suficiente para incluir todos los intereses particulares. El *intervencionismo*, economía mixta, keynesiana o socialista, considera hoy que la combinación de los mecanismos del *mercado* con reglas, políticas públicas y generación estatal de bienes públicos permite la mejor conciliación posible de los intereses públicos con los privados.

Que en los cargos de confianza se requiera personas del propio partido o personalmente leales, es necesario. Pero muchas veces, la distribución de cargos que no son de confianza está movida por la tendencia a retribuir favores a los correligionarios que contribuyeron con la campaña más que a llenar puestos que la administración necesita.

En una sociedad como la paraguaya, igual en los municipios, donde la oferta de trabajo es muy escasa, donde los ingresos son bajos, donde los asalariados pocas veces tienen seguridad social y donde la estabilidad es baja, un puesto de trabajo con estabilidad en el sector público es altamente valorado, incluso cuando las condiciones no sean óptimas. Algunas veces estos puestos públicos no tienen estabilidad, como cuando los funcionarios son contratados temporalmente y no nombrados. En todo caso, la administración en sí misma es valorada como fuente de trabajo, y ello constituye un bien que se negocia entre los partidos y movimientos políticos. Incluso los que no ganaron las elecciones tienen influencia sobre la administración. Desde la Junta Municipal, formulan a la mayoría el reclamo de puestos para sus correligionarios, como una condición para brindar cooperación.

La obtención y provista de los cargos en la administración tiene otros efectos institucionales. Los designados mantienen una deuda de gratitud con los que le permitieron acceder al cargo, y trabajarán políticamente para el proveedor de esos favores. Tener muchas personas nombradas por el dirigente, le da influencia. Obtiene con ellos operadores políticos y familias agradecidas y disponibles para el activismo electoral. La administración es una fuente crucial de operadores políticos. Estos funcionarios designados, se convierten en un capital político personal para los dirigentes, funcionan como operadores cuyo funcionamiento es paralelo o se inserta en las redes partidarias.

El nombramiento de personal, sin embargo, puede llegar a ser innecesario para las funciones del ejecutivo municipal, y puede consumir los fondos recaudados que no se transforman en servicios para el contribuyente. En cambio, crean gastos muy rígidos y dejan menos fondos para realizar obras. Esa proporción entre los gastos fijos y los gastos disponibles, hace perder *capacidad de servicio* a los ejecutivos municipales y también constituyen una pérdida de *prestigio* de los dirigentes ante el público, que considera que la administración pública tiene un costo excesivo en relación a los bienes públicos que provee.

Hay en esto una serie de círculos viciosos. El elector pide puestos de trabajo, y también critica que se use la administración pública como un paliativo del desempleo. Al mismo tiempo, esta dinámica constituye un buen argumento en contra del aumento de la presión tributaria, basta que el elector crea que su dinero no será retribuido en servicios y obras para que no quiera contribuir.

Las páginas Web de algunas comunas presentan datos fehacientes en contra de estas imputaciones, mostrando que destinan suficientes recursos a inversiones y otras obras. Pero hay una tendencia general a sobrecargar la administración con personal innecesario, y esto responde a una presión permanente que las administraciones reciben en una sociedad con alto desempleo, pobreza y, en general, con pocas oportunidades de realización económica, cultural y social, así como de una economía que funciona más como buscadora de rentas que como productiva.

Los recaudos para las transferencias del Gobierno Nacional a los gobiernos subnacionales toman en cuenta estas tendencias negativas. Por ello, tanto en las transferencias de los royalties como de los fondos del Fonacide, se hacen condicionamientos estrictos, destinándolos hacia la inversión. Exigen también rendiciones de las cuentas ejecutadas antes de liberar los fondos subsiguientes.

En general, el principio de las *buenas prácticas* partidistas, desde el punto de vista del capital social, va en dirección al aumento de la transparencia. Mecanismos como los *programas electorales,* los *proyectos y planes de gobierno,* así como las *consultas,* ajustes, monitoreo, audiencias públicas, y otros mecanismos de participación que son suplementarios al control de la Junta Municipal, tienen como objeto incrementar la transparencia, difundir la rendición de cuentas, así como favorecer la inclusión de los interesados en el aval de las decisiones más estratégicas. Estas buenas prácticas se han desarrollado en algunas comunas, pero no están generalizadas ni tienen mucha continuidad.

En el lado contrario a la pretensión de buscar el mayor bien común posible, se encuentran las prácticas de arbitrariedad, el particularismo, el prebendarismo, la exclusión y, en general, el funcionamiento político que busca más emplear los medios del gobierno para beneficio del gobernante, en lugar de usar estos medios para priorizar al vecindario.

Partido opositor y gobierno

Desde el lado del partido opositor, las malas prácticas con relación al gobierno se refieren a la actitud obstruccionista o de condicionamiento interesado. Eso se aplaca desde el gobierno con acuerdos no trasparentes. Prerrogativas, cargos públicos y participación no necesaria ni ventajosa de la oposición, en proyectos que no benefician a la ciudadanía.

Las buenas prácticas de la oposición se refieren al reconocimiento real del derecho y el deber de gobernar de la mayoría que detenta el gobierno, lo que no implica renunciar al control, ni la realización de pactos aceptables, esto es, que no dificulten, y en el extremo no impidan el buen gobierno.

En el tiempo de democracia se han generalizado estas prácticas a nivel municipal. Al inicio de la transición había una mayor dificultad de aceptar al gobierno del otro. En la práctica, no se aceptaba suficientemente la preeminencia del tercero, el soberano elector. Se veía el conflicto como si fuera solo entre los contendientes, una visión puramente dual: adversarios y partidarios. La derrota era considerada catastrófica, y la victoria como la única alternativa digna y aceptable. Esa polarización se daba entre dos partidos bastante semejantes.

El extremo de la polarización en la tradición paraguaya, era la tradición insurreccional. La palabra *revolución* significaba golpe de Estado o guerra civil, y no cambio social económico ni cultural. Eso fue parcialmente superado. Los vicepresidentes Luís María Argaña, Julio Cesar Franco y Federico Franco han hecho lo posible para obstruir a sus presidentes o deponerlos. El régimen jurídico no desalienta esta conducta.

El constitucionalismo latinoamericano ha adoptado el régimen proporcional, como la Europa continental, que da máxima representación de las fuerzas políticas, junto a la tradición presidencialista norteamericana, que divide el poder en forma tajante. Tanto el presidente como el parlamento, son directamente electos y, por lo tanto, en principio no son deponibles, salvo juicio político; aunque el tema haya sido controvertido. [21]

Este mismo sistema se aplica a las comunas. Aunque existe siempre la posibilidad de intervención del Gobierno Central, que desbloquea los desacuerdos. A nivel electoral existe dificultad para llegar a una mayoría absoluta parlamentaria para tomar decisiones sin un pacto, y en caso de desacuerdo grave, no hay manera institucional de resolver la crisis (llamado anticipado a elecciones, deposición legal).

El sistema político, pensado para evitar el abuso del ejecutivo, dificulta la gobernabilidad y no tiene mecanismos formales para resolver las crisis de cohabitación en disenso entre el ejecutivo y el legislativo. El sistema favorece las crisis y también fuerza hacia el consenso, sea de buena o de mala calidad. Muchas veces, este consenso se logra a través de pactos no transparentes, de exigencias y concesiones no públicas entre el ejecutivo, que quiere gobernar, y el legislativo o un grupo legislativo, que pudiendo impedir que el ejecutivo gobierne aprovecha la situación para sacar ventajas particulares.

La tradición norteamericana trata de *filistea* a la oposición obstruccionista, y denomina *lealtad política* el apoyo crítico que no se extralimita hasta impedir el buen gobierno del ejecutivo para incrementar sus intereses de partido.

21 La deposición de presidente Fernando Lugo se hizo cuando el parlamento interpretó que podía deponer al presidente de la república sin aplicación del debido proceso, simplemente por los votos de una mayoría calificada. Ese acto fue desaprobado a nivel internacional, que cuestionó la legalidad del procedimiento.

Gobierno y ciudadanía

Los gobiernos municipales cuentan con pocos *recursos* para incidir en el desarrollo local, dentro de una tradición de *pocos recursos y reclamos sociales* desatendidos. Como es tan difícil garantizar o implantar derechos sociales, tales como medio ambiente sano, trabajo, crecimiento, igualdad, salud, educación, etc. a través de los servicios municipales o de mediación y colaboración con el Gobierno Departamental y, sobre todo, nacional, las presiones por acciones supletorias favorecen las malas prácticas.

En lugar de políticas ciudadanas, dirigidas a todos, se realizan políticas arbitrarias dirigidas a los partidarios. No se conceden derechos, se devuelven favores. Se resuelven reclamos individuales o grupales cortoplacistas, y cuando están vinculados al fortalecimiento de los electos, sin resolución de problemas más generales, con cierta autonomía de la actual administración. Eso puede explicar por qué no se han generalizado las buenas prácticas de presupuesto participativo, audiencias públicas, rendiciones de cuentas o planes estratégicos. Y, por otro lado, en donde se han implantado han tenido poca sustentabilidad.

Desde el punto de vista del capital social, las restricciones inevitables a través de un programa de prioridades, la provisión de derechos más que reclamos individuales, la focalización como discriminación positiva y no arbitraria, así como la formulación de reclamos posibles por parte de la ciudadanía, conforman las buenas prácticas en la relación entre el gobierno y la ciudadanía. En estas condiciones, la función del estadista no resulta fácil, no está garantizada y solo parcialmente resulta factible.

Partido oficialista y partido opositor

La mejor práctica de la concurrencia consiste en una crítica basada en evidencias, una competencia leal y la celebración de pactos transparentes. Las malas prácticas se refieren a jugadas opacas, obstrucción, o acuerdos que permiten ventajas entre los partidos o grupos internos a los partidos, sin tomar en cuenta la prioridad pública o, al menos, prioridades más generales. Las jugadas opacas del pasado, consistían en denunciar siempre el incumplimiento de reglas electorales cuando el resultado era adverso.

En general, los pactos opacos consisten en acuerdos sobre *temas controversiales e inaceptables para las colectividades políticas a las que pertenecen los negociadores, inaceptables para la ciudadanía.* Es el caso de los beneficios desmedidos para los aparatos políticos, sin tomar en cuenta las prioridades ciudadanas, como empleados que son sólo operadores, financiamientos innecesarios, o el apoyo de un partido a un

candidato de otro para que gane la interna[22]. Esto también tiene antecedentes en el autoritarismo. El oficialismo apoyaba a sus opositores preferidos, a costa de los que tenían más independencia. Eso llevó a desprestigiar el pacto político en general, aun cuando este constituya una instancia válida y necesaria del ejercicio político pluralista, donde la minoría debe reconocer el derecho a gobernar de la mayoría y esta el chequeo y control de aquella.

Las prácticas que incrementan capital social y la gobernabilidad, consisten en el ejercicio de competencia leal y la realización de pactos aceptables y transparentes. Sin embargo, la alternancia entre los partidos tradicionales tiene que ver más con la tradición de apoyo incondicional a los propios, o búsqueda de ventajas particulares, que prescinden de proyectos de gobierno o de desarrollo de la colectividad. Lo positivo consiste en que el oficialismo debata sus propuestas, programas, planes y gestión. Y contrario al capital social está la administración sin publicidad, los pactos sin testigos ni transparencia, así como el simple descrédito del opositor.

En tiempos del autoritarismo, la oposición, sobre todo la radical, estaba asimilada al enemigo, al adversario de la nación y de la civilización. En cambio, la oposición tradicional era solo adversaria. En algunos casos, sin embargo, el descrédito era mayor. En general, la política paraguaya toma poco en cuenta el proyecto republicano de igualdad y desarrollo. Se trata de administrar lo mismo, con mayor o menor idoneidad. Cuando se juegan intereses mayores, la tensión se acrecienta.

La organización comunal está dada por los jefes comunales, que predominan y se subordinan a una jerarquía superior de jefes de mayor envergadura. De esta manera, se acoplan en forma regional y nacional. Hay partidos de familias, pero también los clubes deportivos y, en cierta medida, las capillas son de familias y en cada caso importa que el jefe tenga niveles económicos y contribución, para exigir y obtener el predominio. El líder financia los gastos colectivos. Y, como algo similar pasa con la tienda política adversaria, los conflictos se dan entre identidades, historias, traiciones de lealtades personales y ofertas de provecho que cada caudillo brinda a sus seguidores. Los partidos tradicionales acoplan los liderazgos locales para movilizar sus electores.

Partido oficialista y ciudadanía

El antecedente de la política oficialista ha sido, históricamente, formar una ciudadanía cautiva y, al extremo, encuadrada. En condiciones de poca libertad y vigencia de los derechos humanos, luego del monopolio y fusión entre oficialismo

22 Hay pactos entre movimientos partidarios que no responden a las posturas de los partidos. Intercambios de votos entre operadores de candidatos de diferentes carpas partidarias. Por ejemplo, se favorece un candidato en la interna ajena, a cambio de favores que hagan más confortable o sólida la permanencia en el cargo dentro de la interna propia.

y gobierno, la contraparte ciudadana fue crear identidades rígidas, partidos tradicionales inmensos y casi obligatorios de autodefensa. La relación partido de gobierno con la ciudadanía ha tenido dos problemas, desde el punto de vista del capital social: propender a la desmovilización, la participación dependiente o encuadrada.

En Paraguay no fue el individualismo hostil, sino más bien la ciudadanía sujeta al partido de gobierno que era proveedor y fuente de castigos o persecuciones. En cambio, funcionan a favor del capital social cuando los partidos oficialistas articulan intereses, argumentan, rinden cuentas, convocan participación y ciudadanía. Las comunas en el Paraguay, en muchos lugares, están haciéndolo, pero más como gobierno que como partido.

La contraparte negativa desde la ciudadanía al partido oficialista, es el reclamo particularista. El partido oficialista es un proveedor. Sea que provea él mismo de recursos genuinos, o sea el gestor de recursos nacionales en una institucionalidad y fiscalidad deficitaria. Contrapartida creadora y ejercicio del capital social, son las prácticas de articulación de intereses por parte del partido oficialista, que no sean partidistas y, como contrapartida, una participación ciudadana con cierta autonomía, no seguidora o cautiva.

Hay también un reclamo de los no correligionarios al partido de gobierno. Se supone que este es el canal para conseguir algo más de un gobierno que no hace lo suficiente. Eso ha ido cambiando, sobre todo cuando se trata de colectivos. Las comisiones vecinales en el Departamento Central más difícilmente aceptan ser discriminadas por no pertenecer al oficialismo, como fue en el pasado.

Partido opositor y ciudadanía

Las relaciones entre el partido opositor y la ciudadanía menos fecundas, desde el punto de vista del capital social, son las del oportunismo. Partidos opositores, por ejemplo, han propuesto a la ciudadanía libertades cuando no gobernaban y restricciones cuando estaban en el él. Eso se traslada a los municipios. Tres intendentes de diferentes partidos diferentes, intentaron en Asunción realizar una franja o defensa costera que terminara con la precariedad del poblamiento del litoral fluvial. Fueron obstruidos por las minorías que, a su turno, había propuesto hacerla. Para ello, suscitaron apoyo ciudadano, o por lo menos de grupos de la sociedad civil.

El partido opositor ha fomentado alianzas electorales poco democráticas, siempre y cuando sean contra el oficialismo, difunden la crítica al sistema democrático cuando no gobiernan. Una militancia crítica apoya lo bueno y ataca lo malo, no

tomando en cuenta solamente quién lo realice. Cuando se litiga contra el adversario, sin restringirse a la consecución de intereses más generales, el descrédito del adversario es indiscriminado y eso no favorece una buena relación de empoderamiento ciudadano. Igualmente, una ciudadanía que critica todo y se subordina a todo, juega a ser capturada con actos excepcionales y particularistas, no con una gestión conducente a cambios acumulativos.

En democracia, no se puede hacer mucha más política que los votos que se tenga. Pero los votos, a veces, son resultado de los lobbies y no sólo de la autodeterminación ciudadana. La crisis de representación[23] en Paraguay es relativa. Por un lado, los grandes partidos gozan de fortaleza, y juntos tienen los votos y afiliados de la inmensa mayoría de los ciudadanos. Por otro lado, en las encuestas estas instituciones son rechazadas o cuentan con muy poca credibilidad. Tiene lugar un proceso de *despartidización tradicional,* que tiene que ver con la desarticulación del voto cautivo, pero al mismo tiempo está creciendo el voto inducido.

El mismo voto cautivo implica un candidato o líder también cautivo en el mismo juego, en las redes del clientelismo y el prebendarismo. Uno depende para existir políticamente de la lealtad inapelable de su grupo, sea éste en las buenas o en las malas, con o contra el buen gobierno, con o contra de las reglas.

Lo que caracterizó históricamente al partido tradicional paraguayo, es ser un organismo colectivo que defiende sus intereses corporativos a través del Estado, subordinando los demás intereses a la conquista y manutención del gobierno al servicio de estos intereses corporativos. Llamaremos intereses *corporativos* a los beneficios comunes o particulares de ese grupo, desconsiderando los demás intereses colectivos o individuales más amplios en su alcance, más cercanos al "bien común", o por lo menos al bien de los demás.

La falta de transparencia obstruye el capital social, pero es más consecuencia que causa de sus debilidades. El proceso de construcción del capital social quizás tenga lugar por etapas. Una tarea es identificar la mayor urgencia y la mayor importancia de los cambios, que sean los más transformadores y los menos reversibles. Una estrategia de cambio suele ser modificar lo más importante que genere mayores cambios en una dirección determinada. No se puede cambiar al mismo tiempo todo aquello que se considera fundamental.

---

23 La llamada "crisis de representación" aparece contemporáneamente, como la falta de credibilidad en los sistemas democráticos aceptados más como *mal menor* que como ideal de *autodeterminación.* El lema argentino de 2001, "que se vayan todos, que no quede ninguno", levantado por las asambleas barriales contra los gobernantes, expresa ese profundo escepticismo contra la clase política, después de la crisis de diferentes administraciones.

ANEXOS

Entrevista con Informante-experto I[24]

I Malas prácticas

Introducción

Resulta muy difícil, en la práctica cotidiana de los gobiernos locales, separar los intereses colectivos de los intereses personales, con lo cual hay un perjuicio para la transparencia. La municipalización es, sin embargo, un proceso válido y hoy llega a 249 municipios. El proceso de descentralización también es valioso para la democracia. A veces, se descentraliza la corrupción e ineficiencia, desde el Gobierno Central a los locales. En ese caso, hay ambigüedad. La ley otorga muchas potestades a los municipios y a las gobernaciones, pero sin capacidad ni fondos.

Con ello, hay una fuente de tensión. Hay competencias por los royalties; se llegó al cierre de rutas por parte de los gobernadores y la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI). Las municipalidades tenían el 33 % de estos fondos, querían el 50 % de los royalties. Hicieron una movilización nacional, de gobernaciones y municipalidades. Pararon rutas, y consiguieron cobrar lo que pedían. Vieron que el gobierno no tenía voluntad de oponerse y consiguieron lo que querían. Firmaron compromisos que, después, no cumplieron, tales como hacer las rendiciones de cuenta y apoyar a la Ley de Impuesto a la Renta. La municipalidad supone apoyos; Maracaná, quiso municipalizarse, pero no lo logró por falta de apoyo de los partidos más importantes.

Planes

Un elemento de movilización es cuando hay *Planes de Desarrollo*.
ID: Quizás falta agregar: cuando hay recursos para impulsarlo.
Algunas comunas tienen Plan de Desarrollo, como *Villa Elisa*, como *Limpio,* ahí una familia influyente lo mantuvo 10 años, tienen una cámara municipal; en San Pedro se mantiene el plan, es referente; en *Lima* se mantiene la persona, el equipo del plan; en *Carapeguá,* todo anduvo bien durante algún tiempo, pero no

24 Con expertos se llevaron a cabo entrevistas, que en parte buscaban validar resultados y en parte suplementar la información disponible. Fueron diálogos más que puras preguntas

se sostuvo el Consejo de Desarrollo; en *San Ignacio Guazú* existió; en *San Juan Bautista* hubo, pero terminó. Hay 7 municipalidades con audiencias públicas. En *Emboscada* hay 10 años de audiencias públicas sin discontinuidad, el intendente no tenía necesidades económicas, pertenecía a una familia dominante pudiente. En *San Juan Nepomuceno,* hay dos familias líderes, hay servicio público, se le imputa el logro de ventajas personales.

ID: Puede decirse que las experiencias fueron valiosas pero poco sostenibles. No echó raíces.

Para que se instalen los procedimientos de Reforma de la Gestión: audiencias públicas, rendición de cuentas, presupuesto participativo, capacitación administrativa y social, etc., es necesario tener la *voluntad política* del intendente. Y, si ello ocurre, es todavía más difícil que a través del tiempo haya *sostenimiento* de esa voluntad política. *Los casos conocidos tienen que ver con la estabilidad en el gobierno de familias pudientes, que tienen y mantienen liderazgos locales.*

La existencia de los Consejos de Desarrollo disminuye la *discrecionalidad*. Esta es una fuente de influencia para la *consecución del poder* y muchas veces es una fuente de influencia para su *sostenimiento* o *continuidad del liderazgo.* Los Concejos de Desarrollo dificultan sacar ventajas informales en el ejercicio del cargo y conservar beneficios después de fenecido el mandato. Por otro lado, la arbitrariedad no tiene un costo político penal considerable. La masividad y la influencia de los líderes políticos sobre el poder judicial, hacen que sean poco perseguibles por la mala administración.

ID: Cabe una hipótesis. El desarrollo no es tan importante y los empresarios están poco involucrados. Los gobiernos cambian, los empresarios permanecen y negocian con el gobierno de turno, sabiendo que este no va a durar. Pero estos contactos tienen un *pacto de fondo,* un contrato social no verbal, cuyo libreto es el siguiente: los partidos políticos ejercen discrecionalidad como regla de juego, en la competencia y en el ejercicio del gobierno. Los empresarios aceptan estas reglas de juego que, en realidad, les perjudica poco, porque los negocios que más prosperan no requieren reglas generales, sino en ventajas particulares, y esas se negocian aparte, en forma bipartita, entre el empresario y el funcionario. La ganancia general para los empresarios, es la pequeña presión impositiva. Un Estado barato y disminución de costos, como ser poco gasto en ecología, seguridad y otras cargas sociales. Este pacto excluye naturalmente al ciudadano común, que sería el más beneficiado por un Estado más protector y pudiente. La función del partido tradicional, sea en dictadura sea en democracia, es la misma: gestionar la extrema asimetría social entre un Estado poco poderoso con empresarios muy poderosos.

Es una hipótesis. El hecho es que las reformas institucionales, como la transparencia, arbitrariedad, la participación no avanzan en forma generalizada.

La *Contraloría* no puede controlar. Las denuncias de negociados no se aclaran. Se puede suponer que dan recursos y poderío.

Hay individualidades que quieren ser servidores públicos. Hay también malos ejemplos. Hay corrupción en los partidos, que no es combatida y se reproduce. Algunos, cuando se la combate, abandonan la conducción. En muchos casos, cuando están en el poder, los mecanismos de gobierno y competencia hace que personas honorables se corrompan.

ID: ¿Oportunidades que no se tenían? ¿Medios de lidia electoral impulsados por la competencia?

Falta contraloría. Ejemplo, en plan anticrisis; el Ministerio de Hacienda entregó 2 millones de dólares. No se rindió cuenta, se supone que hubo malversación, pese al compromiso asumido. Anteriormente, se habían hecho bien las cosas. Pero de estos fondos, las rendiciones de cuentas no tenían respaldo.

ID: ¿Cuáles son los incentivos de la corrupción?

Cuestiones personales, como la avaricia. La tentación de sobornar a la oposición para ganar. El pago a los sostenedores, operadores. La necesidad de tomar medidas gubernamentales urgentes, que se ve dificultada por los procedimientos legales. La ambición de mantenerse en la carrera política, no regresar a la precariedad de la cual algunos dirigentes parten. En cada caso, llama la atención el poder corruptor de la política. Muchos sucumben moralmente.

ID: En términos de L. Kohlberg, se trataría de gente que está en un nivel subconvencional. Al tener más oportunidades comete mayores faltas.

La propia persona con deficiencias éticas, queda poco en evidencia cuando no tiene oportunidad de cometer transgresiones altamente beneficiosas. Otro poderoso aliciente, el líder es visto como fuente de ventajas, como autoridad y proveedor de quien se busca sacar provecho, en lugar de perjudicarse y denunciarlo. El padre o la madre de familia tienen oportunidades, menores sin duda, pero está habituado a sobreponerse y hay mecanismos de autocontrol y control por parte de los demás. Las trasgresiones de la vida privada tienen publicidad, persecución y punición. Las públicas, menos. Entonces, lo que falta es un sistema institucional de verificación, persecución y sanciones a nivel del espacio político.

El problema no es sólo la falta de conciencia moral sino de institucionalidad, de sanción social de la misma. Esta falta de sanción moral es lo que se debe investigar.

Temas pendientes

ID: ¿Es insuficiente como motivación el defecto individual: avaricia, codicia y ambición? ¿No se está explicando lo *social* por lo *moral (individual)*, en lugar del

postulado de Durkheim de "explicar lo *social por lo social*"? Un comportamiento frecuente es la transgresión. Entonces, muchas prohibiciones todavía no son "ley", en el sentido de norma que impera.

Podemos encontrar defectos, no solo en las administraciones locales. Se dan en el manejo presupuestario (*discrecionalidad arbitraria* - motivada); en el manejo de recursos (nepotismo,- clientelismo); en el manejo de la administración; en el manejo sistema de información (transparencia, desinformación, persecución); en el manejo de rendición de cuentas, que no se cumplen; en el manejo del marco legal. Los mecanismos de anticorrupción no se cumplen, no hay persecución ni castigo.

ID: Esto hace recordar que muchos programas sobre municipalismo se centraron en la *educación*. Enseñarle al ciudadano sus derechos. Hacer participar a la gente. Elaborar un plan aceptable. Y haciendo referencia a la *causa* del mal, plantean: *empoderar al ciudadano.* Pero, esa relación la ven en sentido *positivo*, sin profundizar sus aspectos *negativos;* la arquitectura del poder social y político que la sostiene y que incentiva en el individuo para que transgreda para aumentar su chance de éxito.

Quizás se ha enfatizado el sentido positivo: las formas de gobernanza (buen gobierno) las ve como *agregado,* como algo que añadir, no como sustituto de lo que existe; un aumento de la ciudadanía, no una superación de la situación de asimetría estructural que favorece el sistema normativo realmente vigente.

Quizás el *capital social* no sea la *causa* del desarrollo y la democracia, punto al cual arriba Putman (explicando el trasfondo como resultado de la historia), sin ser la resultante de una *correlación de fuerzas* entre gobernantes y gobernados, propietarios y trabajadores, hombres y mujeres, etnia dominante y etnias subalternas, pobladores rurales y urbanos, nación y sistema internacional.

Entrevista con el Informante-experto II [25]

II Sustentabilidad de las buenas prácticas

ID: Una preocupación, la sustentabilidad. Muchas veces lo que hace una administración lo desmantela la siguiente. Pero siempre queda bastante; en Villarrica queda mucho. Con la alternancia no solo hay avances. Se suele abandonar medidas de gobernanza, buen gobierno.

Las buenas prácticas suelen ser asociadas a su iniciador. La acción está personalizada. Otorga prestigio para su iniciador. Por ello, a veces, proseguirlas es valorizar el trabajo del antecesor, con quien se está en litigio. Una tendencia más frecuente

25 Muchos nombres propios fueron sacados, de modo a poder obtener y publicar la información sin restricciones

es disminuir el valor de los hechos de los antecesores, eso suele ser electoralmente más útil. Esa cultura de no seguir a lo anterior. Un ejemplo de la capital. El *Parque de la Salud* fue diseñado, pero no aprobado por la Junta Municipal en la época de Carlos Filizzola. Tampoco con Martin Burt. Con Enrique Riera se consiguió, pero sólo al fin del periodo y no pudo ejecutarse. La intendente María Evangelista Troche no le dio seguimiento. Afortunadamente, fue el Instituto de Previsión Social (IPS) quien adelantó la iniciativa. El buen gobierno ajeno se discontinúa.

También puede ocurrir esto otro: tratándose de un proyecto ciudadano, tiene sin embargo beneficios secundarios privados, para el equipo de gobierno. Estos últimos intereses no pueden ser gestionados por cualquiera, no son transferibles. Los beneficios secundarios se negocian sin publicidad, con acuerdos intransferibles. Otro ejemplo: con USAID se enseñó a hacer Rellenos Sanitarios, una forma de tratar los desechos sólidos, en varias municipalidades. De los 20, queda uno. Se capacitó a los usuarios, se acumuló experiencia e inversiones. Sólo en el Chaco, en Mariscal Estigarribia, perdura esa buena práctica.

Otro tema. Hay que considerar las etapas del gobierno. Un nuevo gobierno hace lo mejor posible uno o dos años. Pero luego, como quiere mantenerse o que sea reelecto su partido, debe enfatizar la gestión partidaria abandonando o descuidando la función *gubernamental.* La cultura, los reclamos clientelistas son demasiados y fuertes, y al que no apoya a los suyos se lo denosta. La gente del propio partido quiere cargos. El partido propio te reclama.

En realidad, hay tentaciones que pueden disminuir la gobernanza al *inicio* y al *medio mandato.* En el inicio, hay que *devolver* a los miembros de la campaña cuentas, favores, méritos y contribuciones recibidas. Esa es una primera racha de reclamos. Después, están las del mandato medio; se trata de perdurar o de que perdure el equipo para otros actos comiciales. Los funcionarios nombrados conforman un recurso electoral para comicios *futuros.* Las tentaciones del final del mandato incluyen no solo *dejar gente, en caso extremo está también sacar recursos,* o enriquecerse en forma contraria a la ley.

Los Planes de Desarrollo no están suficientemente *socializados.* Los *convocados no son los poderes locales estables.* Ni la ciudadanía, ni los técnicos, ni los electos. De lo contrario, se exigiría a las autoridades que ellos prosigan. No se atan los proyectos. Estos no se enraízan en la colectividad. Los convocados no tienen peso. No se piensa tampoco muy frecuentemente en a mediano plazo.

La USAID fomentó la formación y participación ciudadana. Quizás eso fue de manera poco intensa. Esto pudo verse con relación a los beneficiados directos, por ejemplo, las comisiones vecinales. Ellas son inestables. Los empresarios no fueron llamados. Las estructuras partidarias tampoco fueron tocadas, siendo,

sin embargo, las que mandan. Participa la ciudadanía, pero ella es convocada y desconvocada, no tiene fuerza autónoma. Un avance es convocar a las Iglesias, porque ellas al menos tienen continuidad e incidencia en la ciudadanía.

Sigo con ejemplos. En las cercanías de Asunción, un intendente anterior se interesaba por los Planes, Audiencias, Rendiciones. El actual es muy *político*... Prioriza lo interno partidario. Y ocurre que, muchas veces, las autoridades no tienen opción. No tienen *preparación* para hacer ambas cosas, ni tienen *equipo para cumplir eso*, ocuparse de su interna y sus electores.

El elector elige sobre todo personas cercanas, a quienes luego podrá pedir reciprocidad. En realidad, se sabe que nadie podrá resolver los problemas de todos con fondos tan escasos y el aumento de los fondos no es visto como posible. El pacto del *paraíso fiscal* (baja tributación y tolerancia al gobierno deficiente) es la condición por la cual estos males, comunes a todos los países y en todas las épocas, sean en Paraguay tan graves hasta el punto de entorpecer el desarrollo.

ID: Acá entra el *electorado*. Un electorado paupérrimo, poco educado, con una memoria de necesidades y un panorama de infortunios, no siempre premia con su voto al buen gobierno, ni castiga con su voto al mal gobierno, sino únicamente para que le gotee alguna ventaja del gobierno de sus amigos.

Eso se ve en la gestión, pero antes, en las campañas. Las campañas generan gastos que pagar. Se busca recuperarlos. Hay que pagar cuentas. El electo depende de los contribuyentes a la campaña.

ID: Suponemos que eso varia.

Cuanto menos es el liderazgo, más caro el crédito, porque, para el prestamista, la posibilidad de beneficiarse con el electo, o perjudicarse con él, encarece la financiación.

Con espacios pagados podría disminuirse drásticamente el costo de las campañas, como es el caso del Brasil. Eso debe estar en la ley electoral. Lanzoni (Ñemby) y Alderete (Villarrica), tenían un colectivo detrás que era pudiente. Los *outsiders* carecen de aparatos. El otro punto es la *impunidad penal*. No hay que dejar impune a los deshonestos. Hoy son comunes los corruptos y los malos.

ID: ¿Eso se refiere a las obras?

La discusión con los empresarios suele ser, sobre todo en la capital y ciudades más grandes sobre los usos de suelo. Los impuestos que no se pagan, las exoneraciones que se hacen dan ventajas a los electos. En las comunas más pequeñas, los royalties son muy importantes; llevan a la pereza fiscal. En el interior, los recursos genuinos son las tasas y los impuestos inmobiliarios.

Desde el punto de vista del cambio, la visión política del intendente es fundamental. Uno más abierto puede hacer, al mismo tiempo lo *interno:* fabricar un aparato electoral victorioso y con capacidad de gobierno; y, en lo *externo:* política centrada en el bien común. Lo más difícil es la sustentabilidad. Algunos buenos gobiernos no tuvieron tanto rédito político con su buen gobierno. Tuvieron premios internacionales, hicieron carrera; pero no necesariamente ganaron la interna de su partido. Hay ex dirigentes que tienen un fuerte pesimismo "Nunca gana el mejor", o, a la larga, gana el peor. ¿Cómo hacer para que fracase el mal gobierno y no fracase el bueno? En los casos más extremos, si la estructura del líder gana para fortalecer su interna, el costo externo se compensa con la ganancia interna. Es también viceversa. Un intendente puede no tener buena o mala fama, pero, si todas las unidades de su partido metieron gente en la municipalidad, con ello goza de prestigio partidario. Esto es, el gobernante se desprestigia afuera de su partido pero gana prestigio y poderío entre los suyos. Estos lo va a llevar adelante. En cambio los otros, los que están en contra, no pueden hacerle mucho daño electoral. Hay una "lealtad", por encima de todo, con los propios. No hay denuncias contra un correligionario del partido si es deshonesto.

Se vio que lo más positivo para empujar la gobernanza son las *movilizaciones*, las *audiencias públicas,* los *grupos de presión* de base. Es muy importante la *transparencia,* la visita a los barrios. Los medios influyen mucho. Cuando hay denuncias se inhibe el comportamiento deshonesto. *Capacidad, transparencia, rendición de cuentas y prensa* son fundamentales. La institución. Pero no hay casi control social ni legal. La Opaci está muy politizada. Las comunidades se buscan municipalizar para fomentar liderazgos de sus líderes locales, esos municipios no tienen fondos para autogobernarse, dependen de los royalties.

ID: ¿Será que los defectos en la administración de justicia tiene que ver?

Los tribunales son insuficientemente eficientes y honestos, dejan muchos casos de impunidad jurídica. Tampoco hay suficientes *denuncias* que permitan intervenir a los tribunales, y la contraloría no tiene capacidad de evaluar sino una cuarta parte de los municipios. Siendo los partidos cómplices o propiciadores, no son un límite a las malas prácticas. Instituciones más estables e imparciales, como la Iglesia o la prensa, tienen un lugar en propiciar buenas prácticas con protestas o denuncias.

ID: ¿Se puede suponer que la Situación de *Paraíso Fiscal* sea un condicionante o cimiento del sistema?

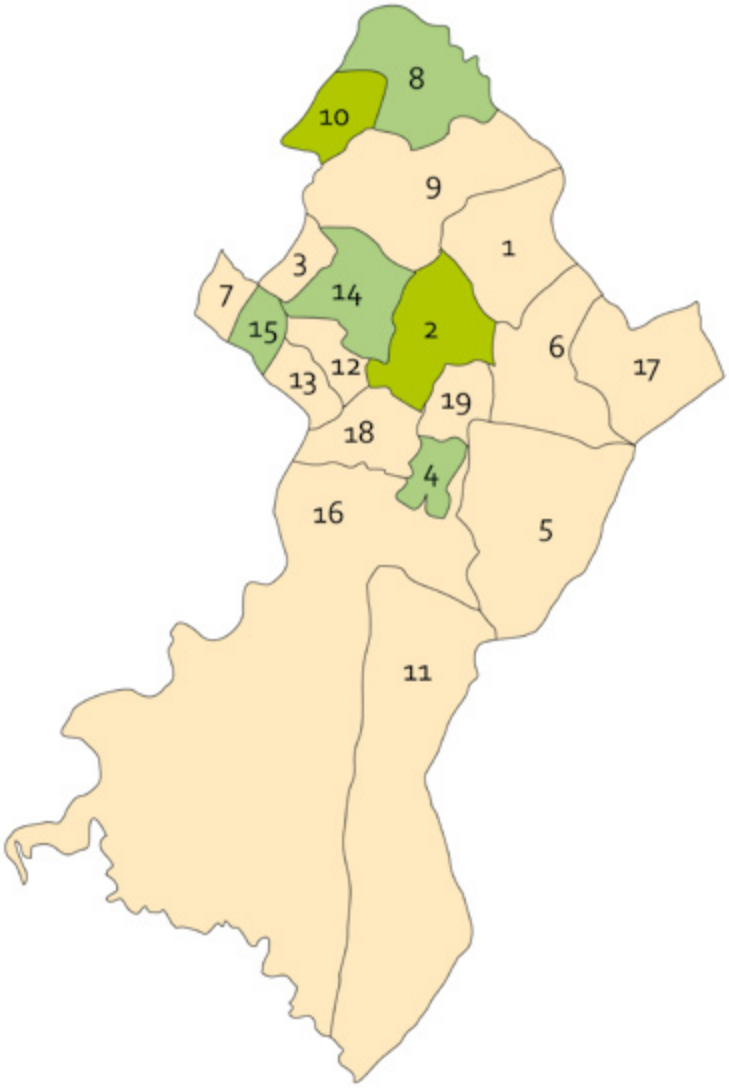
Favorece poco la *estatalidad* y priva de recursos para el buen gobierno.

III Población, presupuestos e ingresos

Nº	MUNICIPIO	POBLACIÓN (2002)			PRESUPUESTOS MILLONES 2010	ROYALTIES MILLONES 2012	INGRESO PROMEDIO MENSUAL		POBLACION POBRE %
		TOTAL	URBANA	RURAL			FAMILIAR	P/CÁPITA	
1	AREGUA	44.566	10.009	34.557	6.531	4.811	1.259.888	262.515	9,6
2	CAPIATA	154.274	154.274	--	17.343	11.956	1.396.818	301.450	34,4
3	FERNANDO DE LA MORA	113.560	113.560	--	35.192	9.610	2.067.915	454.735	15,2
4	GUARAMBARE	16.687	8.846	7.841	2.930	2.731	1.258.734	261.442	23,6
5	ITA	50.391	17.469	32.922	9.857	5.481	1.166.486	246.008	17
6	ITAUGUA	60.601	45.577	15.024	8.976	5.904	1.247.639	276.991	11,6
7	LAMBARE	119.795	119.795	--	45.581	10.047	2.080.741	438.764	18,8
8	LIMPIO	73.158	73.158	--	9.207	5.796	1.269.673	277.307	26,1
9	LUQUE	185.127	170.986	14.141	26.024	16.117	1.624.589	342.991	20
10	MARIANO ROQUE ALONSO	65.229	65.229	--	19.797	5.782	1.542.301	324.876	31,4
11	NUEVA ITALIA	8.525	2.481	6.044	1.645	2.093	1.014.244	224.436	12,5
12	ÑEMBY	71.909	71.909	--	1.272	5.761	1.469.956	313.411	17,3
13	SAN ANTONIO	37.795	37.795	--	6.718	3.348	1.298.175	285.426	14
14	SAN LORENZO	204.356	204.356	--	40.578	15.953	1.766.756	381.313	23,6
15	VILLA ELISA	53.166	53.166	--	1.473	4.913	1.564.493	337.997	26,1
16	VILLETA	22.429	10.106	12.323	7.828	3.211	1.177.140	267.681	14,1
17	YPACARAI	18.530	9.073	9.457	9.592	2.903	1.370.650	305.159	15,1
18	YPANE	25.421	5.972	19.449	4.687	3.146	1.122.019	243.325	18,7
19	J. AUGUSTO SALDIVAR	37.374	3.977	33.397	4.336	4.286	1.068.778	229.187	5,9
	TOTAL	**1.362.893**	**1.177.738**	**185.155**	**259.567**	**123.849**			

Fuente: Elaborado en base a DGEEC, Indicadores básicos para focalizar el gasto social en el Paraguay.

IV Mapa del departamento

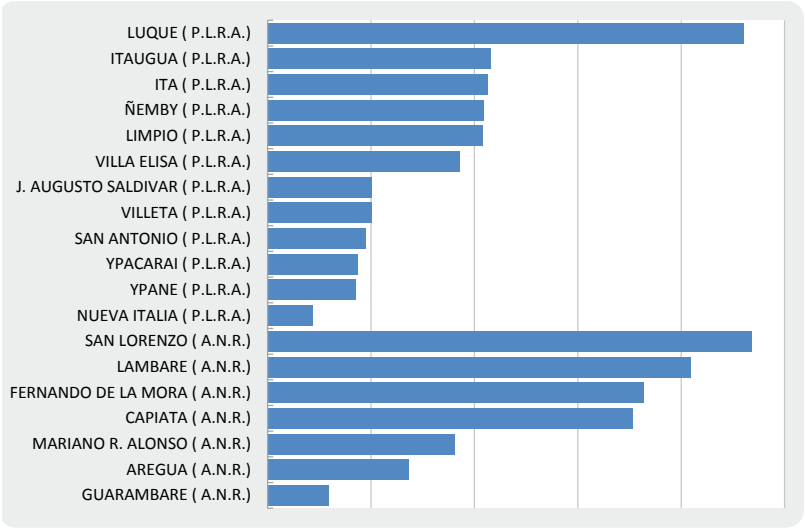


Observación: El municipio correspondiente a cada número en la página anterior.

V Mayoría y variables socioeconómicas

La mayoría en cada comuna

Gráfico 1. Los votos para intendente en las últimas elecciones



De las 19 comunas del Departamento Central, 12 tenían gobiernos del partido liberal y 7 tenían gobiernos colorados, en el 2010. La gobernación la ganaron los liberales. Contando los votos totales del departamento, los liberales habían obtenido para intendente más votos (100 mil) que los colorados (98 mil) votos. En promedio, las 7 comunas coloradas son más populosas que las 12 liberales. La diferencia total es pequeña, se trata de casi un empate.

Asociado al *comportamiento electoral* están el tamaño, la cercanía de la ruta 2, la cultura política, el ingreso medio y la ruralidad del municipio, variables que se solapan entre sí. No son variables independientes. Los municipios más poblados, cuatro de las cinco comunas mayores, son colorados. Luque es la excepción ya que, siendo una de las más grandes, tiene mayoría liberal. Las ciudades ruteras del eje Asunción-Ciudad del Este son coloradas. Hay cuatro excepciones, Areguá, Mariano R. Alonso y Lambaré, que siendo coloradas, no están en la ruta 2. También hace excepción Ypacarai, ya que, siendo de ruta 2 es liberal y no colorada. Hay culturas políticas estables, como Guarambaré, que siendo rural es colorada, y Luque, que siendo urbana es liberal.

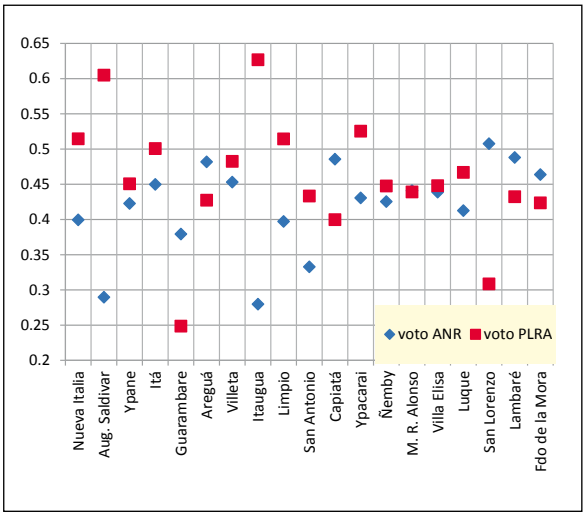
De un total de 35 % votos totales emitidos a nivel departamental, el 23 % para intendente lo ganaron los liberales y los colorados. Para la ANR ese fue el 18,3 % de los votos ganados en todo el país. Para los liberales fue el 36,3 %. Entonces, puede decirse que esta región tiene un valor estratégico mayor para los liberales que para los colorados, que obtienen votos más numerosos en otras regiones. La

participación electoral y los gastos de campaña son menores en las elecciones municipales que en las nacionales. De tres millones y medio de inscriptos, votan en las nacionales más de dos millones, y menos que novecientos mil en las municipales.

Mayoría e ingreso per cápita de los municipios

Si ordenamos las comunas por el ingreso per cápita de sus vecinos, a la izquierda las comunas con menor ingreso y a la derecha las comunas con mayor ingreso; los municipios más pobres tienen mayoría liberal, con excepciones de Guarambaré y Areguá. Los más pudientes son o colorados (Fernando, Lambaré, San Lorenzo) o liberales (Luque, Villa Elisa, Ñemby, Ypacarai).

Gráfico 2. Votos de intendente de las comunas ordenadas por ingreso.



A la izquierda, el porcentaje de votos recibidos por los candidatos de los partidos tradicionales. El rombo azul son los votos para candidato de la Asociación Nacional Republicana (ANR). El cuadrado rojo para los candidatos del partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).

Podemos presentar la misma información en un cuadro. Las comunas con menos ingreso en relación a la media (que son 12), tienen un número mayor de intendentes liberales (9 de ellas). Solo una minoría (3 de ellas) tiene intendentes colorados. Las comunas con más ingreso no tienen una distribución por partido tan marcada. De 7 comunas con mayor ingreso que el promedio, 4 tienen intendentes colorados y 3 tienen intendentes liberales.

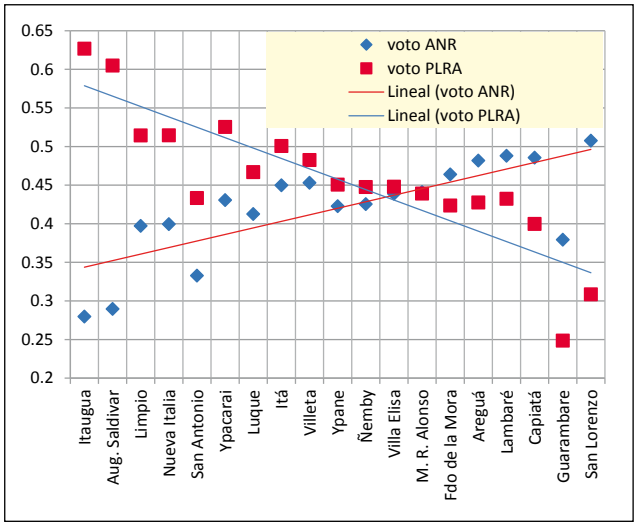
Tabla 3. Partido del electo e Ingresos

En relación a la media	Coloradas	Liberales	Todas
Menor Ingreso	3	9	12
Mayor Ingreso	4	3	7
Todos	7	12	19

VI Peso de la mayoría en las comunas

Las comunas ordenadas por la distancia (o predominio) entre los votos entre liberales y colorados para intendente en el 2010. Predominio liberal a la izquierda, colorado a la derecha (Grafico 3). Más a la derecha queda el mayor santuario colorado del departamento, que es San Lorenzo, con fuerte predominio de voto hacia el coloradismo. Luego, variadas ciudades, como Guarambaré, con mayoría colorada, tiene un bipartidismo menos fuerte. Capiatá, Lambaré y Areguá tienen bipartidismo y mayoría neta colorada. Comenzando por la izquierda del cuadro, vemos que un bipartidismo casi absoluto, con mayoría liberal, existe en poblaciones pequeñas y rurales, como Itauguá y Julián Augusto Saldívar. Limpio y Nueva Italia. San Antonio tiene polipartidismo, con predominio liberal.

Gráfico 3. El peso de las mayorías



En el eje vertical, el porcentaje de votos recibidos por los candidatos de los partidos tradicionales. El rombo azul son los votos para candidato de la Asociación Nacional Republicana (ANR). El cuadrado rojo para los candidatos del partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). El cuadro se ordena por predominio proporcional de los partidos

Ruralidad y mayoría

La ruralidad tiene asociación con el comportamiento electoral, pero se está repitiendo el cuadro anterior, porque pobreza y ruralidad están fuertemente asociadas. Las comunas más rurales (10) son mayoritariamente liberales (8 de ellas) y minoritariamente coloradas (2 de ellas). En cambio, no hay tal asociación con la urbanidad. Las comunas urbanas son coloradas (5) o liberales (4) sin que haya en esto una diferencia muy grande.

Tabla 4. Mayoría y ruralidad

En relación a la media	Coloradas	Liberales	Todas
Más Rurales	2	8	10
Más Urbanas	5	4	9
Todas	7	12	19

Podría repetirse el cuadro en relación al poblamiento, porque las comunas más pobladas son las más urbanas y tienen mayor ingreso. Las menos pobladas son más rurales y tienen menor ingreso.

De las 14 comunas menos pobladas, la mayoría (11) tienen intendente liberal y la minoría (3) tiene intendente colorado. Acá, sí se puede hacer el correlato. De las mayores comunas (5) cuatro tienen administraciones coloradas y una liberal. El voto de la comuna menos poblada se dirige hacia los liberales. El de los municipios más poblados es preferentemente hacia los colorados.

Tabla 5. Mayoría y Demografía

En relación a la media	Colorados	Liberales	Todas
Menos población.	3	11	14
Más población.	4	1	5
TODAS	7	12	19

Pero esto es simplificar las cosas. Porque las diferencias entre los votos mayoritarios y los minoritarios no es muy grande, salvo algunos pocos casos.

VII Gráficos de las comunas estudiadas

Departamento Central

Diagrama 1. Central

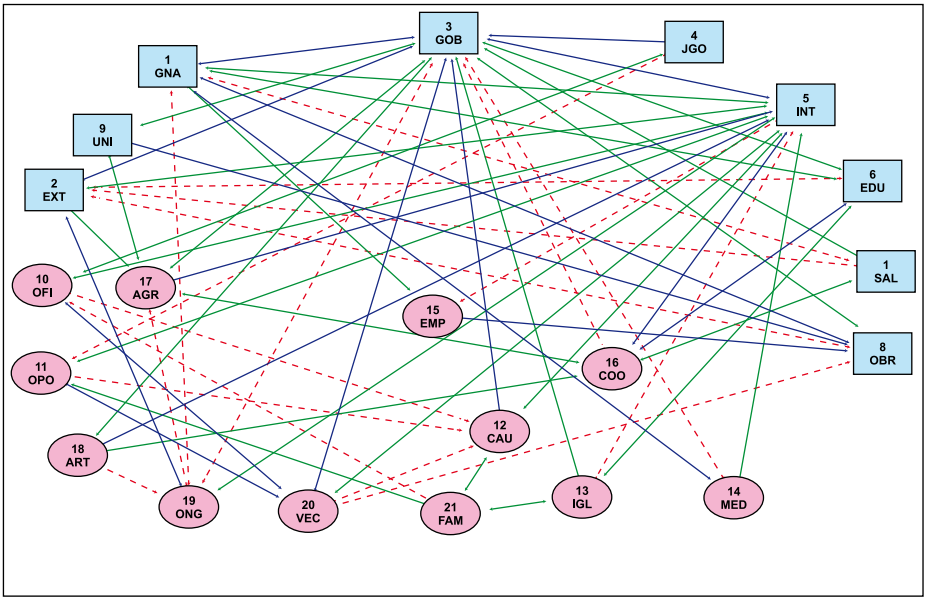
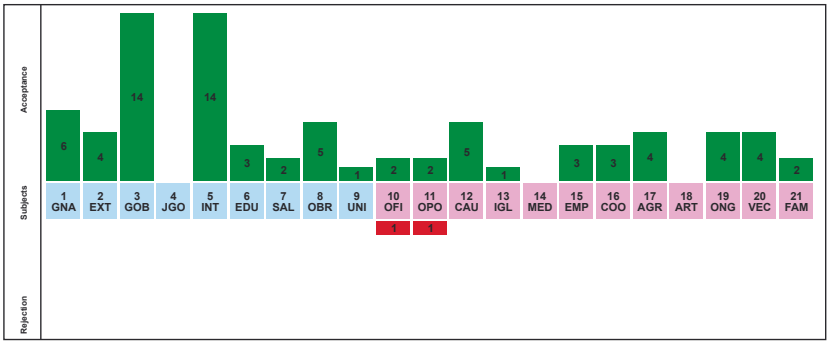
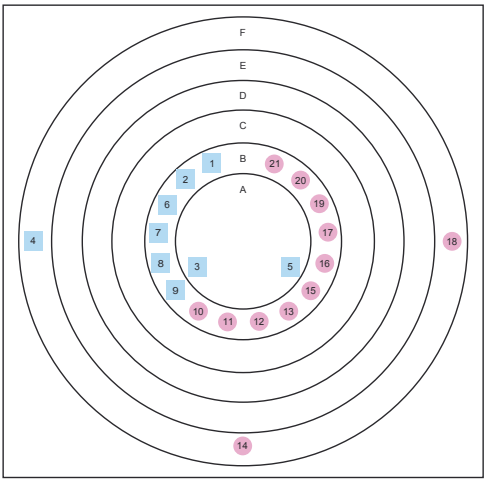


Gráfico de Barras 1. Central



En general, los círculos (o figuras rosadas) son instituciones de la sociedad civil. Los cuadrados (o figuras azules, son instituciones o instancias públicas.

Gráfico de elecciones 1. Aceptación Central



A= *Popular,* aquel que tiene una frecuencia de aceptación mayor que M (el promedio de aceptación (calculado como *M = q*a*(n-1)/ (n-1)*; donde *q* el número de aceptaciones; *a* es el número de aceptaciones y rechazos; *n* es el número de actores).

B= *Elegido quien recibe más aceptaciones,* quien tienen más aceptación que rechazo

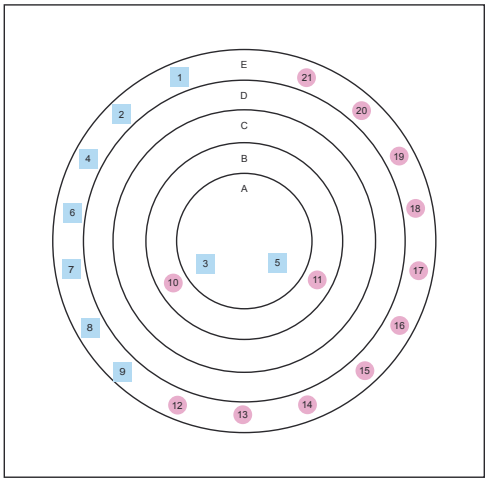
C= *Rechazado más que elegido;* quién tiene más rechazos que elecciones

D= *Controversial,* quien tiene rechazos y elecciones casi iguales.

E= *Rechazado:* Los que tienen solo una o no tanta aceptación como la media

F= *Negligenciado:* Los que no reciben aceptaciones ni rechazos

Gráfico de elecciones 2. Preferencias e Impacto Central



A= *Popular,* aquel cuya Preferencia Social PS mayor que 1 y que un índice de aceptación. *zLM = (a-m) / sd,* donde: *a* es el total de la aceptación; *m* es la media de aceptación de los actores, *sd* es la desviación típica de aceptación para los actores.

B= *Rechazado,* aquel cuya Preferencia Social PS es menor a uno y al índice de aceptación *zLM.*

C= *Negligenciado,* Si el Impacto Social IS (IS = zLM + zLL) es menor a uno y los índices de aceptación y rechazo son cero.

D= *Controversial,* Si el Impacto Social IS es mayor que uno, y los índices de aceptación y rechazo son mayores que cero.

E= *Estatuto medio,* Los que no pertenecen a las categorías anteriores.

1. Gobierno Nacional
2. Apoyo Exterior
3. Gobernacion
4. Junta Gubernamental
5. Intendencia
6. Org. de Educación
7. Org. de Salud
8. Obras de Infraestructura
9. Universidades
10. Partido oficialista
11. Partido opositor
12. Caudillos partidarios
13. Org. de las Iglesias
14. Medios de Comunicación
15. Empresarios
16. Cooperativas
17. Org. de Agricultores
18. Org. de Artesanos
19. Ogranizaciones no lucrativas
20. Comisiones Vecinales
21. Redes Familiares

Areguá

Diagrama 2. Areguá

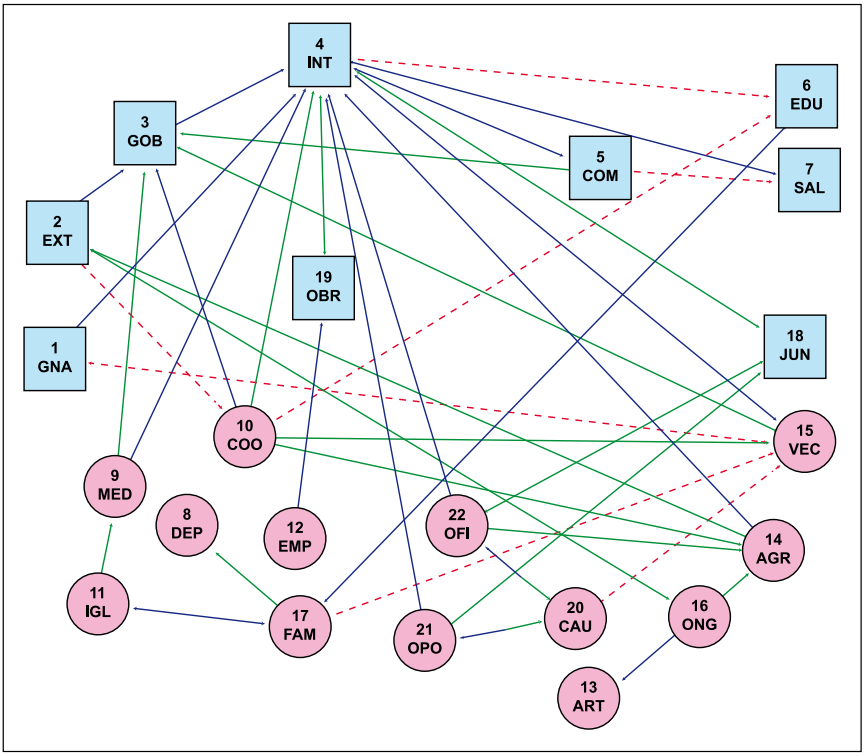


Gráfico de Barras 2. Areguá

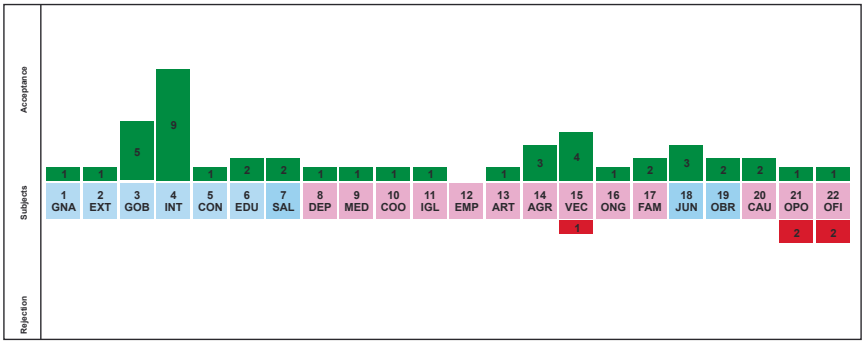
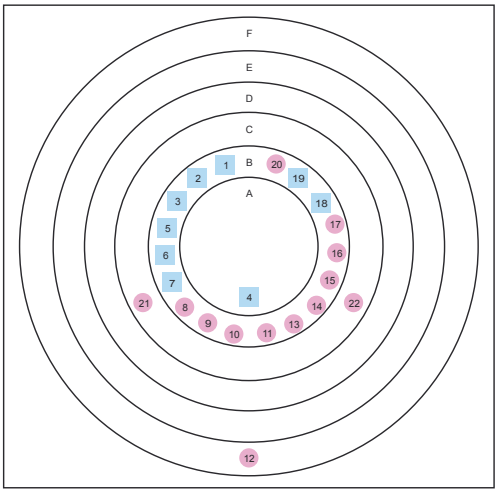


Gráfico de elecciones 3. Aceptación Areguá



A= *Popular,* aquel que tiene una frecuencia de aceptación mayor que M (el promedio de aceptación (calculado como *M = q*a*(n-1)/ (n-1)*; donde *q* el número de aceptaciones; *a* es el número de aceptaciones y rechazos; *n* es el número de actores).

B= *Elegido quien recibe más aceptaciones,* quien tienen más aceptación que rechazo

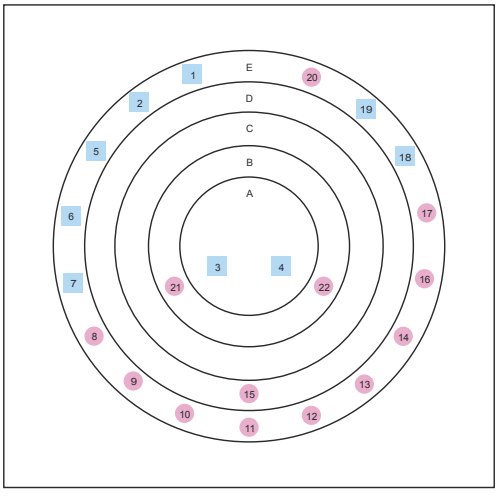
C= *Rechazado más que elegido;* quién tiene más rechazos que elecciones

D= *Controversial,* quien tiene rechazos y elecciones casi iguales.

E= *Rechazado:* Los que tienen solo una o no tanta aceptación como la media

F= *Negligenciado:* Los que no reciben aceptaciones ni rechazos

Gráfico de elecciones 4. Preferencias e Impacto Areguá



A= *Popular,* aquel cuya Preferencia Social PS mayor que 1 y que un índice de aceptación. *zLM = (a-m) / sd,* donde: a es el total de la aceptación; m es la media de aceptación de los actores, sd es la desviación típica de aceptación para los actores.

B= *Rechazado,* aquel cuya Preferencia Social PS es menor a uno y al índice de aceptación *zLM.*

C= *Negligenciado,* Si el Impacto Social IS (IS = zLM + zLL) es menor a uno y los índices de aceptación y rechazo son cero.

D= *Controversial,* Si el Impacto Social IS es mayor que uno, y los índices de aceptación y rechazo son mayores que cero.

E= *Estatuto medio,* Los que no pertenecen a las categorías anteriores.

1. Gobierno Nacional
2. Exterior
3. Gobernación
4. Intendencia
5. Consejo
6. Educación
7. Salud
8. Deportivos
9. Medios
10. Cooperativas
11. Iglesia
12. Empresarios
13. Artesanos
14. Agricultores
15. Vecinales
16. ONG
17. Familias
18. Junta
19. Obras
20. Caudillos
21. Opositor
22. Oficialista

Capiatá

Diagrama 3. Capiatá

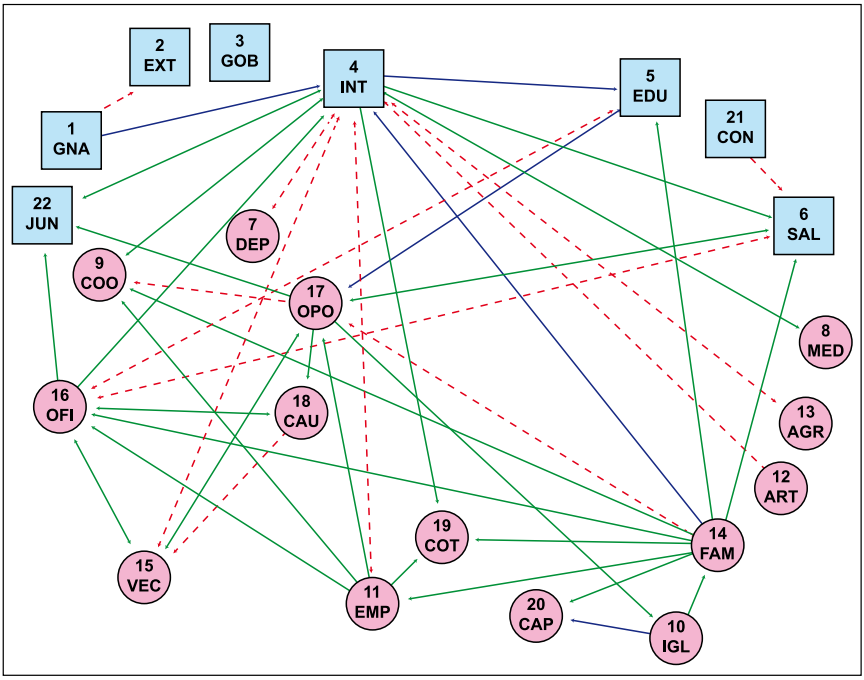


Gráfico de Barras 3. Capiatá

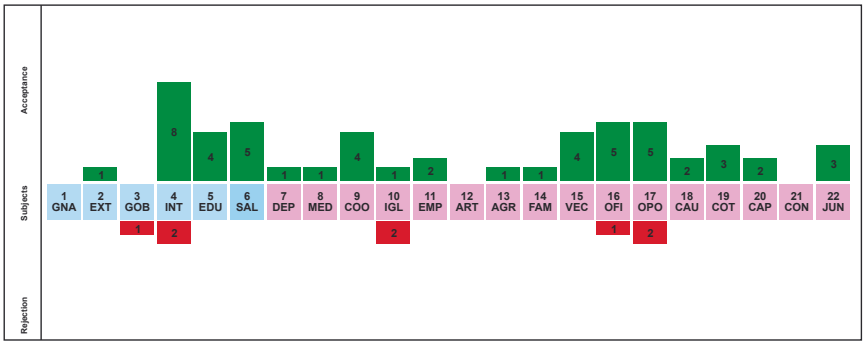
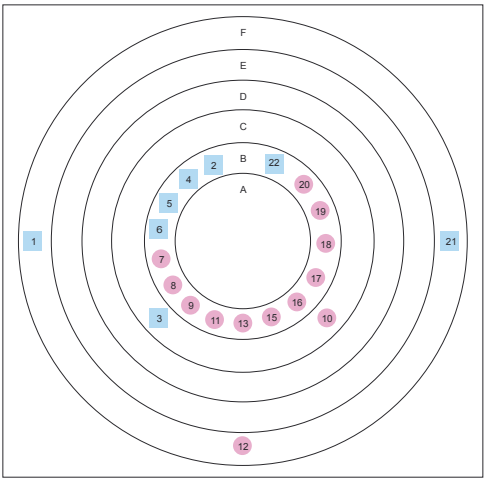


Gráfico de elecciones 5. Aceptación Capiatá



A= *Popular,* aquel que tiene una frecuencia de aceptación mayor que M (el promedio de aceptación (calculado como *M = q*a*(n-1)/ (n-1)*; donde *q* el número de aceptaciones; *a* es el número de aceptaciones y rechazos; *n* es el número de actores).

B= *Elegido quien recibe más aceptaciones,* quien tienen más aceptación que rechazo

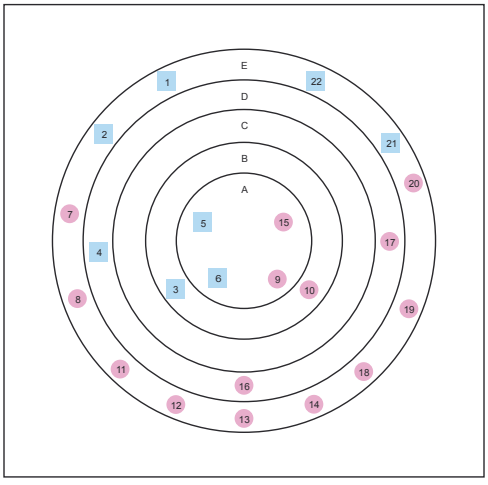
C= *Rechazado más que elegido;* quién tiene más rechazos que elecciones

D= *Controversial,* quien tiene rechazos y elecciones casi iguales.

E= *Rechazado:* Los que tienen solo una o no tanta aceptación como la media

F= *Negligenciado:* Los que no reciben aceptaciones ni rechazos

Gráfico de elecciones 6. Preferencias e Impacto Capiatá



A= *Popular,* aquel cuya Preferencia Social PS mayor que 1 y que un índice de aceptación. *zLM = (a-m) / sd,* donde: a es el total de la aceptación; m es la media de aceptación de los actores, sd es la desviación típica de aceptación para los actores.

B= *Rechazado,* aquel cuya Preferencia Social PS es menor a uno y al índice de aceptación *zLM.*

C= *Negligenciado,* Si el Impacto Social IS (IS = zLM + zLL) es menor a uno y los índices de aceptación y rechazo son cero.

D= *Controversial,* Si el Impacto Social IS es mayor que uno, y los índices de aceptación y rechazo son mayores que cero.

E= *Estatuto medio,* Los que no pertenecen a las categorías anteriores.

1. Gobierno Nacional
2. Exterior
3. Gobernación
4. Intendencia
5. Educación
6. Salud
7. Deportivo
8. Medios
9. Cooperativa
10. Iglesia
11. Empresarios
12. Artesanos
13. Agricultores
14. Familias
15. Vecinales
16. Oficialista
17. Opositor
18. Caudillos
19. Contral. Ciudadano
20. Capillas CCB
21. Cons. de Salud
22. Junta

Fernando de la Mora

Diagrama 4. Fernando de la Mora

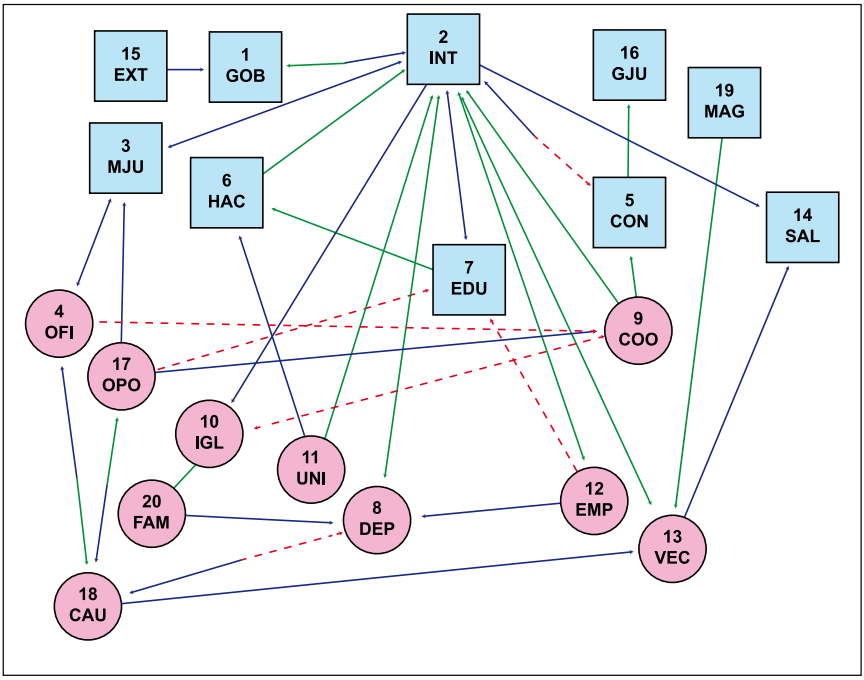


Gráfico de Barras 4. Fernando de la Mora

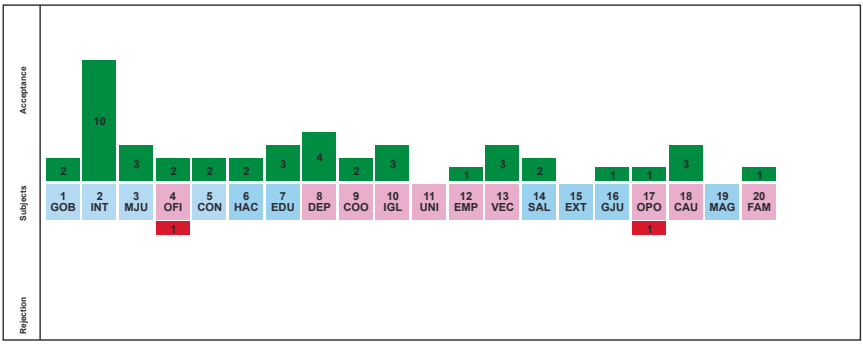
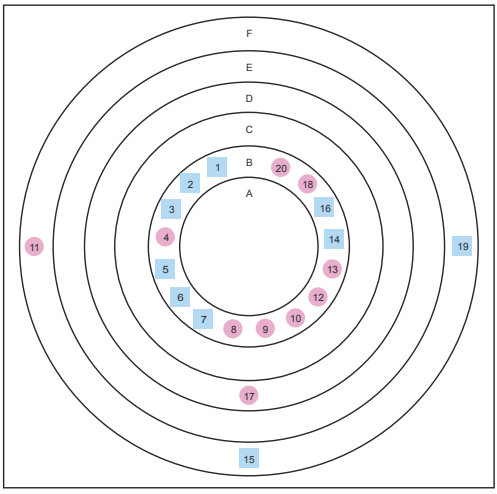


Gráfico de elecciones 7. Aceptación Fernando de la Mora



A= *Popular,* aquel que tiene una frecuencia de aceptación mayor que M (el promedio de aceptación (calculado como *M = q*a*(n-1)/ (n-1)*; donde *q* el número de aceptaciones; *a* es el número de aceptaciones y rechazos; *n* es el número de actores).

B= *Elegido quien recibe más aceptaciones,* quien tienen más aceptación que rechazo

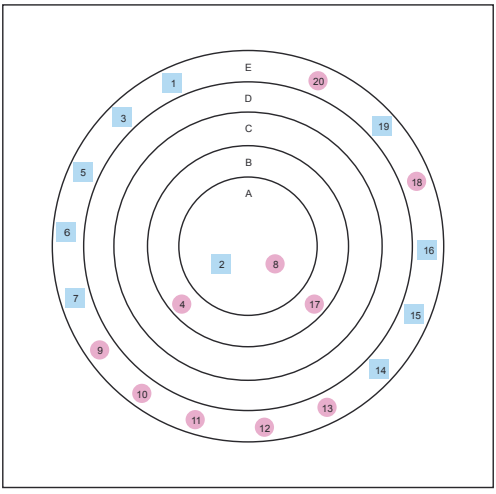
C= *Rechazado más que elegido;* quién tiene más rechazos que elecciones

D= *Controversial,* quien tiene rechazos y elecciones casi iguales.

E= *Rechazado:* Los que tienen solo una o no tanta aceptación como la media

F= *Negligenciado:* Los que no reciben aceptaciones ni rechazos

Gráfico de elecciones 8. Preferencias e Impacto Fernando de la Mora



A= *Popular,* aquel cuya Preferencia Social PS mayor que 1 y que un índice de aceptación. *zLM = (a-m) / sd,* donde: a es el total de la aceptación; m es la media de aceptación de los actores, sd es la desviación típica de aceptación para los actores.

B= *Rechazado,* aquel cuya Preferencia Social PS es menor a uno y al índice de aceptación *zLM.*

C= *Negligenciado,* Si el Impacto Social IS (IS = zLM + zLL) es menor a uno y los índices de aceptación y rechazo son cero.

D= *Controversial,* Si el Impacto Social IS es mayor que uno, y los índices de aceptación y rechazo son mayores que cero.

E= *Estatuto medio,* Los que no pertenecen a las categorías anteriores.

1. Gobierno Nacional
2. Exterior
3. Gobernación
4. Intendencia
5. Educación
6. Salud
7. Deportivo
8. Medios
9. Cooperativa
10. Iglesia
11. Empresarios
12. Artesanos
13. Agricultores
14. Familias
15. Vecinales
16. Oficialista
17. Opositor
18. Caudillos
19. Contral. Ciudadano
20. Capillas CCB
21. Cons. de Salud
22. Junta

Guarambaré

Diagrama 5. Guarambaré

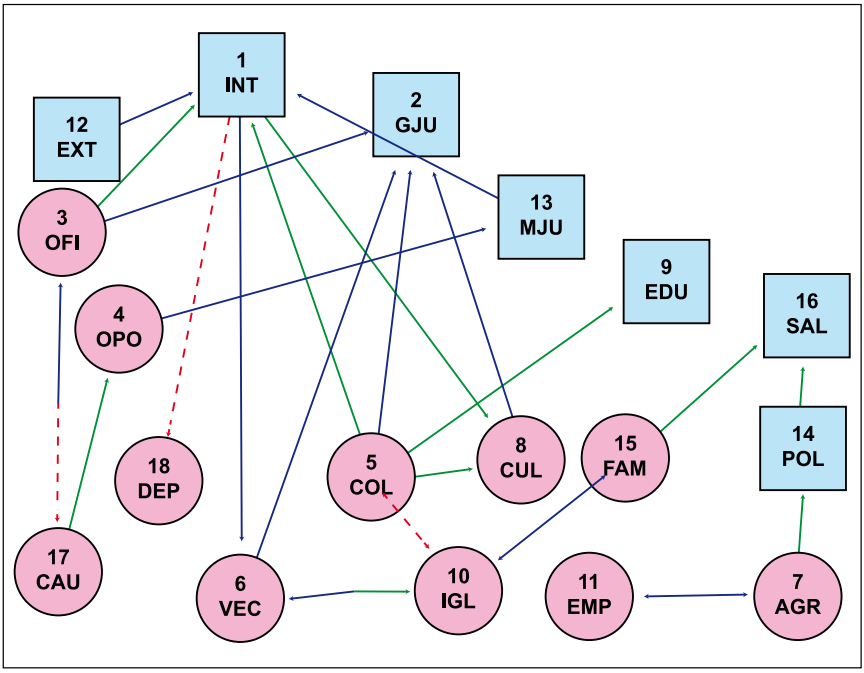


Gráfico de Barras 5. Guarambaré

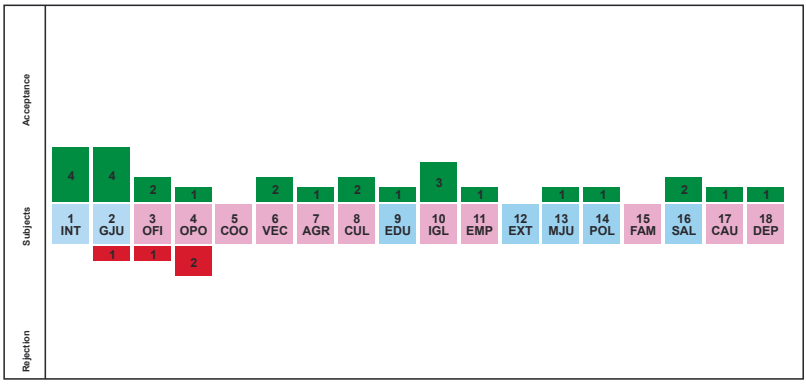
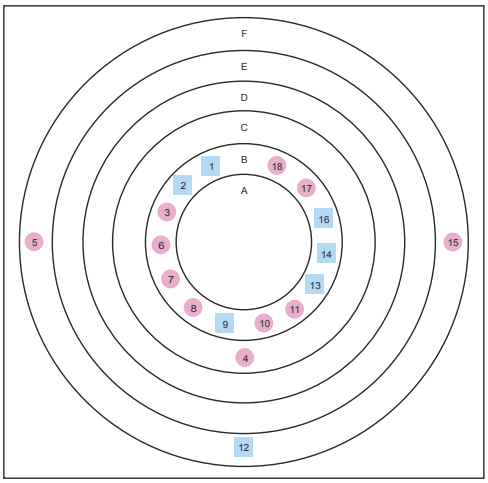


Gráfico de elecciones 9. Aceptación Guarambaré



A= *Popular,* aquel que tiene una frecuencia de aceptación mayor que M (el promedio de aceptación (calculado como *M = q*a*(n-1)/ (n-1)*; donde *q* el número de aceptaciones; *a* es el número de aceptaciones y rechazos; *n* es el número de actores).

B= *Elegido quien recibe más aceptaciones,* quien tienen más aceptación que rechazo

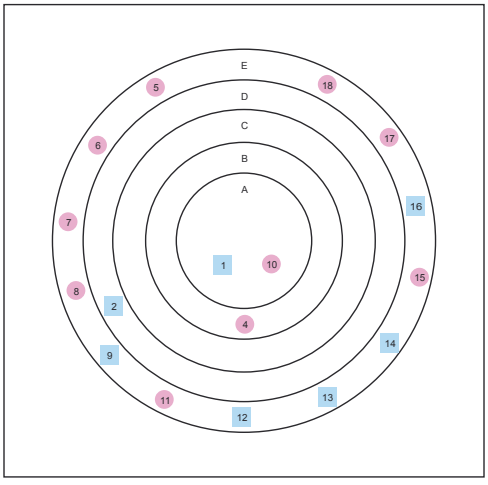
C= *Rechazado más que elegido;* quién tiene más rechazos que elecciones

D= *Controversial,* quien tiene rechazos y elecciones casi iguales.

E= *Rechazado:* Los que tienen solo una o no tanta aceptación como la media

F= *Negligenciado:* Los que no reciben aceptaciones ni rechazos

Gráfico de elecciones 10. Preferencias e Impacto Guarambaré



A= *Popular,* aquel cuya Preferencia Social PS mayor que 1 y que un índice de aceptación. *zLM = (a-m) / sd,* donde: a es el total de la aceptación; m es la media de aceptación de los actores, sd es la desviación típica de aceptación para los actores.

B= *Rechazado,* aquel cuya Preferencia Social PS es menor a uno y al índice de aceptación *zLM.*

C= *Negligenciado,* Si el Impacto Social IS (IS = zLM + zLL) es menor a uno y los índices de aceptación y rechazo son cero.

D= *Controversial,* Si el Impacto Social IS es mayor que uno, y los índices de aceptación y rechazo son mayores que cero.

E= *Estatuto medio,* Los que no pertenecen a las categorías anteriores.

1. Intendencia
2. G. Junta
3. Oficialista
4. Opositor
5. Cooperativas
6. Vecinales
7. Agricultores
8. Cultura
9. Educación
10. Iglesia
11. Empresarios
12. Exterior
13. M. Junta
14. Policía
15. Familias
16. Salud
17. Caudillos
18. Deportivos

Ita

Diagrama 6. Ita

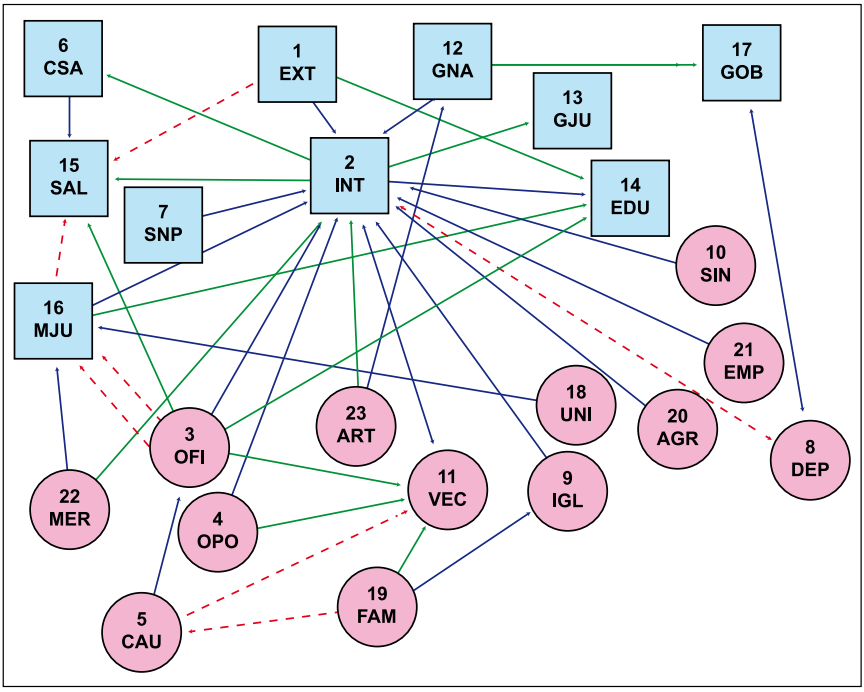


Gráfico de Barras 6. Ita

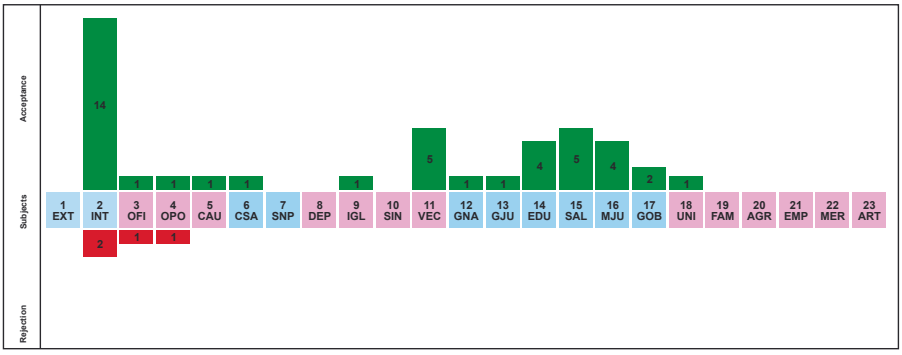
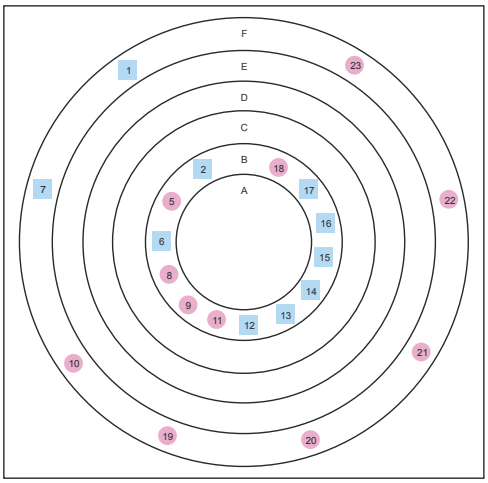


Gráfico de elecciones 11. Aceptación Ita



A= *Popular,* aquel que tiene una frecuencia de aceptación mayor que M (el promedio de aceptación (calculado como *M = q*a*(n-1)/ (n-1)*; donde *q* el número de aceptaciones; *a* es el número de aceptaciones y rechazos; *n* es el número de actores).

B= *Elegido quien recibe más aceptaciones,* quien tienen más aceptación que rechazo

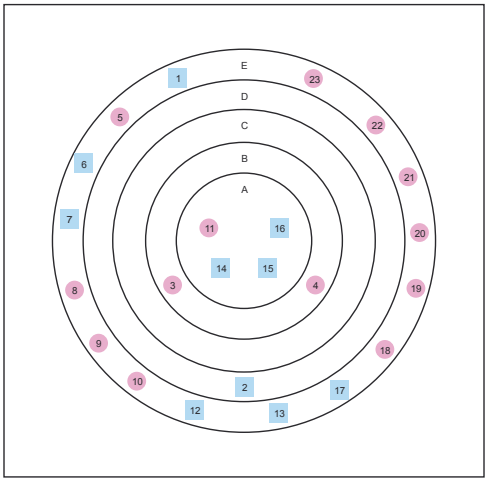
C= *Rechazado más que elegido;* quién tiene más rechazos que elecciones

D= *Controversial,* quien tiene rechazos y elecciones casi iguales.

E= *Rechazado:* Los que tienen solo una o no tanta aceptación como la media

F= *Negligenciado:* Los que no reciben aceptaciones ni rechazos

Gráfico de elecciones 12. Preferencias e Impacto Ita



A= *Popular,* aquel cuya Preferencia Social PS mayor que 1 y que un índice de aceptación. *zLM = (a-m) / sd,* donde: a es el total de la aceptación; m es la media de aceptación de los actores, sd es la desviación típica de aceptación para los actores.

B= *Rechazado,* aquel cuya Preferencia Social PS es menor a uno y al índice de aceptación *zLM.*

C= *Negligenciado,* Si el Impacto Social IS (IS = zLM + zLL) es menor a uno y los índices de aceptación y rechazo son cero.

D= *Controversial,* Si el Impacto Social IS es mayor que uno, y los índices de aceptación y rechazo son mayores que cero.

E= *Estatuto medio,* Los que no pertenecen a las categorías anteriores.

1. Exterior
2. Intendencia
3. Oficialista
4. Opositor
5. Caudillos
6. C. Salud
7. SNPP
8. Deportivos
9. Iglesias
10. Sindicatos
11. Vecinales
12. G. Nacional
13. G. Junta
14. Educación
15. Salud
16. M. Junta
17. Gobernación
18. Universidad
19. Familias
20. Agricultores
21. Empresarios
22. Mercado
23. Artesanos

Itaugua

Diagrama 7. Itaugua

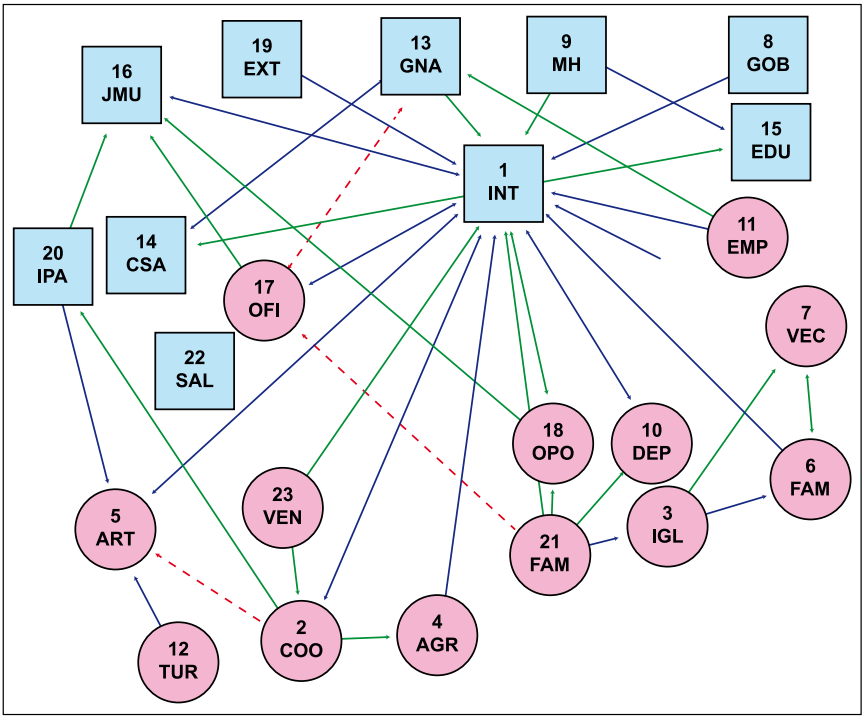


Gráfico de Barras 7. Itaugua

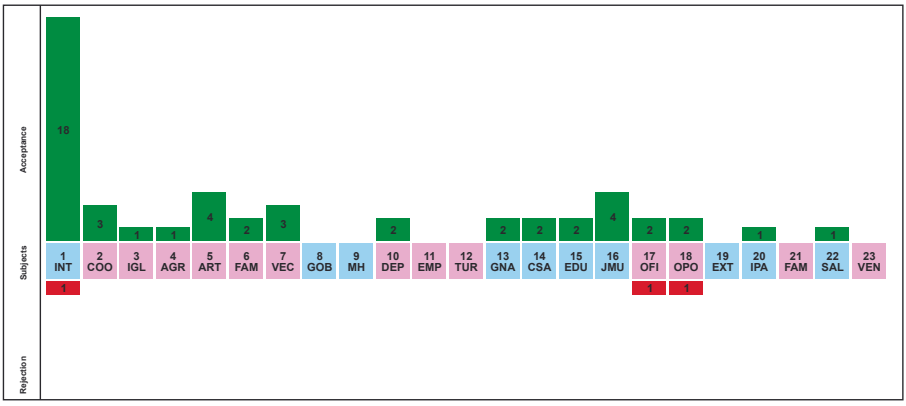
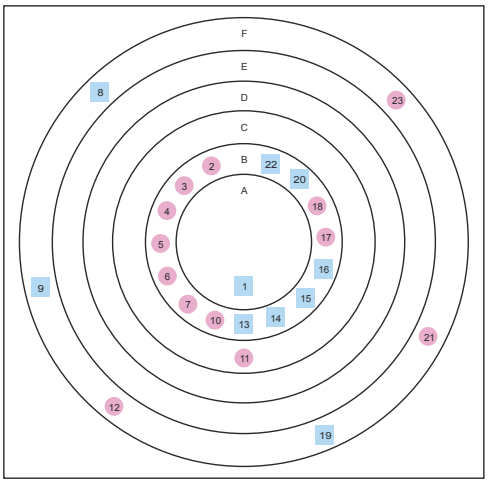


Gráfico de elecciones 13. Aceptación Itaugua



A= *Popular,* aquel que tiene una frecuencia de aceptación mayor que M (el promedio de aceptación (calculado como *M = q*a*(n-1)/ (n-1)*; donde *q* el número de aceptaciones; *a* es el número de aceptaciones y rechazos; *n* es el número de actores).

B= *Elegido quien recibe más aceptaciones,* quien tienen más aceptación que rechazo

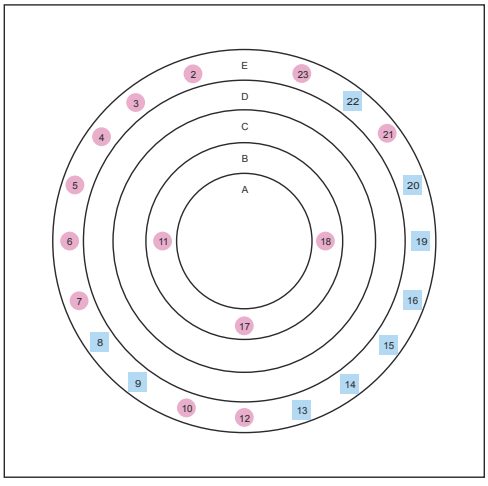
C= *Rechazado más que elegido;* quién tiene más rechazos que elecciones

D= *Controversial,* quien tiene rechazos y elecciones casi iguales.

E= *Rechazado:* Los que tienen solo una o no tanta aceptación como la media

F= *Negligenciado:* Los que no reciben aceptaciones ni rechazos

Gráfico de elecciones 14. Preferencias e Impacto Itaugua



A= *Popular,* aquel cuya Preferencia Social PS mayor que 1 y que un índice de aceptación. *zLM = (a-m) / sd,* donde: a es el total de la aceptación; m es la media de aceptación de los actores, sd es la desviación típica de aceptación para los actores.

B= *Rechazado,* aquel cuya Preferencia Social PS es menor a uno y al índice de aceptación *zLM.*

C= *Negligenciado,* Si el Impacto Social IS (IS = zLM + zLL) es menor a uno y los índices de aceptación y rechazo son cero.

D= *Controversial,* Si el Impacto Social IS es mayor que uno, y los índices de aceptación y rechazo son mayores que cero.

E= *Estatuto medio,* Los que no pertenecen a las categorías anteriores.

1. Intendencia
2. Cooperativas
3. Iglesias
4. Agricultura
5. Artesanos
6. Familia
7. Vecinales
8. Gobernación
9. M. H.
10. Deportivos
11. Empresarios
12. Turismo
13. Gobierno Nacional
14. C. Salud
15. Educación
16. J. Municipal
17. Oficial
18. Opositor
19. Exterior
20. IPA-Artesanía
21. Familias
22. Salud
23. Vendedores

Limpio

Diagrama 8. Limpio

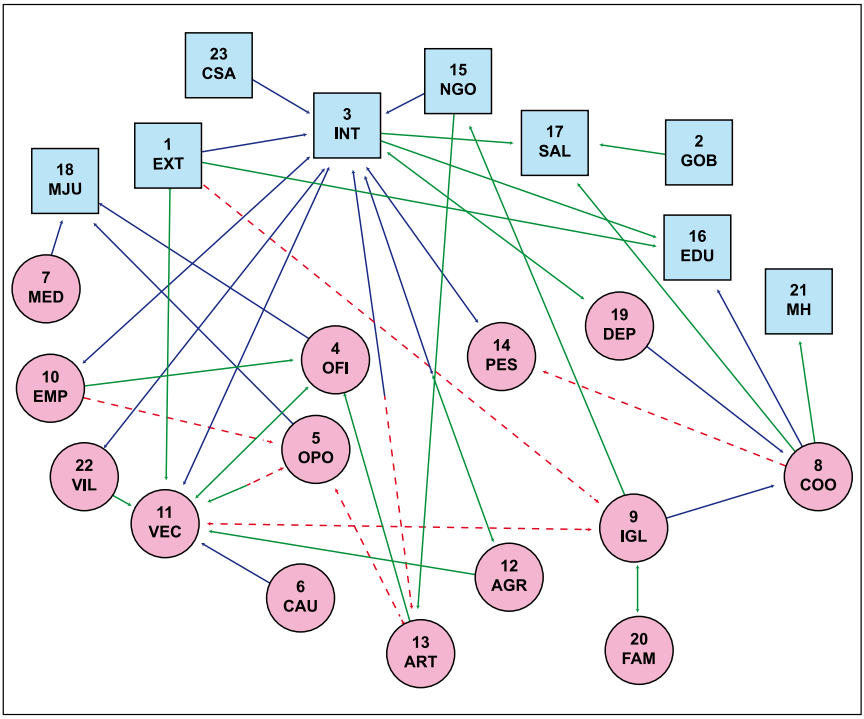


Gráfico de Barras 8. Limpio

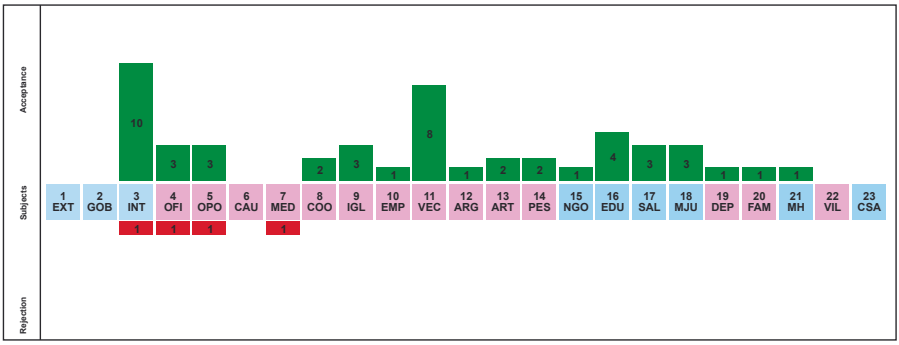
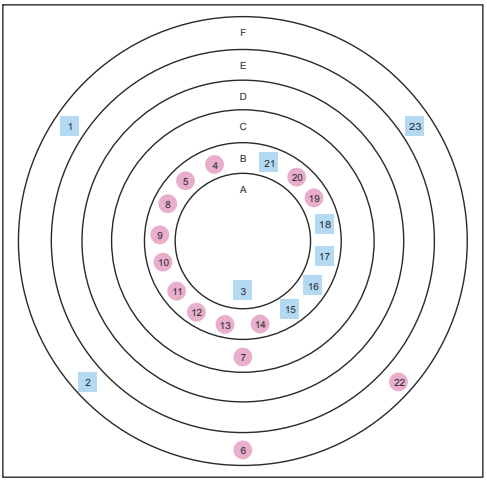


Gráfico de elecciones 15. Aceptación Limpio



A= *Popular,* aquel que tiene una frecuencia de aceptación mayor que M (el promedio de aceptación (calculado como *M = q*a*(n-1)/ (n-1)*; donde *q* el número de aceptaciones; *a* es el número de aceptaciones y rechazos; *n* es el número de actores).

B= *Elegido quien recibe más aceptaciones,* quien tienen más aceptación que rechazo

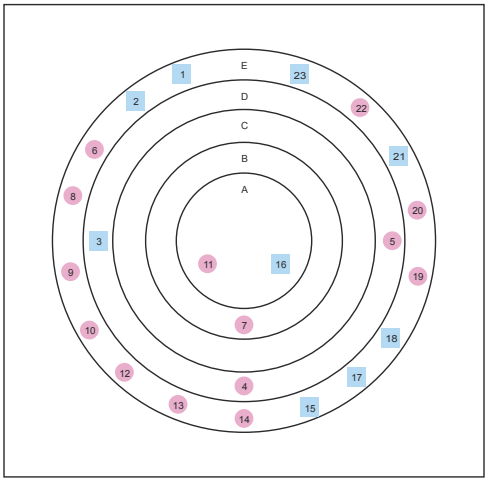
C= *Rechazado más que elegido;* quién tiene más rechazos que elecciones

D= *Controversial,* quien tiene rechazos y elecciones casi iguales.

E= *Rechazado:* Los que tienen solo una o no tanta aceptación como la media

F= *Negligenciado:* Los que no reciben aceptaciones ni rechazos

Gráfico de elecciones 16. Preferencias e Impacto Limpio



A= *Popular,* aquel cuya Preferencia Social PS mayor que 1 y que un índice de aceptación. *zLM = (a-m) / sd,* donde: a es el total de la aceptación; m es la media de aceptación de los actores, sd es la desviación típica de aceptación para los actores.

B= *Rechazado,* aquel cuya Preferencia Social PS es menor a uno y al índice de aceptación *zLM.*

C= *Negligenciado,* Si el Impacto Social IS (IS = zLM + zLL) es menor a uno y los índices de aceptación y rechazo son cero.

D= *Controversial,* Si el Impacto Social IS es mayor que uno, y los índices de aceptación y rechazo son mayores que cero.

E= *Estatuto medio,* Los que no pertenecen a las categorías anteriores.

1. Exterior
2. Gobernación
3. Intendencia
4. Partido Oficialista
5. Partido Opositor
6. Caudillos
7. Medios
8. Cooperativas
9. Iglesias
10. Empresarios
11. Vecinales
12. Agricultura
13. Artesanos
14. Pescadores
15. N. Gobierno
16. Educación
17. Salud
18. M. Junta
19. Deportivos
20. Familia
21. M.H.
22. Villas
23. C. Salud

Luque

Diagrama 9. Luque

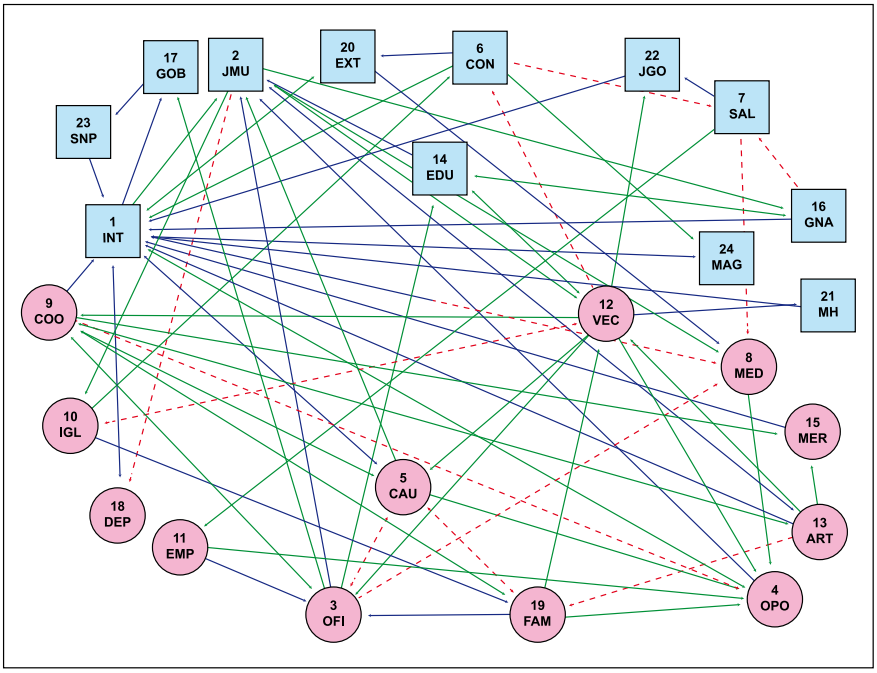


Gráfico de Barras 9. Luque

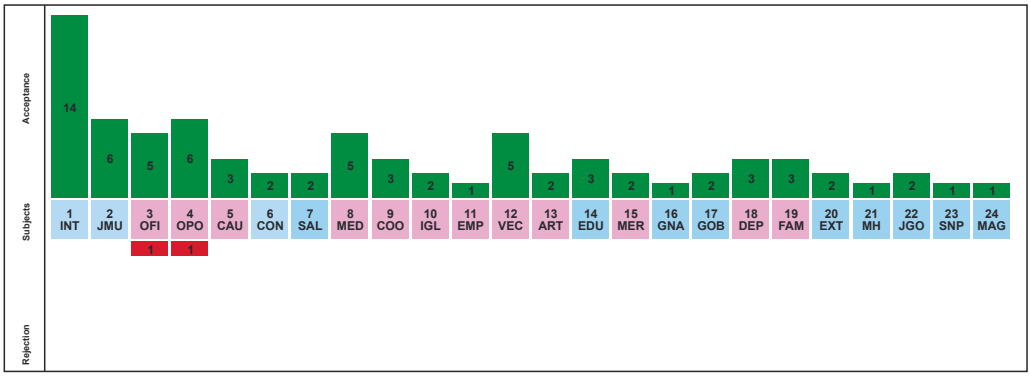
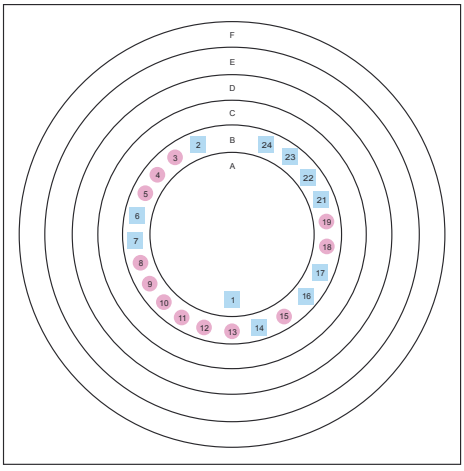


Gráfico de elecciones 17. Aceptación Luque



A= *Popular,* aquel que tiene una frecuencia de aceptación mayor que M (el promedio de aceptación (calculado como *M = q*a*(n-1)/ (n-1)*; donde *q* el número de aceptaciones; *a* es el número de aceptaciones y rechazos; *n* es el número de actores).

B= *Elegido quien recibe más aceptaciones,* quien tienen más aceptación que rechazo

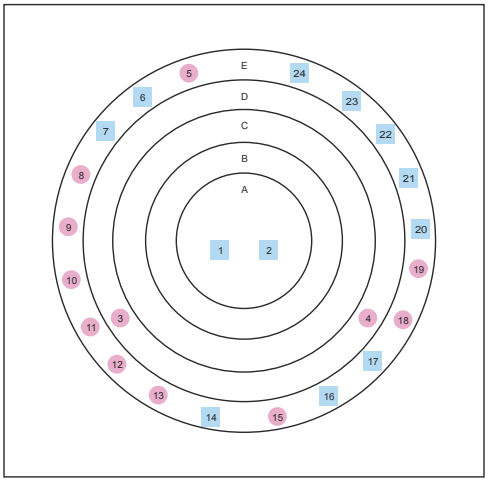
C= *Rechazado más que elegido;* quién tiene más rechazos que elecciones

D= *Controversial,* quien tiene rechazos y elecciones casi iguales.

E= *Rechazado:* Los que tienen solo una o no tanta aceptación como la media

F= *Negligenciado:* Los que no reciben aceptaciones ni rechazos

Gráfico de elecciones 18. Preferencias e Impacto Luque



A= *Popular,* aquel cuya Preferencia Social PS mayor que 1 y que un índice de aceptación. *zLM = (a-m) / sd,* donde: a es el total de la aceptación; m es la media de aceptación de los actores, sd es la desviación típica de aceptación para los actores.

B= *Rechazado,* aquel cuya Preferencia Social PS es menor a uno y al índice de aceptación *zLM.*

C= *Negligenciado,* Si el Impacto Social IS (IS = zLM + zLL) es menor a uno y los índices de aceptación y rechazo son cero.

D= *Controversial,* Si el Impacto Social IS es mayor que uno, y los índices de aceptación y rechazo son mayores que cero.

E= *Estatuto medio,* Los que no pertenecen a las categorías anteriores.

1. Intendencia
2. J. Municipal
3. Oficialista
4. Opositor
5. Caudillos
6. Consejo de Salud
7. Salud
8. Medios
9. Cooperativa
10. Iglesia
11. Empresarios
12. Vecinales
13. Artesanos
14. Educación
15. Mercado
16. G. Nacional
17. Gobernación
18. Deportivos
19. Familia
20. Exterior
21. M. H.
22. J. Gobernación
23. SNPP
24. MAG

Ñemby

Diagrama 10. Ñemby

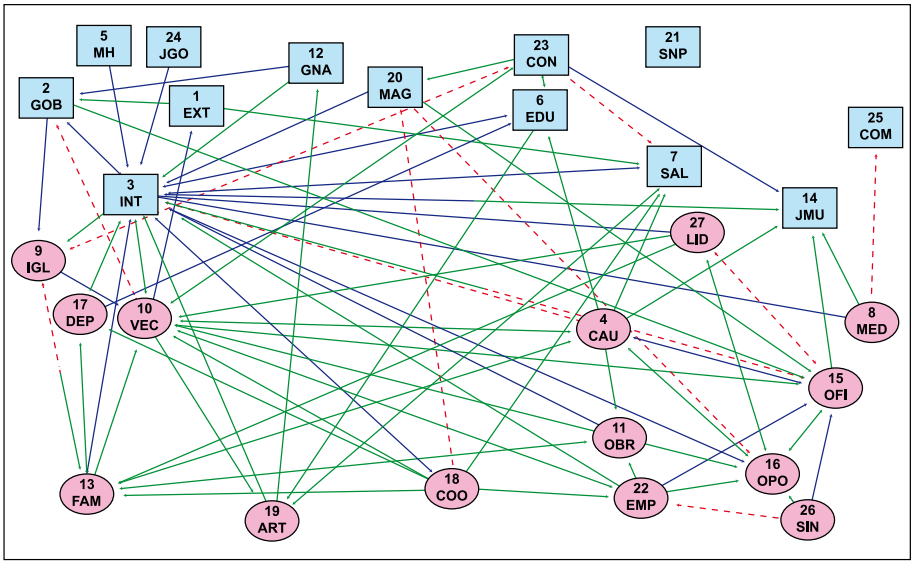


Gráfico de Barras 10. Ñemby

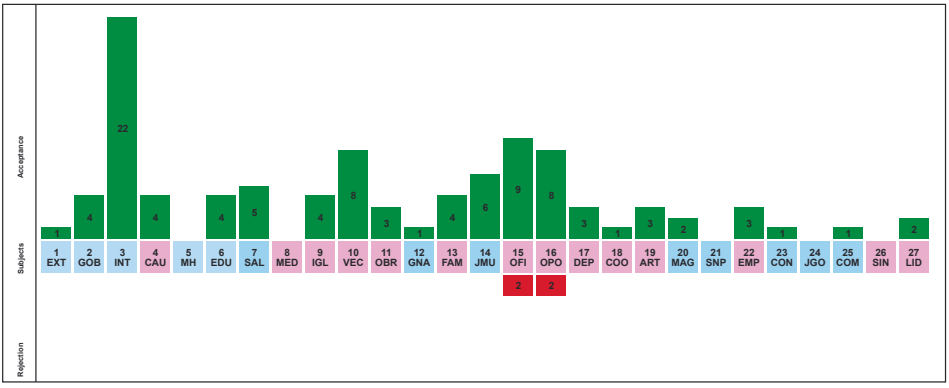
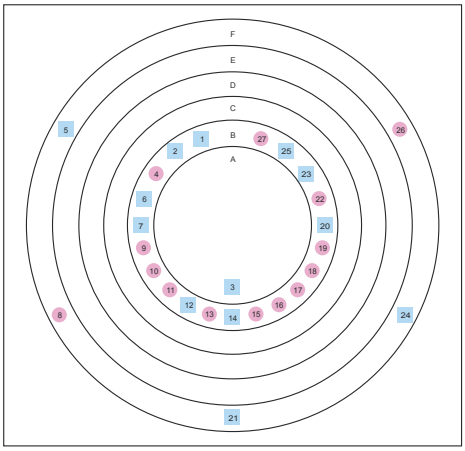


Gráfico de elecciones 19. Aceptación Ñemby



A= *Popular,* aquel que tiene una frecuencia de aceptación mayor que M (el promedio de aceptación (calculado como *M = q*a*(n-1)/ (n-1)*; donde *q* el número de aceptaciones; *a* es el número de aceptaciones y rechazos; *n* es el número de actores).

B= *Elegido quien recibe más aceptaciones,* quien tienen más aceptación que rechazo

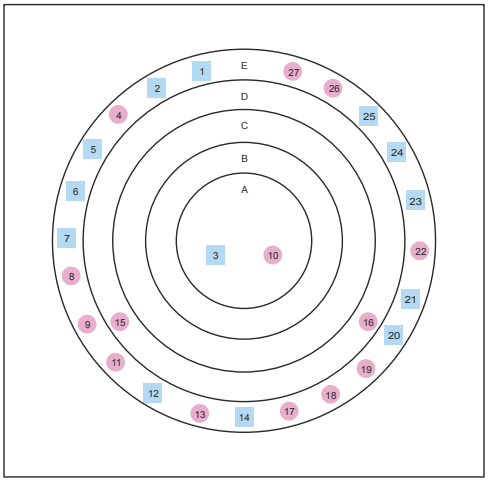
C= *Rechazado más que elegido;* quién tiene más rechazos que elecciones

D= *Controversial,* quien tiene rechazos y elecciones casi iguales.

E= *Rechazado:* Los que tienen solo una o no tanta aceptación como la media

F= *Negligenciado:* Los que no reciben aceptaciones ni rechazos

Gráfico de elecciones 20. Preferencias e Impacto Ñemby



A= *Popular,* aquel cuya Preferencia Social PS mayor que 1 y que un índice de aceptación. *zLM = (a-m) / sd,* donde: a es el total de la aceptación; m es la media de aceptación de los actores, sd es la desviación típica de aceptación para los actores.

B= *Rechazado,* aquel cuya Preferencia Social PS es menor a uno y al índice de aceptación *zLM.*

C= *Negligenciado,* Si el Impacto Social IS (IS = zLM + zLL) es menor a uno y los índices de aceptación y rechazo son cero.

D= *Controversial,* Si el Impacto Social IS es mayor que uno, y los índices de aceptación y rechazo son mayores que cero.

E= *Estatuto medio,* Los que no pertenecen a las categorías anteriores.

1. Exterior
2. Gobernación
3. Intendencia
4. Caudillos
5. M.H.
6. Educación
7. Salud
8. Medios
9. Iglesias
10. Vecinales
11. Obras
12. G. Nacional
13. Familia
14. J. Municipal
15. Oficialista
16. Opositor
17. Deportivos
18. Cooperativa
19. Artesanos
20. MAG
21. SNPP
22. Empresarios
23. Consejo
24. J. Gobernación
25. Comisaría
26. Sindicales
27. Líderes

Saldívar

Diagrama 11. J. Augusto Saldívar

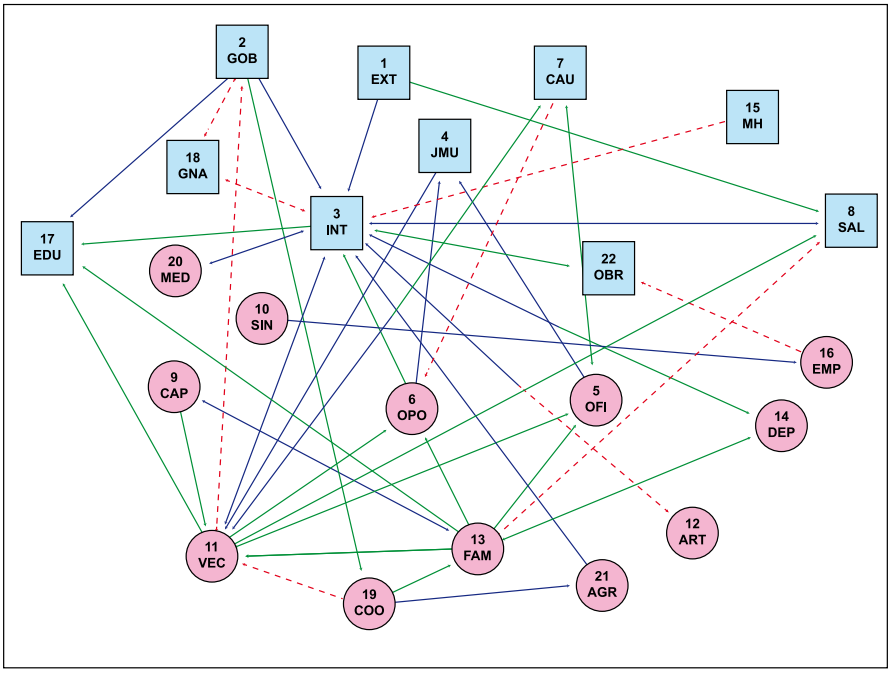


Gráfico de Barras 11. J. Augusto Saldívar

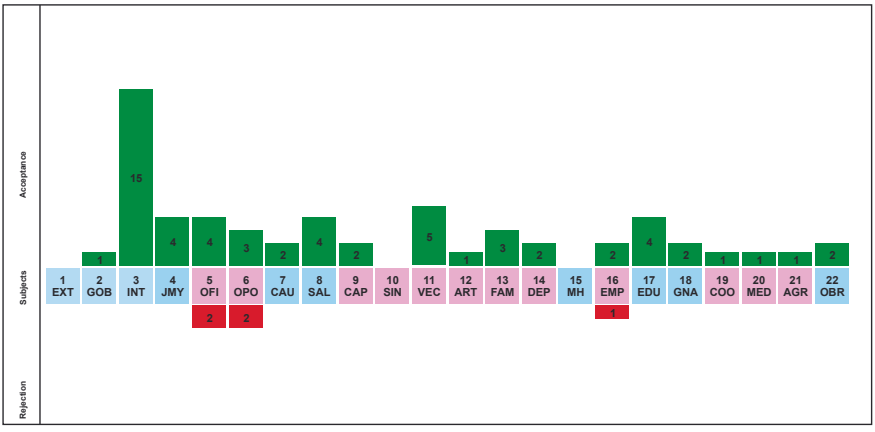
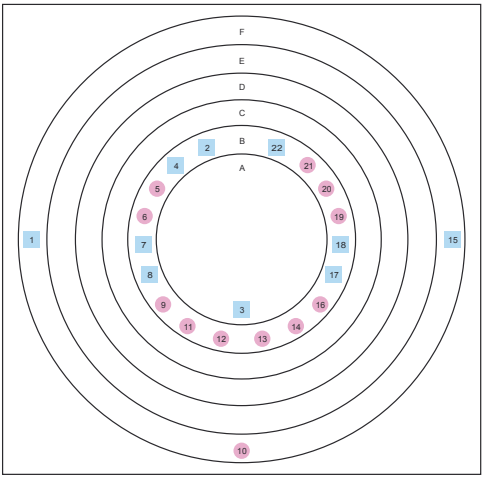


Gráfico de elecciones 21. Aceptación J. Augusto Saldívar



A= *Popular,* aquel que tiene una frecuencia de aceptación mayor que M (el promedio de aceptación (calculado como *M = q*a*(n-1)/ (n-1)*; donde *q* el número de aceptaciones; *a* es el número de aceptaciones y rechazos; *n* es el número de actores).

B= *Elegido quien recibe más aceptaciones,* quien tienen más aceptación que rechazo

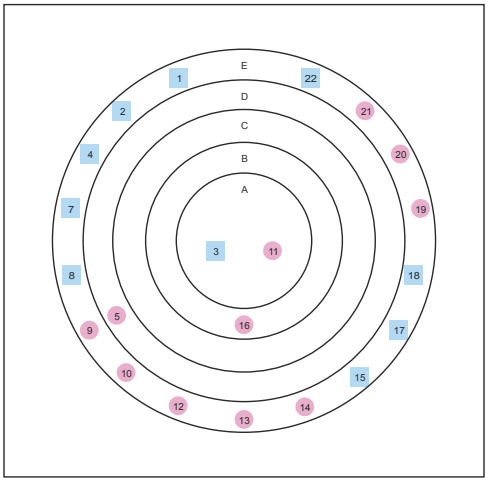
C= *Rechazado más que elegido;* quién tiene más rechazos que elecciones

D= *Controversial,* quien tiene rechazos y elecciones casi iguales.

E= *Rechazado:* Los que tienen solo una o no tanta aceptación como la media

F= *Negligenciado:* Los que no reciben aceptaciones ni rechazos

Gráfico de elecciones 22. Preferencias e Impacto J. Augusto Saldívar



A= *Popular,* aquel cuya Preferencia Social PS mayor que 1 y que un índice de aceptación. *zLM = (a-m) / sd,* donde: a es el total de la aceptación; m es la media de aceptación de los actores, sd es la desviación típica de aceptación para los actores.

B= *Rechazado,* aquel cuya Preferencia Social PS es menor a uno y al índice de aceptación *zLM.*

C= *Negligenciado,* Si el Impacto Social IS (IS = zLM + zLL) es menor a uno y los índices de aceptación y rechazo son cero.

D= *Controversial,* Si el Impacto Social IS es mayor que uno, y los índices de aceptación y rechazo son mayores que cero.

E= *Estatuto medio,* Los que no pertenecen a las categorías anteriores.

1. Exterior
2. Gobernación
3. Intendencia
4. J. Municipal
5. Oficialista
6. Opositor
7. Caudillos
8. Salud
9. Capillas
10. Sindicales
11. Vecinales
12. Artesanos
13. Familia
14. Deportivos
15. M. H.
16. Empresarios
17. Educación
18. Gobierno Nacional
19. Cooperativa
20. Medios
21. Agricultura
22. Obras

San Lorenzo

Diagrama 12. San Lorenzo

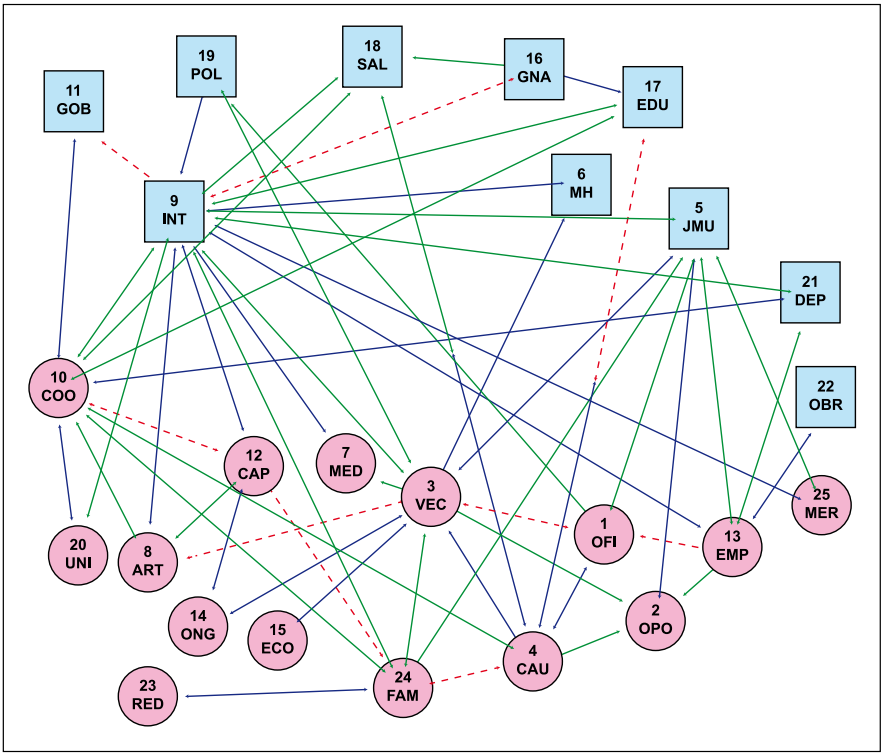


Gráfico de Barras 12. San Lorenzo

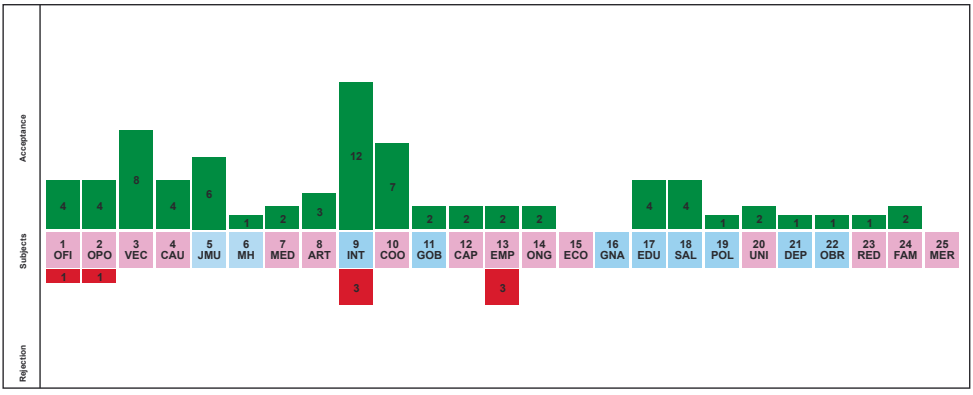
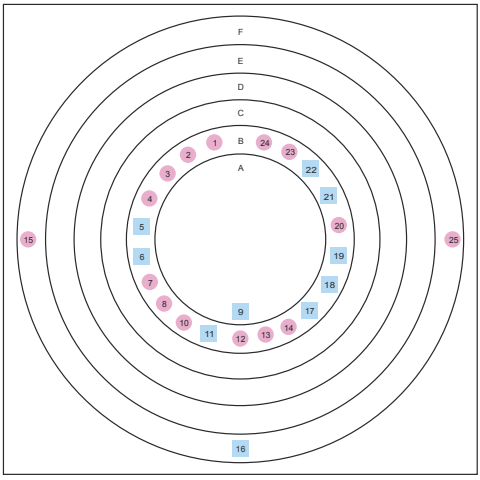


Gráfico de elecciones 23. Aceptación San Lorenzo



A= *Popular,* aquel que tiene una frecuencia de aceptación mayor que M (el promedio de aceptación (calculado como *M = q*a*(n-1)/ (n-1)*; donde *q* el número de aceptaciones; *a* es el número de aceptaciones y rechazos; *n* es el número de actores).

B= *Elegido quien recibe más aceptaciones,* quien tienen más aceptación que rechazo

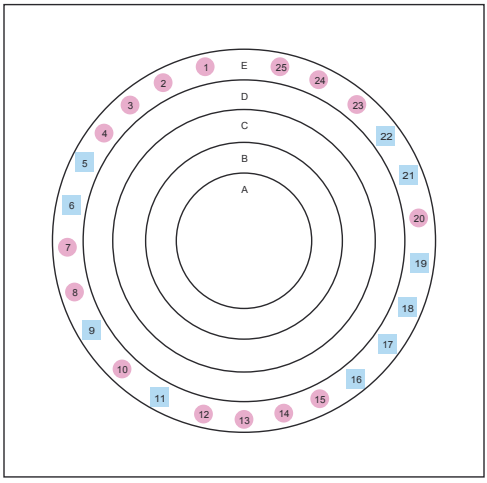
C= *Rechazado más que elegido;* quién tiene más rechazos que elecciones

D= *Controversial,* quien tiene rechazos y elecciones casi iguales.

E= *Rechazado:* Los que tienen solo una o no tanta aceptación como la media

F= *Negligenciado:* Los que no reciben aceptaciones ni rechazos

Gráfico de elecciones 24. Preferencias e Impacto San Lorenzo



A= *Popular,* aquel cuya Preferencia Social PS mayor que 1 y que un índice de aceptación. *zLM = (a-m) / sd,* donde: a es el total de la aceptación; m es la media de aceptación de los actores, sd es la desviación típica de aceptación para los actores.

B= *Rechazado,* aquel cuya Preferencia Social PS es menor a uno y al índice de aceptación *zLM.*

C= *Negligenciado,* Si el Impacto Social IS (IS = zLM + zLL) es menor a uno y los índices de aceptación y rechazo son cero.

D= *Controversial,* Si el Impacto Social IS es mayor que uno, y los índices de aceptación y rechazo son mayores que cero.

E= *Estatuto medio,* Los que no pertenecen a las categorías anteriores.

1. Oficialista
2. Opositor
3. Vecindarios
4. Caudillos
5. J. Municipal
6. M. H.
7. Medios
8. Artesanos
9. Intendencia
10. Cooperativa
11. Gobernación
12. Capillas
13. Empresarios
14. ONG
15. Ecologistas
16. Gobierno Nacional
17. Educación
18. Salud
19. Policía
20. Universidad
21. Deportivos
22. Obras
23. Redes Sociales
24. Familias
25. Mercaderes

Villa Elisa

Diagrama 13. Villa Elisa

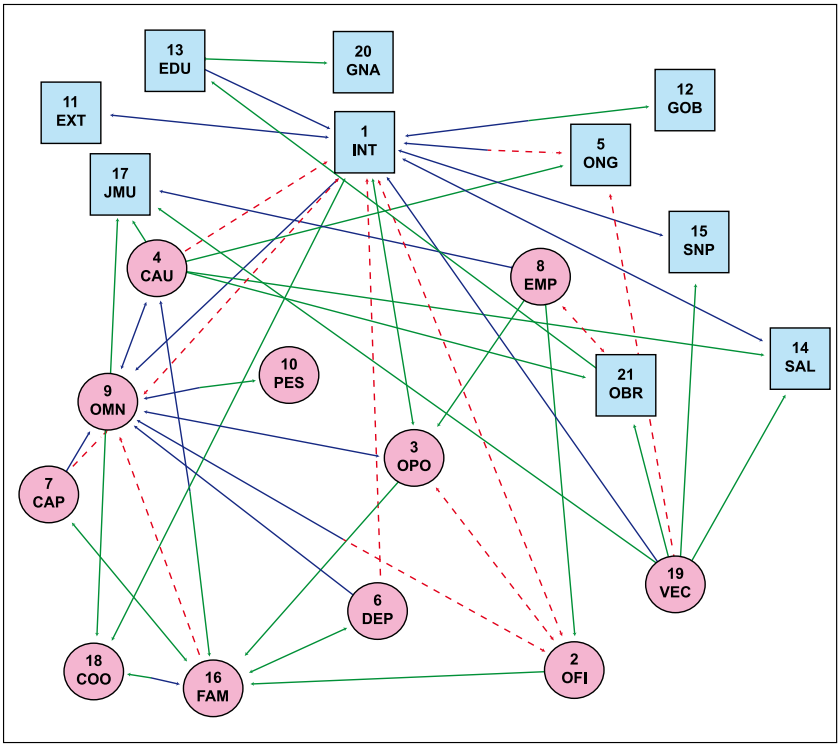


Gráfico de Barras 13. Villa Elisa

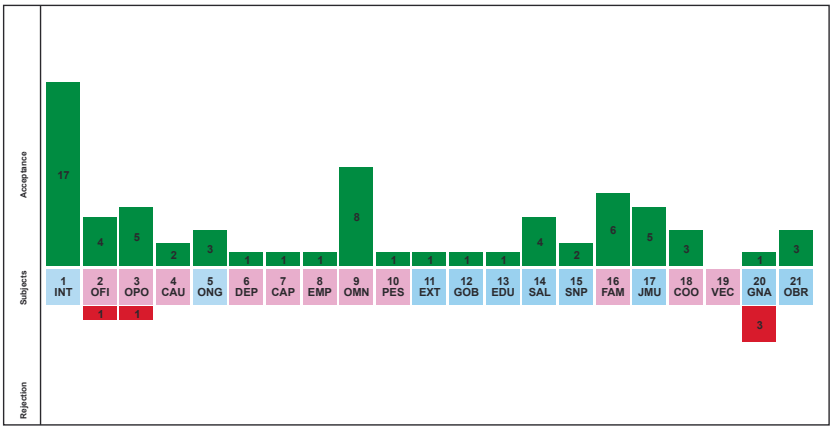
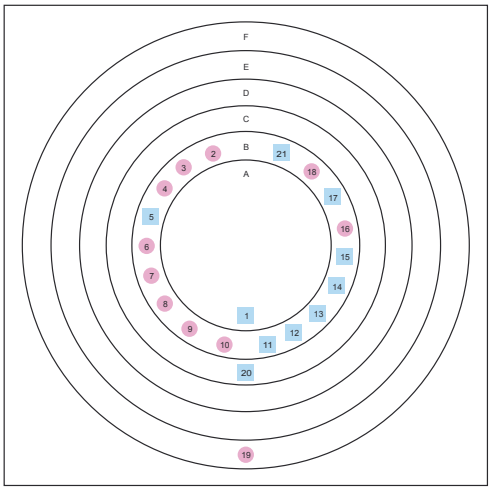


Gráfico de elecciones 25. Aceptación Villa Elisa



A= *Popular,* aquel que tiene una frecuencia de aceptación mayor que M (el promedio de aceptación (calculado como *M = q*a*(n-1)/ (n-1)*; donde *q* el número de aceptaciones; *a* es el número de aceptaciones y rechazos; *n* es el número de actores).

B= *Elegido quien recibe más aceptaciones,* quien tienen más aceptación que rechazo

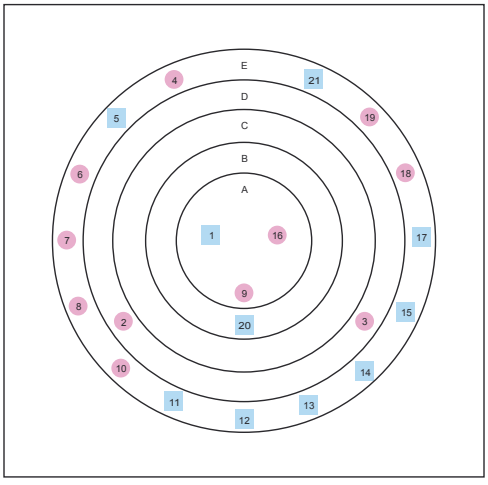
C= *Rechazado más que elegido;* quién tiene más rechazos que elecciones

D= *Controversial,* quien tiene rechazos y elecciones casi iguales.

E= *Rechazado:* Los que tienen solo una o no tanta aceptación como la media

F= *Negligenciado:* Los que no reciben aceptaciones ni rechazos

Gráfico de elecciones 26. Preferencias e Impacto Villa Elisa



A= *Popular,* aquel cuya Preferencia Social PS mayor que 1 y que un índice de aceptación. *zLM = (a-m) / sd,* donde: a es el total de la aceptación; m es la media de aceptación de los actores, sd es la desviación típica de aceptación para los actores.

B= *Rechazado,* aquel cuya Preferencia Social PS es menor a uno y al índice de aceptación *zLM.*

C= *Negligenciado,* Si el Impacto Social IS (IS = zLM + zLL) es menor a uno y los índices de aceptación y rechazo son cero.

D= *Controversial,* Si el Impacto Social IS es mayor que uno, y los índices de aceptación y rechazo son mayores que cero.

E= *Estatuto medio,* Los que no pertenecen a las categorías anteriores.

1. Intendencia
2. Oficialismo
3. Opositor
4. Caudillos
5. ONGs
6. Deportivos
7. Capillas
8. Empresas
9. Omnibus
10. Pescadores
11. Exterior
12. Gobernación
13. Educación
14. Salud
15. SNPP
16. Familias
17. J. Municipal
18. Cooperativa
19. Vecindarios
20. Gobierno
21. Obras

Nacional

Villeta

Diagrama 14. Villeta

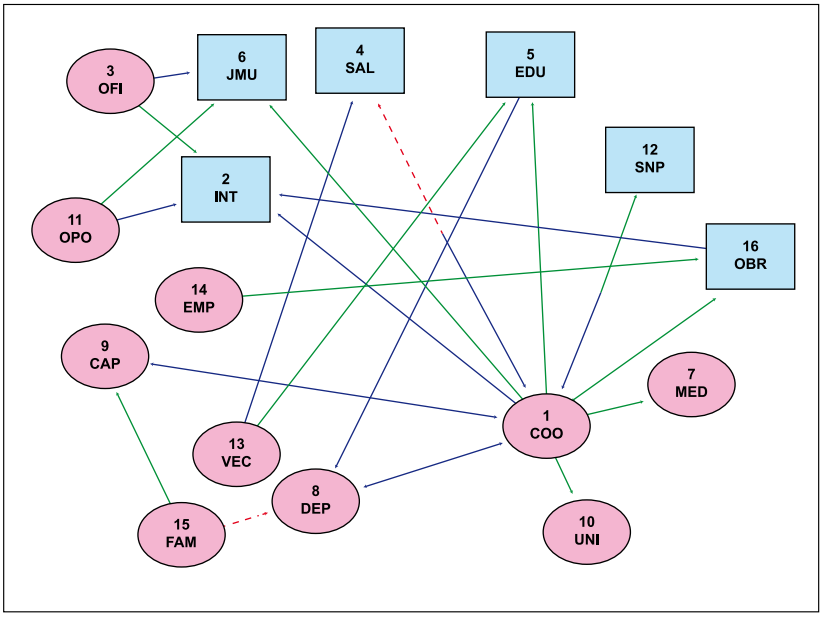


Gráfico de Barras 14. Villeta

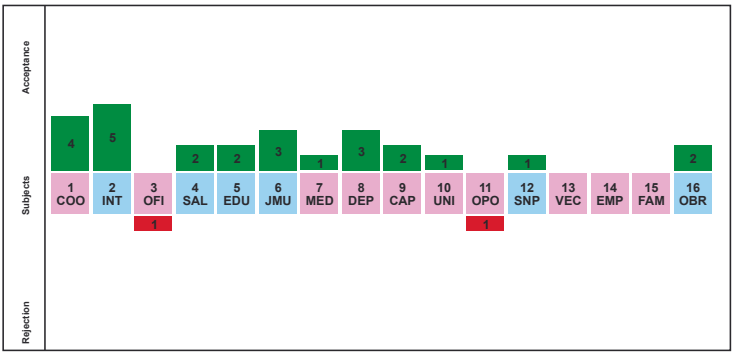
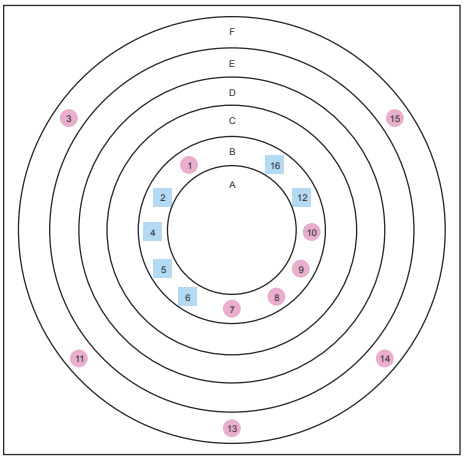


Gráfico de elecciones 27. Aceptación Villeta



A= *Popular,* aquel que tiene una frecuencia de aceptación mayor que M (el promedio de aceptación (calculado como *M = q*a*(n-1)/ (n-1)*; donde *q* el número de aceptaciones; *a* es el número de aceptaciones y rechazos; *n* es el número de actores).

B= *Elegido quien recibe más aceptaciones,* quien tienen más aceptación que rechazo

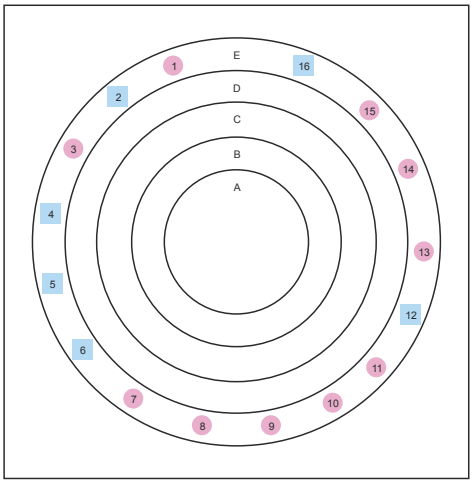
C= *Rechazado más que elegido;* quién tiene más rechazos que elecciones

D= *Controversial,* quien tiene rechazos y elecciones casi iguales.

E= *Rechazado:* Los que tienen solo una o no tanta aceptación como la media

F= *Negligenciado:* Los que no reciben aceptaciones ni rechazos

Gráfico de elecciones 28. Preferencias e Impacto Villeta



A= *Popular,* aquel cuya Preferencia Social PS mayor que 1 y que un índice de aceptación. *zLM = (a-m) / sd,* donde: a es el total de la aceptación; m es la media de aceptación de los actores, sd es la desviación típica de aceptación para los actores.

B= *Rechazado,* aquel cuya Preferencia Social PS es menor a uno y al índice de aceptación *zLM.*

C= *Negligenciado,* Si el Impacto Social IS (IS = zLM + zLL) es menor a uno y los índices de aceptación y rechazo son cero.

D= *Controversial,* Si el Impacto Social IS es mayor que uno, y los índices de aceptación y rechazo son mayores que cero.

E= *Estatuto medio,* Los que no pertenecen a las categorías anteriores.

1. Cooperativa
2. Intendencia
3. Oficialismo
4. Salud
5. Educación
6. J. Municipal
7. Medios
8. Deporte
9. Capillas
10. Universidad
11. Oposición
12. SNPP
13. Vecinales
14. Empresarios
15. Familias
16. Obras

Ypacarai

Diagrama 15. Ypacarai

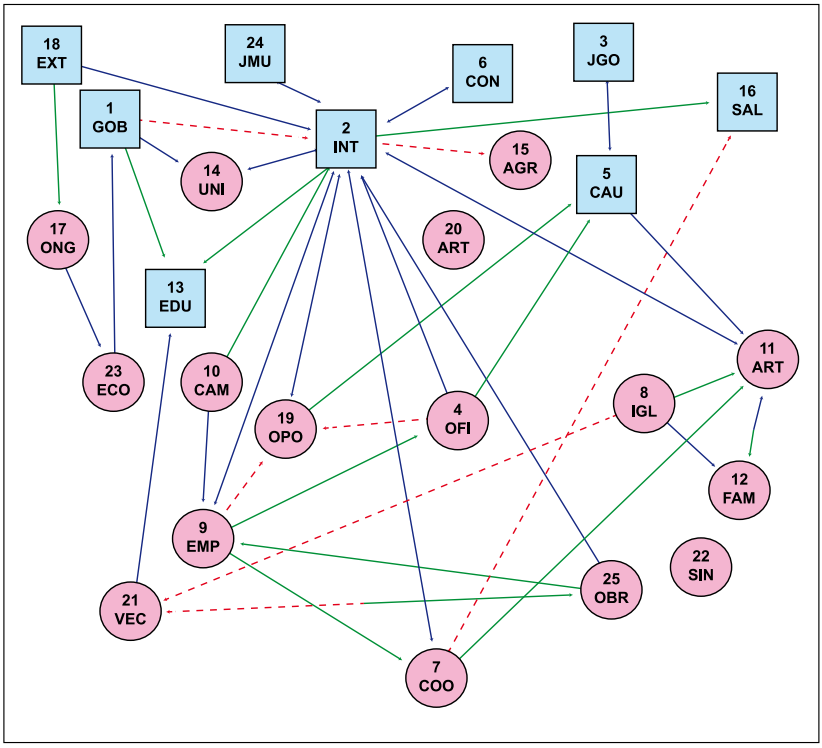


Gráfico de Barras 15. Ypacarai

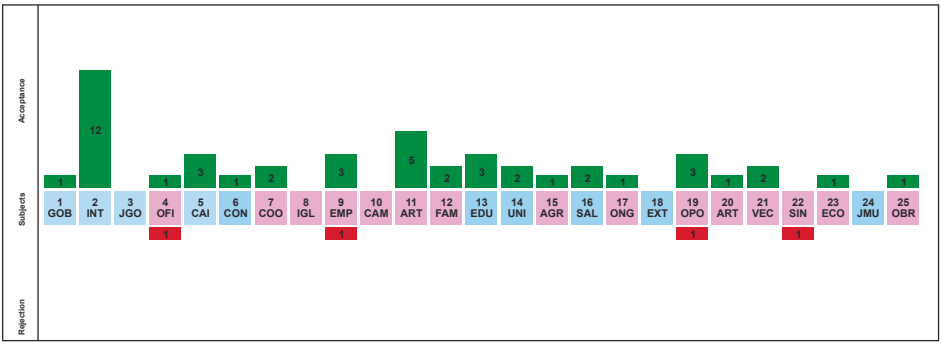
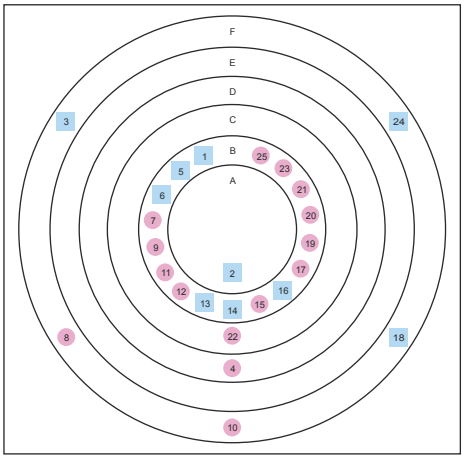


Gráfico de elecciones 29. Aceptación Ypacarai



A= *Popular,* aquel que tiene una frecuencia de aceptación mayor que M (el promedio de aceptación (calculado como *M = q*a*(n-1)/ (n-1)*; donde *q* el número de aceptaciones; *a* es el número de aceptaciones y rechazos; *n* es el número de actores).

B= *Elegido quien recibe más aceptaciones,* quien tienen más aceptación que rechazo

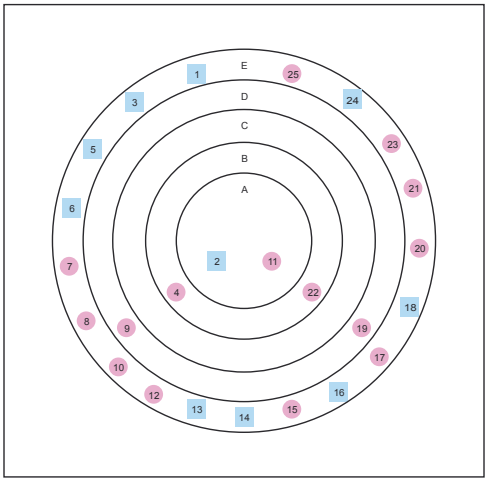
C= *Rechazado más que elegido;* quién tiene más rechazos que elecciones

D= *Controversial,* quien tiene rechazos y elecciones casi iguales.

E= *Rechazado:* Los que tienen solo una o no tanta aceptación como la media

F= *Negligenciado:* Los que no reciben aceptaciones ni rechazos

Gráfico de elecciones 30. Preferencias e Impacto Ypacarai



A= *Popular,* aquel cuya Preferencia Social PS mayor que 1 y que un índice de aceptación. *zLM = (a-m) / sd,* donde: a es el total de la aceptación; m es la media de aceptación de los actores, sd es la desviación típica de aceptación para los actores.

B= *Rechazado,* aquel cuya Preferencia Social PS es menor a uno y al índice de aceptación *zLM.*

C= *Negligenciado,* Si el Impacto Social IS (IS = zLM + zLL) es menor a uno y los índices de aceptación y rechazo son cero.

D= *Controversial,* Si el Impacto Social IS es mayor que uno, y los índices de aceptación y rechazo son mayores que cero.

E= *Estatuto medio,* Los que no pertenecen a las categorías anteriores.

1. Gobernación
2. Intendencia
3. JGobernación
4. Oficialista
5. Caudillos
6. Cons. de Salud
7. Cooperativas
8. Iglesias
9. Empresarios
10. Cámaras, Ferias
11. Artistas
12. Familia
13. Educación
14. Universidad
15. Agricultura
16. Salud
17. ONG
18. Exterior
19. Opositor
20. Artesanos
21. Vecindarios
22. Sindicales
23. Ecologistas
24. JMunicipal
25. Obras

Ypane

Diagrama 16. Ypane

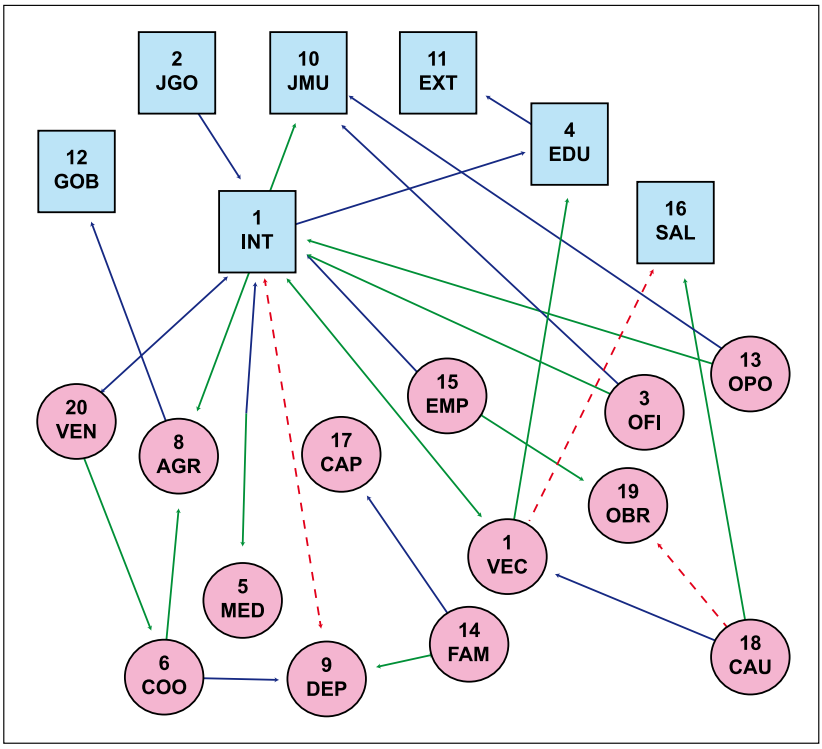


Gráfico de Barras 16. Ypane

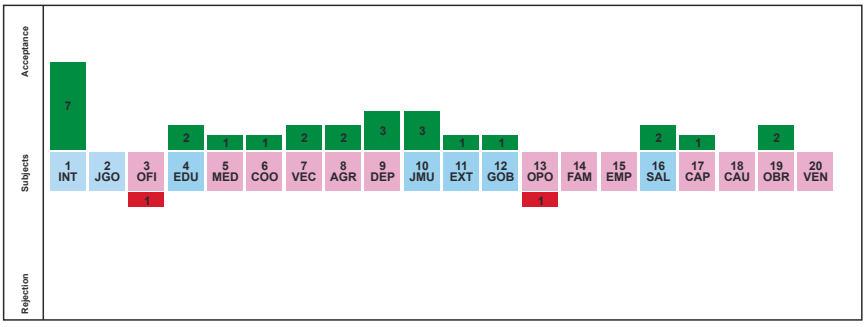
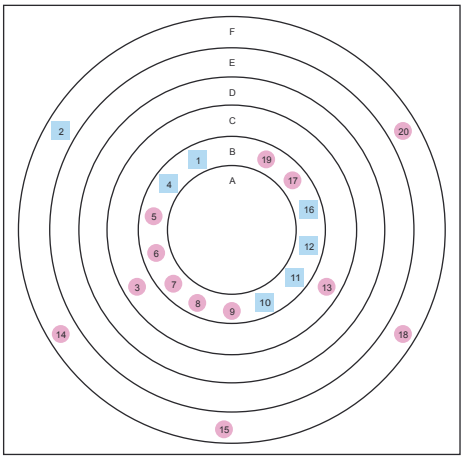


Gráfico de elecciones 31. Aceptación Ypane



A= *Popular,* aquel que tiene una frecuencia de aceptación mayor que M (el promedio de aceptación (calculado como *M = q*a*(n-1)/ (n-1)*; donde *q* el número de aceptaciones; *a* es el número de aceptaciones y rechazos; *n* es el número de actores).

B= *Elegido quien recibe más aceptaciones,* quien tienen más aceptación que rechazo

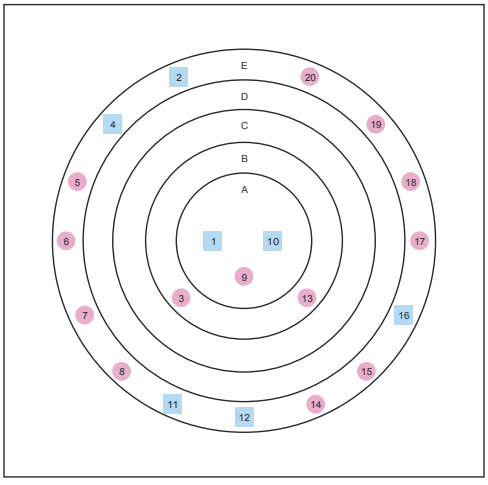
C= *Rechazado más que elegido;* quién tiene más rechazos que elecciones

D= *Controversial,* quien tiene rechazos y elecciones casi iguales.

E= *Rechazado:* Los que tienen solo una o no tanta aceptación como la media

F= *Negligenciado:* Los que no reciben aceptaciones ni rechazos

Gráfico de elecciones 32. Preferencias e Impacto Ypane



A= *Popular,* aquel cuya Preferencia Social PS mayor que 1 y que un índice de aceptación. *zLM = (a-m) / sd,* donde: a es el total de la aceptación; m es la media de aceptación de los actores, sd es la desviación típica de aceptación para los actores.

B= *Rechazado,* aquel cuya Preferencia Social PS es menor a uno y al índice de aceptación *zLM.*

C= *Negligenciado,* Si el Impacto Social IS (IS = zLM + zLL) es menor a uno y los índices de aceptación y rechazo son cero.

D= *Controversial,* Si el Impacto Social IS es mayor que uno, y los índices de aceptación y rechazo son mayores que cero.

E= *Estatuto medio,* Los que no pertenecen a las categorías anteriores.

1. Intendencia
2. Gobernación
3. Oficialista
4. Educación
5. Medios
6. Cooperativa
7. Vecinales
8. Agricultura
9. Deportivos
10. Jmunicipal
11. Exterior
12. Gobernación
13. Opositor
14. Familias
15. Empresarios
16. Salud
17. Capillas
18. Caudillos
19. Obras
20. Vendedores

BIBLIOGRAFÍA

ABC color (2010) 14 DE JUNIO, edición digital "Reconocen el déficit de viviendas en el Paraguay" http://www.abc.com.py /edicion-impresa/ politica/ reconocen-el-deficit-de-viviendas-en-el-paraguay- 116542.html. Recuperado en 10 de Noviembre 2014.

ABC Color (2014) 30 DE JUNIO edición digital. "Dicen que Indert entregó más de 1,5 millones de Ha". http://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/dicen-que-indert-entrego-mas-de-15-millones-de-ha-1260890.html. Recuperado en 10 de Noviembre 2014.

Abramovay, R. (2006). *Para una teoría de los estudios territoriales*. Santiago: RIMISP www.rimisp. org, 17 (2), 2011. También disponible en Ricardo Abramovay*http:// www.rimisp.org/wp-content/ fi-les_mf/1366311008abramovay_2006_teoria_ estudios_territoriales_1_RIMISP_CARDUMEN.pdf. Recuperado en Noviembre 2014

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza* (Vol. 42). Grupo Planeta Spain.

Alburquerque Llorens, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la CEPAL*.

Arocena, José: "Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización", en: "Desarrollo Local en la Globalización". Javier Marsiglia, Compilador. CLAEH. Programa de Desarrollo Local. Uruguay, 1999.

Benjamín, A. (2012) "El pueblo como representación y como evento", manuscrito en imprenta.

Bicchieri, C (2005) *The Grammar of Society,* Cambridge - NY- Melbourne - Madrid - Cape Town - Sigapore, S. Pablo, Cambridge University Press.

Boisier, S. (1992). *El difícil arte de hacer región: las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional (conceptos, problemas y métodos).* Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas.

Boisier, S. (1995). Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional.

Castells, M. (1997): La era de la información. Economía, Sociedad y cultura, Vol. 2 El Poder de la Identidad. Alianza editorial. Madrid.

CEPAL Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL (2000)- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammen arbeit (GTZ) Concertación de actores territoriales para el impulso del desarrollo productivo de la provincia del loa, región de Antofagasta, Santiago, Chile.

Chiara, M. (2009). Gestión de la política social: Conceptos y herramientas. Prometeo Libros.

Cravacuore, D. (2006) "La articulación de actores para el desarrollo local", en Desarrollo Local. Una revisión crítica del debate. Universidad Nacional de Quilmes y Universidad Nacional General Sarmiento. Espacio Editorial. Argentina,.

Dahl, R., & San Martín, J. M. (1989). *La poliarquía*. Participación y oposición. Madrid: Tecnos.

DGEEC, (2005) Indicadores básicos para focalizar el gasto social en el Paraguay.

Duverger, M. (1957), *Los partidos políticos,* México, FCE.

Fligstein, Neil (2001) – "Social skill and the theory of fields" disponible en http:// repositories.cdlib.org/cgi/viewcontent.cgi?article= 1000&context= iir/ ccop - extraído de Internet el 6/05/05 – publicado en *Sociological Theory* 19(2), 2001.

Katz, R. y P. Mair, (1995) "Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party", Party Politics, 1(1), Reino Unido (traducción en Zona Abierta, 2004, 108/108, Madrid).

Kirchheimer, O. (1966). The transformation of the Western European party systems. Political parties and political development, 177-200. Princeton University Press Princeton

Kirchheimer, O. (1980) "El camino hacia el partido de todo el mundo", En Kurt Lenk y Franz Neumann (eds.),*Teoría y Sociología. Criticas de los Partidos Políticos,* Barcelona, Anagrama.

Lakoff, G. (2007) *No pienses en un elefante.* UCM Madrid, Editorial compútense. Hay acceso en hpttp://www.quedelibros.com/libro/60750/No-pienses-en-un-elefante.html.

Madoery, O. (2001). "Actores territoriales y política de desarrollo endógeno". *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, 8* (18).

Manzanal, M., Arzeno, M., & Nussbaumer, B. (2007).*Territorios en construcción: Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto.* Ciccus.

Massey, D. (2009). Concepts of space and power in theory and in political practice. *Documents d'Anàlisi Geogràfica,* (55), 15-26

Ordóñez, I. (2002) "Encuesta Mundial de Valores. La Iglesia es la institución que genera mayor confianza". http://www.forumlibertas.com/frontend/forumlibertas/noticia.php?id_noticia=199

Oxley Ynsfrán, V. M. (2013) "El Estado liberal con gobierno republicano", Editor: Alcibíades González Delvalle, http:// www.portalguarani.com/ 2886_victor_m_ oxley/ 21099_el_estado_liberal_con_ gobierno_republicano__por_lic_victor_m_oxley_ynsfran_.html. Recuperado el 10 de Noviembre de 2014.

Paraguay (1992) *Constitución de la República de Paraguay,* 1992.https://www.icrc.org/applic/ihl/ihl-nat.nsf/162d151af444ded44125673e00508141/70fa4404138f6d39c12570530030067c/$FILE/Constitucion.Paraguay.ESP.pdf

Paraguay (1994). Ley *426* del 1994, que establece la *Carta Orgánica del Gobierno Departamental*. Disponible en https://www.google.com.py/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#q=paraguay.%20ley%20428%20del%201994%2c%20que%20establece%20la%20carta%20org%c3%a1nica%20del%20gobierno%20departamental.

Paraguay (2000) *Ley 1.626 De la Función Pública*. Gaceta oficial, http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_pry_ley1626.pdf

Paraguay (2010). *Ley Nº 3966/2010* - Orgánica Municipal. Disponible en: http: // www.semillas.org.py /wp-content /uploads /2011 /09 /Ley2011.pdf.

Pecqueur, B. org. (1996) Dynamiques territoriales et mutations économiques, Éd. L' Harmattan, Paris.

Pew Research Center (2004) "Religión en América Latina". Recuperado el 11 Noviembre del 2014 en http:// static.latercera.com/ 20141113/ 2032860.pdf.

Piketty, T (2013) *Le capital au XXI siècle*. Paris, Edition du Seuil.

Pírez, P. (1995). Actores sociales y gestión de la ciudad. *Revista Ciudades*, 28, 1-12.

Potthast, B. (1998) "Formas familiares, procesos históricos y cambio social". En, Ricardo Cicerchia (Compilador), *Formas familiares, procesos históricos y cambio social en América Latina*. Colección Biblioteca Abya-Yala (ps. 130-146). https:// repository. unm.edu/ bitstream/ handle/ 1928/ 11704/ Formas%20familiares%20procesos%20hist%C3%B3ricos.pdf?sequence=1

Putnam, R. (1994). Para hacer que la democracia funcione. *Editorial Galac, Venezuela*.

Rodríguez, J. C., Peralta, N. y Villalba, R. (2014) *Territorio y Ciudadanía. Articulación y fragmentación del capital social en el Paraguay. Un inventario*. Instituto Desarrollo – Fecopar – Servilibro, Asunción.

Salinas, J. (2000). Concertación de actores territoriales para el impulso del desarrollo productivo de la Provincia de El Loa. *Región de Antofagasta, Chile (LC/R. 1988), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*.

Schejtman, A., & Berdegué, J. (2003). Desarrollo territorial rural. *Santiago, Chile, RIMISP*.

Senavitat y otros (2011) Metodología para Identificar Asentamientos Precarios en Áreas Urbanas: Estudio de caso en algunos asentamientos de Asunción y el Departamento Central. Recuperable en: http://www.senavitat.gov.py/sitio/wp-content/uploads/2013/11/MANUAL_METODOLOGICO_SENAVITAt.pdf.

Sergice, E. R., & Helen, S. (1954). *Tobati, A Paraguayan Town*. Chicago, IL, University of Chicago Press.

Stiglitz, J. (2012) *El precio de la desigualdad*. El 1 por ciento de la población tiene lo que el 99 por ciento necesita. Buenos Aires, Taurus.

VÍNCULOS y TERRITORIO

Actores y Capital Social en el Departamento Central del Paraguay

José Carlos Rodríguez

ISBN: 978-99967-713-7-8

con el apoyo de:

Iniciativa ThinkTank

IDRC CRDI