

Derechas y desigualdad en Paraguay: sentidos y narrativas promovidas por la Asociación Nacional Republicana (ANR) de la ley 5102 de Promoción de Alianza público-privada (2013)

Rights-wings and Inequality in Paraguay: meanings and narratives promoted by the National Republican Association (ANR) of law 5102 on the Promotion of Public-Private Partnerships (2013)

Resumen

En este artículo nos proponemos indagar en los procesos de construcción de sentidos y narrativas sobre la desigualdad social promovidas por los funcionarios del gobierno de la Asociación Nacional Republicana (ANR) –también conocida como Partido Colorado– dentro del Poder Legislativo y Ejecutivo, a partir de los debates en torno a la aprobación de la ley 5102 de Promoción de la inversión de infraestructura pública y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado (más conocida por el nombre de ley de Alianza público-privada). Mediante la metodología del análisis crítico del discurso analizaremos los debates parlamentarios acontecidos en la cámara de diputados y senadores, así como las declaraciones públicas de los altos mandos del Poder Ejecutivo, buscando estudiar los modos en que estos actores promueven sentidos y narrativas que se activan en contextos de discusión vinculados con los procesos de distribución social. El tratamiento de esta ley en Paraguay debe comprenderse dentro del contexto de consolidación y llegada de la llamada derecha tecnocrática al poder político, y el comienzo de un actualizado sendero económico neoliberal. Este trabajo busca enfatizar en la utilización de dispositivos institucionales y el papel de los funcionarios del gobierno de la Asociación Nacional Republicana para comprender las narrativas en torno a la legitimación de las desigualdades.

Palabras clave: Nuevas derechas, Derechas tecnocráticas, Desigualdad social

Abstract

In this article, we aim to investigate the processes of construction of meanings and narratives about social inequality promoted by government officials of the National Republican Association (ANR) –also known as the Colorado Party– within the Legislative and Executive Powers, based on the debates surrounding the approval of Law 5102 on the Promotion of Public Infrastructure Investment and the Expansion and Improvement of State-Managed Goods and Services (better known as the Public-Private Partnership Law). Using the methodology of critical discourse analysis, we will analyze the parliamentary debates that took place in the Chambers of Deputies and Senators, as well as the public statements of the senior officials of the Executive Branch. We seek to study the ways in which these actors promote meanings and narratives that are activated in the context of discussions related to the processes of social distribution. The treatment of this law in Paraguay must be understood within the context of the consolidation and arrival of the so-called technocratic right to political power, and the beginning of an updated neoliberal economic path. This work seeks to emphasize the use of institutional devices and the role of government officials of the National Republican Association to understand the narratives around the legitimization of inequalities.

Keywords: New Right-Wing Politics, Technocratic Right-Wing, Social Inequality

Fecha de recepción: 6 de junio de 2024

Fecha de aceptación: 20 de septiembre de 2024

Derechas y desigualdad en Paraguay: sentidos y narrativas promovidas por la Asociación Nacional Republicana (ANR) de la ley 5102 de Promoción de Alianza público-privada (2013)

Natalia Laneve *

Planteo del problema

A partir del siglo XXI se desarrollaron en América Latina dos ciclos políticos diferenciados, el primero de ellos comenzó con la llegada de los llamados gobiernos progresistas que introdujeron contenidos de tipo social en las democracias de nuestro territorio; en el caso paraguayo este fenómeno se produjo entre los años 2008 y 2012 con la presidencia de Fernando Lugo. El segundo momento se refiere a la irrupción de un *giro* (Giordano, 2014; Svampa, 2020) que implicó la vuelta al poder de grupos de derecha en la región.

El gobierno de Lugo inició un proceso de democratización social que, a pesar de su carácter limitado, estableció políticas de alcance e inclusión social¹ y contó con el apoyo de diversos movimientos sociales, como la Federación Nacional Campesina y el Movimiento Popular Tekojoja,² entre otros. Es así que este gobierno permitió construir nuevos espacios dentro de la política paraguaya. Tal como señala Martínez Escobar (2015), en 2008 se inauguró dentro de la vida institucional paraguaya un eje de izquierda nunca visto hasta el momento.

En el caso paraguayo, el giro a la izquierda tuvo un carácter embrionario en la conformación de manifestaciones anti-neoliberales gestadas desde el año 2002 (Puello-Socarrás, 2015) destinadas a construir una oposición a las políticas implementadas mediante el denominado Consenso de Washington, donde el movimiento campesino fue protagonista al demandar la implementación de reformas contra la desigualdad existente. El alcance de dichas manifestaciones derivó en la politización de las desigualdades sociales y la construcción del liderazgo político de Fernando Lugo, quien en el año 2008 ganaría las elecciones presidenciales con un 41,12% de los votos logrando movilizar a su electorado a partir de la discusión sobre la desigualdad social. Este hecho constituye un punto de quiebre en la vida política y social paraguaya, ya que esta victoria le disputó a la Asociación Nacional Republicana su hegemonía política luego de 60 años de gobierno, tanto en dictadura como en democracia.

* Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC/UBA), Argentina. Correo electrónico: natilaneve@gmail.com

¹ Entre ellas la gratuidad de la salud que permitió la asistencia médica a los sectores más pobres de la población, la realización de programas de transferencia bancaria, se implementaron programas de becas académicas y se construyeron escuelas en zonas rurales, se promovió una reforma agraria mediante la cual la tierra sería devuelta a campesinos e indígenas. La búsqueda de la reforma agraria, junto con políticas de impuesto a la exportación de granos y la liberalización de semillas transgénicas (Martínez Escobar, 2015) durante el gobierno de Lugo enfrentaron a la estructura del poder político y económico paraguayo.

² La Federación Nacional Campesina (FNC), fundada en 1991, es una de las principales organizaciones campesinas en Paraguay, enfocada en la reforma agraria y la mejora de las condiciones de vida rurales. El Movimiento Popular Tekojoja, formado en 2006, es una agrupación política y social de izquierda que lucha por la justicia social y la igualdad.

No obstante, el gobierno de Fernando Lugo tuvo limitaciones para la construcción de hegemonía política, ya que no contaba con mayoría parlamentaria y, además, porque dentro de la Alianza Patriótica para el Cambio –coalición que llevó a Lugo al poder presidencial, conformada por diversos espacios políticos, entre ellos el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)– existía una fragmentación en torno a la representación de Lugo. Tal como señala Canese, la presidencia de Lugo tuvo una “fuerte dependencia de un partido neoliberal (el PLRA), que le impidió tomar medidas más profundas” (2015: 248). En este sentido si bien advertimos que durante el gobierno de Lugo se presentaron políticas de democratización social, las mismas tuvieron una radicalidad limitada a causa de esa incapacidad de construcción de hegemonía y por la vigencia de la presencia de la ANR y el PLRA –partidos de naturaleza conservadora– dentro del parlamento, institución articuladora del ejercicio político paraguayo.

El giro a la izquierda en Paraguay culminó a través de la realización de un juicio político parlamentario a Fernando Lugo, que según Soler y Prego (2019) constituyó una estrategia de la derecha para insertarse nuevamente dentro del poder político.

En términos conceptuales, la derecha es una identidad social vinculada con la reproducción de las desigualdades sociales (Soler, 2023; Luna y Rovira Kaltwasser, 2014; Ansaldi, 2017, 2022; Rodríguez Araujo, 2004; Bobbio, 1995; Constantino Toto, 2000). Como posición política de la burguesía (Ansaldi, 2017), su núcleo articulador se encuentra ligado al consenso y defensa del *statu quo* capitalista (Ansaldi, 2017), y a la protección de los intereses de las clases dominantes (Rodríguez Araujo, 2004). A pesar de este carácter inmutable y perdurable en su definición, las derechas conforman un concepto cargado de historicidad (Prego, 2023) por lo que debe pensarse y problematizarse en coyunturas históricas específicas.

Un nuevo ciclo de derecha comienza entonces con el retorno de la ANR en el año 2013, las denominadas “nuevas” derechas latinoamericanas surgen en un contexto de politización de las desigualdades sociales, estos rasgos les otorgan a estas identidades políticas nuevas formas de configuración identitaria y nuevas estrategias de intervención política (Soler, 2023). Para definir la “nueva” derecha paraguaya retomamos la tipología propuesta por Ansaldi y Soler (2015): esta clasificación responde a las derechas que cooptan partidos tradicionales y conforman nuevas organizaciones políticas. Tal como señala València i Montes (2015), en 2013 surgió una nueva identidad colorada con un Poder Ejecutivo de corte tecnocrático y empresarial que contó con el apoyo de los cuadros políticos tradicionales colorados al interior del parlamento. Esto último posibilitó la ejecución de diversos programas económicos que profundizaron la desigualdad social (Prego y Nickolajczuk, 2022: 153), bajo la implementación de programas que garantizaron mecanismos de apropiación del excedente por parte del empresariado local y extranjero.

Así, buscamos analizar como hito fundacional de este proyecto, la ley 5102 de Alianza público-privada que posibilitó acuerdos económicos entre el Estado paraguayo y las empresas privadas nacionales y extranjeras, permitiéndole a estas últimas el acceso a la producción de bienes y servicios públicos (Molinier, 2015). Para estudiar este fenómeno partimos del enfoque apropiación-expropiación propuesto por Reygadas (2004) mediante el cual se busca comprender el fenómeno de la desigualdad social a través de procesos de distribución asimétrica de los recursos económicos. La riqueza y el acaparamiento de oportunidades se produce en una interacción entre grupos sociales que está mediada por la institución estatal (Cattani, 2008; Nikolajczuk, 2008; Reygadas, 2004 en Sosa Marín, 2020). Nuestra hipótesis de

trabajo establece que, en un contexto de creciente politización de las desigualdades sociales, la derecha tecnocrática paraguaya se apropió del discurso sobre la equidad para legitimar políticas neoliberales, como la ley 5102 de Alianza Público-Privada, manteniendo las estructuras que perpetúan la distribución asimétrica de recursos y oportunidades.

El presente trabajo utilizará una metodología cualitativa centrada en el análisis crítico del discurso, complementada con un enfoque de Sociología Histórica. El análisis crítico del discurso, basado en Foucault (1997), permitirá desentrañar las relaciones de poder y las ideologías subyacentes en los discursos, identificando los mecanismos que construyen y legitiman las políticas neoliberales y su relación con la perpetuación de la desigualdad social. Paralelamente, el enfoque de Sociología Histórica, inspirado en Fernand Braudel (2015), considerará los procesos de mediana duración permitiendo un análisis profundo de las continuidades y cambios en las estructuras sociales y políticas, y ayudará a entender cómo se han conformado y perdurado las desigualdades sociales en Paraguay a través de distintos ciclos políticos y económicos de derecha.

Derecha paraguaya y neoliberalismo

Para comenzar con nuestro análisis destacamos como rasgo perdurable en los diferentes ciclos de derecha en Paraguay la conformación de un consenso político conservador (Martínez Escobar, 2013) que se articula en torno a la vigencia de una estructura política bipartidaria,³ junto con la construcción de una hegemonía política del Partido Colorado (Martínez Escobar, 2015; Soler, 2024), partido que ha permanecido en el poder tanto en el período autoritario como democrático.

Desde una mirada de mediana duración, el ciclo político de derecha dictatorial (López Segrera, 2016) en Paraguay se gestó al calor de una conformación de unidad granítica (Soler, 2012) entre la figura autoritaria de Stroessner, las Fuerzas Armadas y el Partido Colorado. Durante el stronismo, se impulsó un proceso de modernización económica mediante la ley de Colonización de tierras (1963), y la modernización agrícola con cultivos como la soja y el algodón. Esto consolidó la clase dominante ganadera latifundista y atrajo capitales extranjeros, particularmente brasileños, formando una nueva lógica de enclave económico (Fogel, 2016). La construcción de la Hidroeléctrica Itaipú fortaleció la alianza entre el capital y el Estado (Nikolajczuk, 2021), activando una fracción del capital destinado a la industria y formando una burguesía nacional conocida como los Barones de Itaipú. Este grupo fue clave para el golpe de Estado contra Alfredo Stroessner en 1989, que fue llevado a cabo por miembros del propio partido y círculo cercano de Stroessner, liderados por el general Andrés Rodríguez, quien era su consuegro y colaborador de confianza. Los factores que motivaron el golpe incluían tanto el descontento interno debido a la corrupción, así como la presión por reformas democráticas y económicas de apertura neoliberal.

La inauguración del ciclo de derecha neoliberal, entonces, coincide con la apertura del ciclo democrático. Tal como establece Soler (2024), el fin del Stronismo (1989) no significó la salida del Partido Colorado del control del Estado,⁴ aunque se produjeron una serie de

³ Soler (2024) ha señalado la longevidad y perdurabilidad de la Asociación Nacional Republicana y del Partido Liberal Radical auténtico en la estructura política paraguaya.

⁴ Bajo el gobierno de Alfredo Stroessner (1954-1989), el Partido Liberal paraguayo se fragmentó debido a la represión del régimen y las distintas estrategias para enfrentar la dictadura. Estas divisiones incluyeron la

transformaciones que cambiaron la dinámica dentro de la vida política paraguaya.

Durante la década del noventa, en Paraguay al igual que en otros países latinoamericanos, el impulso del desarrollo del modelo neoliberal estuvo ligado a la implementación del Consenso de Washington,⁵ iniciando un proceso de profundización de las desigualdades sociales motorizadas por la apertura y la liberalización comercial, la liberalización financiera, leyes de privatizaciones, reformas fiscales, etc. (Rojas Villagra, 2015). Este proyecto económico fue impulsado por los llamados Barones de Itaipú (Andrés Rodríguez, Juan Carlos Wasmosy, Raúl Cubas y Luis Ángel González Macchi; todos presidentes pertenecientes al Partido Colorado) que estuvieron en el gobierno desde el inicio de transición democrática (1989) hasta la llegada de Fernando Lugo (2008). En este período, se establece la *institucionalización* de la burguesía como clase dominante (Ansaldi, 2022), que mediante la implementación de medidas económicas neoliberales fortaleció el vínculo entre las derechas políticas y la élite económica paraguaya a través de una ética pro mercado en detrimento del Estado (Nikolajczuk, 2023).

El proceso de transición democrática paraguaya estuvo signado por la continuidad del Partido Colorado y la búsqueda de expulsión de los cuadros militares que se instauraron en el poder político a partir de la dictadura de Stroessner, en este marco se realizó la reforma constitucional de 1992⁶ mediante la cual además de inhabilitar a los militares para los cargos presidenciales, se estableció un nuevo equilibrio entre los poderes otorgando al Poder Legislativo un papel preponderante. Según Prego (2021), el proceso de transición democrática fue desarrollándose en un clima de inestabilidad política dentro del propio Partido Colorado, las divisiones en este último comenzaron en las internas del partido para la elección del candidato presidencial en 1999. En estas internas, hubo una intensa disputa entre el vicepresidente Luis María Argaña y el entonces presidente del Congreso, Lino Oviedo. Argaña representaba a la facción tradicionalista y conservadora del Partido Colorado, mientras que Oviedo encabezaba una facción más populista y militarista.

En este contexto, en 1996 Paraguay enfrentó una crisis política desencadenada por la destitución del General Lino Oviedo de su cargo de comandante en jefe del ejército, realizada por el presidente Juan Carlos Wasmosy (1993-1998). La destitución generó la sublevación por parte de Oviedo y de las fuerzas militares, estas última fue resistida por amplios sectores de la sociedad civil (en su mayoría estudiantes) y culminó con el encarcelamiento del General, con una condena a cumplir de diez años. Posteriormente, en las elecciones de 1998, Raúl Cubas ganó la presidencia y se mostró a favor de condonar a Oviedo, ganando su apoyo. Este acto despertó la crítica y la oposición del vicepresidente Luis María Argaña, quien en marzo de 1999 fue asesinado, este hecho desencadenó las protestas conocidas como el "Marzo

formación de facciones como el Partido Liberal Radical y el Partido Liberal Auténtico, marcadas por diferencias ideológicas y de enfoque entre la resistencia interna y el exilio.

⁵ El Consenso de Washington fue un conjunto de recomendaciones económicas diseñadas para impulsar la liberalización del comercio, la privatización y la disciplina fiscal en países en desarrollo, promovidas por el FMI, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos durante los años 80 y 90.

⁶ La Constitución de 1992 también incorporó la figura del juicio político posible de realizar al presidente, vicepresidente o ministros de la República (Prego, 2021). Este rasgo se considera importante ya que esta disposición de la Carta Magna fue la que dotó de legalidad democrática el juicio que llevó a Fernando Lugo a abandonar su puesto presidencial en el año 2012, al tiempo que configuró según Soler (2021) una nueva institucionalidad mediante la cual las "nuevas" derechas realizaron la estrategia del golpe parlamentario para volver al poder político.

Paraguay”,⁷ donde la población campesina, trabajadores y sectores juveniles exigieron justicia y la renuncia de autoridades. Bajo la presión de las protestas, el presidente Cubas renunció, y el vicepresidente Luis Ángel González Macchi (1999-2003) asumió la presidencia de manera interina. Oviedo, liberado, huyó del país. No obstante, este clima de crisis política, se consolidaron los proyectos neoliberales que tomaron forma desde privatizaciones de fondos públicos –durante el gobierno de Andrés Rodríguez (1989-2002)–, la venta de la empresa nacional Línea Aérea Paraguaya –durante el gobierno de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998)–, entre otras medidas privatizadoras.

En el plano político-económico, el presidente González Macchi (1999-2003) continuó con el programa neoliberal iniciado por sus antecesores democráticos: “consiguió aprobar la neoliberal reforma del Estado (...) Centró sus propuestas en la privatización de la telefonía fija, el agua potable y el ferrocarril” (Canese, 2015: 247-248). Estas decisiones movilizaron diversas organizaciones campesinas nucleadas en el llamado Congreso Democrático del Pueblo,⁸ que mediante diversas formas de manifestaciones –entre ellas los cortes de ruta– postergaron los tratamientos del paquete de privatizaciones. Los movimientos sociales campesinos comenzaron así a ejercer una resistencia determinante contra el proyecto neoliberal capitalista, que tomaría nuevamente protagonismo durante la presidencia de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008). Según establece Canese (2015), si bien Nicanor Duarte Frutos no dio continuidad a reformas privatizadoras, realizó reformas tributarias que beneficiaron a los latifundios y los sectores destinados a la agroexportación,⁹ continuando así el sendero neoliberal. Paralelamente, durante su gobierno se profundizaron los índices de pobreza y la criminalización de los sectores sociales (Palau y Ortega, 2008). Se comenzaba a establecer aquí una creciente politización de las desigualdades sociales, “desde abajo” los movimientos campesinos lograron cuestionar el modelo neoliberal de forma gradual.

Durante el mandato de Nicanor Duarte Frutos, se generaron tensiones y protestas en relación con la posibilidad de modificar la Constitución para permitir su reelección presidencial, prohibición establecida en la Constitución paraguaya de 1992, lo que llevó a una serie de protestas y manifestaciones que evocaban la memoria del rechazo de la dictadura, y contribuyeron al desgaste de la representación política colorada. Finalmente, en las elecciones de 2008, la coalición Alianza Patriótica para el Cambio¹⁰ ganó la presidencia con la elección de Fernando Lugo, quien logró movilizar al electorado en función de la problematización de la desigualdad social anunciando en su campaña medidas que ayudarían a revertirla.

La asunción de Fernando Lugo logró disputar al Partido Colorado el poder presidencial.

⁷ Según Prego (2021) los hechos acontecidos en el llamado Marzo Paraguayo implicaron la emergencia de un nuevo actor político conformado por fuera de los espacios tradicionales del escenario político, proceso que alcanzará su punto más álgido con la llegada de Lugo a la presidencia en el año 2008.

⁸ El Congreso Democrático del Pueblo (CDP) de Paraguay fue una coalición de organizaciones sociales, políticas, campesinas e indígenas que se conformó en la década de 1990. Este movimiento surgió como una respuesta a las políticas neoliberales implementadas en Paraguay tras la dictadura de Alfredo Stroessner, con el objetivo de promover la democracia y la justicia social en el país.

⁹ Nicanor Duarte Frutos realizó una reforma tributaria reduciendo un 20% el impuesto a la renta a las empresas agroganaderas, pasando de una presión tributaria del 30% a un 10%.

¹⁰ La Alianza Patriótica para el Cambio (APC) fue una coalición paraguaya que llevó a Fernando Lugo a la presidencia en 2008, integrada por el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), el Movimiento Tekojojá, el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Partido País Solidario (PPS), el Partido Movimiento al Socialismo (P-MAS), el Movimiento Popular Tekojoja, el Partido Revolucionario Febrerista (PRF) y el Frente Amplio.

Su candidatura contó con el respaldo del tradicional Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). Si bien el gobierno de Lugo obtuvo el apoyo de los liberales para establecer un marco electoral confiable y prevenir irregularidades, se vio limitado por la necesidad de cogobernar con una fuerza política tradicional cuyos valores diferían notablemente de los principios progresistas iniciales. Esta dinámica generó dificultades para impulsar una reforma progresista genuina (Stefanoni, 2012).

La emergencia de un gobierno de características progresistas en Paraguay, a pesar de sus limitaciones, logró introducir en la agenda política y pública la problematización sobre la desigualdad social y la necesidad de políticas redistributiva. Esta politización se inició primeramente durante su campaña electoral anunciando la necesidad de la implementación de la reforma agraria, que beneficiaría a los campesinos expulsados de sus tierras a causa de la implementación de las actividades en torno al desarrollo del agronegocio. Esta politización le sirvió a Fernando Lugo obtener legitimación en el proceso electoral, aunque luego ese apoyo se fue convirtiendo en resistencia a causa de la imposibilidad de llevar a cabo tal reforma.

Paralelamente, la politización de las desigualdades se estableció de forma menos radical hacia diversas políticas públicas como el acceso gratuito a la salud y los programas de transferencias monetarias que permitían una distribución del ingreso más equitativa. La problematización sobre las desigualdades sociales heredadas de las políticas neoliberales fue uno de los rasgos característicos de los gobiernos y políticas progresistas en la región, esto estuvo acompañado por la construcción de nuevos sentidos sobre el tratamiento de dichas desigualdades sociales (Arditi, 2009; Soler, 2023; Jeifets y Jeifets, 2016). En el caso analizado aquí, la radicalidad de las políticas públicas estuvo subyugada a la limitación de construcción de hegemonía por parte de Fernando Lugo, alejándose en cierta forma del electorado que confió en él para cambiar las estructuras políticas, económicas y sociales de la desigual sociedad paraguaya- sobre todo en la problemática referida al acceso a la tierra.

El gobierno de Lugo tuvo así dificultades para construir un proyecto hegemónico (Balsa en Nickolazuk, 2023), a esta limitación se sumaron determinados problemas económicos¹¹ y el desgaste de su imagen pública¹² a través de los medios de comunicación más importantes de Paraguay (Soler y Nikolajczuk, 2017; Ribero, 2021): estos fueron los elementos que sumaron al debilitamiento de su gobierno.

El golpe parlamentario que culminó con la presidencia de Fernando Lugo se realizó a causa de un mal desempeño de funciones frente los acontecimientos del llamado caso Curuguaty, donde en un reclamo campesino por disputas de tierras malhabidas resultaron asesinados 11 campesinos y seis policías. Es importante destacar que este proceso de juicio político fue objeto de controversia y críticas por la rapidez y la falta de legalidad con la que se llevó a cabo. Diversos académicos argumentan que el golpe de Estado que destituyó a Fernando Lugo en junio de 2012 fue inconstitucional por varias razones fundamentales: el proceso de juicio político se llevó a cabo en un período extremadamente corto de sólo 24 horas, lo que

¹¹ Entre los que se encuentran: “la traba a la exportación de carne por el descubrimiento de aftosa y un estancamiento económico causado por imposibilidad de exportar al cien por ciento en mercado agropecuario” (Ribero, 2021: 147).

¹² Fernando Lugo enfrentó un desgaste significativo de su imagen pública debido a varios factores, entre los cuales se destacaron los escándalos de paternidad y las numerosas amenazas de juicio político que recibió durante su mandato (Ribero, 2021).

impidió una evaluación adecuada y exhaustiva de las pruebas y la defensa. Este procedimiento acelerado se considera una violación del principio de debido proceso y de las normas constitucionales paraguayas (Prego, 2021).

Es menester llamar la atención sobre el proceso de conformación del poder político dentro del Poder Legislativo, allí se forman los consensos políticos y se establece un control sobre el Ejecutivo se dio una estrategia para culminar con el giro a la izquierda, en esta última El Partido Liberal Radical Auténtico desempeñó un papel crucial en el proceso de destitución de Fernando Lugo en junio de 2012, formando una alianza con el Partido Colorado, esta fue fundamental para reunir los votos necesarios para impulsar el juicio político contra Lugo y lograr su destitución.

Este hecho entonces marca la vuelta de un renovado Partido Colorado al poder político, en un contexto de politización de las desigualdades sociales. El retorno en escena del Partido Colorado implicó un nuevo vínculo entre la derecha paraguaya y las élites económicas locales y globales, mediante la introducción de nuevas políticas económicas neoliberales que terminaron profundizando la desigualdad en Paraguay utilizando al Estado como dispositivo de ejecución.

Hasta aquí se expresó el vínculo entre la práctica política y la estructura de clase paraguaya, volviendo al parlamento un espacio vital para la construcción de favores en base a redes clientelares y prebendarias en pos de reproducir el sistema económico vigente. Debido a esta estructura del poder político paraguayo es menester considerar el papel del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo en el proceso de reproducción de las desigualdades sociales. A partir del análisis sobre los sentidos y narrativas establecidos por diputados, senadores y miembros del Poder Ejecutivo del Partido Colorado, se podrá comprender y explicar las lógicas de poder en torno a la desigualdad social.

El Partido Colorado de Cartes

El retorno del Partido Colorado representado por Horacio Cartes en el año 2013 significó la construcción de una nueva identidad política de derecha. El gabinete propuesto por Cartes se caracterizó por su alto nivel técnico y profesional, al tiempo que propuso un proceso de reclutamiento que mostró autonomía respecto del Partido Colorado y sus formas de reclutamiento político más tradicionales. Tal como establece València i Montes (2015), surgió un Partido Colorado nuevo en donde los empresarios utilizaron sus viejas estructuras partidarias como sustento político.

Horacio Cartes es un empresario de las finanzas, tabaco y ganadería de Paraguay, se afilió en 2009 al Partido Colorado en un contexto de crisis de representación política del partido. En sus primeros años de gobierno, Cartes se apropió de una parte importante de la dirigencia de la ARN, además buscó posicionarse, también, al interior del Congreso donde primaban los cuadros políticos de militancia tradicional del Partido Colorado (València i Montes, 2015). En este sentido el papel del parlamento paraguayo devino crucial para el impulso y aprobación de proyectos de ley que protegían los intereses de la clase empresarial. La complicidad entre el componente más tradicional y el más renovado dentro del Partido Colorado se reflejó en la composición del parlamento donde la ANR obtuvo 44 de los 80

escaños en disputa en la Cámara de Diputados, y 20 de los 45 en el Senado (València i Montes, 2015).

El Ejecutivo contó con el apoyo parlamentario para impulsar leyes que protegieran sus intereses de clase, es así que en el presente trabajo buscamos analizar la ley 5102 de Alianza público-privada sancionada en 2013. Esta busca incentivar la privatización de los bienes públicos y promover la inversión extranjera en el país mediante la concesión de contratos a empresas a través de decretos del Poder Ejecutivo. En dicha ley se observa una nueva praxis política de la derecha tecnocrática que utiliza las instituciones del Estado y la complicidad al interior del parlamento para reproducir sus privilegios. Lachi (2015) plantea que la ley de Alianza público-privada tiene como objetivo generar condiciones para atraer capital desde el exterior y así fortalecer a la burguesía nacional. Para este autor, a partir de esta ley Cartes logró

sentar las bases concretas y duraderas para una modificación estructural de las mismas relaciones económicas y de poder existentes en el Paraguay, trasladando el eje de desarrollo desde el sector agrario al sector comercial-industrial [...] a favor de una nueva oligarquía de carácter globalizada y transnacional (Lachi, 2015: 247-248).

Además, Ríos Ojeda (2015) coincide que la ley de Alianza público-privada otorga el poder a Horacio Cartes para concesionar sectores estratégicos del país al sector privado. El gobierno de Cartes fue un nuevo intento de los sectores vinculados al mercado mundial de construir un orden económico que tuviera como paradigma los pilares del neoliberalismo (Quevedo, 2015) desafiados por el período del gobierno luguista. Con la llegada de Cartes al poder se inició un proyecto que se presenta como reestructuración integral del capitalismo paraguayo, para integrar al país y a la alta burguesía empresarial al sistema económico transnacional en desarrollo (Soler y Nikolajczuk, 2017), es así que cobra sentido el impulso y aprobación de la llamada ley de Alianza público-privada.

Sentidos en torno a la ley de Alianza público-privada (dentro del Poder Legislativo)

Con el fin de comprender e interpretar la realidad social desde la construcción discursiva que dan existencia a distintos marcos de interpretación y acción sobre la realidad por parte la derecha tecnocrática durante el gobierno de Horacio Cartes en Paraguay se realizará, mediante el análisis crítico del discurso, un estudio crítico sobre la perspectiva de los actores buscando comprender las tramas discursivas, las producciones de sentido común y las esferas de interacción que se dan en el marco del debate de la ley 5102. Para llevar a cabo el análisis utilizaremos como fuentes de análisis los debates parlamentarios proporcionados por el Sistema de Información Legislativa de Paraguay.¹³

A partir del establecimiento de una nueva etapa de acumulación del capital inaugurada en los noventa a partir del ingreso de los llamados Barones de Itaipú al gobierno paraguayo se estableció una nueva lógica de reformas sustentadas en el Consenso de Washington, uno de los rasgos característicos de este período fue la privatización de empresas públicas. Tal como estudia Mónica Nikolajczuk:

¹³ Sistema de Información Legislativa de Paraguay. Consultado el 30 de noviembre de 2023. Disponible en: silpy.congreso.gov.py/silpy4/

El proceso tuvo como primer instrumento a la ley 126 de 1991. La misma autorizaba al poder ejecutivo a ‘transferir, total o parcialmente al sector privado las entidades públicas productoras de bienes y servicios’ (Artículo 1). Cambió la denominación de las empresas del Estado a “Empresas del Estado sujetas a privatización (2018a: 9).

En este sentido, el gobierno de Cartes presenta una línea de continuidad con ese proceso de acumulación financiera pero, además, presenta como novedad la articulación de nuevas alianzas entre la burguesía industrial y el capital transnacional, es por eso que se inicia un nuevo ciclo de derecha neoliberal actualizada en Paraguay (Svampa, 2020) a partir de la propuesta y sanción de la ley 5102, que posibilita acuerdos económicos entre el Estado paraguayo y las empresas privadas nacionales y extranjeras, permitiéndole a estas últimas el acceso a la producción de bienes y servicios públicos (Molinier, 2015).

Lo que buscamos analizar aquí es cómo el Partido Colorado, dentro de los debates parlamentarios, produce sentidos y narrativas en torno al tratamiento de dicha ley. Hemos demostrado anteriormente el peso que posee el Partido Colorado dentro de la Legislatura paraguaya, en tanto que a partir del análisis sobre los sentidos y narrativas establecidos por dicho partido contribuirá a atender y explicar las lógicas de poder en torno a la desigualdad social, nuestro análisis se desarrollará a partir de los siguientes ejes:

- a) Sentidos en torno a la definición: mediante el cual se abordará cómo se construye la cuestión identitaria de la ley de Alianza público-privada. Esta dimensión de análisis busca poner en relevancia cómo se construyen sentidos legítimos en torno a la concepción y conceptualización de la ley.
- b) Sentidos en torno a la justificación: se abordará cómo se construye mediante un lenguaje performativo la necesidad del establecimiento de esta ley y su relación con las desigualdades sociales.
- c) Sentidos en torno al Poder Ejecutivo: dentro de este eje de análisis buscamos comprender el desarrollo de las relaciones entre el Poder Ejecutivo -caracterizado por el ingreso al poder por parte de las llamadas derechas tecnocráticas- y el Poder Legislativo -donde se encuentran los cuadros políticos de militancia tradicional del Partido Colorado-. Además, dentro de esta dimensión se busca analizar los debates en torno al artículo 7 que plantea que el Poder Ejecutivo tiene la capacidad de aprobar contratos en el marco de esta ley sin otorgar concesiones al poder legislativo. Según las fuentes relevadas encontramos este punto como una de las modificaciones más discutidas dentro de los últimos debates parlamentarios.

El objeto expreso de la ley 5102 en su primer artículo advierte que el fin de la misma es establecer y promover la participación público-privada, para inversiones en infraestructura pública y en la prestación de servicios y producción de bienes, para que este se lleve a cabo se deben realizar una serie de evaluaciones previas en torno a la capacidad de realización de los proyectos, cuya última etapa decisoria se encuentra en el Poder Ejecutivo, los contratos previstos pueden tener una duración de hasta treinta años (incluyendo prórrogas). En esta ley el Estado se configura como administración contratante, lo que quiere decir es que es el mismo

Estado el que contrata a la empresa privada para el desarrollo de infraestructura y gestión de servicios entre los cuales se encuentran: “proyectos viales, ferroviarios, portuarios, proyectos de hidrovías, de dragado y mantenimiento de la navegabilidad de los ríos: los de infraestructura social; infraestructura eléctrica; proyectos de mejoramiento, equipamiento y desarrollo urbano; abastecimiento de agua potable y saneamiento” (artículo 3). Se observa una multiplicidad de campos de acceso del capital privado sobre los bienes de dominio del Estado.

Dentro del marco de la ley se observa una especialización de funciones del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Obras públicas y Comunicaciones,¹⁴ en torno a diferentes procesos de realización de los proyectos (artículo 7 y 10). Además, el proyecto de ley establece la creación de un fondo fiduciario de garantía que asegura el pago del Estado, este fondo está compuesto de distintos bienes y servicios por parte de los fideicomitentes públicos, tal como establece Nicolajczuk (2018a): la fuente más importante está compuesta por los ingresos que generan las hidroeléctricas Itaipú y Yacyretá.¹⁵

El proyecto de ley fue aprobado por la Cámara de Senadores el día 26 de septiembre y por la Cámara de Diputados el día 28 de octubre del año 2013. A partir de estos dos últimos debates se estructura el siguiente análisis.

a) Sentidos en torno a la definición

Las exposiciones en ambas cámaras establecen esfuerzos argumentativos basados en la necesidad de la aprobación de la ley, esta necesidad se construye en torno a cierto atraso de infraestructura que presenta Paraguay, resaltando la oportunidad que la misma representa para fomentar el crecimiento económico paraguayo. Asimismo, se articula la ley 5102 con la cuestión social, aquí la urgencia de la aprobación se articula con la demanda de la igualdad social, en tanto que la intervención del capital privado contribuirá a la reducción de la pobreza en el país.

Los sentidos se construyen también sobre las narrativas de la novedad, un contrato nuevo nunca practicado en Paraguay sobre las cuales se construye una nueva modernización a partir de una nueva forma contractual. Aquí, lo nuevo se presenta como alternativa, resaltando la imposibilidad de continuar con los mismos contratos económicos de “siempre”.

Tal como se establecen los juegos de las identidades sociales, la propia identidad se refuerza mediante un proceso de negación, los senadores y diputados definen a la ley de Alianza público-privada mediante sentidos contruidos en torno a lo que es y lo que no es la ley. En este sentido las narrativas contruidas refieren a que la ley no es sinónimo de privatización ni sinónimo de concesiones. En un marco de disputa definir la ley de las alianzas público privadas mediante la negación establece una imagen producida del Partido Colorado que niega sus vinculaciones con el capital transnacional y sus aspiraciones neoliberales, y lo dota de una

¹⁴ Vanguardia, 27 de agosto de 2013. Los hombres de Cartes. Consultado el 15 de diciembre de 2023. Disponible en:

<https://archive.is/20130827054229/http://www.vanguardia.com.py/v1/index.php/component/k2/item/6224-los-hombres-de-cartes>

¹⁵ Ambas hidroeléctricas son vitales para la generación de energía eléctrica en la región y contribuyen significativamente a la economía de Paraguay y Brasil en el caso de Itaipú, y de Paraguay y Argentina en el caso de Yacyretá.

identidad que promueve el bien común y el patrimonio nacional del Estado mediante un patriotismo ficcional.

Mario Abdo Benítez (Senador ANR):

Hay que significar que esto no es una privatización: esta ley no implica una enajenación de ningún bien del Estado paraguayo. La Convención en el año 96, del Partido Colorado, habla sobre el rechazo a un modelo neoliberal en el Paraguay, y nosotros, los colorados, somos respetuosos de nuestro concepto doctrinario del Partido [...].

Juan Carlos Galaverna Delvalle (Senador ANR):

No es concesión, no es privatización lo que se pretende, y a las leyes mencionadas por el aludido colega, le agrego la ley 2.051 “De Contrataciones Públicas”, que es otra herramienta legal a la cual se podría recurrir, eventualmente.

Juan Darío Monges Espínola (Senador ANR):

[...] el Partido Colorado es un partido que ha defendido la cosa pública, preservando naturalmente, a quienes prestan servicio, y queremos el progreso [...] no es una privatización como se quiere decir, porque me están llamando muchos compañeros correligionarios preocupados, porque en ningún momento el Estado paraguayo va a transferir ninguno de sus bienes, eso es privatización; en esta asociación público-privada eso no se da [...] la figura en la asociación público-privada, es importante que la gente entienda, se rige a través de contratos, no de concesiones.

Ramón Romero Roa (Diputado ANR):

[...] No es una concesión, porque una concesión tiene otras funciones, para eso está la ley de Concesión que está vigente y tampoco estamos satanizando una concesión [...].

José María Ibañez Benitez (Diputado ANR):

[...] a la pregunta de que no es la ley, que es tan importante divulgar y aclarar hasta el cansancio, es más no vamos a cansarnos de insistir y repetir que no es la ley, la ley no es sinónimo de privatizaciones [...].

La irrupción del eje izquierda protagonizada por la presidencia de Fernando Lugo ha habilitado la significación de nuevos marcos de referencia discursiva que, luego de su destitución (2012), han quedado vacantes. Tal como establece Juste (2014, 2015), mediante dicho conflicto político se han producido cambios en el plano socio-ideológico dentro de la política paraguaya que constó de una tendencia a la revisión de los marcos discursivos por parte de los partidos tradicionales.

Estas apropiaciones del discurso en torno a la desigualdad se expresan en este apartado a partir de la denominación de la ley 5102, mediante las cuales se produce una transformación

del discurso político colorado fundamentado en la apropiación de los discursos introducidos por la izquierda luguista. La apropiación discursiva configura, a la vez, la identidad propia de la ANR presentándose como un partido político que defiende los bienes públicos del Estado.

Se observa, además, una lógica repetitiva de dicha construcción discursiva que denota la necesidad imperiosa por parte de los actores sociales analizados de destacar y reproducir los significados en torno a que la ley no es sinónimo de privatización estatal.

En un contexto de politización de las desigualdades sociales, una de las estrategias de la derecha tecnocrática de Horacio Cartes radica en lo discursivo, estas construcciones de sentido no son sólo una mera representación de la realidad social sino una práctica social performativa situada en un momento histórico, esta es performativa ya que presenta una realidad condicionada por estructuras de poder que se renuevan en este nuevo ciclo de derechas y porque pretenden configurar nuevos sentidos en torno a la agenda de las desigualdades sociales, planteando en este último la necesidad de una complicidad con los capitales privados y extranjeros. Las configuraciones de los discursos analizados aquí deben comprenderse como una estrategia desplegada a partir de la irrupción de la politización de las desigualdades sociales gestada primeramente por los movimientos sociales y luego por la organización política bajo la figura presidencial de Fernando Lugo. Esta estrategia discursiva denota, entonces, que a pesar del desplazamiento del gobierno de izquierda del poder político han quedado latentes las configuraciones de sentido en torno a las cuestiones de desigualdad social. Por último, también se expresa que esta estrategia discursiva realizada por la derecha tecnocrática paraguaya también encuentra sentido en un Partido Colorado resurgido de una crisis de representación política.

b) Sentidos en torno a la justificación de la ley

Una vez definido el perfil y los lineamientos que plantea la ley de Alianza público-privada se establece una demanda imperativa de la incorporación de los capitales privados nacionales y transnacionales debido a la falta de capacidad del Estado para llevar a cabo inversiones de infraestructura. Aquí las razones expuestas legitiman la importancia de los capitales privados para actuar allí donde el Estado se configura como incapacitado, se construye además un perfil sobre estos capitales como aquellos que pueden reducir la pobreza y generar trabajo en Paraguay. Mediante la construcción de sentidos se establece la configuración de un Estado sin recursos no sólo en la cuestión económica sino también social.

Juan Carlos Galaverna Delvalle (Senador ANR):

[...] Yo soy de vocación estadista, pero no puedo a mi edad, obsesionarme con mis convicciones estadistas, cuando veo que ya no da para más [...].

Dictamen de la Comisión Asesora de Asuntos Constitucionales de Cámara de Diputados:¹⁶

¹⁶ Dictamen firmado por los siguientes diputados de la ANR: Ramón Romero Roa, Clemente Barrios, Mario Cáceres, Pedro Britos, Oscar Tuma, María Cristina Villalba y Tomás Rivas.

En la actualidad el Estado no podrá hacer todo, requiere el concurso de la inversión privada (...) Es una vía para que el sector privado introduzca tecnología e innovación para mejorar el suministro de servicios públicos [...].

José María Ibañez Benitez (Diputado ANR):

[...] Nos encontramos en el lugar N 126 en materia de infraestructura pública, junto con Haití y Venezuela los países más rezagados en inversión en infraestructura pública [...] El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones de nuestro país tiene capacidad limitada de ejecutar proyectos de infraestructura pública [...].

La modernización promovida por este nuevo modelo contractual se promueve como una herramienta del Ejecutivo, que basándonos en el análisis anterior establece que esta apertura sentará las bases para fortalecer las instituciones nacionales. Además, se resalta la estabilidad del país y la baja presión tributaria como beneficio para el interés de las empresas privadas.

Para profundizar el análisis de este apartado, es esencial considerar la dimensión histórica del "atraso" en infraestructura y cómo este concepto ha sido utilizado para justificar la intervención externa, tanto en la era de Alfredo Stroessner como en el contexto contemporáneo. Durante la dictadura de Stroessner (1954-1989), Paraguay se enfrentó a un notable "atraso" en términos de infraestructura en comparación con sus vecinos regionales. Este déficit no solo se manifestaba en el ámbito económico, sino también en la falta de redes básicas de transporte, energía y comunicaciones. Stroessner empleó el argumento del "atraso" para justificar el acercamiento con Estados Unidos y Brasil, presentando la cooperación internacional como una solución indispensable para superar las limitaciones del país. Un ejemplo destacado de esta estrategia fue el proyecto de la represa de Itaipú, una empresa binacional entre Paraguay y Brasil. Itaipú se convirtió en un símbolo de modernización y progreso, utilizado para demostrar la capacidad del régimen para abordar el déficit de infraestructura. No obstante, detrás de este discurso, estaba la realidad de la dependencia de capitales y tecnología extranjeros, así como el fortalecimiento de la relación con Brasil y el apoyo de Estados Unidos.

La ley de Alianza público-privada retoma este discurso histórico del "atraso" para legitimar la inclusión de capitales privados en la inversión en infraestructura. Al igual que en la era de Stroessner, se argumenta que el Estado paraguayo carece de los recursos y la capacidad técnica necesarios para llevar a cabo los proyectos de desarrollo. Esta narrativa presenta a la inversión privada como la única solución viable para superar las limitaciones estructurales del país. Aunque proyectos como Itaipú y la actual ley analizada han contribuido al desarrollo de infraestructura, también han generado nuevas formas de dependencia y consolidación del poder económico y político en manos de actores externos. Este análisis histórico permite cuestionar las narrativas que legitiman la ley de Alianza público-privada y examinar cómo perpetúan un modelo de desarrollo que prioriza la intervención externa sobre el fortalecimiento real de las capacidades nacionales.

c) Sentidos en torno al Poder Ejecutivo

Dentro del Poder Legislativo se configura una disputa de poder en torno a la discusión de la ley de Alianza público-privada, la misma expresa las tensiones producidas a causa de la

disposición establecida en el artículo 3 mediante el cual es el Poder Ejecutivo quien tiene la capacidad de definir, aprobar y reprobar contratos de Alianza público-privadas.

Dentro del debate parlamentario se da una discusión sobre estas concesiones al Ejecutivo, y son los miembros del senado del Partido Colorado quienes proponen la modificación de dichas atribuciones al Ejecutivo. En este sentido se da una discusión en torno al papel que debe jugar el Poder Legislativo en el proceso de consolidación de los contratos de Alianza público-privada, esta disposición se apoya en el artículo 202 de la Constitución nacional paraguaya en la que es el Congreso el que debe autorizar la explotación de los servicios públicos.

Aquí se observa una disputa de poder entre el Ejecutivo -de carácter tecnocrático- y el Poder Legislativo –cuadros políticos más tradicionales–, en torno a las instancias definitorias dentro del poder político paraguayo. Este reclamo fue el eje de discusión y uno de los motores de la modificación de la ley original que se trató en ambas cámaras. Mediante este debate se busca reforzar el papel que juega el parlamento en la política paraguaya, construyendo la importancia de su participación en las definiciones contractuales público-privadas, esta modificación dota de legitimidad, transparencia y confianza entre ambos poderes, al tiempo que establece nuevos niveles de control del parlamento hacia el Ejecutivo. Continúa así la lógica de poder paraguayo donde el Partido Colorado mantiene y consolida su poder dentro del sistema parlamentario.

Juan Daría Monges Espínola (Senador ANR):

[...] abogamos que es necesario vincular al Congreso Nacional en el tratamiento de este proyecto de ley, naturalmente dando participación al Congreso, por eso hemos dictaminado con modificaciones [...] la Comisión de Hacienda se ve obligada a incorporar las modificaciones que vinculan al Poder Legislativo, para poder preservar las atribuciones constitucionales consagradas en la ley [...] Nosotros confiamos en el Poder Ejecutivo, hemos dado muestras fehacientes de acompañamiento y confianza, y naturalmente, considero que valdría la pena también confiar en el Poder Legislativo, cuando reclamamos que se le vincule a este Poder porque así dice la Constitución Nacional [...].

A pesar de las disputas en torno al artículo tercero de la ley 5102 se establece dentro del Partido Colorado una cohesión partidaria, expresada a través del apoyo a Horacio Cartes a quien se le conceden sentimientos de confianza.

Juan Carlos Galaverna Del Valle (Senador ANR): en referencia a Cartes

[...] están sus discursos de compromiso con la mejor suerte de la patria, y, francamente, no creo que vaya a cometer la torpeza de mal utilizar esta herramienta de desarrollo [...].

Enrique Bachetta (Senador ANR):

[...] tenemos que legislar de una forma, de no pensar siempre en el mal sino en la buena fe de los administradores [...].

Eduardo Petta San Martín (Senador ANR):

[...] si bien es cierto podemos darle credibilidad al Presidente de la República, él también debería dar credibilidad a este Congreso Nacional y ajustarse a las disposiciones del artículo 202 [...].

A raíz de estas discusiones se modifica el artículo 52: “El poder ejecutivo queda expresamente facultado determinar, detallar, y precisar, los términos, los contenidos, condiciones y características de los proyectos específicos a ser ejecutados [...]”, y se agrega “con autorización del Congreso Nacional”.

Dictamen de la Comisión Asesora de Asuntos Constitucionales de Cámara de Diputados:¹⁷

[...] al Poder Ejecutivo se le otorga las facultades de negociar contratos sobre los que habrá de informar al Poder Legislativo [...] por lo tanto si se cometen errores o fallas en el procedimiento inmediatamente se pondrán en movimiento los mecanismos de control que tiene el Poder Legislativo, desde pedido de informes, interpelaciones y hasta juicio político [...].

José María Ibañez Benítez (Diputado ANR): en referencia a Cartes y su promesa de impulsar la ley 1502.

[...] refleja la coherencia de un candidato presidencial que durante la campaña electoral prometió una cosa y hoy plantea cumplir lo que prometió [...]”.

Dentro de este apartado se observan que las modificaciones apeladas del proyecto original –basadas en la necesidad de otorgarle capacidad de decisión a la cámara legislativa– se justifica y legitima a través de sentidos en torno a la defensa de la democracia, justificados en los artículos 3 y 202 de la Constitución Nacional Paraguaya. Mediante estos mecanismos, se sientan las bases que permiten, en apariencia, mostrar la legalidad del proceso en torno a la ley: al tiempo que se busca la imposición de control social sobre el Poder Ejecutivo.

Juan Darío Monges Espínola (Senador ANR):

Lo que queremos es preservar las competencias de los poderes del Estado como reza la Constitución Nacional de recíproco y mutuo control [...] el artículo 202 [...] son deberes y atribuciones del Congreso autorizar por tiempo determinado concesiones [...].

Enrique Bacheta (Senador ANR):

[...] ¿Ustedes creen que le vamos a permitir a este Gobierno hacer alguna locura [...]? ¿De ninguna manera [...]?

¹⁷ Dictamen firmado por los siguientes diputados de la ANR: Ramón Romero Roa, Clemente Barrios, Mario Cáceres, Pedro Britos, Oscar Tuma, María Cristina Villalba y Tomás Rivas.

Mario Abdo Benítez (Senador ANR):

[...] Si mañana vemos que el Ejecutivo está mal utilizando esta ley, con una ley y con 23 votos, acá derogamos la utilización de la APP en lugar donde vemos nosotros que se está mal utilizando [...].

En este apartado se observa también una apropiación respecto a la apelación de los discursos de legitimidad democrática por parte de los miembros analizados de la ANR, dentro del contexto de politización de las desigualdades sociales y la ola democratizadora –inaugurada por los partidos progresistas latinoamericanos– se fortalece el conjunto de relaciones de poder instituidos mediante el sistema de partidos, donde el Partido Colorado se revitaliza mediante dichas apropiaciones, esto contribuye a una reproducción de las condiciones dadas por la hegemonía del Partido Colorado en el poder político paraguayo.

En el mismo sentido, la apelación al control social y la referencia democrática configura nuevas relaciones de dominación a partir del ingreso de la derecha tecnocrática al poder político paraguayo, donde se deja en claro que el Poder Legislativo continúa siendo quien verdaderamente mantiene su capacidad definitoria.

Por último, en cuanto a las disputas se observa que si bien el Poder Legislativo ha dado sustento político a la sanción de la ley de Alianza público-privada existe una fragmentación al interior de la ANR que ejerce de control a la nueva fracción tecnocrática del partido.

Sentidos en torno a la ley de Alianza público-privada (dentro del Poder Ejecutivo)

Mediante el relevamiento de artículos y declaraciones de prensa de los medios digitales paraguayos ABC Color y el portal Última hora,¹⁸ se ha establecido una matriz sobre las declaraciones por parte de ministros y del propio Horacio Cartes dentro de la disputa por la sanción de la ley de Alianza público-privada. El objetivo de este apartado es continuar analizando los sentidos y narrativas propuestos por los miembros de la ANR en el contexto de disputa por la aprobación de la ley 5102.

Según la información relevada se han encontrado líneas de continuidad discursiva que coinciden con la expuesta en las cámaras parlamentarias en tanto en lo referente a la definición y justificación de la ley. El uso recurrente de las mismas significaciones da cuenta de la apropiación discursiva realizada por este colectivo que conforma la identidad de la ANR que funciona como representación y estrategia de legitimidad en torno a los presupuestos de la aprobación de la ley de Alianza público-privada. A continuación, se esbozan algunos sustentos de análisis.

Gustavo Leite (Ministro de Industria y Comercio):

¹⁸ Estos medios fueron seleccionados no sólo porque lideran los rankings de ventas, sino también por su articulación con las élites económicas y el poder político. Los dueños A. Zuccolillo (ABC Color) y A. Vierci (Última hora) son dueños de grandes conglomerados económicos y mediante los medios de comunicación reproducen intereses de clase a través de la circulación de narrativas pro mercado (Nikolajczuk, 2018b). En este sentido, accedemos a los discursos propuestos por el Poder Ejecutivo cartista cristalizados mediante esta reproducción mediática que potencian su carácter clasista.

Lo que debemos entender es que esta ley es un medio más. Y el objetivo es que el Estado priorice la salud, educación y lucha contra la pobreza. Es por eso que se abre al sector privado porque ningún país puede tener recursos infinitos.¹⁹

Las Alianzas público-privadas son una herramienta para el desarrollo nacional, si podemos unir factores públicos y privados para generar empleo o más empleo aún mejor.²⁰

Ramón Jiménez Gaona (Ministro de Obras Públicas):

La ley es un esquema diferente de concesiones, no una concesión en sí misma. Los procesos serán puestos a consideración de la ciudadanía para evitar todo tipo de rumores de corrupción. La ley apunta a un espíritu de mantener la información pública.²¹

Horacio Cartes (Presidente):

Con esta norma, además de la ley de Responsabilidad Fiscal, ponemos por encima de todo los intereses de la población paraguaya, y unimos nuestros esfuerzos para cumplir con el compromiso que tenemos con nuestra Nación, cual es de construir un mejor país con oportunidades y progreso para todos sin distinción” [...] “la inversión en empresas públicas del país en base a los intereses nacionales” e indica que dichas asociaciones “permitirán realizar proyectos de infraestructura, y liberar fondos para combatir la pobreza con más inversiones en salud, viviendas y educación.”²²

La ley de Alianza público-privada busca la inversión en empresas públicas del país en base a los intereses nacionales. Estas asociaciones permitirán realizar proyectos de infraestructura y liberar fondos para combatir la pobreza con más inversiones en salud, vivienda y educación.²³

El Ejecutivo hace hincapié en que el objetivo principal de esta ley es la creación de empleos y oportunidades para que nuestros compatriotas tengan una mejor calidad

¹⁹ Última Hora, 7 de noviembre de 2013. Ministro Leite dice que la meta es crear unos 80 mil empleos. Consultado el 15 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/ministro-leite-dice-que-la-meta-es-crear-unos-80-mil-empleos-n738316>

²⁰ MIC Paraguay, 19 de noviembre de 2013. Ministro, Leite augura buena percepción del actual Gobierno y de la ley de alianza Público-Privada. Consultado el 20 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=NLNcXYR0l0w>

²¹ ABC TV Paraguay. Cartes promulga su controvertida ley de alianza público privada. Consultado el 20 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=26C0UCz7Ufc>

²² Última hora, 28 de octubre de 2013. Cartes agradece al Congreso la aprobación de la ley de APP. Consultado el 15 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/cartes-agradece-al-congreso-la-aprobacion-la-ley-app-n735549>

²³ Última hora, 24 de octubre de 2013. Cartes dice que la APP creará empleos Consultado el 15 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/cartes-dice-que-la-app-creara-empleos-n734164>

de vida. Su aprobación antepone el bienestar del pueblo paraguayo como prioridad de este gobierno.²⁴

Dentro de este apartado se observa una congruencia discursiva, a pesar de las disputas entre el parlamento y el Partido Colorado, esta congruencia discursiva se demuestra en la apelación a los mismos significantes, palabras y expresiones para justificar la promoción de la ley de Alianzas público privadas. La unidad y congruencia discursiva expresa el carácter de clase dentro de la institución estatal, donde las estrategias desplegadas implican el acaparamiento de oportunidades de acumulación presentando intereses privados como intereses en favor del pueblo. Estas estrategias no sólo reproducen la desigualdad social, sino que dan continuidad al formato cíclico de la práctica política paraguaya basada en la hegemonía del partido colorado y las prácticas clientelares.

La nueva derecha tecnocrática entiende que la producción discursiva es un elemento esencial para reconfigurar sentidos que fueron promovidos mediante el llamado giro a la izquierda, devenido de la crisis de las políticas del consenso de Washington, para volver a sentar las bases de nuevas prácticas neoliberales en Paraguay.

Conclusiones

La llegada de la derecha tecnocrática representada por Horacio Cartes en Paraguay implicó el advenimiento de cuadros empresariales al poder político, que implicó una renovación de la identidad del Partido Colorado en la cual los cuadros políticos emergentes se fusionaron con los cuadros políticos de militancia tradicional.

En el contexto actual del capitalismo financiero, la derecha cartista reproduce la fórmula neoliberal y pondera el ingreso de inversiones y capitales extranjeros al país, al tiempo que busca limitar la soberanía estatal. La ley 5102 que promueve las alianzas entre el Estado y el capital privado (nacional e internacional) expresa la reproducción de las desigualdades sociales, ya que mediante estos contratos se favorece explícitamente a aquellas empresas privadas que posean capacidad de negociar con el Estado, además es el reflejo de la utilización de los recursos del Estado para favorecer a la burguesía nacional, ahora también protagonista del escenario político.

Por otro lado, en un escenario de politización de las desigualdades producto del gobierno de Lugo, la derecha tecnocrática ha tenido que generar diversas narrativas discursivas para justificar la implementación del proyecto de ley aquí analizado, estas narrativas presentan una apropiación del discurso de las desigualdades. Las derechas denuncian el sentimiento de vivir en una sociedad injusta, es así que se construye discursivamente una búsqueda de la igualdad social que el Estado no puede solucionar y cuya solución radica en el ingreso de capitales privados como herramienta para resolver los problemas referidos a la pobreza y la falta de empleo en Paraguay, el Estado ocupado por los miembros del partido colorado hace más de ochenta años presenta deficiencias para invertir en infraestructura, es aquí que se presenta de forma clara la utilización de los medios institucionales para favorecer a un sector de la sociedad: en este caso los miembros del partido y sus negociados económicos y políticos.

²⁴ Última hora, 24 de octubre de 2013. Cartes dice que la APP creará. Consultado el 15 de diciembre de 2023. Disponible en: <https://www.ultimahora.com/cartes-dice-que-la-app-creara-empleos-n734164>

La escasa capacidad de acción estatal se configura como una cuestión inherente al propio Estado y no causa del accionar político.

En la investigación realizada se observa una disputa por el control interno del Partido Colorado y de las instancias definitivas del Estado, la misma toma trascendencia en que los miembros del parlamento se pronuncian en contra del papel que tiene el Poder Ejecutivo en cuanto a definir qué contratos público-privados se llevan a cabo. Es así que el parlamento renueva su discurso con el compromiso democrático introduciendo no sólo narrativas sobre la igualdad social sino además con la democracia política, resaltando el papel que juega el Congreso en la Constitución nacional y en el juego del poder político paraguayo.

Para concluir, las desigualdades sociales en Paraguay deben comprenderse mediante un análisis de las instituciones del Estado, que juegan un papel trascendental en los procesos de distribución de riquezas. Se ha buscado entender los mecanismos de reproducción de las desigualdades sociales en las instancias definitivas del poder político y se ha demostrado que las derechas contemporáneas en un contexto de politización de las desigualdades sociales-producto de los gobiernos denominados progresistas- deben generar narrativas que justifiquen la implementación de leyes que reproducen las desigualdades sociales pero que las mismas no modifican su núcleo orgánico es decir su relación con la legitimación de las desigualdades sociales. Es así que las desigualdades sociales también se construyen mediante el discurso, este último encarna valores democráticos y de igualdad que configura una cultura política de derechas que niegan de manera artificial su esencia y su vínculo con las desigualdades sociales pero que conservan y perpetúan a través de mecanismos naturalizados de ejercicio de poder político y económico.

Bibliografía

Ansaldi, Waldo (2017): “Arregladitas como para ir de boda. Nuevo ropaje para las viejas derechas”, *Theomai*, N° 35, pp. 22-51.

Ansaldi, Waldo (2022): “Propuesta para una agenda de investigación sobre las derechas latinoamericanas”, *CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 132, pp. 123-144.

Ansaldi, Waldo y Soler Lorena (2015): “Derechas en América Latina en el siglo XXI”, en Rocco Carbone y Lorena Soler (eds.), *Des-cartes: Estampas de la derecha en Paraguay*, Punto de Encuentro, Buenos Aires, pp. 15-27.

Arditi, Benjamín (2009): “El giro a la izquierda en América Latina: ¿una política post-liberal?”, *Ciências Sociais Unisinos*, N° 3, Vol. 45, pp. 232-246.

Bobbio, Norberto (1995): *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*, Taurus, Barcelona.

Braudel, Fernand (2015): *El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II. Tomo 2*. Fondo de cultura económica, Buenos Aires.

Canese, Ricardo (2015): “Paraguay: la peligrosa restauración neoliberal”, en Luis Rojas Villagra (coord.), *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*, CLACSO, Asunción, pp. 241-263.

Cattani, Antonio (2008): “Riqueza sustantiva y relacional: un enfoque diferenciado para el análisis de las desigualdades en América Latina”, en Alberto Cimadamore y Antonio Cattani (coords.), *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, pp. 205-231.

Constantino Toto, Roberto Martín (2000): “Derecha”, en Laura Baca Olamendi y otros (comps), *Léxico de la política*, Fondo de Cultura Económica, México DF, pp. 152-154.

Fogel Pedroso, Ramón (2016): “La estructura social y su reflejo en el campo político paraguayo”, en Luis Ortiz (coord.), *Estudios sobre la estructura social paraguaya*, CLACSO, CEADUC, ICSO, Asunción, pp. 83-106.

Foucault, Michel (1997): *La arqueología del saber*, Siglo XXI, Buenos Aires.

Giordano, Verónica (2014): “¿Qué hay de nuevo en las "nuevas derechas?"”, *Nueva Sociedad*, Vol. 254, pp. 46-56.

Jeifets, Víctor y Jeifets, Lazar (2016): "Particularidades y perspectivas del resurgimiento del" fénix de la derecha" en América Latina", *Iberoamérica*, N° 3, pp. 34-60.

Juste, Rubén (2014): “Los límites de la victoria de Horacio Cartes”, *Novapolis*, N° 7, pp.11-35.

Juste, Rubén (2015): “Neopopulismo y proyecto de transformación de las clases patrimoniales”, en Rocco Carbone y Lorena Soler (comps), *Des-cartes: estampas de las derechas en Paraguay*, Punto de Encuentro, Buenos Aires, pp. 95-108.

Lachi, Marcello (2015): “El ‘Nuevo Rumbo’ o Proceso de reestructuración del modelo socioeconómico paraguayo”, en Rocco Carbone y Lorena Soler (comps), *Des-cartes: estampas de las derechas en Paraguay*, Punto de Encuentro, Buenos Aires, pp. 243-278.

López Segre, Fernando (2016): *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*, CLACSO, Buenos Aires.

Luna, Juan Pablo y Rovira Kaltwasser, Cristóbal (2014): *The Resilience of the Latin American Right*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Martínez Escobar, Fernando (2013): “El eje izquierda-derecha en el sistema de partidos políticos del Paraguay”, *Revista Paraguaya desde las Ciencias Sociales*, N° 2, pp. 1-26.

Martínez Escobar, Fernando (2015): “El sistema de partidos del Paraguay a través de la distribución del poder y las reglas de juego (1989-2013)”, *Revista Paraguaya de Sociología*, Vol. 52, N°147, pp. 99-126.

Molinier, Lila (2015): “Paraguay. El retorno neoliberal. Avances y tensiones de un proyecto más dependiente y desigual”, en Luis Villagra (comp.), *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*, CLACSO, Asunción, pp. 173-202.

Nikolajczuk, Mónica (2018a): “De la construcción de Itaipú a la política energética cartista. Los mecanismos de acumulación por desposesión en Paraguay (1973-2017)”, *el@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos* [en línea], Vol. 17. Disponible en <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/3071>

Nikolajczuk, Mónica (2018b): “Élites económicas, poder político y medios de comunicación en Paraguay”, *Novapolis*, Vol. 13, pp. 93-109.

Nikolajczuk, Mónica (2021): *Organizaciones empresariales agropecuarias, acción corporativa y conflicto político en Argentina y Paraguay (1989-2008)*, Tesis de maestría. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Nikolajczuk, Mónica (2023): “Las derechas latinoamericanas en el Siglo XXI y su novedoso vínculo con las élites económicas. Los casos de Horacio Cartes (2013) y Mauricio Macri (2015)”, *Estudios*, N° 49, pp. 95-114.

Palau, Marielle y Ortega, Guillermo (2008): “Paraguay: el nuevo escenario de disputa de los intereses populares”, *Osal*, Vol. 103, pp. 103-114.

Prego, Florencia (2021): *Democracia y estado de excepción en Paraguay (1992-2012)*. Tesis de maestría. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Prego, Florencia (2023): “Las ‘nuevas’ derechas en América Latina y el Poder Judicial: Guerras jurídicas y estado de excepción en el siglo XXI”, *Estudios-Centro de Estudios Avanzados*, N° 49, pp. 149-167.

Prego, Florencia y Nikolajczuk, Mónica (2022): “Las derechas en América Latina en el siglo XXI. La consolidación de la desigualdad y la instauración de una nueva institucionalidad”, *Sudamérica: Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 17, pp. 119-160.

Puello-Socarrás, José (2015): “Neoliberalismo, antineoliberalismo, nuevo neoliberalismo. Episodios y trayectorias económico-políticas suramericanas (1973-2015)”, en Luis Rojas Villagra (coord.), *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*, CLACSO, Asunción, pp. 19-42.

Quevedo, Charles (2015): “La construcción del (des) orden neoliberal”, en Rocco Carbone y Lorena Soler (comps.), *Des-Cartes. Estampas de las derechas en Paraguay*, Punto de encuentro, Buenos Aires, pp. 45-56.

Reygadas, Luis (2004): “Las redes de la desigualdad: un enfoque multidimensional”, *Política y cultura*, N° 22, pp. 7-25.

Ribero, Rocío (2021): “Destitución de Fernando Lugo en 2012: ¿Juicio político o golpe parlamentario?”, en Esteban Iglesias, [et al.] (comps.), *Diccionario de acontecimientos de derechas en el siglo XXI en América Latina*, UNR editora, Rosario, pp. 146-151.

Ríos Ojeda, Víctor (2015): “¿Nuevo rumbo de Paraguay en una posición periférica?”, en Rocco Carbone y Lorena Soler (comps.), *Des-cartes: Estampas de la derecha en Paraguay*, Punto de Encuentro, Buenos Aires. pp. 109-116.

Rodríguez Araujo, Octavio (2004): *Derechas y ultraderechas en el mundo*, Siglo XXI, México DF.

Rojas Villagra, Luis (2015): Historia y actualidad del neoliberalismo en Paraguay, en Luis Rojas Villagra (coord.), *Neoliberalismo en América Latina. Crisis, tendencias y alternativas*, CLACSO, Asunción, pp. 85-102.

Soler, Lorena (2012): *Paraguay. La larga invención del golpe*, Editorial Arandurã, Buenos Aires.

Soler, Lorena (2021): “Derechas: acercamientos conceptuales, entre lo viejo y lo nuevo”. *Dossier: El progresismo y la izquierda ante la nueva derecha: claves para la región. Proyecto Toma Partido*, [en línea], disponible en <https://toma-partido.fes.de/e/el-progresismo-y-la-izquierda-ante-la-nueva-derecha-claves-para-la-region.html>

Soler, Lorena (2023): “Las derechas y sus derivas conceptuales. Punto de fuga en Paraguay”, *e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos* [en línea], Vol. 21, N° 82, disponible en <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/8168>

Soler Lorena (2024): “La metamorfosis de las derechas paraguayas”, *Nacla* [en línea], disponible en <https://nacla.org/metamorfosis-derechas-paraguay-payo-cubas>

Soler, Lorena y Nikolajczuk, Mónica (2017): “Actores económicos y medios de comunicación: El golpe parlamentario a Fernando Lugo (2012)”, *Chasqui*, N° 136, pp. 263-279.

Soler, Lorena y Prego, Florencia (2019): “Derechas y neogolpismo en América Latina: Una lectura comparada de Honduras (2009), Paraguay (2012) y Brasil (2016)”, *Contemporánea*, Vol. 11. pp. 33-52.

Sosa Marín, Dalila (2020): *Apropiación de riquezas y desigualdades. Un estudio comparado a partir de los grupos económicos en Paraguay y Chile*, Tesis de maestría. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Stefanoni, Pablo. (2012). “¿Por qué cayó Lugo?”. *Revista Le Monde diplomatique* [en línea], Vol. 157, disponible en <https://www.eldiplo.org/notas-web/por-que-cayo-lugo/>

Svampa, Maristella (2020): “Lo que las derechas traen a la región latinoamericana. Entre lo político y lo social: nuevos campos de disputa”, en *Nuevas derechas autoritarias. Conversaciones sobre el ciclo político actual en América Latina*, Rosa Luxemburg Stiftung/Ed. Abya Yala, Quito, pp. 33-76.

València i Montes, Lino (2015): “Cartismo y Coloradismo. Otra vuelta”, en Rocco Carbone y Lorena Soler (comps.), *Des-cartes: estampas de las derechas en Paraguay*, Punto de Encuentro, Buenos Aires, pp. 117-128.

Fuentes

Ley 5102 (2023): Repositorios institucionales de acceso abierto. Paraguay.
http://snip.hacienda.gov.py/normativas/ley_5102.pdf

Sistema de información legislativa Paraguay (2023): Información pública.
<http://silpy.congreso.gov.py/>