

Paraguay: el gobierno de Lugo, el Parlamento y los movimientos sociales	Título
Fogel, Ramón - Autor/a	Autor(es)
OSAL, Observatorio Social de América Latina (Año 10 no. 25 abr 2009)	En:
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2009	Fecha
	Colección
Equity state; Political parties; Clientelism; Prebendary formation; Social movements; Government; Parlamento; Estado patrimonial; Clientelismo; Partidos políticos; Formación prebendaria; Movimientos sociales; Lugo Fernando; Gobierno; Parliament; Paraguay;	Temas
Artículo	Tipo de documento
<a href="http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/osal/20110418061506/04fogel.pdf">http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/osal/20110418061506/04fogel.pdf</a>	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica	Licencia
<a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a>	

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



---

# El Gobierno de Lugo, el Parlamento y los Movimientos Sociales

**RAMÓN FOGEL**

Sociólogo, Phd., investigador del Programa Conjunto de Investigación de la Universidad Nacional de Pilar (UNP) – Centro de Estudios Rurales Interdisciplinarios (CERI).

---

## Resumen

Apoyándose en un balance de las elecciones y de los movimientos sociales, el autor sostiene que el nuevo gobierno de Fernando Lugo enfrenta sin fuerzas propias sólidas y suficientemente organizadas la reacción de rechazo de una sociedad donde el *establishment* corrupto y conservador ha modelado a su antojo, durante más de medio siglo, un aparato estatal prebendario, clientelista y patrimonial. Espera en consecuencia de un doble proceso de revolución cultural y de movilización popular.

## Abstract

Based on the assessment of elections and social movements, the author claims that the new Government by Fernando Lugo, lacking its own forces with enough strength and organizational qualities, faces the rejection reaction of a society where the corrupt and conservative *establishment* has shaped in its own way, for over half a century, a state's prebendary, clientelist and patrimonial machine. He looks forward to a double process of cultural revolution and popular demonstration.

## Palabras clave

Formación prebendaria, partidos de clientela, Estado patrimonial, movimientos sociales.

## Keywords

Prebendary formation, clientele parties, Equity State, social movements.

## Cómo citar el artículo

Fogel, Ramón 2009 "El Gobierno Lugo, el Parlamento y los Movimientos Sociales" en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Año X, Nº 25, abril.

---

## De San Solano al Palacio de López

El 20 de abril del 2008, Fernando Lugo Méndez triunfó cómodamente en las elecciones presidenciales, derrotó así al Partido Colorado que perdió el control

del gobierno luego de 61 años. Pero sobre todo ganó en una guerra sucia derrotando a poderosas mafias, a propuestas neofascistas y a la misma iglesia que desaconsejaba su candidatura. Se trataba de un *outsider*, completamente ajeno a los partidos políticos, obispo de la diócesis con mayor densidad organizativa de los campesinos.

Lugo había nacido en San Solano, San Pedro del Paraná, uno de los distritos más pobres del departamento de Itapúa, la misma localidad de la que fueron oriundos Regino Vigo y Epifanio Méndez Fleitas. El primero, precursor de los movimientos sociales prepolíticos fue el más célebre bandolero social de las décadas del cuarenta y cincuenta del siglo pasado, hombre de pelo en pecho que con sus poderes extra cotidianos enfrentó a los poderosos con la alianza de los campesinos pobres que lo apoyaban como vengador de agrarios colectivos; en una estructura social muy polarizada donde los partidos de clientela que operaban para proteger los intereses de los ricos no ofrecían canales de participación para los campesinos. Ellos podían vivir en un mundo marcado por injusticias pero no podían vivir en un mundo sin esperanzas, y Regino, más poderoso que los poderosos, podía poner las cosas en su lugar.

Epifanio Méndez a su vez fue el adversario más tenaz que tuvo el dictador Stroessner, y que fue exiliado luego de su "discurso de hierro" que pronunciara hacia 1953 como presidente del Banco Central en el propio local de la Asociación Rural del Paraguay, denunciando las injustas asimetrías sociales y anunciando medidas para controlar el precio de la carne. Fueron momentos de tensión del Partido Colorado, ya identificado con el Estado en una formación social prebendaria. Los esfuerzos de Méndez Fleitas por hacer del partido colorado un espacio de representación de intereses populares había fracasado.

La decisión de Fernando Lugo Méndez de dejar el obispado enfrentando incertidumbres para liderar una alianza opositora fue una opción de fe, una fe encarnada en un pueblo, y sobre todo en el pueblo pobre (Schiano y Weigandt, 2008). El obispo de los pobres que había acompañado las primeras marchas campesinas a la capital, sensible al dolor de los campesinos, renunció a su condición de obispo para liderar una propuesta emancipadora, a sabiendas de que sería básicamente el sembrador en un proceso que revirtiera injusticias seculares y que daría parte de sus frutos más allá del período presidencial. Sin embargo en plena campaña electoral la Alianza propuso revertir la situación de una sociedad castigada por injusticias sociales y por la colonización de su Estado que había entregado sus recursos básicos; la propuesta electoral incluía recuperar la soberanía energética, realizar una reforma agraria y combatir frontalmente la corrupción.

### **Triunfo presidencial sin base parlamentaria propia**

La propuesta de la Alianza ganó con una participación del 65,5% pero en la composición del poder Legislativo solo entraron cinco parlamentarios de agrupaciones de izquierda. Los mismos que han marcado la propuesta electoral y han establecido la dinámica de la campaña presidencial, debido a su fragmentación y a pesar

de haber logrado el 11% de los votos obtuvieron una representación ínfima<sup>1</sup>. Las agrupaciones de izquierda lograron el 20 de abril del 2008, 208.631 votos, que representan el 11% del total, la misma proporción que a comienzos de la década pasada había obtenido la izquierda.

Los votos obtenidos por las agrupaciones de izquierda que representaban el 27% de los votos obtenidos por Lugo sólo lograron cinco parlamentarios, la misma cantidad que habían conquistado en el 2003 sin candidato presidencial. En esas condiciones Lugo insistió en su posición de centro *–poncho juru–* apelando a la metáfora del cuello del poncho, lo que no implica negar las diferencias de clase, ni conciliar intereses que no siempre son conciliables.

La fragmentación de la izquierda que se presentó a través de diez listas y otras tantas propuestas electorales impidió que con una propuesta unitaria, con la misma cantidad de votos duplicara su representación parlamentaria, lo cual tampoco hubiera alterado sustancialmente la correlación de fuerzas con los sectores conservadores y ultra conservadores<sup>2</sup>. En la debilidad de la presencia de la izquierda pesaron las condiciones socio históricas adversas; a la ausencia de la clase obrera y de partidos enraizados en el sistema tampoco se contó con experiencia en coaliciones políticas.

De hecho la contribución más importante de los movimientos campesinos organizados no fue cuantitativa, pero sí fue importante el hecho que alterara el cuasi monopolio de los partidos tradicionales (Morínigo, 2008).

Con los resultados obtenidos, el 60% del electorado continúa siendo de los partidos tradicionales de tendencias conservadoras, y cerca de la quinta parte de los votos, con importante contribución de sectores populares correspondió a una propuesta ultra conservadora, liderada por el general Oviedo que prometía mano dura ante el crecimiento de la violencia.

Los liberales, con el 27% de los votos, obtuvieron una holgada mayoría de parlamentarios dentro de la Alianza, y dada la orientación conservadora de los liberales se plantea la paradoja de una Alianza triunfante con una mayoría refractaria a puntos centrales de la propuesta electoral triunfante (Cuadro N° 1) y muy pronto antepusieron la defensa del derecho a la propiedad privada a la defensa del derecho al acceso a la tierra que había propuesto la Alianza. El vicepresidente electo, de esa extracción política, muy pronto declaró que su principal función era pedir cargos públicos al presidente.

Los movimientos y organizaciones de sectores populares se caracterizan por la diversidad de su composición (campesinos sin tierra, sin techos urbanos, trabajadores informales sindicalizados, campesinos, etc.) y de sus intereses materiales inmediatos. Una coincidencia en sus objetivos llevó a estas organizaciones y movimientos al apoyo de la candidatura de Lugo, pero diferencias que los separan impidieron que votaran por un solo partido que los representara en el parlamento. Entre los partidos de izquierda y los socialdemócratas que participaron en las elecciones no hallaron un partido que se identificara con sus intereses (Rivarola, 2008) en contraste con los agroexportadores y ganaderos que tenían para elegir potenciales aliados a liberales, oviedistas y patriaqueridistas.

**Cuadro N° 1 - Resultados de las elecciones de 2008**

Partidos y Movimientos Políticos <sup>3</sup>	Presidente y Vice	%	Senado	%	Diputados	%	Parlasur	%
APC	766.502	40,90%						
PLRA			507.413	27%	500.040	27%	498.529	27%
PPS			60.947	3%			9.500	0,51%
Tekojoja			52.247	3%	64.566	3%	111.250	6%
PDP			38.402	2%	29.980	2%	19.850	1%
PEN			20.843	1%	14.227	0,76%	17.331	0,93%
PMAS			10.564	0,50%	29.223	2%	10.361	0,55%
ANR	573.995	30,63%	509.907	27%	582.932	31%	564,458	30%
UNACE	411.034	21,93%	336.763	18%	330.754	18%	332.880	18%
PPQ	44.060	2,35%	151.991	8%	102.139	5%	102.055	5%
Otros	12.233	0,76%	17.894	1%			44.076	2%
Blancos	38.485	2,05%	73.135	4%	62.070	3%	89.779	5%
Nulos	27.818	1,48%	45.122	2%	41.871	2%	43.589	2%
<b>Total</b>	<b>1.874.127</b>		<b>1.872.560</b>		<b>1.872.663</b>		<b>1.872.212</b>	

Fuente: Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE).

La representación de intereses sociales en el parlamento ofrece así exceso de espacio para sojeros y ganaderos en contraste con los sectores populares que quedan sin representación significativa.

### Estructura socioeconómica, partidos de clientela y Estado

¿Como explicar el triunfo de una propuesta electoral sin el apoyo de una mayoría parlamentaria que sigue, como antes, funcionando para pocos? ¿Y qué escenarios pueden proyectarse sobre las relaciones entre estructura socio económica y Estado? En las respuestas a estos interrogantes resulta pertinente analizar los factores que explican el triunfo de la Alianza, que al mismo tiempo limitan las posibilidades del gobierno de cara al cumplimiento de la propuesta electoral. Los factores en cuestión tienen que ver con la estructura socioeconómica, con aspectos institucionales y socioculturales (Abente, 2007).

En el Cuadro N° 2 se observan indicadores de desarrollo socioeconómico que muestran contrastes entre el Paraguay y los otros países sudamericanos. Esos indicadores muestran una matriz socioeconómica paraguaya con debilidades estructurales que condicionan negativamente su sistema político.

De lejos Paraguay es el país con mayor contribución de la agricultura al PIB, lo cual resulta consistente con la baja contribución de la producción manufacturada en el total de exportaciones; mientras en Argentina y Brasil esa proporción es del 32 y 54 %, Paraguay apenas llega al 16%. Si bien es cierto que en los últimos años se ha intensificado el proceso de migración urbano-rural, el porcentaje de la población urbana del Paraguay sigue siendo el más bajo entre los países sudamericanos. La población ocupada en agricultura es alta en contraste con la ocupada en la industria, que sólo llega al 16%.

**Cuadro N° 2 - Indicadores de desarrollo socioeconómico de países sudamericanos**

Países sudamericanos	% de contribución de la agricultura al PIB	% de productos manufacturados en total exportación	Patentes registradas*	% de población urbana	Población ocupada			Pobreza y distribución de ingreso
					Agricultura	Industria	Cuenta propiistas	Gini - rural
Argentina	4,6	32	816	92	s/d	s/d	20	s/d
Bolivia	13	21	24	64	32	22	44	0,632
Brasil	5,2	54	3.577	83	19	22	24	0,548
Chile	5,5	18	207	87	12	25	20	s/d
Colombia	s/d	39	63	77	s/d	s/d	s/d	s/d
Ecuador	10,3	12	12	63	30	19	33	s/d
Paraguay	19,2	16	22	59	31	16	37**	0,570
Perú	7,2	19	42	73	37	13	43	s/d
Uruguay	7,4	42	37	92	5	22	25	s/d
Venezuela	3,4	11	86	93	9	23	35	s/d

Fuente: Cepal 2006 Síntesis estadística.

\*WIPO (World International Property Organization) en Abente, D., 2007.

\*\*DGEEC (Dirección General de Encuestas Estadísticas y Censos) Asunción, 2006.

Los cuentapropistas representan el 37% del total de la población económicamente activa, y la gran mayoría de ellos no tienen inserción en el mercado capitalista de trabajo, y como excluidos por el sistema socioeconómico tienen débil inserción en la economía; la quinta parte de la población asalariada se ocupa en establecimientos con más de veinte personas ocupadas. Sin industrias, el país carece de una burguesía emprendedora y de un sector obrero fabril, quedándose la estructura social paraguaya sin actores colectivos fuertes, asociada a partidos de clientela, particularmente los hegemónicos, que son los dos partidos tradicionales. En esas condiciones se cuenta con escasa capacidad para formular e implementar desde el Estado políticas públicas orientadas al desarrollo nacional.

En la curiosa estructura social paraguaya los campesinos se han convertido en el actor social progresista, y entre las clases subalternas sólo ellos constituyen una clase para sí, que se moviliza tanto contra el Estado como contra sojeros y ganaderos.

El nivel de desarrollo socioeconómico de una sociedad que no tuvo un proceso de sustitución de importaciones y tiene una muy débil industrialización determina un tipo de relaciones entre clases sociales, partidos políticos y Estado (Abente, 2007). La ausencia de una burguesía ilustrada con ambiciones y capacidad de proponer un proyecto de desarrollo nacional se corresponde con la debilidad de la clase obrera, que se hubiera constituido en un actor fundamental; los trabajadores cuentapropistas con mayor importancia relativa luego de Venezuela y Bolivia, se

ocupan en actividades que no generan interdependencia entre sus miembros, y que no comparten iguales condiciones materiales de existencia en el sector fabril, sino más bien día a día desarrollan estrategias individuales para sobrevivir.

En las últimas décadas sí se dieron cambios, como los referidos a la urbanización, la mayor inserción femenina en los mercados de trabajo y la caída de los índices de natalidad, pero los mismos no revirtieron las tendencias estructurales marcadas por el modelo agroexportador. Verdaderamente la economía basada en agroexportación cambió dramáticamente en sus características en los últimos diez años con la expansión del enclave sojero ligado al Brasil, que acelera la expulsión campesina.

En cuanto a las relaciones Estado-sociedad, en el Paraguay se ha dado lo que Max Weber (1969) llama Estado patrimonialista, en el cual el soberano organiza de forma análoga a su poder doméstico su poder político, sin prestar atención a la distinción entre la esfera privada y la oficial, en la medida que la administración pública es considerada como una cuestión personal del soberano. En los sucesivos gobiernos colorados, los altos funcionarios y en general los grupos dominantes buscaron maximizar sus beneficios a costa de los bienes públicos, y de hecho las características socioeconómicas del país determinaron el hecho que la constitución y la reproducción de las clases dominantes, y su acumulación de capital, se dieran a partir de su relación con favores del Estado, respondiendo a las características de una formación social prebendaria. El desenlace paradójico de la revolución de 1947 es la constitución de esta formación social (Fogel, 2005).

Los rasgos de esta formación social prebendaria determinan las características de los partidos de clientela, con hegemonía de los dos partidos tradicionales, interesados en que el sistema político funcione para muy pocos y en esa medida sin capacidad de formular e implementar políticas públicas orientadas al desarrollo nacional. En esa lógica patrón-cliente el Estado prebentario es el que asigna contratos a las empresas con la mediación de los partidos y las demandas distributivas se resuelven a costa del Estado depredador y depredado (Abente, D., 2007) y de la ciudadanía.

### **Partidos que funcionaron siempre para muy pocos y demandas sociales que crecen**

Hasta acá tenemos un sistema de partidos políticos basados en clientelas a las que se gratifica individualmente más que en términos colectivos, con un fuerte predominio conservador, en una sociedad marcada por una estructura socioeconómica polarizada con alta concentración de ingresos y de tierra. Uno de estos partidos, el liberal, tiene representación parlamentaria mayoritaria dentro del oficialismo, y es refractario al cumplimiento de la propuesta electoral, particularmente en lo referido a la reforma agraria y al cobro de impuestos y más bien reclaman represión a los ocupantes.

En realidad todo el sistema electoral (elección de candidatos con “listas sábana” con el sistema proporcional en internas de los partidos) facilita la compra de votos para proteger privilegios, lo que deja en desventaja a quienes no tienen cómo comprar candidatos; en ese contexto resulta difícil el establecimiento de impuestos y la implementación de la reforma agraria. Lo que sí puede esperarse es que crezca

la desconfianza hacia los políticos respondiendo a una de las características, la del capital social, y más específicamente de los aspectos culturales de ese capital. En efecto, el caso paraguayo no se trata de ausencia de orientación asociativa y desconfianza entre pares, sino más bien de desconfianza hacia actores externos, y hacia los líderes políticos. Ya antes de las elecciones, Fernando Lugo aglutinó a diversos sectores en una gran marcha reclamando la renovación de la Corte Suprema. En ese caso su credibilidad contrastó con la desconfianza de la gente hacia los líderes políticos.

Esta dimensión cultural de los procesos sociopolíticos condiciona negativamente la gestión del nuevo gobierno pero también ofrece posibilidades. Así como en toda cultura con herencia histórica colonial y neocolonial, coexisten orientaciones, normas y valores contradictorios, y con el clientelismo y las relaciones verticales del caudillismo coexiste el apego al igualitarismo o *tekojoja*; precisamente en los *ñemonguetá guasú*. Lugo no dio los discursos sino que escuchó a la gente y construyó relaciones horizontales en sus diálogos con la gente. Asimismo la propuesta de recuperar la soberanía energética en relación al Brasil caló hondo ya que aludía a agravios históricos compartidos.

### **“¿Cómo explicar el triunfo de una propuesta electoral sin el apoyo de una mayoría parlamentaria la cual sigue, como antes, funcionando para pocos?”**

Por el otro lado las demandas sociales y de justicia social inherentes a la ciudadanía crecen con el triunfo de la propuesta electoral que apoyaron y que plantea esas reivindicaciones, tanto como la expectativa de que las mismas sean atendidas. Los conflictos están instalados entre privilegiados que monopolizan recursos e ingresos y luchan por conservar sus privilegios y sectores que ya no se resignan a su suerte y demandan reforma agraria y condiciones de vida dignas.

En el análisis de las demandas sociales deben diferenciarse las planteadas en centenares de reuniones públicas o *ñemonguetá guasú*, y las reivindicadas por organizaciones y movimientos sociales nucleados en el Frente Social y Popular que apoyan la propuesta electoral de Lugo. Este frente reúne un centenar de organizaciones rurales y urbanas –éstas últimas más emergentes– que representan la tercera parte del total y contrastan con las organizaciones rurales adheridas que se encuentran en crecimiento. Se trata del proyecto social campo-ciudad más pretencioso; aunque se atribuyen una capacidad de movilizar a 40 mil adherentes debe apuntarse que la pobreza severa que afecta a los incorporados al Frente limita el alcance de sus movilizaciones.

Parte de las demandas del Frente Social fueron planteadas en su plenaria nacional, que se llevó a cabo el 15 de octubre de 2008; en la misma se resolvió convocar a una movilización nacional en todos los departamentos los días 4, 5 y 6 de noviembre de ese año. El encuentro se pronunció a favor de la urgencia de impulsar desde el Estado un Plan de Contingencia Social que dé soluciones inmediatas a la crisis del campo y más específicamente sirva para salvar y reactivar la agricultura familiar campesina, afectada por la situación marcada por la pobreza y el hambre que agobia al sector rural.



El Plan de Emergencia Social planteado se propone una política social integral, que comprenda: 1) distribución de semillas para autoconsumo y recuperación del suelo, 2) entrega de implementos y herramientas agrícolas, 3) atención a la problemática de la tierra por la vía del diálogo y no a la represión ni al desalojo; para evitar la criminalización de las luchas sociales, 4) asistencia crediticia, 5) recuperación de las tierras mal habidas para destinarlas a la reforma agraria, 5) respeto a las leyes ambientales ante el avance agresivo de la agricultura mecanizada transgénica que causa muerte y malformaciones en niños, así como graves daños a la salud de la población rural y el medioambiente por el uso abusivo de los agrotóxicos, 6) implementación del impuesto a la soja y al latifundio, 7) proyectos productivos para combatir la pobreza y el hambre, 8) cambios en el poder Judicial.

Las manifestaciones realizadas por el Frente Social y Popular en Asunción tuvieron una consecuencia directa: el gobierno anunció la creación del Consejo Nacional de Reforma Agraria y se comprometió a iniciar un plan de contingencia y emergencia para el sector campesino. De este modo, el Estado se comprometía a invertir en alimentación, agua potable y luz.

En otra movilización el Frente exigió la renovación del Poder Judicial y del Ministerio Público con miles de manifestantes en todo el país. Pidieron la renuncia o destitución de los nueve ministros de la Corte y del fiscal general del Estado, ya que, según los propios dirigentes, la Justicia no se democratizó aún.

“Todo está trabado a causa de la Justicia, que no permite el avance del cambio, que se inició el pasado 20 de abril. Por eso pedimos la reestructuración de la Corte y del Ministerio Público, para dar el paso que necesita nuestro país”, sostuvo Luis Aguayo, líder de la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas, uno de los coordinadores de la agrupación. También comentó que los cortes de ruta y los piquetes que comenzaron serán intermitentes. La manifestación del Frente, que se realizó en ocho departamentos del país y la capital, también demandó un plan de emergencia social, que pueda paliar la crisis en el campo, con el comienzo de una verdadera reforma agraria que piden los campesinos. Otros puntos en el reclamo incluyeron la concreción de los proyectos firmados con Venezuela, mayor presupuesto social y la creación del impuesto a la soja. Reivindican también la soberanía en las hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá.

En respuesta a estas demandas y a las movilizaciones de las organizaciones y movimientos sociales, y en ese contexto, los sectores dominantes se movilizan con el tractorazo para demandar a su vez seguridad, añorando la doctrina de seguridad nacional que tanta represión generara a sectores populares durante la dictadura, y que se penalicen las manifestaciones de lucha de clases y a favor de ellas, y que no suba la presión tributaria, ya la más baja de América Latina. En esta posición no se plantea, desde los grupos dominantes ni desde el parlamento, atacar las causas estructurales de los conflictos y la confrontación entre clases en la sociedad más desigual de la región, sino que más bien estos grupos movilizan sus recursos para mantener sus privilegios, pedir represión y aniquilar a los que luchan por sus derechos inherentes a la ciudadanía.

¿Cuál es el posicionamiento del parlamento ante las demandas contradictorias de los sectores populares que piden el cumplimiento de la propuesta electoral de Lugo, y las planteadas por los sectores conservadores que defienden sus privilegios? En el contexto referido, el parlamento, con el acuerdo de los liberales incorporados en la Alianza Patriótica para el Cambio, acaba de archivar el estudio del proyecto de Ley que grava la exportación de la soja y posterga una vez más la vigencia de la ley de impuesto a la renta personal. Las injusticias crecen, se renuncia al cobro de impuesto, mecanismo básico de redistribución, y los conflictos entre quienes tienen todo y quienes no tienen nada deben ser evitados según los reclamos de sojeros y ganaderos. Las vías disponibles desde este parlamento son los discursos y la represión que son inconducentes e inaceptables para el presidente Lugo.

Entre las demandas de los sectores populares y las reacciones de los grupos dominantes el presidente Lugo a su vez trató de responder a unos y otros. Con motivo de los cien días de Gobierno los actores que lo apoyan, que incluyen a un sector del Partido Liberal, y sus detractores —que comprenden a los empresarios agrícolas y ganaderos y a un sector de la prensa—, destacan tanto logros y demandas como supuestos fracasos. La crítica más importante apunta a la inseguridad, que da fuerza a posturas neofascistas. Con el tractorazo los empresarios del campo plantean seguridad para sus latifundios sin discutir las causas de la inseguridad. En realidad es la reacción ante la posibilidad de la reforma agraria de los que defienden el orden establecido. Otra demanda planteada a Lugo por la oposición es la privatización de bienes públicos incluyendo el espacio electromagnético.

En la primera parte de su gestión Lugo cuestionó la deuda ilegítima de Itaipú que considera debe ser rigurosamente auditada —así como otras deudas— y reclamó la revisión del Tratado mismo. Itamarati ha aceptado ya discutir los dos primeros puntos y Lugo reafirma que sólo se pagará lo que se adeuda legítimamente; con esta posición Paraguay deja de apoyar ciegamente al Brasil que asume la postura de subimperio, y comienza a recuperar para la Nación sus recursos naturales.

Además, en su lucha contra la corrupción Lugo destituyó a más de un centenar de oficiales de policía y subalternos, pasó a retiro a más de veintiocho generales del ejército y removió a funcionarios que no asistían a sus puestos de trabajo. Por otra parte Lugo apela a un nuevo estilo de vida, a una mayor solidaridad social y compromiso con la calidad de vida para la mayoría.

Estos logros son destacados por el Frente Social y Popular que apoya a Lugo, y que insiste en la necesidad de cambios en el Poder Judicial que sigue dando impunidad a los delincuentes, así como también plantea la seguridad alimentaria y la seguridad en materia ambiental. El punto central de las demandas del Frente es la reforma agraria.

Desde el mismo Frente Social se insiste en el hecho de que el Paraguay siga siendo un paraíso fiscal y que desde el gobierno no se contrarresta la predica de los sojeros y ganaderos que insisten en el libre mercado como dogma de fe y en su capacidad de autorregulación. Se insiste en la implementación e innovación de los programas de lucha contra la pobreza que siguen siendo los mismos del gobierno anterior con la diferencia que ahora son manejados con honestidad.

### Escenarios posibles

Dada la matriz socioeconómica referida y las reglas del juego político vigentes que en cierta medida se corresponden con aquélla, ¿bajo qué condiciones pueden darse las transformaciones que supone el cumplimiento de la propuesta electoral de la Alianza Patriótica? Sin el apoyo parlamentario le queda al gobierno de Lugo el apoyo de las organizaciones y movimientos sociales. En el Cuadro N° 3 se presenta la percepción de sus roles por parte de las organizaciones, así como de sus intereses, tal como resulta de un estudio reciente (Palau y Ortega, 2008).

Los escenarios posibles están condicionados por la estructura socioeconómica, los rasgos institucionales y socioculturales de la sociedad paraguaya, pero también dependen de las acciones de los actores aprovechando las opciones abiertas en las coyunturas. En un escenario optimista y posible Lugo sigue avanzando en los cambios ya iniciados (alternancia, lucha contra la corrupción, renegociación con el Brasil por el precio de la energía y de la deuda, etc.), aunque los mismos inevitablemente son lentos y no tienen la profundidad que querían sus aliados más progresistas.

El cumplimiento de la propuesta electoral de Fernando Lugo, que incluye la reforma agraria que se ha convertido en el principal cuello de botella, por la oposición que genera entre sus propios aliados, supone que el presidente utilice las ventajas de un régimen presidencialista, teniendo en cuenta que la gobernabilidad en cuanto capacidad de satisfacer demandas sociales sólo será lograda con avances en esa propuesta; lo ideal es lograr una propuesta consensuada que incluya el propio desarrollo nacional con todos los actores, lo que hasta ahora parece bastante difícil.

En este escenario el presidente Lugo tendrá que mantener una comunicación más fluida con la ciudadanía, a través de los medios de comunicación, clarificando tan detalladamente como sea posible los cuellos de botella para la ejecución del programa. En esa comunicación el presidente debe explotar sus logros y su prestigio en el plano internacional, tomando conciencia de que la oposición, y parte de sus propios aliados, en el parlamento se caracterizan por su fragilidad, ya que carecen de un proyecto común, carecen de liderazgo y tienen una legitimidad bastante limitada. En ese proceso estos sectores reacios al apoyo al programa del presidente, para no perder aun más legitimidad posiblemente pasarán a apoyar con más frecuencia el programa propuesto en las elecciones.

**Cuadro N° 3 – Roles de las organizaciones y sus posiciones**

Organización <sup>a</sup>	Rol de la organización	Intereses
FNC ONAC	Apoyar al Gobierno si cumple compromisos y demandas	Reivindicar demandas históricas en escenarios de conflicto con el Estado y con terratenientes, en caso de rechazo de aquéllas
CONAMURI CNOCIP	Apoyar al Gobierno, controlarlo y plantear demandas	Promover demandas fortaleciendo movilizaciones sociales
MCNOC CPA-SPN	Fortalecer el campo popular	Búsqueda activa del cambio

Fuentes: Palau, 2008. FNC, 2008.

Mientras tanto en este escenario el Estado debe cumplir su rol de garantizar un ordenamiento legal que también incluye el acceso a la tierra. Este escenario supone el fortalecimiento del campo popular, teniendo en cuenta sus fortalezas y debilidades. En este sentido el rol de la organización tal como es definido por sus adherentes, en el caso de la Federación Nacional Campesina y de la Organización Nacional Campesina implica un apoyo al gobierno condicionado al cumplimiento de los compromisos contraídos con el sector así como de las demandas que se vayan planteando, mientras la CONAMURI y la CNOCIP plantean un apoyo al gobierno ejerciendo el control de sus acciones y planteando demandas; a su vez, la Coordinadora de Productores Agrícolas de San Pedro norte plantea como rol básico el fortalecimiento del campo popular, para el logro de las demandas del sector.

**“(...) lo ideal es lograr una propuesta consensuada que incluya el propio desarrollo nacional con todos los actores, lo que hasta ahora parece bastante difícil”**

En cuanto a la percepción de sus intereses y las formas de su prosecución, la Federación Nacional Campesina plantea la reforma agraria, el desarrollo agroindustrial y la movilización contra terratenientes y el propio Estado, en escenario de conflicto, en el caso de que las demandas no sean satisfechas. Los reclamos de todas las organizaciones, referidas a la necesidad de aplicar sanciones severas a los sojeros que causan daños ambientales y a la salud humana, en realidad se ajustan a las normas vigentes que ahora no son cumplidas por las instituciones de fiscalización y control.

Este fortalecimiento de los sectores populares supone, por una parte, que cada una de las organizaciones sociales incorporadas hoy al Frente Social y Popular –y las otras no incorporadas– ganen fuerza; y por otra unifiquen sus acciones, tal como piensan concretarlo en movilizaciones programadas para el mes de marzo próximo.

La negociación con los sojeros y ganaderos supone, en un proceso insólito, primero un acuerdo sobre el alcance de los términos técnicos que se utilizarán, para viabilizar la discusión, teniendo en cuenta la perversión semántica operada a tal punto que por ejemplo: “subvención” es lo que reciben los campesinos mientras los aportes del Estado a través de los créditos oficiales y el gasoil, por debajo de los costos que representa para el Estado no lo son; Impuesto a la Exportación; Impuesto a la Renta Personal; deforestación, teniendo en cuenta que millones de hectáreas deforestadas en contra de la ley se le atribuyen a campesinos, que en realidad controlan menos del 6% de la superficie cultivable; y toxicidad y sus efectos, ya que se supone que los agrotóxicos no tienen toxicidad que dañe a la salud humana y al medio ambiente y que los desecantes no desecan los cultivos campesinos.

En la discusión de un proyecto país orientado al desarrollo interno, debe tenerse en cuenta que sin justicia social no podrá plantearse el desarrollo en cuestión. El *ñemonguetá guasú*, que supone consultas aisladas, debería ser complementado con consultas e intercambios con organizaciones sociales nacionales, como las representadas en el Frente Social y Popular, que como ya se dijo deben ser fortalecidas sustancialmente además de unificar luchas.

En un escenario pesimista, de no avanzarse en el otro escenario, la desesperanza podría regresar y el proceso de cambios puede sufrir un retroceso alentado por los proyectos neofascistas ¿Cuál de los dos escenarios, u otros posibles, tienen mayores posibilidades de concreción? No puede anticiparse a partir de la teoría, ya que dependen enteramente de la acción de los actores y de los movimientos sociales, en un contexto de crisis histórica que no puede ser superada con las ideas que la generaron, y que está marcada por la construcción de alternativas a un orden social que ya no puede reproducirse.

### **Bibliografía**

- Abente Brun, Diego 2007 "The quality of democracy in small south american countries: the case of Paraguay", Paper de trabajo N° 343 del National Endowment for Democracy.
- CEPAL 2007 *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Federación Nacional Campesina (FNC) 2008 "Propuesta de Reforma Agraria" presentada en el Congreso Extraordinario de la Federación Nacional Campesina y Segunda Conferencia Nacional por la Reforma Agraria y Contra el Latifundio (Asunción) noviembre.
- Federación Nacional Campesina (FNC) 2008 *El Problema agrario en el Paraguay* Documento presentado en el Congreso de la FNC (Asunción) diciembre.
- Fogel, Ramón 2005 *Estructura Social y Procesos Políticos* (Asunción: Servilibro).
- Lachi, Marcelo 2008 "La izquierda paraguaya frente al desafío de gobernar" en *Acción* (Asunción: CEPAG) N° 283, mayo.
- Morínigo A., José Nicolás (comp.) 2008 "La influencia de los movimientos campesinos en la alternancia política electoral" en *Partido Colorado: las causas de su caída* (Asunción: Editorial Azeta).
- Palau, Marielle y Ortega, Guillermo 2008 "Valoraciones y posiciones del movimiento campesino ante el nuevo gobierno" en *Acción* (Asunción: CEPAG) N° 288, octubre.
- República del Paraguay 2008 *Memoria y Estadísticas Electorales. Elecciones Generales y Departamentales 2008* (Asunción: Justicia Electoral).
- Rivarola, Milda 2008 "Gobernabilidad y participación social" en *Acción* (Asunción: CEPAG) N° 283, mayo.
- Schiano, L. y Weigandt R.D. 2008. "De obispo a Presidente" en *Selecciones* (Buenos Aires: Reader's Digest Argentina) diciembre.
- Weber, Max 1969 *Economía y sociedad* (México: FCE).

### **Notas**

1 Téngase en cuenta que ya en 1991, con motivo de la Asamblea Nacional Constituyente, el movimiento "Constitución para todos" de sectores progresistas había obtenido el 11% de los votos, pero perdió luego presencia en el escenario político nacional al incorporarse al partido "Encuentro Nacional", que para ganar adherentes indepen-

dientes eliminó toda discusión ideológica (Lachi, 2008). En el 2003 fragmentados en siete partidos de sectores progresistas habían obtenido cinco parlamentarios.

2 En esa fragmentación pesó el personalismo articulado en líderes más interesados en su elección que en la construcción de un proyecto común. La

concertación estuvo integrada por cuatro partidos: Demócrata Cristiano, Febrerista, País Solidario, y Encuentro Nacional. El bloque social estuvo integrado inicialmente por el P-MAS, Partido del Movimiento al Socialismo, Movimiento Tekojoja, Partido Democrático Progresista, Partido Humanista, Partido de los Trabajadores, Partido Frente Amplio, y el Movimiento Demócrata Progresista.

3 APC: Alianza Patriótica para el Cambio. PLRA: Partido Liberal Radical Auténtico. PPS: Partido País Solidario. PDP: Partido Democrático Progresista. PEN: Partido Encuentro Nacional. PMAS: Partido del

Movimiento al Socialismo. ANR: Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado). UNACE: Unión Nacional de Ciudadanos Éticos. PPQ: Partido Patria Querida.

4 FNC: Federación Nacional Campesina. ONAC: Organización Nacional Campesina. CONAMURI: Coordinadora de Organizaciones de Mujeres Rurales e Indígenas. CNOICP: Central Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Populares. MCNOC: Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas. CPA-SPN: Coordinadora de Productores Agrícolas San Pedro Norte.