

Análisis de coyuntura

*Cada uno trae lo que cazó.
Después todos van a compartir.*



Paraguay empobrecido. Análisis de coyuntura política 2004

Line Bareiro

Centro de Documentación y Estudios (CDE)

Al desaliento ciudadano por la falta de respuestas gubernamentales a la profunda crisis social se suma la inseguridad del conjunto de la ciudadanía (ricos o pobres). En este contexto, el fuerte liderazgo del Ejecutivo marca la agenda política, pero son las organizaciones campesinas las que marcan la agenda social.

Como cada año, convocadas por CODEHUPY, se reunieron las organizaciones que trabajan por los derechos humanos en Paraguay para analizar conjuntamente el contexto político en el que se desarrolla su acción. Como primer punto se compartió la sensación que deja el año 2004 entre quienes integran este colectivo. Luego se priorizaron cuatro ejes de debate: la política en sentido estricto, la reforma agraria, la pobreza y la seguridad ciudadana.

La selección no fue fácil por dos motivos principales: en primer lugar, porque dejar de lado la corrupción como uno de los ejes, en un país nombrado una y otra vez por los estudios de Transparencia Internacional como uno de los más corruptos del mundo y el más corrupto de la región¹, podría significar la consideración de que un problema tan grave es minimizado por las organizaciones de derechos humanos. No es así. Se vio que la corrupción es un tema que afecta a la política, a la acción gubernamental, a la no adopción de políticas redistributivas, a la falta de políticas sociales y a la inseguridad ciudadana y que es, por lo tanto, una cuestión presente en los cuatro ejes.

¹ América Latina y el Caribe

En segundo lugar, porque pueden quedar fuera del análisis temas de fundamental relevancia, como lo es la falta de mejora en la administración de justicia, a pesar del cambio de personas en la máxima instancia judicial, ocurrida en marzo de 2004. Pero se pensó que es la política gubernamental y de las principales fuerzas políticas del país, la que luego de lograr un mejor reflejo de sus intereses en la nueva Corte Suprema de Justicia, quitó el tema de la agenda pública y la problemática política en sentido restringido será analizada en el primer eje.

DUELO, CANSANCIO Y SALIDAS INDIVIDUALES*

Las sensaciones expresadas por las y los participantes nos muestran que subjetivamente una parte de la sociedad organizada, que impulsó la conquista de derechos y promovió su ejercicio, que incidió para que ante una apertura política iniciada por sectores cercanos a la dictadura de Alfredo Stroessner se estableciesen instituciones y normas democráticas, que intenta practicar una cultura democrática, de reconocimiento de la diversidad y de respeto a las leyes, se siente impotente ante la difícil situación por la que atraviesa el país.

Así, ante una importante crisis, se siente que hay una débil construcción colectiva de alternativas y una extensión de soluciones individuales como la emigración, principalmente a España y los suicidios, que en el momento de realizar este análisis superaba a una muerte por día, en muchos casos de personas jóvenes. “Los jóvenes dicen: sobrevivir, morirse o irse y quienes no son tan jóvenes también se van. Por ejemplo, 1.400 personas se presentaron a una convocatoria que hizo el SNPP (Servicio Nacional de Promoción Profesional) para España, pero poquísimos calificaban. La gente se siente impotente con sus conocimientos, con el país y con el Estado que tenemos”.

Al mismo tiempo se siente un inmenso dolor, un duelo colectivo por la tragedia del Ycuá Bolaños el 1 de agosto², con tanta muerte evitable y la vivencia de un capitalismo salvaje en el que se trastocaron valores humanos fundamentales, primando el lucro y la defensa de los bienes sobre las vidas. Fue importante como sociedad la expre-

* Los textos entrecomillados corresponden a las opiniones vertidas por las y los participantes en el taller de análisis de coyuntura, realizado el 12 de octubre de 2004 en el salón Libertad del Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos (Cpes).

² El 1 de agosto de 2004, cerca del mediodía se produjo un incendio en el supermercado Ycuá Bolaños del asunceno barrio de Trinidad. El protocolo que debía seguir la guardia de seguridad consistía en cerrar inmediatamente todos los accesos al producirse cualquier problema, de manera a evitar robos. La medida costó unas 400 vidas, otras tantas personas heridas, y muchas de ellas quedaron impedidas. Se trata de la mayor tragedia de la historia del Paraguay, fuera de las guerras internacionales y civiles que padeció el país.

sión masiva de solidaridad, pero también en esa tragedia hubo corrupción estatal no sólo porque justamente fueron bomberos de la Policía los que se dedicaron a robar en lugar de ayudar a la gente, sino sobre todo por el manejo del Comité de Emergencia Nacional (CEN), que no registró el gran volumen de donaciones recibidas ni de las realizadas en los cuatro primeros días, sino que incluso pretendió tiempo después pagar una obligación de los dueños del supermercado, cual es pagar a sus empleados con el dinero recolectado para las víctimas. Ambos casos quedaron impunes y lo que se consiguió gracias a la reacción ciudadana fue evitar el pago a funcionarios y funcionarias.

Además, personas de más de 40 años que habían sido activistas contra la dictadura, que en los años de transición formaron parte de alternativas políticas, ahora sienten que “están cansadas, agotadas, decepcionadas y que la tarea fue incompleta, que no se lograron los sueños que queríamos, o las cosas que pensábamos que se iban a dar”. Se expresó incluso una pérdida de interés en participar en iniciativas ciudadanas. Pero también personas jóvenes expresaron “una sensación de falta de poder desde las organizaciones ciudadanas y sociales y que urge cambiar nuestra forma de trabajar para dejar de ser chiquitos y hacer las cosas en grande, para que la agenda no venga solamente desde arriba”.

No poca importancia juega el desempeño estatal en esas sensaciones. Se consideró que “ahora es visible que el Estado es de los ricos y de los políticos y las luchas sociales son para comer, que se reacciona sólo para sobrevivir”, y que se tiene “una sensación de desesperanza porque no se ve que sea fácil hacer cambios profundos, de estructuras, de cultura y de transformar a una burocracia estatal que no reactiva la economía y que es una gran fábrica de pobreza, de desigualdad, aunque haya una presión desde abajo”. A eso se suma la visión de que “desde el Ejecutivo se desarrolla un *marketing* político, de ataque a los otros poderes del Estado, de modo que solamente el Ejecutivo queda marcando la agenda, retando, interpelando, y los demás sin reaccionar ante esa situación”.

Solamente dos personas se mostraron más optimistas, pues aún compartiendo los elementos de diagnóstico con las y los demás expresaron, por una parte, que “hace un calor pesado y va a llover. La situación está tan tensa que necesariamente tiene que haber un cambio y ese cambio vendrá de lo social, pues los campesinos no van a dejar que su tema pase, están mucho más fuertes que años atrás y es posible que consigan algo”. Por otra parte, señalaron que “por fin está en el tapete la reforma agraria y eso abre la posibilidad de rever la peor distribución de tierras en el mundo. Ya no son los pobrecitos

campesinos, sino ciudadanos organizados y no violentos, aunque haya excepciones y aunque le cueste tanto al Estado y a los ganaderos reconocerles como iguales en derechos”.

LIDERAZGO PRESIDENCIAL

En la terapia gestáltica se trabaja sobre las diversas cosas que cada cual ve en una figura. Así, en una misma imagen unos ven a una vieja y otros/as a una joven, o la cara de Sigmund Freud y una mujer desnuda. Algo similar pasa al analizar el liderazgo gubernamental, cada persona ve algo distinto, cada cual recorta el aspecto que le parece más relevante y deja caer lo demás o muchas veces lo ve como desviación. Pero hay algo que todos y todas ven: el presidente Nicanor Duarte Frutos es el que marca la agenda nacional.

Se presenta a continuación algunos recortes acerca del liderazgo del presidente de la República, en los que la coincidencia radica en el reconocimiento de la existencia de ese liderazgo como uno de los pocos existentes en el país, sobre todo porque se coincide en que la oposición prácticamente no aparece como protagonista, pese a tener mayoría en el Congreso Nacional. Las diferencias radican en el análisis del significado del liderazgo de Nicanor Duarte Frutos.

Un primer recorte evalúa al gobierno Duarte Frutos por el desempeño del Ministerio de Hacienda, de Educación y de Relaciones Exteriores. En este caso se percibe que el equipo de gobierno tiene conciencia de los problemas existentes y que trata de desarrollar políticas para solucionarlos. Un indicador de que ese equipo de gobierno representa una forma más institucional de hacer gestión pública, en relación a gobiernos anteriores, son las permanentes críticas que recibe de parte del propio partido de gobierno, la Asociación Nacional Republicana (ANR) – Partido Colorado, que constantemente pide la destitución del ministro de Hacienda, Dionisio Borda, por no pertenecer a la agrupación política. Curiosamente, es la primera vez desde la Revolución del '47³ que un no colorado llega a un cargo ejecutivo de esa relevancia. Curiosamente también, o justamente por eso, las recaudaciones subieron desde la asunción de ese equipo en Hacienda⁴, hubo una estabilización macroeconómica luego de haber

³ *La guerra de 1947 fue la última gran guerra civil del Paraguay. El ejército se dividió entre institucionalistas y colorados. Con los primeros se aliaron los liberales, febreristas y comunistas, y con los segundos, obviamente, el Partido Colorado. La victoria colorada llevó a un régimen de partido único y a una pugna de poder que desembocó en la dictadura de Alfredo Stroessner (1954-1989).*

⁴ *Las personas más visibles del equipo son, además del ministro, el viceministro de Tributación, Andreas Neufeld, uno de los exponentes más importantes de los menonitas nombrados en el gobierno debido a la pertenencia a la versión paraguaya de los Hermanos Mennonitas, llamada Raíces, de la esposa de Duarte Frutos, y muy*

estado en las puertas del *default* a finales del gobierno de González Macchi, el ministerio tiene capacidad de negociación con los organismos multilaterales de crédito e iniciativa legislativa con la Ley de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal, e incluso se dio el aumento de las reservas del Banco Central del Paraguay (BCP).

No desconoce esta visión que la reforma del Estado está incluyendo nuevas instituciones en la economía y logró la alianza con el Partido Patria Querida para aprobar la ley. Sin embargo, pareciera que los pasos dados, más que una solución, son fuente de nuevas demandas. Además, ya se vio que la ley precisa de otras leyes complementarias porque no previó recursos para enfrentar políticas fundamentales como la agraria, por ejemplo.

Esta perspectiva rescata también la forma de encarar las relaciones internacionales, que significa una continuidad de políticas anteriores, pero destacando que se tomaron posturas importantes como la negativa ante los Estados Unidos de renunciar a parte del Estatuto de Roma, a enviar soldados a Irak y a condenar a Cuba. Asimismo, la pertenencia al Grupo de los 22 en la Organización Mundial del Comercio (OMC), que plantea, entre otras cosas, terminar con el doble standard de Estados Unidos y Europa, que promueven el no subsidio a la agricultura en los países pobres, mientras ellos subsidian a su agricultura.

En este caso se ve como impotencia el mantenimiento de las viejas prácticas.

Un segundo recorte evalúa al gobierno de Duarte Frutos por el autoritarismo y el populismo presidencial, unidos a la mediocridad de la mayoría de los integrantes del gabinete y a la incapacidad de enfrentar con eficacia los problemas sociales.

En esta perspectiva se enfatiza que el estilo presidencial tiende a arrogarse todos los éxitos del país, a maltratar públicamente a sus colaboradores y colaboradoras, a ofender a quien se oponga a sus propuestas y a culpar de los males del país a otros actores, sacando responsabilidad al Estado. En ese sentido, por ejemplo culpó a las organizaciones no gubernamentales de la pobreza de las y los indígenas en el Chaco. Ese estilo encuentra periódicamente nuevos *luisones*⁵ porque necesita fabricar enemigos.

probablemente del propio mandatario. Margarita Díaz de Vivar es la directora general de Aduanas, proviene del sector privado y aparece como una combatiente efectiva a la corrupción. Fernando Masi y Luis Campos son dos académicos formados en el exterior y provenientes de organizaciones no gubernamentales.

⁵ *Conforme a la mitología paraguaya, el luisón es el hombre que se convierte en perro en las noches de luna llena y la comunidad le responsabiliza de todos sus males, por lo que trata de matarlo.*

Quienes comparten esta mirada revelan la gran mediocridad, salvo contadas excepciones, del equipo de gobierno. Hacen poco y lo que hacen, lo hacen mal, se afirma. Los ejemplos en este sentido abundan. Ninguno de los que tienen rango de ministro se salva de la calificación de mediocre y ahí se puede incluir a la ministra de la Mujer, María José Argaña, al viceministro de la Juventud, Arturo Giménez, al ministro de la Secretaría Técnica de Planificación (STP)⁶ y al ministro de la Secretaría de Acción Social (SAS).

Un caso especial es el de la ministra de la Niñez y la Adolescencia, la ex jueza Mercedes Brítez de Buzó, contra quien pesan acusaciones de violación a los derechos humanos ante organismos internacionales, presentadas por instituciones que trabajan en la defensa de los derechos de los niños y las niñas. Su actuación autoritaria es, en general, más funcional al gobierno que la abierta incompetencia de su antecesora nombrada por pertenecer a la iglesia Raíces. Sin embargo, la ministra Buzó es incontrolable y en la crisis desatada por la tragedia del Ycuá Bolaños abrió las puertas de la secretaría que dirige y se convirtió en una de las principales opciones para estudiantes y defensores/as de la infancia. En esas circunstancias, el presidente Duarte intentó cerrar el espacio, confiscar las donaciones, expulsar a las voluntarias y voluntarios y destituir a la ministra. No pudo hacerlo. En medio de la tragedia nadie quiso recordar la demanda de remoción de la ministra y se defendió el pequeño espacio estatal de participación, y con ello a Mercedes Brítez de Buzó, a pesar de todo.

Los ministros de Salud, Julio César Fernández, Justicia y Trabajo, Juan Darío Monges, y Agricultura y Ganadería, Antonio Ibañez, son paradigmáticos de la continuidad de nombramientos a caudillos políticos sin capacidad o sin voluntad de realizar una gestión en la que se proyecten y apliquen políticas públicas tendientes a solucionar los problemas a su cargo. Fernández no dio pasos para que se cuente con una política de Estado en materia de salud y utiliza el ministerio como plataforma política. A Monges “no le preocupa lo que le preocupa a la mayoría de los campesinos, como el problema de los agrotóxicos y la mala distribución de las tierras. Cuando fue aceptado como mediador por las organizaciones campesinas, mintió. Dijo que no se reprimiría a los y las ocupantes de tierras por el gran dolor que se estaba pasando por la tragedia del Ycuá Bolaños, pero que ante la presión de la Asociación Rural se hicieron los desalojos y hubo apresamientos, heridos”.

Monges, del Ministerio de Justicia y Trabajo (MJT), ha sido evaluado como el peor ministro⁷ por la opinión pública. Ninguna de las grandes

⁶ Hubo cambios en la SAS y en la STP recientemente y aún no se puede evaluar el desempeño de las actuales ministras de esas dos dependencias.

⁷ Según una encuesta realizada y publicada por el diario *Abc Color*.

dependencias a su cargo han mejorado durante su gestión: las cárceles, el Registro Civil de las Personas y lo referente a las relaciones laborales. Más aún, Monges consideró injusta la calificación de ser el peor ministro y lo atribuyó a que la gente cree que el MJT está a cargo de las políticas de empleo y eso no es de su competencia. Hasta ahora se pensaba que no se contaba con buenas políticas de empleo en un país de desempleados/as, pero la franqueza del ministro muestra que ni siquiera existe una institución pública encargada del tema⁸.

¿Por qué mantiene entonces el presidente Duarte Frutos a esos ministros? La respuesta es simple: los tres tienen una alta popularidad en el Partido Colorado y dos de ellos son candidatos a presidir esta agrupación.

El populismo del gobernante es tal cual se enseña en los libros sobre esa forma de gobernar: concentra el poder en el Ejecutivo y, en consecuencia, tiende a subordinar al Congreso y al Poder Judicial; se construye a sí mismo como el líder máximo, en este caso, el *tendotá*⁹; tiene un discurso radical a favor de los pobres, que incluye insultos a los ricos, pero sin más respuesta a los problemas sociales que soluciones puntuales, evitando un debate serio sobre políticas redistributivas e incluso sobre políticas sociales paliativas pero institucionales. Además, desconoce a las organizaciones sociales y sus líderes y plantea como solución la relación directa del conductor con el pueblo.

El caso que representa mejor al populismo de Duarte Frutos es el de Marquetalia, nombre del lugar en el que nacieron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), la más antigua guerrilla de ese país y también la denominación de un asentamiento, de una ocupación ilegal en San Lorenzo. En el largo conflicto entre las familias ocupantes y la propietaria del terreno, los primeros contaban con el apoyo del defensor adjunto del Pueblo, abogado Raúl Marín. La dueña había ganado en todas las instancias judiciales, pero sin lograr el desalojo ni el cumplimiento de diferentes acuerdos con el gobierno de González Macchi para transferir el terreno a los ocupantes a cambio de otras propiedades. Tras diferentes situaciones conflictivas, la Fiscalía prohibió que Marín se acercase al asentamiento. Nicanor consiguió los recursos para la transferencia. El acto de solución del conflicto fue apoteósico. Una ovación cerrada acompañó al presidente desde que llegó. Mientras más aplausos recibía Duarte, más se entusiasmaba. El clímax llegó cuando Nicanor les ordenó a

⁸ Notablemente, el lema de la gestión del ministro de Industria y Comercio, Ernst Bergen, es "Trabajo para todos".

⁹ Es la denominación de jefe en guaraní, según el mayor exponente del nacionalismo colorado, Natalicio González.

sus ministros pasar a segunda fila, invitó al escenario a los héroes de Marquetalia y convocó a su diestra a Raúl Marín. ¿Y la orden de la Fiscalía? Se demostró que no tiene ninguna importancia, pues quien manda es el Ejecutivo¹⁰.

Otra característica del presidente es el doble discurso. Anunció la vigencia plena de la justicia en el país, pero solamente cambió las personas que están en la cabeza del Poder Judicial. Manifestó que apoyaría el juicio político al fiscal general del Estado, Oscar Latorre, y varias veces impidió ese proceso mediante los votos de sus adeptos en el Congreso. Pasando por encima del Estado de Derecho solucionó lo de Marquetalia y en nombre de la ley reprime a otras ocupaciones¹¹ ilegales suburbanas. Pertenece a una iglesia cristiana no católica pero le pide al Papa la bendición para él y su familia. Habla de transparencia y honestidad pero busca caminos para evitar controles sobre el manejo de fondos¹² y apaña la prepotencia armada de sus parientes¹³.

Más allá de sus características personales y de la forma de ejercicio del poder, el presidente pertenece a una cultura autoritaria. Cuando, luego de la tragedia del Ycuá Bolaños, se le exigió más coordinación, lo que Duarte dispuso fue la marginación de todas las personas voluntarias y el monopolio del Estado en el manejo de las donaciones. No pudo hacerlo por la indignación que generó, pero evidentemente le cuesta mucho comprender que en esta misma sociedad hay organizaciones que desde hace mucho trabajan articulándose en redes, respetando la autonomía de cada instancia. Esas formas de coordinación horizontal resultan sospechosas actualmente.

¹⁰ Bareiro, Line. "Tendota pochý", en *Informativo Mujer*. Mayo-junio de 2004, CDE, Asunción.

¹¹ Por ejemplo, la represión en Palma Loma.

¹² Logró una donación de Taiwán para el Estado paraguayo y los cheques se emitieron en nombre de una organización no gubernamental que funciona como pantalla para impedir el control parlamentario constitucionalmente consagrado.

¹³ "José Orrego, un conculñado de Nicanor, que también vive en tendota róga, volvía de su flamante estancia en el Chaco luego de haber entrado a una estancia extraña con máquinas del Ministerio de Obras Públicas a romper una represa para que el agua del bañado llegue a su propiedad. Casualmente, poco antes de Cerrito policías y una funcionaria de la Secretaría del Ambiente habían montado una barrera para controlar el tráfico de animales silvestres. Cuando le 'altearon' al auto de Orrego, sus ocupantes mostraron una ametralladora y siguieron raudamente su camino. Como los policías dieron aviso a Cerrito, el suboficial que recibió la noticia logró parar al auto y apresar a sus ocupantes. Poco después, por intervención del comandante de la Policía Nacional, ¡se le detuvo al policía que se atrevió a detenerle al hombre armado con ametralladora! La indignación de la población crecía a medida que se reconstruía la noticia. Finalmente, antes de terminar ese jueves santo, Nicanor ordenó la libertad del suboficial. A Orrego no le pasó nada, absolutamente nada". (extraído de Bareiro, Line. "Tendota pochý", *Informativo Mujer*. Mayo-junio de 2004. CDE, Asunción).

Una síntesis: en varios artículos, la autora de este trabajo expuso que los distintos Nicanores son un solo Nicanor. El mismo protagonista juega de "paíno" manteniendo las peores formas caudillistas y patrimonialistas de hacer política del país, o de estadista, nombrando en ciertos lugares clave a personas altamente calificadas, y en principio honestas. A estas dos caras del presidente se sumaba inicialmente la del integrista, pero esta fase se fue desvaneciendo, pues si bien sigue nombrando o manteniendo en la función pública a personas no idóneas por el único mérito de pertenecer a la misma confesión que él¹⁴, no trata de imponer una primacía de la Biblia sobre la Constitución Paraguaya de 1992.

LA TENTACIÓN DE LA REELECCIÓN

Como Fujimori y Menem¹⁵, Nicanor quiere ser reelecto y para eso debe reformarse la Constitución. Pero a diferencia de ellos, el presidente paraguayo no esperó que su gobierno se consolide para que sus bases comiencen a mover el tema.

En contraposición, a poco más de un año de la asunción al poder de Duarte Frutos se comenzó a especular sobre una posible ingobernabilidad, que puede llevarle a renunciar antes de terminar su mandato. El motivo es que el presidente pareciera estar "entrapado" en la multitud de palabras que pronuncia y no toma decisiones tendientes a solucionar estructuralmente la grave situación social, o para mantener a sangre y fuego un orden social injusto.

Nada es claro aún en este campo. Pero, siempre extrema, la sociedad paraguaya debate dos polos sobre su posible futuro: reelección o ingobernabilidad. Entre las organizaciones de derechos humanos pareciera haber un temor consensual de que la reforma constitucional podría llevar consigo recortes de derechos y garantías, junto con la disposición que impide la reelección. El mayor riesgo aparentemente es para los derechos de los pueblos indígenas, sobre todo en lo referente a la propiedad comunitaria de las tierras. Pero los retrocesos en las políticas de equidad de género, las voces a favor de la pena de muerte¹⁶, la sustitución de políticas de promoción de los derechos de la infancia por políticas asistencialistas y represivas, son algunos signos de que difícilmente un cambio constitucional represente un avance para los derechos humanos o un fortalecimiento de las instituciones democráticas.

¹⁴ *Práctica común en Paraguay, pero por motivos partidarios y no religiosos.*

¹⁵ *Alberto Fujimori, ex presidente de Perú, y Carlos Saúl Menem, ex presidente de Argentina.*

¹⁶ *Como signatario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Paraguay no puede restaurar la pena de muerte.*

La dirigencia liberal parecería dispuesta a apoyar la reforma y votar a favor de la reelección a cambio de la adopción del *ballotage*¹⁷, pues imagina que de esa manera podría llegar al poder.

LA OPOSICIÓN

Si este artículo se lee en otro país, resultará difícil comprender que se hable de inexistencia de oposición cuando ésta tiene mayoría parlamentaria. Esa calificación alude a su incapacidad de convertirse en contrapoder, de generar propuestas de futuro mejor. Antes bien, lo que hace es reaccionar a la agenda propuesta por el gobierno.

La formación de un bloque opositor ya antes de asumir el gobierno parecía augurar una actuación importante. Pero el mayor logro de ese bloque es tener actualmente el control de la mesa directiva de ambas cámaras del Congreso y haber negado el acuerdo para el ascenso del general José Key Kanasawa por el pecado de haber allanado la casa de Lino Oviedo cuando se encontraba prófugo de la justicia. El bloque está conformado por los Partidos Liberal Radical Auténtico (PLRA), Patria Querida (PQ), Unión Nacional de Colorados Éticos (Punace), País Solidario (PPS) y Encuentro Nacional (PEN). Ni siquiera sirvió el bloque para sancionar al senador colorado y ex del Punace, Miguel Corrales, luego de haber protagonizado un escándalo de violencia, aunque se le sacó la representación senatorial ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados luego de haber amenazado a un fiscal por procesar a su hijo detenido en flagrante comisión de un delito.

En el curso del 2004 se produjo el primer quiebre en el bloque. La tentación de convertirse en presidente del Poder Legislativo por un año fue muy grande para el senador Carlos Filizzola, del PPS. Se postuló como candidato del oficialismo colorado y encima perdió. Notable alianza la de un partido con la mayor bancada en el Senado, unos pocos disidentes liberales, dos senadores de PPS y el único senador del PEN. Fue triste escuchar que un símbolo de la lucha antidictatorial de la Facultad de Medicina y el Hospital de Clínicas fuese presentado como candidato por un destacado militante combatiente stronista como el senador Martín Chiola.

Una nebulosa envuelve a Lino Oviedo. Parecía que su regreso al país luego de cinco años anunciaba un antagonista para Nicanor. Detenido en la prisión militar de Viñas Cue, en cumplimiento de la

¹⁷ El *ballotage* o segunda vuelta electoral es un mecanismo adoptado en varios países, según el cual si ningún candidato o candidata obtiene más que un determinado porcentaje de votos, debe haber una nueva elección en la que compiten solamente los/as candidatos/as más votados/as.

sentencia de 10 años que pesa sobre él por su intento de golpe de Estado en 1996, llenó las páginas de los periódicos por un tiempo. Pero pareciera que la tragedia del Ycuá Bolaños se llevó consigo también a Oviedo, ya que después del 1 de agosto no pasa de ser un personaje de segunda categoría de la política paraguaya, con un “perfil demasiado bajo para su personalidad”.

Una lectura posible es que Oviedo perdió su oportunidad histórica durante el gobierno de González Macchi y que hoy Nicanor ha logrado suficiente liderazgo en los sectores autoritarios del país que ya nadie sueña con el mesianismo oviedista. Pero además hay señales que pueden influir para el silencio, por ejemplo las noticias sueltas sobre ventas irregulares de terrenos de las Fuerzas Armadas cuando Oviedo era todopoderoso, amenazas veladas de nuevos procesos. ¿Se equivocó Lino al decidir retornar a Paraguay? ¿Hizo un mal cálculo político? Posiblemente, y no es la primera vez que yerra acerca de la reacción que puede provocar su acción.

Ningún otro liderazgo colorado tiene capacidad de poner límites a Duarte Frutos. El senador Nelson Argaña, líder del movimiento de Reconciliación Colorada, aceptó salir del ruedo político convirtiéndose en embajador en España. Así, el argañismo que le llevó al poder a Duarte Frutos quedó en un momento de espera, sin mayor influencia en el gobierno pero sin disolverse. De manera similar el sector sin nombre que se nucleó en las internas coloradas para la candidatura a la presidencia de la República alrededor de Osvaldo Domínguez Dibb, y que perdió por pocos votos, es invisible pero está ahí. No hay más liderazgos que el de Nicanor, pero el Partido Colorado ha generado liderazgos con rapidez increíble cuando las circunstancias así lo exigían.

El actual intendente de Asunción, Enrique Riera Escudero, se perfilaba como un político colorado en ascenso. Pero su defensa de la irresponsabilidad municipal en la habilitación e inspección del Ycuá Bolaños terminó por ensombrecer su figura. Entre otros motivos porque excusarse por tener solamente dos funcionarios para la inspección, cuando cuenta con seis mil, hace poco sería su coartada. El intendente se había destacado por imponer en la capital del país el cierre a medianoche de los locales de esparcimiento y gastronomía, como medida para evitar el consumo de alcohol por parte de adolescentes. Aún sabiendo que se trata de una ordenanza, se le llama “El Edicto” recordando la disposición de la Policía stronista en el mismo sentido.

¿Por qué se incluyó a sectores y políticos colorados en la oposición? Simplemente porque para un único líder es oposición cualquier otro protagonista no subordinado a él, aunque pertenezca a su mismo partido político.

LIDERAZGO CAMPESINO PARA CAMBIOS ESTRUCTURALES

El panorama cambia radicalmente cuando se pasa del ámbito estrictamente político a lo social. En este caso, la agenda está colocada por la dirigencia del campesinado pobre. La demanda de reforma agraria es de vieja data en el país con peor distribución de tierras en el mundo, y generalmente figura en las propuestas electorales sin que eso signifique intención de encauzar acciones en ese sentido.

La reforma agraria no integraba las propuestas de gobierno de Duarte Frutos cuando aún era candidato. Planteaba la lucha contra la pobreza rural en los términos que veremos en el próximo apartado, pero no la redistribución de la tierra. La Federación Nacional Campesina (FNC) y la Mesa Coordinadora de Organizaciones Campesinas (Mcnoc) colocaron el tema y actualmente es el gran punto de tensión en el país.

UN TEMA COMPLEJO

La situación agraria debe ser analizada desde múltiples perspectivas. A los ya muy conocidos problemas de extrema concentración y exclusión, de falta de titulación, de carencia de créditos para la pequeña producción y la falta de asistencia técnica, levantados principalmente por los grupos campesinos, se suman otros puntos de atención por parte de las organizaciones de derechos humanos.

Así, las organizaciones ambientalistas llaman la atención acerca de la insostenibilidad del desarrollo rural actual, ya que los bosques han desaparecido prácticamente debido a la explotación forestal, muchas veces ilegal, a la ganadería y a la agricultura agroexportadora. A eso se suma la contaminación de tierras, aguas, productos agrícolas y poblaciones pobres, provocada por el masivo uso de agroquímicos. La Secretaría del Ambiente propuso una Ley de Pausa Ecológica a la explotación forestal que no ha sido aún aprobada. El Código Agrario introdujo medidas ambientalistas que lamentablemente no se aplican, pero no tiene disposiciones para una distribución más equitativa de la tierra.

Las organizaciones indigenistas aportan que no es posible seguir abordando la problemática rural ni discutiendo la reforma agraria sin tomar en consideración a los pueblos indígenas. En los últimos meses hubo una particular violencia contra ellos y es visible que la respuesta estatal actual es de desalojo forzoso, cosa que no sucedía antes. Las medidas se toman con apoyo del Poder Judicial y el Ministerio Público y prácticamente no hay defensa alguna para los indí-

genas por parte del Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) ni de ninguna otra institución pública. El debate sobre una posible reforma agraria debería incluir a los reclamos territoriales indígenas.

Indudablemente, la problemática debe ser abordada también con perspectiva de equidad de género. La desigualdad en la tenencia de la tierra entre hombres y mujeres es tan grave y tan relevante como la desigualdad social, la depredación y la discriminación a los pueblos indígenas.

INSTITUCIONALIDAD Y LUCHA DE CLASES

Desde la segunda mitad de la década de 1930 el Estado paraguayo viene creando instituciones para la reforma agraria y el desarrollo rural. Algunas de ellas son el Instituto de Reforma Agraria (IRA), que luego se convirtió en Instituto de Bienestar Rural (IBR), que desapareció este año dejando en su lugar al Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert). Aún cuando pareciera que el Indert significa una modernización tendiente a contar con mejor información y desarrollar políticas, su jerarquía de dirección general no es suficiente para liderar la participación estatal en la tensa relación entre organizaciones campesinas, la asociación de ganaderos/as y las nucleaciones de productores agrícolas mecanizados.

El propio presidente Duarte Frutos y el vicepresidente Luis Castiglioni han liderado los diálogos, e incluso se conformó un Gabinete de Crisis Rural. Lamentablemente no se han visto más señales que tratar de convencer a las organizaciones campesinas que no invadan más tierras, que abandonen las ocupaciones, anunciando que se comprarán tierras mediante donaciones internacionales, pero utilizando no sólo a la Policía sino también a las Fuerzas Armadas en la represión. Esta última acción constituye una violación de la Constitución Paraguaya de 1992, según el senador liberal Eusebio Ramón Ayala, especializado en derecho constitucional.

El enfrentamiento de clases se da abiertamente entre ganaderos/as y el campesinado pobre. Los/as ganaderos/as piden principalmente represión, pero no todos, aunque en general les cuesta reconocer a los campesinos y las campesinas pobres como iguales, como ciudadanos y ciudadanas con los mismos derechos y obligaciones que ellos. Las dos organizaciones campesinas tienen, por su parte, diferentes propuestas, aunque ambas coinciden con la necesidad de reforma agraria. Pero la FNC considera que no se deben ocupar tierras de menos de 3.000 ha. en tanto que la Mcnoc invade propiedades de cualquier tamaño. La FNC pone énfasis en el desarrollo rural mediante la industrialización de la producción agrícola, mientras la Mcnoc

lo hace en la distribución de tierras. Ambas tienen apoyos y alianzas estratégicas construidas. En los últimos meses fue muy visible el Frente Nacional por la Soberanía y la Vida (FNSV), conformado por varias organizaciones, siendo las más visibles la propia Mcnoc, la agrupación política no reconocida como partido Convergencia Socialista y la Central Nacional de Trabajadores (CNT). Es interesante además que los liderazgos campesinos han pasado a tener reconocimiento como protagonistas con discurso propio relevante por parte de la intelectualidad asuncena¹⁸.

La falta de una conducta consecuente y eficiente por parte del Estado contribuye a la formación de autodefensas armadas por parte de los estancieros y a desbordes en las ocupaciones, generalmente fuera del control de las organizaciones campesinas. Ello ha generado obviamente un clima de violencia en el campo. Las negociaciones se inician y cortan una y otra vez. Un paro cívico organizado por el FNSV en el mes de noviembre culminó con el reinicio de las negociaciones.

EMPOBRECIMIENTO DEL PARAGUAY

En el año 2003 conmovió el dato oficial de que la pobreza había subido unos 15 puntos porcentuales en dos años, llegando a afectar a la mitad de la población. Ese dato fue revisado posteriormente, pero en todo caso supera el 40% actualmente, mientras a finales de la dictadura se ubicaba en 30%.

A finales de 2004 resulta incomprensible que no se hayan iniciado las políticas paliativas de la pobreza anunciadas ya en el programa de gobierno de Nicanor Duarte Frutos. Incomprensible porque ante un conflicto social como el rural si el gobierno no tiene la voluntad de desarrollar políticas redistributivas, necesita de todas maneras de políticas de descompresión del conflicto. Y si tuviere voluntad de emprender una reforma agraria y se enfocara hacia el desarrollo nacional, las políticas de combate a la pobreza ayudan a la garantía de un mínimo económico para toda la población. Es incomprensible también que en este tiempo no se haya aprobado la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad (Enrepd), que ya estaba formulada en líneas generales en agosto de 2003, al asumir el gobierno.

Pareciera ser que el déficit, más que de recursos o técnico, es político-institucional. La encargada de las políticas de combate, lucha o

¹⁸ Se citó el ejemplo de la asociación de organizaciones no gubernamentales Pojoaju, que para la realización de un análisis del primer año de gobierno convocó como ponentes y comentaristas no sólo a profesionales destacados/as, sino también a un dirigente y a una dirigente campesina.

erradicación de la pobreza es la SAS, que no llegó a liderar el Gabinete Social, nacido justamente mediante una propuesta suya. Esa instancia no dio su aprobación a la Enrepd y el presidente terminó debilitando más a la SAS, creando en la Presidencia de la República una Dirección del Plan de la Enrepd. Tampoco se logró el acuerdo legislativo para iniciar el proyecto Pro País II, a pesar de que ya debería estar concluyendo y cuenta con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Aparentemente el problema radica en la rendición de cuentas de la primera parte de ese proyecto, que integra la Enrepd.

Además, es casi imposible pensar que una estrategia para combatir a la pobreza pueda tener éxito sin un profundo cambio en el Presupuesto General de Gastos de la Nación. Ni la reforma agraria ni la lucha contra la pobreza podrán financiarse exclusivamente con donaciones internacionales y los préstamos deben ser pagados. Sin embargo, pareciera ser que una de las pocas iniciativas con propuestas concretas para ese cambio es la que viene de grupos ciudadanos, con la campaña “Desarmemos el presupuesto”, que consiste en utilizar el dinero destinado a las Fuerzas Armadas para solucionar los más graves problemas sociales, como por ejemplo la alta mortalidad materna.

En síntesis, la debilidad institucional estatal se visualiza una vez más como el gran obstáculo para que el Estado cumpla con sus obligaciones constitucionales y Paraguay se convierta alguna vez en el hoy inexistente “Estado democrático y social de derecho” definido por el artículo 1 de la Constitución paraguaya.

VIVIR EN RIESGO

La sociedad paraguaya aprendió en el 2004 que la inseguridad ciudadana trasciende ampliamente el riesgo de que las personas que tienen algún bien puedan ser robadas por personas pobres. Las organizaciones de derechos humanos habían manifestado ya en el año 2002 su preocupación por la formación de las llamadas “comisiones garrote”, que son formas de autodefensa barriales, ante lo que hoy se llama el Estado ausente.

Lo nuevo es que la tragedia del Ycuá Bolaños abrió las puertas a pensar que se tiene derecho a comprar sin riesgo, a estar en locales seguros. Se hizo claro que la corrupción e irresponsabilidad municipal pueden afectar a cuestiones más importantes que los amortiguadores de los vehículos. La seguridad es también reclamada por quienes viven en barrios pobres porque la Policía simplemente no entra a esas zonas. La seguridad es hoy una reivindicación tanto de quienes

poseen tierras invadidas como del campesinado pobre que encuentra en las ocupaciones su única esperanza de atención gubernamental a sus demandas.

El aumento de la frecuencia de secuestros a personas ricas y pobres tiene como única diferencia que las primeras son protegidas por el Estado y se movilizan recursos estatales para ello, y las de escasos recursos son simplemente ignoradas por la institucionalidad pública. Los secuestros que duran meses como el de la hija del ex presidente Raúl Cubas, Cecilia, y que aún habiendo pagado el rescate no fue liberada, hasta secuestros express de unas horas, se han convertido en moneda corriente en el país.

La criminalización de la pobreza, la segregación social, la privatización de la seguridad son respuestas que solamente tienden a profundizar la inseguridad del conjunto de la ciudadanía. Nada se mueve con respecto a la mafia, al crimen organizado, que trafica mujeres, niños y niñas, que produce mercaderías falsificadas, que comercia ilegalmente con armas y narcóticos, que maneja el gran contrabando y que secuestra, roba y mata.

Se vive hoy en un clima de riesgo, de hostilidad y desconfianza, lo que representa un deterioro social por la pérdida de redes sociales tradicionales. Y no se debe olvidar que la aparición de reclamos de seguridad disociados de la libertad significa que está presente en el imaginario la propaganda de la dictadura de Alfredo Stroessner: “Paz y Bienestar”.

De un modelo de desarrollo insostenible a otro sostenible

Lila Molinier

La coyuntura fue particularmente novedosa en cuanto al planteamiento de quejas, reclamos y movilizaciones relacionados con la necesidad de cambio del modelo insostenible de desarrollo económico-social vigente, por otro incluyente y sostenible en todos los órdenes.

El 1 de agosto, la tragedia originada por el incendio del supermercado Ycuá Bolaños, con un saldo de alrededor de 400 muertos, cientos de heridos, quemados de gravedad y numerosos desaparecidos, desnudó la terrible lógica de la acumulación comercial, la explotación laboral y la indiferencia absoluta hacia las garantías a la seguridad del público consumidor por parte del grupo familiar empresarial en cuestión, y obligó reconocer en ella sólo la manifestación más extrema de la lógica que se halla vigente en el modo de producción y acumulación de bienes y servicios en el país.

Con anterioridad a este hecho, a las manifestaciones de las familias afectadas por el uso indiscriminado de agrotóxicos en los cultivos empresariales de la soja en la zona de Caaguazú, con el saldo fatal de un campesino muerto, a fines del año pasado, se sumaron en mayo la “*Marcha por la vida*” de las comunidades campesinas de San Pedro, de 80 km hasta llegar a San Estanislao, en demanda del cese a la expansión de la producción empresarial de la soja de exportación, una amenaza para la producción campesina, sus medios de vida y su salud integral.

Estas movilizaciones explican las razones por las que las organizaciones sociales sumaron la reivindicación del respeto a la vida a las ya establecidas en defensa de los bienes públicos, para ganar aliados en el nuevo *Frente Nacional de Lucha por la Vida y la Soberanía* formado en junio, desde donde se establecieron las negociaciones con el gobierno sobre la definición de un nuevo modelo de desarrollo económico, en la búsqueda de la equidad social hacia el área rural, la reforma agraria, la tarifa social de la electricidad, la creación de empleo a través de la industrialización de las materias primas agropecuarias, y de negativa a los planes de privatización de las empresas públicas.

Los transformaciones estructurales impulsadas por las organizaciones campesinas en dirección al cambio del modelo de desarrollo rural y nacional han incorporado a la sostenida demanda por la reforma agraria, y particularmente la redistribución de las tierras rurales, el eje de la agricultura orgánica y el de la industrialización de la materias primas para el mercado interno y externo.

Las movilizaciones campesinas han generado reacciones violentas de los propietarios y policías entre julio y octubre, a pesar de las negociaciones con el gobierno y el marco de una nueva institucionalidad del sector¹. Y es que el proceso de la primera compra de tierra por parte del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) a los campesinos de San Pedro desnudó el lado especulativo del proceso de venta de tierras al Estado por parte de los propietarios, y la maraña existente en materia de la tenencia.

Sin embargo, lejos de establecerse un proceso de sinceramiento del sector, las presiones del gremio de los empresarios rurales de la Asociación Rural del Paraguay (ARP) sobre el gobierno de Duarte Frutos en términos políticos agresivos, y el giro del posicionamiento de éste a favor de la actuación represiva de los fiscales zonales y la policía contra las ocupaciones de tierras por los campesinos, presentado como “hacer cumplir la ley”, genera serias dudas acerca de la viabilidad de un proceso de negociaciones efectivas entre las partes afectadas, así como sobre la gestión futura del Indert, de cara a una historia, una cultura de enfrentamiento desigual y violento entre los sectores afectados, y de la falta de un plan de recuperación de las tierras mal habidas y de redistribución de tierras de parte del gobierno nacional.

¹ El 24 de junio fue sancionada la Ley N° 2.419 de creación del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), que sustituye al Instituto de Bienestar Rural (IBR), con el objetivo de promover la integración armónica de la población campesina al desarrollo económico y social del país, adecuando la estructura agraria, promoviendo el acceso a la tierra, saneando y regulando su tenencia, posibilitando el arraigo de los productores beneficiarios, configurando una estrategia que integre participación, productividad y sostenibilidad.

La demanda de los industriales

Otro sector afectado por el modelo de desarrollo vigente también se hizo sentir, y el 8 de septiembre, Día de la Industria, fue el contexto aprovechado por Guillermo Stanley, presidente de la Unión Industrial del Paraguay (UIP)², para plantear la necesidad de cambiar el modelo económico, a partir del siguiente diagnóstico: (a) no se ha generado en la historia de este país las condiciones para lograr que la industrialización genere empleo y mejores condiciones de vida; (b) en los últimos años no se ha avanzado, sino retrocedido en los niveles del producto interno por habitante porque las políticas públicas no han impulsado la industria como medio para crear fuentes de trabajo; (c) la mitad del sector industrial está literalmente acabada y la otra mitad sobrevive en el espacio que le deja el contrabando, la evasión impositiva y la integración implementada en el Mercado Común del Sur (Mercosur); (d) esta integración no fue orientada hacia la apertura de oportunidades de mercado a la producción con valor agregado, sino a la sustitución de los clientes antiguos (de la extra zona) para nuestras materias primas, por los de la subregión; (e) pero hemos abierto todas nuestras fronteras a los productos del Mercosur, liberados de los impuestos aduaneros, cosa que no ocurre con nuestras exportaciones hacia dicho mercado; (f) el resultado es el considerable aumento de la pobreza.

Los ejes que los industriales proponen impulsar a favor del nuevo modelo económico son: (a) la agro exportación sin valor agregado, que no estaría mal para los sectores involucrados, pero que no es suficiente para el país; (b) el negocio de la triangulación de las importaciones de la extra zona, con menores cargas tributarias y la permeabilidad de nuestras fronteras regionales; y (c) el Estado contratista, el único que eventualmente invierte.

Sostienen que el país debe reorientar sus políticas de desarrollo sobre los factores competitivos que tiene (disponibilidad de tierra fértil y recursos naturales; abundante energía eléctrica; clima benigno, población joven calificable), la renegociación del precio de la energía eléctrica cedida al Brasil y la Argentina por el pago irrisorio de los servicios de royalties y compensaciones. Igualmente, la renegociación de la integración al Mercosur para revertir la desigual relación existente.

Los cambios en la política de la seguridad social y de la política fiscal

Por el lado del nuevo gobierno, que ha planteado a su vez la necesidad del cambio del modelo económico, las reformas han dado énfasis

— ² *Diario Última Hora*. Suplemento Especial, 8 de setiembre de 2004, pág. 5.

sis al nuevo marco normativo y al fortalecimiento institucional. Dos proyectos de leyes presentados por el equipo del Ministerio de Hacienda para mejorar las finanzas públicas han sido aprobados.

En el primer caso, la promulgación y entrada en vigencia de la Ley N° 2.345 del 24 de diciembre de “*Reforma y sostenibilidad de la Caja Fiscal, Sistema de Jubilaciones y Pensiones del Sector Público*” rompe con el sistema de privilegios heredado de la dictadura stronista a favor de los servicios de jubilaciones y pensiones de los miembros de las Fuerzas Armadas, y de la corrupción generalizada en la gestión de la Caja Fiscal de los Funcionarios Públicos dentro del Ministerio de Hacienda, que perduró los 15 largos años que lleva la transición política con la complicidad de los sucesivos gobiernos.

Las movilizaciones sociales producidas en este contexto, entre las que se destacaron las del gremio docente, indican la percepción de lo que se consideró un endurecimiento de los efectos sociales esperados, con la aplicación de un aumento del 2% a las cotizaciones mensuales sobre el salario bruto de los funcionarios públicos, para pasar del 14 al 16%, y el aumento del período de servicio y cotización de 20 - 25 años a 40 años.

La presión de los gremios obligó a un diagnóstico y propuestas de salida de la crisis de la caja por sectores de aportantes y evitar el reparto indiscriminado del déficit de dos de ellas a todos los sectores, en concreto el abultado déficit de la Caja de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y el no menos significativo del magisterio nacional.

Asimismo, en el caso de los docentes del magisterio nacional se negoció la aplicación del nuevo régimen sólo para los ingresantes al sistema con posterioridad al año 1984, es decir, se salvaron aquellos que cumplían en el 2003 los 20 años de servicio docente, no así los que cumplían 19 y menos años, que deberán regirse por la nueva disposición.

Por otra parte, el proyecto de ley marco “*Reordenamiento administrativo y adecuación fiscal*”, cuyo estudio y aprobación se prolongó hasta junio pasado, para ser promulgado el 25 de dicho mes, no generó un espacio de debate y negociación apropiado para la envergadura de una nueva política tributaria. Muy por el contrario, desde sus inicios el proceso se caracterizó por las presiones ejercidas tanto de parte del Ejecutivo como de los gremios empresariales más poderosos sobre el Congreso Nacional, en el tiempo disponible para su estudio y aprobación.

Una vez lograda la promulgación de la ley, el Ministerio de Hacienda se ha tomado su tiempo para establecer su reglamentación, en un clima de mayor apertura y comunicación sobre sus implicancias ad-

ministrativas y económicas, temas inquietantes del debate abierto en la etapa anterior, reconociendo la existencia de más dudas que certezas sobre la forma que debe asumir su aplicación y el impacto esperado.

De hecho, el proceso de presentación, estudio y aprobación de esta ley no marcó diferencias con el estado de cosas en las que el manejo del Estado tiene acostumbrado a la sociedad y a la opinión pública de este país.

La justificación práctica de la ley no incluyó una cabal corresponsabilidad de la administración del Estado en las causas y los efectos acumulados de la crisis fiscal que se quiere atacar.

Por parte de los sectores críticos a la propuesta se reconoció que la carga tributaria en el país es baja, que el Estado necesita aumentar la recaudación de los impuestos y sus ingresos en general para cubrir la deuda social y establecer los estímulos a las actividades económicas según el modelo impulsado, y que es necesario el impuesto a la renta personal para que el régimen sea equitativo y evaluable. Pero, según lo expresado, el proyecto de ley no reflejaba la posibilidad de constituirse en el instrumento adecuado para dicha reforma y tampoco hubo suficiente apertura para su modificación, salvo los ajustes establecidos en las negociaciones con los grupos aliados al proyecto.

La aprobación de la ley en el Congreso no contó con el voto favorable de los Partidos Liberal Radical Auténtico (PLRA), Unión Nacional de Colorados Éticos (Punace) y País Solidario (PPS), mientras que un grupo minoritario de partidos políticos de izquierda interpuso una acción de inconstitucionalidad, seguida de una campaña de firmas por el rechazo a la vigencia de la ley.

Tal como están las cosas, los desafíos que plantea la aplicación de la nueva ley se enmarcan en los términos de su reglamentación y la administración tributaria.

En este último sentido, el nudo problemático de la administración tributaria es el cobro de impuestos a las unidades ya incluidas en el sistema, a través de los instrumentos y los procedimientos establecidos, en el contexto del amiguismo, el tráfico de influencia política, así como del movimiento de ingreso, egreso y las infinitas mudanzas o modificaciones que se gestionan para conseguir la evasión parcial o total del pago de los impuestos por parte de las empresas, con la complicidad de gestores y funcionarios del propio Ministerio de Hacienda, como es sabido.

Por otro lado, los mecanismos de recuperación y estímulo a la inversión empresarial establecidos por la nueva ley con la reducción del impuesto a la renta del 30 al 10% no generarán mágicamente las

condiciones de un crecimiento económico, pero afectarán directamente el nivel de recaudación tributaria, además de justificar su incumplimiento dentro del régimen aún vigente.

La nueva ley sustituye el Impuesto a la Renta Agropecuaria (Imagro) por el Impuesto a las Rentas de las Actividades Agropecuarias (IRAA), que entrará en vigencia en enero 2005, y se basará en una clasificación de los inmuebles en grandes, medianos y pequeños, según la extensión por hectárea y región, sobre los que se aplicará la liquidación de la renta real, presunta o la exoneración, respectivamente.

El retraso en la reglamentación de la ley afectará su aplicación en este último capítulo, al margen de las dudas que genera su aplicación en ausencia de un sistema y un mapa catastral completo, a nivel país. Asimismo, el IRAA tampoco permite asegurar los recursos necesarios para organizar la reforma agraria y el apoyo a la economía campesina. Mientras, el desarrollo agroindustrial sostenible, pendiente de mecanismos como el gravamen a la exportación de materias primas (la semilla de la soja en bruto), no ha sido contemplado en la adecuación fiscal, a pesar de que constituye un aspecto nodal en la implementación de un modelo de desarrollo sostenible en Paraguay.

El mejoramiento de las finanzas públicas

La prioridad para la nueva administración del Ministerio de Hacienda es lograr el superávit fiscal (saldo positivo en el que los ingresos superan los gastos públicos) que le permita recuperar la confianza del crédito público, tanto a nivel nacional como internacional, así como tener mayores recursos para la inversión.

Para ello, además de las leyes referidas, se atacaron varios frentes, tales como el control de los ingresos aduaneros y la reforma de dicho régimen, la presión sobre un grupo de grandes empresas contribuyentes en mora, la presión sobre la red de funcionarios corruptos, el refinanciamiento de la deuda pública interna y el pago de los servicios atrasados de la deuda pública externa.

No obstante, la corrupción en el sector público no ha cesado. El Banco Nacional de Fomento (BNF) continuó siendo objeto de asaltos, y la Dirección General de Aduanas, en pleno proceso de saneamiento, advirtió faltantes entre los registros y el arqueo de caja (de 4.000 millones de guaraníes) y también fue objeto de un asalto armado en las cajas recaudadoras no cubiertas con seguro contra robo. El robo de dinero a gran escala que implican estos hechos y la falta de seguimiento y penalización a los responsables genera serias dudas acerca del rumbo que toman los cambios y los esfuerzos por aumentar las recaudaciones.

De hecho, las medidas asumidas se orientan a mejorar las recaudaciones impositivas, y queda pendiente de revisión y ajuste la mayor parte de la política de gastos tanto de la administración central como de los entes descentralizados, donde se sabe que “hay mucha tela que cortar”.

Un avance en este sentido fue la definición por parte del Ministerio de Hacienda de dos grupos de objetivos de política y una programación presupuestaria, a ser implementados con el Presupuesto General de Gastos de la Nación 2005, en estudio y aprobación en el Congreso Nacional desde el 1 de septiembre.

Los grupos de objetivos son: (1) priorizar el gasto social para mitigar la pobreza y la desigualdad y (2) desarrollar estrategias de racionalización del gasto, propuesta que no fue realmente debatida por la Comisión Bicameral de Presupuesto.

Por su parte, la red de organizaciones no gubernamentales por la expresión ciudadana *Decidamos* lanzó por segunda vez la campaña “*Demos vida al presupuesto*”. La propuesta consiste en asignar presupuesto a una lista básica de gastos para la atención de emergencia a la salud materno-infantil, con un costo equivalente a la reducción en 30% de las asignaciones al Ministerio de Defensa Nacional.

En la presentación de la propuesta en la sesión de la Comisión Bicameral se vivió un momento lleno de simbolismo al coincidir con la presencia de la nutrida delegación del Ministerio de Defensa, que pidió recategorización y aumento de presupuesto, y reflejó la intención de anular los efectos de la campaña referida. Mucha coincidencia con la realidad, que no se agota en su ironía, pues la comisión otorgó un aumento a dicho ministerio, a pesar de las denuncias de corrupción acumuladas sobre su gestión, y la falta de efectividad del gasto público que implica el 3.6% sobre el total de gastos previstos para la administración central en el 2005, frente al 7% del previsto para el Ministerio de Salud.

El saneamiento de las finanzas públicas no será posible sin el saneamiento de los ingresos y gastos del sector público, terreno en el que los fantasmas y las fantasías hacen a la realidad, son parte de ella, como evidenciaron las denuncias de fraude en el manejo de los gastos del Ministerio de Hacienda en el período de estudio y aprobación del Presupuesto General de Gastos de la Nación para el ejercicio del año siguiente por parte del Congreso Nacional.

Tampoco la metodología utilizada en la elaboración y el estudio garantizan la implementación de una política fiscal que tenga criterio, y sólo se puede ver una parte del plan de recursos y gastos públicos previstos para el año siguiente; la otra se seguirá presentando en los sucesivos proyectos de modificación sobre la marcha, que ocuparán

un buen tiempo de los legisladores y generarán incertidumbres a las instituciones ejecutoras sobre su plan operativo anual.

Además, todo el sector público se debate en la pobreza de recursos humanos calificados, equipos, insumo e infraestructura física, así como de categorías y márgenes presupuestarios adecuados a las actividades que debe realizar, mientras por otro lado se desvalorizan y destruyen los cuantiosos activos públicos, problemas de fondo que siguen siendo atendidos marginalmente.

Políticos y empresarios enriquecidos, pueblo empobrecido

La publicación del suplemento de fin de semana “*Stroessner*”, del diario Última Hora, entre abril y junio, nueva obra del investigador nacional Aníbal Miranda, permitió una masiva difusión de los mecanismos y el nivel de riqueza económica acumulada por la familia del ex dictador y políticos o empresarios que traficaron su influencia política, durante los 35 años de gobierno (1954-1989), que fundaron las estructuras del poder político y económico dominante.

En ella, 20 familias y grupos empresariales con distintos niveles de relación con el grupo de gobierno habrían acumulado hasta 1989 activos económicos por un valor de por lo menos 15.300 millones de dólares, según los documentos a los que tuvo acceso el investigador. Esto equivale a casi cuatro veces el producto interno bruto del país en dicho año.

Para 1999 la suma de activos de las 20 familias y grupos empresariales más ricos aumentaría a 15.500 millones de dólares, como lo revela el libro del mismo investigador³. En el material, son significativas la ausencia de los desplazados por los efectos del golpe militar y la emergencia de nuevos grupos de poder político, militar y económico en 10 años del período estudiado. Asimismo, son significativas las formas utilizadas por el sector más rico del país para constituirse como tales. Entre los mecanismos de mayor enriquecimiento el autor muestra la importancia del tráfico de influencia política y el acceso directo a los recursos del Estado, entre ellos la tierra fiscal y el dinero público.

Mientras, por el otro lado, para la mayoría de la población la acumulación de la deuda social por parte de dichos sectores enriquecidos de la sociedad política y civil está documentada tanto en las crónicas diarias de los medios de comunicación como en las estadísticas y estudios sobre la pobreza en Paraguay, de fuentes oficiales, para evidenciar la estructura y el orden social extremadamente desigual

³ “Los dueños de grandes fortunas. Dossier Paraguay”. Ed. Miranda & Asociados. Asunción, abril de 2000, tabla 9.

en los que se desenvuelve el proceso económico, político y cultural del país.

Según la Encuesta Permanente de Hogares 2002, cerca de 2.557.000 habitantes viven en condiciones de pobreza (46.4%) debido a que sus ingresos son inferiores al costo de la canasta básica de alimentos y servicios. Este promedio aumenta al 50.5% dentro de la población rural y baja al 43% dentro de la urbana, a excepción de la zona urbana del departamento Central, en la que los pobres son el 54% del total⁴.

El carácter crónico de la pobreza se puede observar en los hogares donde no sólo son pobres por el lado de que sus ingresos son insuficientes, sino que además no tienen cubiertas sus necesidades básicas en cuanto a vivienda, infraestructura sanitaria, acceso a la educación y condiciones de subsistencia. El estudio, sobre una muestra del 10% de la población censada en el 2002, muestra la vigencia generalizada de la pobreza en 10 departamentos.

Porcentaje de la población pobre con al menos una necesidad básica insatisfecha

Región Occidental		Región Oriental	
Alto Paraguay	95.0%	Concepción	61.3%
Boquerón	87.5%	Canindeyú	60.2%
Presidente Hayes	75.7%	San Pedro	58.6%
		Caazapá	58.0%
		Amambay	56.5%
		Caaguazú	56.4%
		Guairá	52.8%

Fuente: Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Dgeec).www.dgeec.gov.py, op. cit.

El desempeño económico

Una vez más las actividades agrícolas, particularmente en los rubros destinados a la exportación, “salvaron la situación” en el contexto del mejoramiento de la cotización internacional para un número determinado de los rubros nacionales, a pesar de los efectos negativos de la sequía de principios de año.

En la temporada agrícola 2003-2004 que acaba de terminar, el aumento de la producción del algodón en rama fue del 74%, relacionado con el aumento de la superficie sembrada del 84% y una disminución del rendimiento por hectárea del 6% respecto de la temporada anterior 2002-2003.

⁴ Dgeec. “Condiciones de vida de la población paraguaya”. Asunción, julio de 2004.

En cuanto a la semilla de la soja, tanto la producción, de 4.000.000 toneladas, como el rendimiento presentan una disminución del 5%. Igualmente el maíz y la mandioca disminuyeron en producción como en superficie sembrada, del 6 y 12%, y del 5 y 3%, respectivamente.

Por otro lado, el sector de la construcción, de los frigoríficos para los productos de la carne y los aceites vegetales también presentan un relativo aumento respecto del primer semestre del 2003.

Los resultados del comercio exterior, por su lado, siguen siendo deficitarios⁵ porque se mantiene el perfil de economía importadora, aspecto que no variará en el mediano plazo, como se deduce del sostenimiento de los bajos niveles de los aranceles de importación y de impuestos al consumo de los bienes suntuarios importados, destinados mayoritariamente a la reexportación o triangulación hacia las grandes economías vecinas, particularmente Brasil.

El perfil importador se estaría reactivando con el aumento de las reservas monetarias internacionales netas a 1.110 millones de dólares a julio, cifra superior en 324.4 millones de dólares a junio de 2004. Asimismo, es moderada la presión sobre el tipo de cambio del guaraní con el dólar y con las demás monedas.

El principal problema que ha sido generado en los últimos meses del presente año es el aumento de la cotización del petróleo, que llegó a 41.2 dólares el barril en julio, 25% más que en el mes de junio pasado, mientras que en septiembre llegó a 45.8 dólares el barril. Esta situación obligó al gobierno a reducir los niveles de impuesto al consumo del combustible para evitar un aumento de los precios internos en cadena, con lo cual evitó temporalmente el aumento de la inflación y afectó sus planes de aumentar las recaudaciones impositivas, pero es probable que para fin de año o principios del próximo establezca nuevos ajustes hacia el alza para sincerar sus costos e ingresos.

⁵ Ver cuadro insertado al final.

PARAGUAY - Indicadores socioeconómicos 2002-2003

En guaraníes corrientes o constantes, dólares y porcentajes, según especificaciones

Producto Interno Bruto (PIB) en millones de dólares corrientes (2003)		6.030
PIB por habitante en dólares corrientes (2003)		1.019
PIB. Composición sectorial en porcentajes.	Total (2003)	100%
Agricultura, ganadería, forestales, caza y pesca		27,2%
Industria, construcción y minería		18,5%
Electricidad, agua y servicios sanitarios, transporte y comunicaciones		10,5%
Comercio y finanzas, gobierno, viviendas y otros servicios		43,7%
PIB total. % de crecimiento interanual promedio /2001 - 2002). Guaraníes 2000		-2,3%
PIB total. % de crecimiento interanual promedio 2002 - 2003	2,6%	
PIB total. % de crecimiento anual promedio (1995 - 2002). Guaraníes 2000		0,6%
Ingreso nacional total en millones de dólares corrientes (2003)		5.200
Ingreso nacional total por habitante en dólares corrientes (2003) *1		879
Salario mínimo legal desde febrero 2003 en Gs. corrientes		972.413
Índice del salario mínimo legal a dic. de 2003, año base 1980 = 100		124
Salario mínimo legal en dólares promedio año 2300 = 151 y corrientes a julio de 2004		164
Inflación acumulada a diciembre de 2003 = 9% y a julio de 2004		2,6
Población total (EPH 2003) *2		5.670.238
Población económicamente activa (PEA) sobre poblac. de 10 años y más (2003)		59,8%
Población económicamente inactiva (PEA) sobre poblac. de 10 años y más (2003)		40,2%
Población ocupada 87% - Desempleo abierto sobre la PEA (2003)		8,1%
Desempleo oculto 5.3 % de la PE inactiva; subocupación sobre la PEA (2003)		24.1 %
Población pobre 24.2% y pobre extremo 24.7% (2002)	Total país	48,8%
Zona urbanas: pobre 28% y pobre extremo 18.1% (2002)	Total z. urbana	46,1%
Zonas rurales: Población pobre 18.8% y pobre extremo 33.5% (2002)	Total z. rural	52,3%
Exportaciones registradas de bienes en millones de dólares (2003)		1.288,5
Importaciones registradas de bienes en millones de dólares (2003)		-1.878,2
Ingreso de divisas de Itaipú y Yacyretá a diciembre de 2003		239,0
Saldo de la deuda externa pública a septiembre de 2004 en millones de dólares corrientes		2.347,9
Servicio de la deuda externa pública pagado a diciembre de 2003 en millones de US\$		200,2
Desembolsos del crédito externo de enero a dic. de 2003 en millones de dólares		204,6
Transferencia neta de recursos externos a dic. de 2003 en millones de dólares		-34,4
Activos de reservas internacionales. Saldo a dic. de 2003 en millones de dólares		982
Tipo de cambio nominal, guaraníes x dólar promedio año 2003: 6.435 a julio (2004)		5.915

*1 Proyección con base al Censo Nacional 1992.

*2 No incluye los departamentos de Boquerón y Alto Paraguay.

Fuente: elaboración propia con base en Banco Central del Paraguay (www.bcp.gov.py/gee), Cuentas Nacionales 1993-2003; Informe económico julio y septiembre de 2004, y Dgeec (dgeec.gov.py/EPH 2002). Principales resultados, y Evolución de la pobreza y la desigualdad, EPH 2002.