

Gobierno Lugo : herencia, gestión y desafíos	Título
Rojas Villagra, Luis - Compilador/a o Editor/a; Méndez Grimaldi, Idilio - Autor/a; Rojas Villagra, Luis - Autor/a; Palau, Tomás - Autor/a; Coronel Prozman, Jorge - Autor/a; Fogel, Ramón B. - Autor/a; Palau, Marielle - Autor/a; Espínola, Gabriel - Autor/a; González Bozzolasco, Ignacio - Autor/a; Richer, Hugo - Autor/a; Torres, Gustavo - Autor/a; De Maio, Ana - Autor/a; Meliá, Bartomeu - Autor/a; Duré, Elizabeth - Autor/a; Ayala Amarilla, Óscar - Autor/a; Segovia, Diego - Autor/a; Brítez, Blas - Autor/a; Irala, Abel - Autor/a; Núñez, Elba Beatriz - Autor/a;	Autor(es)
Asunción	Lugar
Fundación Rosa Luxemburgo BASE-IS	Editorial/Editor
2009	Fecha
	Colección
Políticas públicas; Cultura; Desarrollo; Economía; Política; Lugo Méndez, Fernando; Paraguay;	Temas
Libro	Tipo de documento
" <a href="http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/base-is/20170403035448/pdf_1247.pdf">http://biblioteca.clacso.edu.ar/Paraguay/base-is/20170403035448/pdf_1247.pdf</a> "	URL
Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND <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>	Licencia

**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)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
Latin American Council of Social Sciences



# GOBIERNO LUGO

## HERENCIA, GESTIÓN Y DESAFÍOS

LUIS ROJAS VILLAGRA  
Compilador



Idilio Méndez Grimaldi  
Luís Rojas Villagra  
Tomás Palau Viladesau  
Jorge Coronel Prosman  
Ramón Fogel  
Marielle Palau  
Gabriel Espínola  
Ignacio González Bozzolasco  
Hugo Richer  
Gustavo Torres y Ana De Maio  
Bartomeu Melià  
Elizabeth Duré  
Oscar Ayala Amarilla  
Diego Segovia  
Blas Brítez  
Abel Irala  
Elba Núñez

**GOBIERNO LUGO**  
**HERENCIA, GESTIÓN Y DESAFÍOS**

**LUIS ROJAS VILLAGRA**

Compilador

# GOBIERNO LUGO

## HERENCIA, GESTIÓN Y DESAFÍOS

Luís Rojas Villagra (Comp.)

Idilio Méndez Grimaldi

Luís Rojas Villagra

Tomás Palau Viladesau

Jorge Coronel Prosman

Ramón Fogel

Marielle Palau

Gabriel Espínola

Ignacio González Bozzolasco

Hugo Richer

Gustavo Torres y Ana De Maio

Bartomeu Melià

Elizabeth Duré

Oscar Ayala Amarilla

Diego Segovia

Blas Brítez

Abel Irala

Elba Núñez

BASE Investigaciones Sociales  
Ayolas 807 esq. Humaitá  
Tel. (595–21) 451 217  
Fax. (595–21) 498 306  
baseis@baseis.org.py  
www.baseis.org.py  
Asunción, Paraguay


Esta publicación ha sido posible gracias  
al apoyo solidario de la Fundación Rosa Luxemburgo

Primera Edición  
GOBIERNO LUGO. HERENCIA, GESTIÓN Y  
DESAFÍOS.  
(Asunción, BASE IS, diciembre 2009)


Diseño Editorial: Violeta Doldán  
Edición: Margarita Segovia y Jaqui Ortega  
Impresión: Arandurã


ISBN: 978-9953-927-1-0

 Copyleft.

 Esta edición se realiza bajo la licencia de uso creativo compartido o Creative Commons. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones.

 Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor, editorial, año).

 No comercial: se permite la utilización de esta obra con fines no comerciales.

 Mantener estas condiciones para obras derivadas: Sólo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obras derivadas siempre que estas condiciones de licencia se mantengan para la obra resultante.

Las opiniones vertidas en esta publicación no necesariamente reflejan la posición de los editores, y son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

*Dedicado al compañero  
Tata Jyva (Federico Santos)  
hombre sencillo, luchador auténtico,  
profundo conocedor de nuestra historia,  
incansable defensor  
del campesinado,  
de los pueblos indígenas y  
de la cultura del Paraguay*

“Paraguay debe superar la humillante e injusta situación de puesto colonial a que es sometido, creando condiciones políticas que le permita recuperar la administración de las fuentes de la riqueza colectiva, con la movilización general del sector dirigente de su población disperso dentro y fuera del territorio nacional dejando vacíos en las posiciones claves de conducción del Estado ocupadas hoy por agentes del capital internacional. [...] Tal programa puede y debe ser realizado sin demoras innecesarias, para evitar que, como consecuencia de la extranjerización actual de la economía y del éxodo de la población al exterior, sea eclipsado el carácter nacional. Los paraguayos [...] tienen hoy un puesto en esta lucha, como tuvieron ayer en la defensa del Chaco [...].”

*De La lucha por la tierra en el Paraguay*  
Carlos Pastore  
1972

# ÍNDICE

<b>Presentación</b>	13
<b>Introducción</b>	17

## I. ECONOMIA Y DESARROLLO

<b>Batalla contra el Imperialismo, la Oligarquía y la Corrupción</b>	
Idilio Méndez Grimaldi	25

<b>¿Quiénes y cómo definen la política económica en la era Lugo?</b>	
Luís Rojas Villagra	43

<b>La cuestión agraria. Principal espacio de acumulación del capital en el Paraguay</b>	
Tomás Palau Viladesau	63

<b>Energía, esperanza renovable</b>	
Jorge Coronel Prosman	79

<b>Políticas Ambientales</b>	
Ramón Fogel	97

## II. LECTURAS POLITICAS

<b>Gobierno de Lugo: ¿escenario de construcción de alternativas?</b>	
Marielle Palau	119

<b>La situación política y las tareas principales para el gobierno de Lugo</b>	
Gabriel Espínola	131



<b>Fernando Lugo y la lucha por la superación del Estado Oligárquico en Paraguay</b> Ignacio González Bozzolasco	145
<b>Los Pasos Perdidos</b> Hugo Richer	161
<b>Política de defensa paraguaya: los desafíos en el gobierno de Lugo</b> Gustavo Torres y Ana De Maio	173
<b>III. DIMENSION SOCIAL Y CULTURAL</b>	
<b>La cultura paraguaya desde el ‘ya no’ al ‘todavía no’</b> Bartomeu Melià	199
<b>Los pliegues en el Gobierno Lugo: Políticas de género, cuerpos e identidades sexuales</b> Elizabeth Duré	215
<b>El gobierno de Lugo frente a la cuestión indígena</b> Oscar Ayala Amarilla	227
<b>La necesaria democratización de las comunicaciones</b> Diego Segovia	239
<b>Políticas culturales en Paraguay: un desafío urgente y necesario</b> Blas Brítez	255
<b>Asistencia del Estado en las periferias urbanas</b> Abel Irala	273
<b>Pocos avances y muchas deudas históricas de la política social paraguaya en un contexto de cambio</b> Elba Núñez	285
<b>Glosario</b>	303

## PRESENTACIÓN

Pensar la realidad de nuestro país. De dónde venimos, dónde estamos y hacia dónde vamos, y, tan importante como esto, hacia dónde queremos ir. Transitar estos interrogantes con los instrumentos que ofrece el pensamiento crítico es el esfuerzo en el que se han embarcado los autores de los diversos escritos que conforman este libro.

Sin lugar a dudas, estamos siendo partícipes de un momento histórico para el Paraguay, en el sentido que el largo ciclo hegemónico por el Partido Colorado concluyó con las elecciones presidenciales del 2008, dando lugar a la sustitución de ese partido por un nuevo grupo gobernante, encabezado por Fernando Lugo. Este hecho ha sacudido el aletargado proceso político en el cual se desgastaba la sociedad paraguaya, desatando una crisis por la hegemonía dentro del propio bloque dominante, a la par de haber estimulado un mayor esfuerzo y una más activa participación por parte de los partidos de izquierda y los movimientos sociales, iniciándose, aunque aún tímidamente, un debate ideológico y programático en el país. .

El Paraguay ha entrado en un proceso de transición. Hacia dónde transitamos aún está por verse, dependerá de las acciones de una enorme multiplicidad de actores, que interactúan tanto dentro como fuera del país. La única certeza quizá sea que lo que viene será distinto, será una nueva realidad, mejor o peor en relación al presente, pero indudablemente diferente. Es esta compleja coyuntura, donde el fin y el principio se entremezclan, donde lo viejo y lo nuevo se confunden en la realidad cotidiana, la que hace imperiosa el esfuerzo analítico, la paciente deconstrucción de la realidad en sus diversos ámbitos, para entender mejor el

proceso en el que estamos y las oportunidades que se nos presentan.

El libro analiza la coyuntura, pero sin perder de vista las condiciones estructurales que la determinan, por lo que en cada texto se revisan, en menor o mayor medida, los elementos históricos que han conformado nuestro presente, y que constituyen la herencia económica, social, política, cultural y ambiental, que recibe el nuevo gobierno y sobre la cual debe actuar. Un inventario de esta herencia es condición necesaria para una rigurosa evaluación del presente y la previsión de escenarios futuros.

Realizada esta tarea, los autores se enfocan sobre estos primeros 16 meses\* de la nueva administración gubernamental, señalando lo hecho y lo no hecho en este tiempo, las nuevas dinámicas que se han desarrollado en cada ámbito de análisis, y las implicancias y resultados que emergen a partir de lo anterior.

Finalmente el desafío planteado a los autores y sobre el cual han puesto un acento especial, es la necesidad de ir dibujando el modelo alternativo de país que necesitamos construir, y para ello, cuáles son las políticas y las propuestas que se deben impulsar, tanto desde el gobierno como desde la sociedad, en los años que restan al actual período presidencial. Esta visión de futuro, conectada al presente a través de las propuestas de intervención, es un insumo esencial para la ciudadanía en general y los movimientos sociales y políticos en particular, para ir profundizando el proceso de cambio ya iniciado.

Coyuntura y estructura, pasado, presente y futuro, crítica y propuesta, razón y compromiso, desencantos y esperanzas, realidad y alternativas, son los elementos integrados en las páginas de este libro, los que le otorgan su riqueza y utilidad, para pensar e interpelar nuestra realidad y nuestras acciones, para replantear la práctica y las formas de participación, de modo a dar mayor fuerza y efectividad a las mismas.

---

\* Por la importancia de ciertos hechos ocurridos en enero de 2010, algunos autores agregaron datos relevantes de este período en sus artículos.

Sin dudas este aporte es limitado e inacabado, frente a la enorme complejidad y las incesantes dinámicas de la propia realidad, por lo que serán necesarios permanentes y renovados esfuerzos en esta tarea, incorporando miradas, puntos de vista y propuestas de cada sector que anhela y se embarca en la construcción de ese Paraguay incluyente, justo y solidario por el que apostamos.

Nuestro más profundo deseo es que este material estimule el diálogo y el debate, la reflexión y la crítica, incluso hacia los análisis y propuestas desarrollados en las páginas que siguen. La confrontación de ideas entre sí, y aún más con la propia realidad a través de la práctica, es condición necesaria para que el pueblo vaya siendo el hacedor principal de su destino.

Luís Rojas Villagra  
Coordinador  
BASE Investigaciones Sociales



## INTRODUCCIÓN

Durante estos últimos meses del gobierno de Fernando Lugo, nos hemos encontrado con una realidad que ha sorprendido y no deja de sorprender por su contundencia y su eficacia: la creación de una “agenda única” por parte de los medios masivos de comunicación.

Yo no creo que en algún país occidental se pueda dar una explosión informativa que vaya dirigida de una manera tan clara – sin disimulos, incluso- a desacreditar, echar por tierra y devaluar un proceso apenas iniciado, en un país totalmente destruido por tantos años de desgobierno y de ausencia de un Estado real. Incluso, durante el “golpe” en Honduras, se oyeron algunas emisoras y diarios que se opusieron a la ruptura de la democracia a costa de ser perseguidos, torturados y cerrados (Radio Globo, Canal 36, Diario El Libertador, entre otros).

En nuestro país pocas voces, pocos escritos, pocas imágenes, dan una visión real de lo que sucede, a no ser que se busquen en Internet ([Jakueke.com](http://Jakueke.com), [TeleSURtv.net](http://TeleSURtv.net), [ipparaguay.com.py](http://ipparaguay.com.py)) palabras libres y sin intereses con la oligarquía mediática del Paraguay.

Por eso es refrescante y urgente este libro que me atrevo a presentar, un análisis sereno, cuerdo y basado en la realidad, que no busca ni privilegios económicos, ni vueltas a situaciones de corrupción, clientelismo y opresión que ha vivido con tanta fuerza nuestro pueblo, especialmente los más pobres, los campesinos y los dejados durante siglos: los indígenas.

Evidentemente a la hora de analizar la realidad no podemos olvidar las mediaciones que, a veces, están muy condicionadas por los intereses particulares. No es el caso entrar en el debate de la objetividad o la imparcialidad en los análisis, pero la discusión

sobre este tema es lo que va a dar credibilidad a todos los estudios que hoy, en un ambiente tan enrarecido y lleno de prejuicios, estamos realizando.

Este trabajo no puede escapar del debate, en la imparcialidad se juega la profesionalidad y la credibilidad. La *imparcialidad*, no la *objetividad*, es lo que marca. Todos tenemos nuestro punto de vista, nuestra ideología, nuestra perspectiva frente a los acontecimientos, pero necesitamos de gente –de periodistas, de analistas- que sepa situarse, observar y llegar a conclusiones que, si es necesario, cuestionen sus propios posicionamientos.

“Todo hecho periodístico pertenece al escenario del debate y de la puja en torno al poder, porque lo defiende, lo avala, lo sustenta o lo justifica, o porque lo cuestiona y hasta trabaja por su destrucción, para su reemplazo o para su modificación”<sup>1</sup>. Y esta es la realidad con la que nos encontramos y la que debemos contrastar: ser capaces de descubrir entre líneas la realidad y darle el lugar que le corresponde; ser capaces de no dejarse llevar por corrientes, “globos sonda”, campañas o “confabulaciones” que, sin llegar a la paranoia, están presentes en el cada día desde que el Sr. Lugo entró en la palestra política y llegó a desbancar sesenta años de “dictadura de partido”.

No quisiera que esta introducción se convierta en una clase de periodismo, pero con qué ganas, sobre todo después de leer los buenos análisis y las buenas propuestas de los colaboradores, necesitamos volver a la esencia de los que hemos creído, qué es el periodismo. Aquello que hemos soñado los que somos periodistas por vocación, aún a riesgo de bordear la libertad de expresión; el periodismo no lo puede ejercer cualquiera, porque se convierte con rapidez en pseudoperiodismo, ese tipo de periodismo que no es tal, sino vocero de grupos de poder que no han podido concentrar los medios en solo uno o dos grupos, pero sí han conseguido concentrar la opinión, e intentado convertir en

---

<sup>1</sup> Ego Ducrot, Víctor “Coca-Cola ‘NO refresca mejor’”. *Agencia Periodística del Mercosur, APM*. 2 de diciembre de 2004.

*opinión pública* lo que es opinión de un sector parcializado por los intereses empresariales.

Es necesario volver a un periodismo serio, que se sienta de verdad un “servicio social”, un servicio al bien común de la democracia, la libertad y la igualdad. Un periodismo comprometido con la verdad, y unos periodistas que no sean voceros de sectores de poder ya conocidos de sobra por sus actuaciones<sup>2</sup>. “Por regla general, la actividad periodística se hace eco de lo que otros denuncian, dicen o declaran. Pero falta trabajo personal del periodista, búsqueda de noticias propias a extraer de todos los ámbitos. No confundamos *información* con *periodismo*, eso que se presenta como periodismo (...), que consiste en repetir lo que otros dicen, en trasladar datos o declaraciones a los ciudadanos, leer comunicados de prensa, “fundir” teletipos (*hurgar en Internet, añado yo*) hacer que filtraciones interesadas (pero no todas sino las que convengan a la línea editorial del medio) pasen por investigación. Todo eso es información pero no periodismo, es pseudoperiodismo, para desarrollarlo no hace falta ser universitario, todo lo contrario, los universitarios críticos, inteligentes, tienen poca cabida en este contexto. Todo periodismo exige trabajo propio, originalidad”<sup>3</sup>.

Quizás se debería volver a entrar en el debate de la ética periodística, un debate que se acalló demasiado rápido en nuestro país; quizás sea necesaria una autorregulación de los medios porque “dejar que ese poder (*el de la comunicación*) actúe a su antojo, como le gusta al liberalismo más acérrimo, es un modo seguro de poner coto a las libertades individuales, que se verán impotentes para resistirse a la fuerza homogeneizadora de los medios de comunicación globalizados (...) (*unas empresas periodísticas*) en manos de las empresas de comunicación (...) raramente antepondrán el interés público a sus propios intereses.

---

<sup>2</sup> Llama inmensamente la atención ver u oír a quién los periodistas pasan el micrófono, a quiénes hacen protagonistas de la noticia, a quiénes dan oportunidad de expresarse: a los personajes que durante años han reducido el país a un patio de propiedad privada donde enriquecerse, dar golpes de Estado, o reírse de los más pobres...

<sup>3</sup> Reig, Ramón 2000 *Periodismo de investigación y pseudoperiodismo* (Madrid: Ediciones Libertarias) p.124

<sup>4</sup> Colaboración. “Ética de los Medios” Artículo de Camps, Victoria 2004 *Instituciones*,



No podemos permitirnos ese “dejar hacer”, en el fondo irresponsable y contraproducente para los valores constitucionales y democráticos”<sup>4</sup>. Quizás sea necesario revisar qué se enseña en las facultades de Ciencias de la Información, lo cierto es que algo hay que hacer para que el periodismo, el auténtico trabajo de información y de profundización, vuelva desde nuevos parámetros que permitan recuperar la credibilidad en los diarios y radios (que no existen por sí solos, sino que son nombres y apellidos concretos), porque actualmente muchas veces se siente vergüenza de pertenecer a un colectivo que no ha sabido mantener su independencia y su saber hacer, frente a las presiones (directas o indirectas) de las personas y empresas dueñas de los medios de comunicación masivos.

Necesitamos información veraz, imparcial, que permita a los ciudadanos convertir nuestra democracia en algo más que ir a votar (con toda la corrupción, presiones, compra-venta que conlleva) cada equis años. La gente debería conocer lo que pasa en el país y también en el mundo (romper ya con la casi exclusividad de agencias norteamericanas a la hora de analizar lo que está pasando en Latinoamérica, sobre todo en el sur) para que así deje de aparecer la prensa, la radio y la televisión –insisto los que trabajan en los medios- como “lacayos” de unos intereses que no son los de la mayoría, sobre todo de la mayoría empobrecida y alienada por la presión de los “politiqueros”, “caudillos” y gente de esa ralea que ha llevado a nuestro país a la postración en que se encuentra.

Esperemos que este libro “Gobierno Lugo. Herencia, gestión y desafíos” llegue a ser un texto que ayude a un análisis a los mismos periodistas, a la ciudadanía, a todos aquellos que quieren conocer, para poder opinar, para poder vivir en libertad, y poder actuar en consecuencia a la realidad.

Si algo sobresale en los artículos de esta obra, es la capacidad que han tenido los autores de, a partir de una realidad terriblemente

---

*agencias y mecanismos de supervisión mediática* (Barcelona: Editorial Gedisa) p. 248

dura en todos los ámbitos, no caer en las fidelidades trasnochadas, ni en el derrotismo del “así nomás”, sino de ofrecer alternativas, caminos que deben aún no sólo recorrerse (sería demasiado fácil), sino trazarse, en una nación-sin Estado como ha sido la nuestra hasta ahora.

La economía, la cultura, los indígenas, la mujer, los campesinos, la comunicación, gestión, políticas sectoriales, movimientos sociales, quizás con la ausencia de un artículo crítico sobre la actitud de la Iglesia Católica (queramos o no un poder fáctico que está ahí), han trazado una reflexión que nos lleva al valor de cualquier investigación: no quedarse en el “qué está pasando” o “por qué está pasando” sino “qué podemos hacer”, “cómo es posible hacerlo”.

Como nos dice Idilio Méndez Grimaldi en su artículo Batalla contra el Imperialismo, la Oligarquía y la Corrupción: “El pueblo premia a los gobernantes valientes. Los timoratos deben ir a sus casas”. Toca este nuevo año que empieza con la estupenda noticia de la liberación de Fidel Zavala, agarrar al toro por las astas y efectuar la ruptura con el sistema anterior; iniciar una nueva andadura destapando todo lo que ha hundido al país y hecho sufrir al pueblo de una manera inimaginable; encarcelando a los estafadores de ilusiones y de vidas, y recuperando la plata de todos los ladrones que durante años han alienado a los humildes y, sobre todo, creando ámbitos de comunicación, cultura y desarrollo, que otorgue herramientas a los jóvenes del siglo XXI para no repetir los errores criminales de quienes hacen una política decimonónica, trasnochada y basada en el prebendarismo, la corrupción y el saqueo.

Toda reflexión seria, y ésta lo es, nos permite avanzar en los caminos de la libertad, conocer cuándo los delitos son de “lesa humanidad” y que la acción conjunta, la unión de los movimientos sociales, es la única manera de desbancar a los partidos tradicionales que basan su existencia en las elecciones y en, sin ningún escrúpulo, dejar luego al pueblo hundirse en el dolor, la ignorancia y la pobreza.

Sólo me resta animar a los organizadores de este volumen, para que se repita dentro de un tiempo; y dejar constancia de mi fe en los cambios que se van generando en el trabajo por la nueva Comunicación, el trabajo de la SICOM, el desarrollo de la carrera de Comunicación para el Desarrollo, el apoyo a las auténticas radios comunitarias y a los grupos sociales que van creciendo en conciencia y participación.

Antoni Miró  
Sacerdote

Lic. en Ciencias de la Información

# **I. ECONOMIA Y DESARROLLO**

## **Batalla contra el Imperialismo, la Oligarquía y la Corrupción**

*Idilio Méndez Grimaldi\**

Con la victoria de Fernando Lugo y la alianza de partidos y movimientos políticos y sociales del 20 de abril de 2008, se puso en marcha la verdadera transición hacia la democracia en Paraguay. En muchos países de América Latina esa transición había comenzado en 1989, con el derrumbe del imperio soviético, simbolizado con la caída del Muro de Berlín, que marcó el final de la guerra fría. “Ganó Occidente”, más precisamente Estados Unidos, y se impuso el evangelio del libre mercado o neoliberalismo en todo el orbe.

Pero el 20 de abril no sólo había comenzado la transición en el Paraguay, sino que también se habían sepultado seis décadas de gobiernos colorados, de los cuales 35 años bajo la tiranía de Stroessner. Los casi 20 años posteriores fueron administrados por los herederos políticos de Stroessner; por la misma oligarquía que se forjó bajo la doctrina anticomunista del dictador, prohijado por los Estados Unidos en el marco de la guerra fría y el criminal Plan Cóndor.

Stroessner fue derrocado en 1989 porque su economía era “anacrónica”, no porque era un dictador o porque no se respetaban los derechos humanos. La economía dirigista, estatista, proteccionista y a la vez corrupta, fue reemplazada por una economía de libre mercado, por el neoliberalismo, más corrupto aún, de tal modo que el excedente potencial económico de la nación fue puesto a disposición de las transnacionales. Al mismo

---

\* Investigador y periodista. Docente Universitario. Autor del libro: *Los Herederos de Stroessner*.

tiempo, los recursos públicos y el capital privado nativo empezaron a ser drenados a las cuentas de las corporaciones y de los oligarcas en los paraísos fiscales. Se hizo tal cual como diseñaron -a inicios de la década del 70- aquellos que escriben la historia de la humanidad en las últimas décadas, como la Comisión Trilateral de los Rockefeller, los Brzezinski o los Kissinger. Impusieron lo que se denomina el Consenso de Washington o Neoliberalismo o Capitalismo Salvaje, mediante la desregulación total de la economía.

La aplicación de las recetas neoliberales se inició en Paraguay a partir del gobierno del general Rodríguez, y se profundizó bajo el gobierno de Wasmosy, quien, amparado en la impunidad, se alió a las transnacionales del sector financiero y se originó así un proceso de saqueo sin precedentes en el sector bancario y en toda la administración pública.

Pretextando el saneamiento de la economía, bajo el gobierno de Wasmosy se desvalijó el Banco Central, que entre 1995 y 1998 perdió 1.300 millones de dólares, más del 10 % del PIB. Según el informe de la Contraloría de la República de 1999, entre 1995 y 1999 el Estado fue esquilado por 10.000 millones de dólares, mediante los robos escandalosos en las empresas públicas, en los ministerios y entidades descentralizadas, así como en los famosos procesos de privatización, amén de los atracos en los bancos.

El botín era tan grande, que se produjeron tremendas peleas en el seno del Partido Colorado, como aquella confrontación entre el general Lino Oviedo -gerente del fraude electoral de 1992 en la interna colorada- y el presidente Juan Carlos Wasmosy, que tuvo su epílogo sangriento en el marzo paraguayo de 1999, con el asesinato del vicepresidente Luis Argaña y el derrocamiento del gobierno de Raúl Cubas.

El gobierno de Luís González Macchi, títere de las transnacionales y de los poderes fácticos locales, que reemplazó al de Cubas Grau, fue más desastroso aún. En aquel período, entre 1999 y 2003, el Paraguay ingresó en un período de anomia, que se caracterizó por la depresión colectiva generada por el aumento

de los privilegios escandalosos de unos pocos y la marginación de las grandes mayorías.

En 1995, cuando se inició la crisis financiera, el ingreso per cápita estaba situado en torno a los 1.750 dólares. La calidad del nivel de vida de los paraguayos se venía degradando y en el 2002 el ingreso por habitante ya era de apenas 900 dólares, consecuencia directa de las recetas neoliberales y la tremenda corrupción.

En ese mismo período, el Paraguay se sumergió profundamente en la pobreza. Antes de la entrada del neoliberalismo, apenas acabado el régimen de Stroessner, la pobreza estaba en torno al 20%. En el 2002, según estadísticas oficiales, la pauperización ya había alcanzado al 40% de la población, en tanto la pobreza extrema también se había duplicado, pasó del 10 al 20%. Según datos de UNICEF del año 2003, del total de pobres en Paraguay, 1.277.076 eran niños y adolescentes menores de 18 años, que representaban el 54% de la población carenciada, de los cuales el 19%, de 5 a 17 años, no asistía a una institución educativa.

Con estos indicadores, Paraguay ya era virtualmente una nación fallida. La nación rebelde que soñaron los patriotas de Mayo estaba asediada, una vez más, bajo el imperio de los cipayos que entregaron los intereses de la Patria a los corsarios del neoliberalismo. Pero los políticos conservadores niegan sistemáticamente que la degradación de las condiciones de vida en Paraguay haya sido el resultado de la aplicación del neoliberalismo, del capitalismo salvaje, tratando de confundir a la opinión pública sobre los verdaderos responsables de este desastre.

En ese sentido, Nicanor Duarte Frutos, el primer presidente colorado pos-stronista de extracción popular(2003-2008), ex ministro de Educación de Wasmosy y González Macchi, no varió el menú de corrupción de sus antecesores. Por el contrario, la política económica neoliberal aplicada por su gobierno precipitó la huída de miles de paraguayos al exterior. Nunca en la historia independiente del Paraguay se produjo una explosión migratoria, una diáspora tan grande de paraguayos como en la época de Nicanor. A inicios de esta década, se estima que más de 200 mil paraguayos huyeron a España y otros tantos miles a Argentina,

donde históricamente vive la mayor colonia de paraguayos residentes en el exterior, calculada por encima de los 1.000.000 de compatriotas. Paradójicamente, esos mismos paraguayos son los que salvaron al gobierno de Nicanor con millones de dólares remesados anualmente en esos años.

A pesar de su esfuerzo por congraciarse con los conservadores y reaccionarios, su discurso agresivo lo confrontó con un sector de la oligarquía, liderado principalmente por el director propietario del diario ABC Color, Aldo Zuccolillo. En un intento por aplicar el progresismo en la praxis política de su centenario partido Colorado, Nicanor -que vio abortada su intención reeleccionaria al no prosperar la convocatoria a una Constituyente- promovió a su ex ministra de educación, Blanca Ovelar, para ocupar la silla presidencial. Nicanor se enfrentó a su ex vicepresidente y aliado de Estados Unidos, Luis Castiglioni, quien denunció un “monumental” fraude electoral en la interna partidaria que colocó a Ovelar como candidata por el Partido Colorado.

Este desastroso escenario interno partidario, más el tremendo desgaste causado por el neoliberalismo al Partido Colorado, fue aprovechado por la oposición con Fernando Lugo a la cabeza. Si durante la guerra fría fue instrumentado por Estados Unidos para combatir a los comunistas, el Partido Colorado de Stroessner fue usado después para la aplicación de las recetas neoliberales. Más que por el carisma de Lugo y la unidad de la oposición, incluyendo a los liberales -eternos cooperadores de los colorados- la derrota del Partido Colorado fue el precio pagado por la aplicación del neoliberalismo en Paraguay. La inmensa mayoría de paraguayos quería algo diferente. No más colorados stronistas en el poder, era la consigna en cada rincón del país.

La corrupción y el neoliberalismo acabaron con la hegemonía del partido Colorado. Sin embargo, atribuir la derrota del coloradismo solamente a estos factores es una ingenuidad. La decisiva intervención de algunos organismos ligados a la CIA, la central de inteligencia de Estados Unidos, fue determinante. El más claro ejemplo es la participación de *International Foundation for Election Systems* (IFES). “Dos colombianos fueron, tal vez sin saberlo, los grandes responsables de la transparencia electoral durante la



jornada del domingo último, en la que Fernando Lugo resultó ganador. Se trata de Emma Mejía, ex canciller de Colombia y jefa de la misión de observadores de la Organización de Estados Americanos (OEA), y de Andrés Pastrana, ex presidente de Colombia y director de IFES (Fundación Internacional para Sistemas Electorales)”, señalaba el ultraconservador rotativo ABC Color en una de sus páginas, el 24 de abril de 2008.

El Plan Colombia, concebido como la ingeniería política y militar de penetración y dominio de América del Sur por parte de Estados Unidos, se materializó bajo el gobierno de Pastrana. Éste y su ex canciller Mejía, aseguraron conteo transparente de votos para Presidente de la República, no así para el Congreso. De modo que Lugo quedó solo, con un Parlamento conservador, anacrónico, con mayoría colorada, para impedir cualquier intento del presidente de modificar la estructura social oligárquica proimperialista.

Los observadores internacionales impidieron a Juan Manuel Morales -un tráfuga stronista y ex agente del Grupo de Acción Anticomunista, GAA- presidente del Tribunal Electoral, materializar el fraude contra Lugo, no así en la elección de congresistas. Esa es la razón fundamental por la cual los colorados stronistas aceptaron su derrota electoral, porque quedaba la posibilidad de iniciarle un juicio político a Fernando Lugo meses después de haber asumido el Poder Ejecutivo, ante la abrumadora mayoría conservadora en el Congreso.

## **Un país en ruinas**

Influenciado por algunos padres de la Teología de la Liberación, como Gustavo Gutiérrez y Leonardo Boff, Lugo asumió la difícil tarea de refundar la nación el 15 de agosto de 2008, tras la ruina dejada por los colorados. Altísimos niveles de corrupción en la administración pública, con mafias de narcotraficantes y contrabandistas -que alquilan jueces y fiscales cuando las circunstancias lo requieren- que financian a ciertos sectores de los partidos políticos tradicionales, en medio de una arrolladora e impune expansión de las multinacionales de los agronegocios a expensas del campesinado pobre y el medio ambiente, fueron

los elementos que alfombraron el sendero de bienvenida al gobierno de Fernando Lugo.

El ex obispo católico, apenas asumió la responsabilidad gubernamental, debió implementar de inmediato dos tareas fundamentales:

1. Construcción de una alianza más o menos fiable dentro del Congreso que le permitiera cierta gobernabilidad.
2. Demolición del antiguo régimen corrupto y criminal.

La realización del primer punto dependía de la habilidad política de Lugo y sus colaboradores, aún cuando eran perfectamente previsibles las tremendas dificultades para avanzar hacia acuerdos mínimos con un Congreso ultra conservador y corrupto. El Partido Colorado, el Unace del general Oviedo y algunos componentes de la ultraderecha liberal y del neoliberal Patria Querida, constituyen una inmensa mayoría en el Congreso, capaz de aplastar cualquier atisbo democrático con acento en la justicia social y de combate a la corrupción. No obstante, Lugo fue sorteando a los tumbos esta tremenda dificultad.

Sin embargo, el presidente dudó (y seguía dudando mientras se escribían estas líneas) para combatir frontalmente la corrupción y el crimen organizado. A pesar de su promesa electoral, no ordenó ninguna auditoría general de la administración del Estado y por lo tanto cargó con todo el bagaje de corrupción de la administración colorada, como mínimo de los últimos 19 años pos-stronistas.

Dejó escapar una extraordinaria oportunidad para recuperar los cuantiosos recursos del Estado robados tan impunemente por los gobernantes colorados y sus aliados. Ni siquiera intentó ubicar las cuentas de ultramar de los grandes ladrones, en los paraísos fiscales. No controló o no quiso controlar Aduanas ni la Superintendencia de Bancos, dos instituciones clave para monitorear el flujo de capitales de las mafias transnacionalizadas, quizás porque afectaría el corazón del sistema financiero nacional.

Bajo los 15 primeros meses del gobierno de Lugo, solo se registraron algunos fogonazos contra la corrupción, como aquella serie de destapes en la Dirección de Puertos, en que uno a uno,

antiguos funcionarios colorados fueron a entregar su aporte al nuevo administrador, un liberal aparentemente honesto -Albino González- que documentó toda la zaga y llevó a los estrados judiciales a los corruptos. En el Ministerio de Relaciones Exteriores cayeron igualmente otros funcionarios corrompidos, así como en la binacional Itaipú, donde se pescó al mismísimo ex director bajo el gobierno de Nicanor, su brazo derecho, Víctor Bernal, luego senador de la República.

Después, casi nada. Lugo no pudo luchar contra la corrupción en algunas instituciones claves como Yacyretá y Aduanas, donde los diferentes métodos de corrupción seguían campeando. Las viejas estructuras burocráticas y corruptas, obviamente, quedaron intactas. Ciertos funcionarios no hicieron otra cosa que seguir recaudando para su propio beneficio y con seguridad para algunos nuevos altos cargos que venían con el gobierno de la Alianza.

Lugo se vio forzado a entregar ciertas áreas de la administración pública a cambio de gobernabilidad, probablemente por persuasiones -a través de terceros- de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional -tutor inconfundible del neoliberalismo- así como grupos de aliados políticos que dirigen prebendariamente determinadas instituciones públicas, como auténticas oficinas de empleo.

El ejemplo más patético lo constituye Aduanas, donde el ministro de Hacienda Dionisio Borda designó como director general a un incondicional suyo, el ingeniero Carlos Vidal Ríos<sup>1</sup>. Éste reemplazó a Margarita Díaz de Vivar, quien fue ejemplarmente leal al expresidente Nicanor Duarte.

El presidente Lugo recibió un informe pormenorizado sobre el flujo comercial entre Paraguay y varias naciones, en que quedaba demostrado fehacientemente que la corrupción no había menguado en Aduanas. Por el contrario, la tendencia marcaba el empeoramiento. Según datos de Aduanas de los Estados Unidos,

---

<sup>1</sup> Dionisio Borda sustituyó finalmente a Ríos a finales de diciembre del año pasado y nombró en su reemplazo al ex fiscal Javier Contreras, quien se desempeñaba como consultor de USAID. Contreras, es, además, cuñado del ministro del Interior, Rafael Filizzola.

en 2008 fueron enviadas mercaderías a Paraguay por valor de 1.545 millones de dólares. Sin embargo, Aduanas de Paraguay sólo registró el ingreso de mercaderías por apenas ¡367 millones de dólares! Es decir, había una diferencia de 1.178 millones de dólares. Aplicando un impuesto ínfimo del 10 por ciento, la evasión estaba en torno a los 141 millones de dólares, como mínimo, teniendo en cuenta únicamente el comercio bilateral con Estados Unidos.

“Ustedes no quieren cobrar impuestos. De 40 contenedores que ingresan por el Puerto de Paranaguá con destino a Paraguay, solo dos declaran en Aduanas de Ciudad del Este. El resto ingresa en frío”, señalaba Evandro Pintos, ex consejero comercial de la embajada del Brasil en Paraguay.

Este dato sobre el comercio con Estados Unidos es apenas una muestra, pues el comercio bilateral con otras naciones marcaba una tendencia similar. Aduanas guarda celosamente estos informes y solo fue posible hallar las estadísticas en el Banco Central, para comparar con los registros aduaneros de otros países. En 2009 las recaudaciones aduaneras seguían disminuyendo, por lo que sólo quedaba presumir que la corrupción se estaba acrecentando. Esta colosal evasión de impuestos afectaba al saliente gobierno de Duarte Frutos y al nuevo gobierno de Lugo. Demostraba claramente que nada había cambiado, por el contrario, las cosas iban empeorando. El forzado argumento de Aduanas fue, que la recaudación disminuyó a causa de la crisis internacional.

El presidente Lugo quedó paralizado. No ordenó ningún cambio estructural en Aduanas. No se trata simplemente de cambiar personas, sino de la estructura misma, mafiosa, que debía ser desmantelada para instalar una administración decente, decorosa, técnicamente impecable para combatir la evasión fiscal, el tráfico de armas, de drogas y las remesas de miles de millones de dólares a paraísos fiscales. Aduanas es el corazón del tráfico nacional e internacional de un país. Soslayar este dato es simplemente desconocimiento absoluto de la administración pública, como mínimo, o en el peor de los casos, mala fe. Por algo los colorados tenían a Aduanas como el principal botín de la administración pública, luego de los entes binacionales de Itaipú y Yacyretá.

## **National Endowment for Democracy (NED). Fundación Nacional para la Democracia de los EEUU**

El ministro de Hacienda Dionisio Borda -cargo que también desempeñó en los primeros años del gobierno de Nicanor- publicó “Notas para el debate electoral 2008” en la página de su ONG, denominada Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) como un pretendido aporte a las candidaturas presidenciales que en ese momento estaban en plena campaña electoral. Al final de esas “notas”, Borda agradecía a varias instituciones por su cooperación en la elaboración del citado material, entre ellas a la NED que significa en castellano Fundación Nacional para la Democracia de los Estados Unidos de Norteamérica.

Según el afamado periodista, escritor e investigador de la Red Voltaire, el francés Thierry Meyssan, entre otros investigadores, la NED es un organismo creado por la Agencia Central de Inteligencia (CIA) para penetrar los organismos de los Estados a través de diversos recursos. Y de Borda se podía presumir que estaba al servicio de intereses foráneos. Por un lado, mantenía la estructura corrupta en Aduanas, que beneficia al blanqueo de capitales de las mafias transnacionalizadas provocando graves evasiones impositivas, y por otro lado, aumentó dramáticamente la deuda externa paraguaya con más préstamos de los organismos internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, cuyas recetas económicas neoliberales se aplican en el país. Antes que aumentar las recaudaciones, Borda prefirió endeudar más al país.

El uso de una cadena de organismos, es un mecanismo que emplea la CIA para canalizar y filtrar fondos y apoyo político y estratégico a grupos y personas que promueven su agenda en el exterior, señalaba en un reciente artículo la analista venezolano-estadounidense Eva Golinger, al aludir a las operaciones de la CIA en todo el mundo. Además, gran parte del Estado paraguayo está controlado por USAID, la agencia de cooperación de los Estados Unidos, que también es acusada en varios países del mundo de estar al servicio de la CIA.

Una muestra de la política neoliberal de Borda es el proyecto de ley de concesión de varias rutas del país, presentado en forma conjunta entre el ministro de Hacienda y el ministro de Obras Públicas, Efraím Alegre. Estas rutas, principalmente la Ruta I que une Asunción con Encarnación y la Ruta II que va de Asunción a Coronel Oviedo, tienen financiación asegurada del Banco Mundial, por 74 millones de dólares, y del BID, por 134 millones de dólares, sin contar la contrapartida local. Estos créditos, que fueron contratados bajo el gobierno de Nicanor Duarte, están en plena ejecución y se viene utilizando para el mantenimiento de esas rutas que, sin embargo, los ministros Borda y Alegre pretenden concesionar a empresas privadas. El proyecto se halla en el Congreso.

En el sector financiero, las cosas tampoco cambiaron. El Banco Central del Paraguay (BCP), lejos de aclarar la evolución de las cuantiosas deudas de los bancos en liquidación, siguió frustrando la transparencia. El BCP había otorgado créditos por 700 millones de dólares, en carácter de auxilio financiero, bajo el gobierno de Wasmosy. Ese dinero no se ha recuperado ni en 20 %, porque gran parte fue remesado a las cuentas particulares de los gobernantes de turno y de los mafiosos financieros, en los paraísos fiscales, principalmente del Caribe.

Aún cuando se puede atribuir a la actual administración del BCP una relativa estabilidad monetaria, el modelo de gestión es el mismo en comparación a lo aplicado por los gobiernos colorados. El 1 de julio de 2009, el diario La Nación publicó que entre setiembre de 2008 y mayo de 2009 se fugaron del país 400 millones de dólares. “Esta fortuna corresponde a ahorros del público en los bancos y a dinero liberado por el BCP mediante la reducción de encajes para tratar de evitar la interrupción de los créditos bancarios al sector privado”, señalaba el matutino.

Entretanto, la Superintendencia de Bancos del BCP en absoluto denunció algún movimiento de capital de las mafias que lavan dinero en Paraguay bajo diversas formas de negocio, o simplemente usan el sistema financiero nacional como base de sus operaciones para remesar dinero del crimen organizado a los bancos off shore.

Por eso existen fundadas razones para desconfiar del Proyecto de Ley Antiterrorista, que so pretexto de combatir el lavado de dinero, sólo apunta a reprimir a los movimientos sociales, acusados de terroristas, bajo la nueva política imperial de Estados Unidos. El lavado de dinero está amparado principalmente por las transnacionales del sector financiero de los países desarrollados y su combate depende principalmente por eliminar el secreto bancario, uno de los fundamentos del capitalismo financiero.

## **El contraataque**

Con estos ejemplos, de algún modo se demuestra que Fernando Lugo sigue prisionero del viejo esquema corrupto y criminal de los colorados y de las multinacionales. Lugo no golpeó aún el corazón del sistema y las mafias empiezan a retomar la iniciativa, intentando derrocarlo por la vía que fuere. A pesar de sus limitaciones, es evidente que el presidente Lugo no está transigiendo con las mafias, con las viejas estructuras oligárquicas del país y con el imperialismo. Está impidiendo, de algún modo, el negocio fluido de las organizaciones criminales transnacionalizadas, cuyos tentáculos están profundamente enraizados en los poderes del Estado.

Lugo recibió la primera señal clara de que lo iban a golpear muy duramente, en la Semana Santa de 2009, cuando estalló la primera denuncia de paternidad en su contra. Siendo obispo emérito embarazó a una joven que pertenecía a su ex diócesis de San Pedro. Luego saltaron otros escándalos de igual tenor hasta bombardear por completo su débil flanco ético. A todo esto se sumaron las manidas acusaciones de haber prohijado a los supuestos secuestradores y asesinos de Cecilia Cubas, la hija del expresidente Cubas, y finalmente de proteger a unos supuestos seudoguerrilleros del Ejército del Pueblo Paraguayo.

Bajo el gobierno de González Macchi primero, luego de Nicanor Duarte, a Lugo ya lo habían investigado secretamente agentes de la Secretaría Nacional Antidrogas, Senad, por instrucciones de Castor Ibarra, un elemento de la agencia antidrogas de Estados Unidos, DEA y probablemente de la misma CIA. En aquellos años sólo hallaron algunos hijos de Lugo que hoy cobran tremenda

importancia en las páginas de los diarios conservadores. Pretendían envolver a Lugo en el tráfico de armas y drogas. No hallaron nada.

Pero la guerra frontal contra el presidente Lugo fue declarada poco días después de la negativa del gobierno de permitir la presencia de tropas norteamericanas para unos ejercicios militares denominados Nuevos Horizontes, que debían realizarse en territorio nacional en 2010. Paraguay está acompañando razonablemente la posición unitaria de la Unión de Naciones Sudamericanas, UNASUR -excepto Colombia- unión que se opone tenazmente a la presencia de bases y tropas norteamericanas en Colombia.

La negativa de Lugo al imperio norteamericano se produjo el 17 de setiembre de 2009, y el fuego de artillería pesada comenzó días después en el diario ABC Color de Aldo Zuccolillo, quien, aliado a los gremios de la producción (UGP), a los terratenientes de la Asociación Rural del Paraguay (ARP), empezó una campaña panfletaria respecto a la reforma agraria.

Con medias verdades, Zuccolillo atacó el intento de compra de tierras de un brasileño de apellido Teixeira, en el Departamento de San Pedro. El periodista Marcos Velázquez, quien fuera denunciado en el pasado por el colega Enrique Dávalos, de coimero, fue el pivote sobre el cual descansó la campaña de Zuccolillo, cuyos objetivos son dos: por un lado, pretenden debilitar políticamente a Lugo y por otro, intentan aniquilar el proceso de reforma agraria, evitando repartir tierras a los campesinos para favorecer a las multinacionales que usan las tierras para la producción de commodities, como la soja, de gran aceptación en el mercado mundial.

Tras el inicio del ataque mediático de Zuccolillo, se produjo el secuestro del ganadero Fidel Zavala, un rico hacendado de tercera generación, de filiación liberal, quien fue raptado en su hacienda en la zona de Concepción -un enclave de poderosos narcotraficantes protegidos por la DEA de los Estados Unidos- desde donde desapareció, presuntamente a manos del Ejército Paraguayo del Pueblo (EPP). Entonces la campaña mediática contra Lugo se redobló. Se acoplaron otros medios. A esa altura



ya era indudable la existencia de una escalada mediática y política con intenciones golpistas, teniendo en cuenta la confluencia y simultaneidad de varios factores.

Lugo ya no solo era pintado de corrupto por la prensa heredera del stonismo ante el intento frustrado de adquirir las tierras de Teixeira, sino cada vez se insinuaba con más insistencia, sobre su vínculos con el EPP. Este ejército de papel, que no es sino una entelequia, tiene supuestos vínculos con las guerrillas de las FARC de Colombia.

Es aquí donde cobra de nuevo vigencia el Plan Colombia. Es decir, se deben fabricar guerras, guerrillas, guerrilleros y terroristas, para justificar la presencia de tropas norteamericanas en territorio sudamericano o la intervención directa de USAID en los organismos del Estado, como la Fiscalía General del Estado y el Ministerio del Interior.

El martes 24 de noviembre de 2009 asesinaron cobardemente de 15 disparos, a Oscar Gaona Lanery. Estaba sentado en la vereda de su residencia cerca de las 22.00 en Yby Yaú, Departamento de Concepción, cuando fue encarado por dos sicarios, que sin mediar palabras le dispararon a quemarropa; en su mano derecha quedó un encendedor y en la izquierda, un pabito de cigarrillo sin encender. Los policías dijeron a la prensa que el crimen fue por encargo de los narcotraficantes que operan en la zona, por haber pasado datos a la policía sobre el EPP. La Fiscalía sin embargo, atribuía el crimen a un ajuste de cuentas, porque supuestamente Gaona era el administrador del narcotraficante Jarvis Pavao<sup>2</sup>, cuya estancia se halla en la zona.

Leal y con gran sensibilidad social, ecologista y defensor del campesinado, conocí a Gaona a finales de la década del 90, cuando realizaba trabajos de investigación periodística en aquella región liberada por narcotraficantes, amparados por los servicios secretos de Estados Unidos. En una ocasión debía realizar, con ayuda de Gaona, una entrevista a un supuesto comandante

---

<sup>2</sup> Este artículo fue redactado antes de la detención del narcotraficante Jarvis Pavao, la cual puede tener repercusiones de importancia para el país.

guerrillero, cuyo nombre de guerra era Pedro. Sin embargo, la entrevista no se pudo realizar.

Meses después, en el 2000, el “comandante Pedro” apareció liderando una banda de asaltantes que se alzaron con 11 millones de dólares en el aeropuerto Silvio Pettirossi, bajo el amparo del ministro del interior de entonces, Walter Bower. El diario La Nación había realizado una pormenorizada investigación del asalto.

El “Comandante Pedro” resultó ser Roberto Bachilet, un ex integrante del Ejército Revolucionario del Pueblo de Argentina, que peleó la guerra sucia durante la dictadura militar argentina. Es decir, Gaona conocía de los preparativos de las “guerrillas”, bajo el amparo de los narcotraficantes de la zona, que venían infiltrando las organizaciones campesinas.

La zona de Concepción está estrictamente monitoreada por las agencias norteamericanas, supuestamente para controlar y combatir el narcotráfico, por ser dicho Departamento, junto a Amambay, la ruta privilegiada de los narcotraficantes. Una de las bases de operaciones de la DEA, con instrumentos de última generación, se halla en Pedro Juan Caballero. Sin embargo, los grandes narcotraficantes nunca son apresados, acá ni en Estados Unidos.

Un conocido ganadero de la región visitó a Pavao en su estancia, en noviembre de 2009, para proponerle la eliminación física de cada uno de los integrantes del EPP. El mafioso brasileño espetó: ¿Cuál es el negocio para nosotros? En setiembre de 2009, por instrucciones del presidente Lugo, el jefe de narcóticos de la Policía, comisario José Dolores Amarilla, debía detener a Pavao en su estancia, en Yby Yau. Sin embargo, la información se filtró y Amarilla acusó directamente al fiscal antidrogas, Francisco de Vargas, de haber facilitado la fuga del narcotraficante. La unidad fiscal antidrogas, así como la fiscalía antisequestro, están dirigidas por técnicos y agentes al servicio de USAID.

Desde el fallido intento de detención de Pavao se produjeron cinco asesinatos, entre ellos el de Gaona, así como de toda una familia,

incluyendo un niño de tres años, en carácter de represalia. Era una “limpieza” por encargo del mafioso.

Sin embargo, agentes de la Secretaría Nacional Antidrogas acusan al comisario Amarilla de haber filtrado él mismo la información para evitar la detención de Pavao, “trabajo” por el cual habría cobrado, al dejar al descubierto a sus informantes.

Previo a estos sucesos, se produjo el crimen horrendo de toda una familia que sacudió a la opinión pública del país. La esposa y dos hijas del comisario Edgar Salcedo fueron quemadas vivas en su propia residencia en Ñemby, en represalia por un operativo de decomiso de 200 kilos de cocaína en el Chaco. Edgar, junto a su hermano el comisario Ramón Salcedo, habían incautado dicho cargamento y solo declararon 10 kilos. La mercadería habría pertenecido al narcotraficante Líder Cabral y el decomiso de la droga fue una estratagema de su contrincante, el otro narcotraficante “buscado por la DEA”, Pingo Soligo.

¿Qué significa todo esto? Los narcotraficantes están echando raíces en Paraguay, ya sea por lenidad o complicidad de la DEA de los Estados Unidos y de los organismos de seguridad del Estado paraguayo. Estos narcotraficantes dan amparo a los secuestradores del EPP, que a la vez realizan proclamas izquierdistas. Una exquisitez de la CIA, que solamente pueden comprender quienes han leído la historia de crímenes y conspiraciones de este organismo de espionaje y sabotaje de los Estados Unidos, desde su creación por Harry Truman en 1947.

El presidente Evo Morales de Bolivia cortó de raíz este tipo de conspiraciones, al expulsar al embajador de los Estados Unidos y a todos los agentes de la DEA del territorio boliviano, quienes evidentemente se dedicaban a desestabilizar la República. ABC Color, con Roque González Vera como cronista, alentaba en forma permanente la secesión de Bolivia a finales de 2008. Morales superó un intento de insurrección civil. Cuando fueron expulsados los norteamericanos, volvió la paz, la prosperidad y la tranquilidad para toda la zona de Santa Cruz, epicentro de graves confrontaciones entre hermanos bolivianos en el pasado.

## Zuccolillo y el derrocamiento de Lugo

Aldo Zuccolillo, un incondicional hombre del imperialismo norteamericano, estaba encabezando toda la campaña de derrocamiento de Fernando Lugo. Amén de los artículos periodísticos llenos de intriga, de provocación, Zuccolillo produjo varios editoriales en los cuales instaba directamente al golpe de Estado. Como ejemplo se citan dos columnas editoriales, del 16 y el 19 de noviembre de 2009. El editorial del 16 sugiere “como experiencia aplicable (en Paraguay) lo ocurrido en Honduras”, donde se produjo un golpe de Estado promovido bajo el amparo del gobierno de los Estados Unidos, para instalar el gobierno títere de Roberto Micheletti, tras ser derrocado el presidente constitucional Manuel Zelaya.

El 19 de noviembre, Zuccolillo publicó otro editorial en que interpreta que el derrocamiento y asesinato de Salvador Allende en 1973 en Chile fue para defender las instituciones democráticas contra el marxismo. *“Igual cosa podría suceder en nuestro país si el presidente Lugo se empeña en imponer al pueblo paraguayo un modelo político autoritario, extraño a su identidad republicana, semejante al que quiso imponer en Chile Salvador Allende”*, señalaba el editorial. Es decir, Zuccolillo sugería el derrocamiento de Lugo y el posterior magnicidio como medida pragmática para “salvar la República”.

No cabe duda que esta campaña mediática de Zuccolillo, que estaba poniendo toda la carne en el asador, es por instrucciones de intereses imperiales. Bajo el nuevo gobierno de Barack Obama, Estados Unidos pretende salir de la grave crisis financiera de 2008, que afectó los cimientos de su economía y de su existencia como país imperial. Estaba empezando a aplicar una política imperial agresiva en todo el mundo, especialmente en Latinoamérica, para tratar de recuperar el “terreno perdido”.

El historiador norteamericano Webster G. Tarpley indicaba en una entrevista en noviembre de 2008 a Deep Journal, que Obama es mucho más peligroso que George Bush. Tarpley, que publicó un libro denominado, “Obama: un golpe post-modernista, la creación de un candidato manchuriano”, advertía claramente al electorado

norteamericano y al mundo, que detrás de Obama estaba Zbigniew Brzezinski, el padre fundador del neoliberalismo junto a David Rockefeller y Henry Kissinger. Y Obama está demostrando ser más peligroso que Bush, con el derrocamiento de Zelaya, el acoso permanente a gobiernos democráticos no alineados a Washington y sobre todo, por el reforzamiento del Plan Colombia, con la instalación de siete bases militares en Colombia, con la clara intención de obstaculizar el proceso de liberación de Latinoamérica de sus viejas ataduras imperiales norteamericanas y europeas.

Es en ese marco donde hay que razonar la nueva posición de Brasil, que aliado al BRIC (Brasil, Rusia, India y China) produce una confrontación intercapitalista de impredecibles consecuencias para el mundo, ante la negativa de Estados Unidos y Europa de renunciar al dólar como única moneda de cambio universal, así como al FMI y al Banco Mundial como organismos rectores de las economías de los países del Tercer Mundo. Por eso Brasil apunta a fortalecer sus relaciones con países claramente antisionistas, como Irán, cuyo presidente Mahmud Ahmadineyad firmó recientemente con el presidente Lula, acuerdos varios, entre ellos el desarrollo de energía nuclear. Demás está hablar de su claro apoyo al presidente Chávez de Venezuela y otros países no alineados a Washington, ahora Paraguay con Fernando Lugo a la cabeza.

Este viraje histórico de Paraguay en su política internacional, despertó al gigante imperial y largó a su perro doberman, Aldo Zuccolillo, a cazar a la incipiente democracia paraguaya. En esta trama, Zuccolillo se está aliando a sus “viejos enemigos”, como el senador colorado Juan Carlos Galaverna. Ambos ven ahora comunistas y chavistas por todas partes. Ambos coinciden en la necesidad de quitar a Lugo del poder, a como dé lugar, para evitar el “comunismo” en Paraguay.

Galaverna es un viejo zorro de la política criolla. Menisco de los poderes fácticos, fue acusado por algunos de sus ex compañeros del Movimiento Popular Colorado, como Hugo Waldino Lovera, de haber infiltrado el movimiento durante el régimen de Stroessner. Galaverna confesó públicamente en enero de 2008, haber sido

parte del fraude electoral en 1992, cuando le robaron la victoria a Luis Argaña en favor de Juan Carlos Wasmosy.

Galaverna, aliado a otro stronista como el liberal Alfredo Jaeggli, de la Fundación Libertad, y Zuccolillo, integran el trío perfecto para atacar a Lugo. Un colorado; un empresario del principal medio de comunicación, afiliado a la Sociedad Interamericana de Prensa, y un neoliberal que “cree” que el mercado puede solucionar todos los problemas de la humanidad.

Pero Galaverna tiene, además, un as en la manga. La familia Franco es obediente a las instrucciones del político colorado, incluyendo al vicepresidente Federico Franco. Y Federico y sus hermanos acompañan todo el proceso de conspiración contra Lugo. Federico piensa reemplazarlo, tras un probable juicio político a su compañero de fórmula. Los Franco rinden tributo a su historia: siempre fueron genios stronistas.

### **¿Qué hacer?**

El pueblo premia a los gobernantes valientes. Los timoratos deben ir a sus casas. Lugo ya había roto muchas cadenas, como las del Vaticano, así como las cadenas coloradas que afligieron a la Nación por 60 años. Si Lugo se apoya en el pueblo, no será derrotado por las mafias, por los oligarcas y por el imperialismo. Si Lugo da la espalda al pueblo, será crucificado, no por el pueblo, sino por los viejos patrones de estas tierras que están rugiendo de rabia por la pérdida paulatina de poder y privilegios.

Lugo debe atacar la corrupción. Hay que golpear duramente a las mafias que usan el torrente financiero nacional para lavar dinero del narcotráfico, del contrabando, de la piratería y del robo de las arcas públicas. Hay que combatir las viejas corrupciones y las nuevas que surgen bajo el amparo de este mismo gobierno. Y hay que seguir buscando aliados. A fin de cuentas, existen tantos políticos colorados y liberales decentes que pretenden un país mejor, igual que la inmensa mayoría de los paraguayos. Porque existe casi un consenso entre los paraguayos de diferentes extracciones políticas: hay que defender el proceso democrático, sea quien fuese el presidente electo por el pueblo. ¡No más golpe de Estado! ¡Basta de imperialismo!

# ¿Quiénes y cómo definen la política económica en la era Lugo?

*Luis Rojas Villagra\**

## **Unas obviedades a manera introductoria**

La realidad de las sociedades, tanto en Paraguay como en Angola o en Lituania, es siempre multidimensional, es decir, es una síntesis permanente de aspectos culturales, económicos, políticos, sociales, ambientales, que en su interacción conjunta conforman las diferentes sociedades con sus características y sus lógicas particulares. Cada una de estas dimensiones determinan y modifican a las demás, en un proceso dialéctico de cambios que, aunque a veces sean casi imperceptibles o sumamente bruscos, ocurren de forma ininterrumpida en cualquier lugar y en cualquier época de la historia.

La dimensión económica tiene un lugar fundamental para cualquier grupo humano y una influencia determinante en las demás dimensiones, pues ella surge de la necesidad existencial de cada persona de satisfacer, en primer lugar, sus necesidades básicas para poder vivir, y en segundo, otras necesidades que cada sociedad va desarrollando de acuerdo a su propia historia. A las necesidades permanentes de alimento, abrigo y vivienda, se van sumando otras socialmente construidas, algunas de ellas fundamentales como la educación, y otras superficiales hasta el extremo, como la vestimenta según la moda de cada momento.

---

\* Economista. Docente de la Universidad Nacional de Asunción. Investigador de la organización no gubernamental BASE Investigaciones Sociales.

Por otra parte, el *problema económico* es y debe ser resuelto de forma colectiva por cada sociedad<sup>1</sup>, pues la vida en sociedad debe facilitar, al menos en teoría, la producción de los medios necesarios para la subsistencia. El hombre tiende naturalmente a establecer relaciones, tiende a la complementariedad y a la cooperación, es decir, al trabajo en equipo, no aislado. Ya son los diferentes sistemas económicos los que dan a esta característica la forma de competencia o de cooperación, con una mayor o menor valoración del bien individual y el colectivo para cada caso.

## Breve inventario de la herencia

El gobierno de Lugo no parte de la nada, no asume su gestión recibiendo un virginal papel en blanco donde trazar los nuevos rumbos del país. Todo lo contrario. Recibe un país, una economía y un aparato estatal muy concretos, el Paraguay del 2008, fruto y heredero de la historia de los habitantes originarios de estas tierras, de la fulminante colonización acaecida desde el siglo XVI hasta inicios del XIX, de la *primavera independiente* que vivió desde 1811 hasta la hecatombe de la *guerra grande*, del consiguiente resurgimiento de la dependencia externa y de la construcción del Estado oligárquico y, finalmente, de la tiranía conservadora de los últimos 60 años liderada por el Partido Colorado, tanto bajo la forma dictatorial hasta 1989, o bajo la forma *democrática* desde entonces, en el más estrecho sentido de esta palabra, más referida a aspectos de forma y menos a los de fondo.

Entonces, el país, la economía y el Estado<sup>2</sup>, administrados por los colorados bajo la figura visible de Nicanor Duarte en el último quinquenio, pasa entre la noche del 14 y la mañana del 15 de agosto de 2008, a quedar en manos de Fernando Lugo y la Alianza Patriótica para el Cambio (APC). La administración pública, preparada para la burocracia, la corrupción, el clientelismo y el prebendarismo, tan acorde al modo de gestión del Partido Colorado, queda a cargo del nuevo grupo gobernante, de poca o nula experiencia en la gestión pública.

---

<sup>1</sup> Con aisladas excepciones de personas o familias que producen todo lo que requieren, fenómeno sumamente raro en nuestra época.

<sup>2</sup> Nos referimos al Poder Ejecutivo y todas sus áreas de intervención, excluyendo al Legislativo, al Judicial y al sector privado.



El proceso histórico del Paraguay en particular, enmarcado en el desarrollo general del capitalismo mundial en donde el país está inserto, determinó el carácter oligárquico y dependiente de la economía y del Estado paraguayo, entendido éste como totalidad incluyente de lo público y privado, o si se quiere, de lo civil y lo político. El Paraguay en el que asume Lugo, es una república oligárquica dependiente según las categorías desarrolladas por Agustín Cueva<sup>3</sup> y los teóricos de la dependencia<sup>4</sup>, a lo que podríamos añadir con Meliá, sin temor a equivocarnos, que es un país con una cultura colonial: *“Por el modo como se procesó la nación paraguaya, su cultura es necesariamente colonial (...). Lo que puede llegar a ser trágico y constituirse en amenaza permanente contra el ser nacional es la ideologización unilateral del proceso, silenciando el desequilibrio económico dentro de la nación y el antagonismo de las clases sociales que precisamente el sistema colonial vino a instaurar y que mantiene hasta hoy”*<sup>5</sup>. Lo cultural, como habíamos señalado al principio, tiene una importante influencia sobre la configuración económica de la sociedad<sup>6</sup>, lo que constituye una de las causas por la que ésta última, también tiene características coloniales. En suma, Lugo *toma las riendas*<sup>7</sup> de un Estado oligárquico-colonial-dependiente, lo cual más allá de lo rimbombante del nombre, presenta enormes restricciones y desafíos al nuevo gobierno en primer lugar, y a toda la sociedad en última instancia.

Es oligárquico porque desde la culminación de la guerra del setenta, y la aniquilación del modelo de desarrollo autónomo, se fue enraizando en el país una clase dominante poseedora de la mayor parte de tierras, apropiadas en forma masiva en los años posteriores al conflicto mencionado. Estos nuevos dueños del país, los terratenientes latifundistas, paralelamente se apoderaron del aparato estatal, con apoyo del capital extranjero, ajustándolo en función a sus intereses económicos, desde la constitución nacional, hasta la legislación comercial, laboral y tributaria, a fin

---

<sup>3</sup> Cueva, Agustín, 1977. *El desarrollo del capitalismo en América Latina* (México: Siglo XXI Editores)

<sup>4</sup> Ruy Mauro Marini, Theotonio Dos Santos, André Gunder Frank, entre otros.

<sup>5</sup> Meliá, Bartomeu, 1997 *Una nación dos culturas* (Asunción: CEPAG) 4ª edición, p. 71.

<sup>6</sup> Así como lo económico determina enormemente la cultura de un pueblo.

<sup>7</sup> Es sólo una forma metafórica de expresión que, para ser justos, bastante dista de la realidad.

de acelerar la consolidación de su poder económico, fundado indiscutiblemente en la propiedad de la tierra. Esta oligarquía *nacional*<sup>8</sup> terrateniente, se ha fortalecido desde entonces, tanto bajo los gobiernos liberales como los colorados, gobiernos colocados y manejados por dicho grupo, quienes cortaron de raíz cualquier intento que pretendió afectar sus privilegios. Es lo que ocurrió en 1936 con el Coronel Rafael Franco y sus incipientes reformas democráticas, descabezadas a tan solo ocho meses de asumir el poder. Este esquema se mantiene hasta hoy, con una elevadísima concentración de la tierra en manos del sector dominante.

Es colonial en lo cultural y económico, fruto de su propia historia. En primer lugar, por la colonización española que dejó profundas secuelas en la conciencia social, y en segundo, por la recolonización del país desatada furiosamente a partir de 1870, a través de la enajenación masiva de tierras públicas para capitalistas extranjeros y sus testaferros locales, el desplazamiento y la explotación de la población campesina paraguaya e indígena, y la consolidación de un Estado pretendidamente burgués, prooligárquico y antipopular. González Casanova denominó a este fenómeno como *colonialismo interno*<sup>9</sup>, en referencia a la dominación dentro de un país, de la mayoría social, por parte de una minoría fortalecida económicamente, con un fuerte componente discriminatorio hacia lo autóctono y popular, manifestado en el desprecio y desvalorización de lo campesino e indígena en el caso paraguayo.

Es dependiente porque el Paraguay fue vinculado, previa destrucción de su modelo autónomo por la fuerza de las armas, al capitalismo mundial, a través de la instalación de enormes enclaves para la extracción y exportación de algunos productos. La estructura económica del país fue configurada e inserta en los circuitos del comercio internacional, con la función de proveer materias primas de origen agropecuario y forestal, además de ser consumidor de productos industrializados provenientes de los

---

<sup>8</sup> Absolutamente subordinada y sumisa a los dictados del capital internacional y sus organismos multilaterales.

<sup>9</sup> González Casanova, Pablo, 2006. *Colonialismo interno, una redefinición* (Buenos Aires: CLACSO)

países más desarrollados. Por tanto, el sistema económico paraguayo depende de la demanda internacional y de la inversión extranjera para producir, sin margen de autonomía, así como de los productos elaborados más allá de nuestras fronteras para satisfacer necesidades básicas de la población, empezando por la propia alimentación. A modo de ilustración podemos ver que el país produce cerca de 6 millones de toneladas de soja al año, de la que la población nacional no consume ni el 5%, vende casi la totalidad al exterior, mientras que debe importar del Brasil y la Argentina productos tan elementales como cebolla, papa o tomate para cubrir la demanda local, ni mencionar ya productos con mayor valor agregado. *Patatas arriba*, diría Eduardo Galeano, o la simple consecuencia de ser un Estado dependiente y subordinado.

En resumen, por todo lo anteriormente mencionado, el Paraguay tiene un modelo económico con su correspondiente organización política, con las siguientes características:

- a. La principal fuente de generación de riquezas es la tierra<sup>10</sup>, que sustenta la actividad agropecuaria, forestal, agroindustrial y gran parte del comercio interno y externo.
- b. Este factor productivo y la riqueza que genera están profundamente concentrados<sup>11</sup> y hegemónizados por terratenientes locales y extranjeros, enfocados principalmente en la producción de soja y ganado para la exportación de la oleaginosa, carne y los derivados de ambos.
- c. La economía paraguaya está orientada a las necesidades del mercado internacional<sup>12</sup>, dando la espalda a las necesidades de la población local, relegada por su bajo nivel adquisitivo.
- d. Está inserto en una lógica de intercambio extremadamente desigual, exportando materias primas de bajo valor agregado e importando innumerables productos de alto valor.

---

<sup>10</sup> Sin considerar el factor trabajo, que es el elemento movilizador y generador de riqueza por excelencia.

<sup>11</sup> Así como también están concentrados en un sector relativamente pequeño, el capital, la tecnología y los conocimientos.

<sup>12</sup> En gran medida, el propio sistema productivo agropecuario está controlado por las gigantes corporaciones transnacionales del sector, como Monsanto, Cargill, ADM, Bunge, Bayer y Syngenta, entre otras.

- e. El modelo privilegia la explotación extensiva de la tierra, como en el caso de la ganadería, además del uso intensivo de capital y tecnología, como en los monocultivos de soja, excluyendo en gran medida a los trabajadores, por la escasa capacidad de generar empleos de estas formas de producción.
- f. Por todo ello, el sistema económico genera una enorme desigualdad entre, por un lado, un sector con elevadísimas rentas y ganancias, y por el otro, una enorme cantidad de paraguayos sumidos en la pobreza y la exclusión, el desempleo y la informalidad.
- g. El Estado paraguayo, incluyendo los tres poderes que lo integran y todo el andamiaje legal, está diseñado para favorecer y preservar esta estructura económica y los beneficios que ella genera a los grupos históricamente hegemónicos.

En resultados concretos, lo anteriormente dicho se manifiesta en una contradicción aparente entre los buenos resultados macroeconómicos de los últimos años y los deteriorados indicadores sociales que se mantienen invariables. El gobierno anterior al de Lugo tuvo un crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) durante sus cinco años, de 4.8% y consecuentemente, el PIB per cápita se duplicó<sup>13</sup>. Las exportaciones de soja y carne se triplicaron, aumentaron las reservas internacionales en el Banco Central, al igual que las recaudaciones tributarias, como ejemplo de la bonanza macroeconómica de los últimos años. No obstante, el desempleo y el subempleo siguen en torno al 50% de la Población Económicamente Activa (PEA), la pobreza y la miseria se mantienen en el largo plazo como males endémicos (en 1998 la pobreza alcanzaba al 36.1% de la población y en el 2008 al 37.9%)<sup>14</sup>, y la migración de paraguayos al exterior se acentuó, superando las 200.000 personas en los últimos cinco años. A esto se suman los bajísimos niveles en los indicadores de salud, educación y alimentación que caracterizan al país, por debajo de todos los demás países miembros del MERCOSUR.

---

<sup>13</sup> Datos del Banco Central del Paraguay.

<sup>14</sup> Según datos estimados con la renovada metodología de medición de la pobreza utilizada por la DGEEC, publicada en 2009.

## La gestión actual

El análisis del desempeño del gobierno Lugo en este año y medio de gestión, requiere la mención de un importante antecedente. Para que fuera viable la candidatura de Fernando Lugo con posibilidades reales de vencer al Partido Colorado, fue necesario el establecimiento de una amplísima alianza política de actores tan diversos desde el punto de vista programático, que incluyó a partidos y simpatizantes tanto de la derecha como de la izquierda. Aunque con un discurso electoral volcado más hacia la izquierda, cargado de llamados a realizar grandes reformas y recuperar la soberanía del país, el caudal electoral fue sustentado en mayor medida por aparatos partidarios de derecha, como el PLRA, que había colocado al vicepresidente del proyecto. Y una vez alcanzado el poder, las facturas políticas se empezaron a pagar.

El gabinete de Lugo ha reflejado esta heterogeneidad de miembros de la alianza, pues primó el criterio de intentar equilibrar y controlar las propias contradicciones internas del nuevo grupo gobernante, por encima de pareceres relacionados a visiones programáticas que orientasen el rumbo hacia cierto modelo de desarrollo. A grosso modo podemos decir que las secretarías y reparticiones de naturaleza social, fueron para los grupos de izquierda (SAS, SEN, SNNA, VJ, Ministerio de Salud), para grupos de centro y centro-izquierda otras carteras sociales y algunos ministerios políticos (CONAVI, IPS, INFONA, Ministerio del Interior y Cancillería), mientras que para los grupos de derecha o conservadores, quedaron los ministerios de mayor peso e influencia en el sistema económico (Ministerio de Hacienda, de Agricultura y Ganadería, de Industria y Comercio, de Obras Públicas y Comunicaciones, de Justicia y Trabajo, el Banco Central del Paraguay e Itaipú). La correlación de fuerzas políticas llevó a Lugo a entregar el núcleo económico del gobierno a hombres del PLRA, o a tecnócratas bien vistos por el empresariado nacional y los organismos multilaterales de créditos.

Instalado Fernando Lugo y su gabinete en el ejercicio efectivo del poder ejecutivo, se encontró en solo un mes, con el estallido de la crisis económica mundial, devenida con la caída de los índices de la bolsa de valores de Nueva York, a partir de la quiebra del

Banco de Inversiones Lehman Brothers, en setiembre de 2008. A partir de allí la crisis se expandió de manera despareja y diversa hacia todos los rincones del planeta, repercutiendo lógicamente también en el Paraguay. La economía global entró en una espiral recesiva, con un freno al crecimiento, un aumento del desempleo primeramente en los países centrales, una restricción al crédito y la fuerte caída de los precios de los commodities, principalmente el petróleo y las materias primas agrícolas, entre ellas la soja, de particular importancia para el agronegocio paraguayo.

Es importante dejar en claro que esta crisis no es la principal de la economía paraguaya; ella se encuentra en una crisis estructural crónica desde hace tiempo, con un modelo económico agotado, generador de los problemas de empleo, pobreza y desigualdad, como hemos descrito en el apartado anterior. La crisis financiera actual lo que hace es agudizar o profundizar los problemas estructurales de nuestra economía, de existencia previa a dicha crisis y con causas no relacionadas con ella.

Pero el efecto más importante de la crisis internacional no fue directamente económico, sino político. Funcionó como un elemento aglutinador de las posiciones y el discurso de los sectores conservadores del país frente al presidente Lugo, a quién miraban, desde la campaña electoral, con recelo y hasta con temor por su cercanía a los movimientos campesinos y sindicales, y su supuesta comunión con los postulados de la progresista teología de la liberación. Los gremios empresariales más conservadores (ARP, UGP, UIP, CAPECO, FEPRINCO entre otros) y la derecha política (ANR, PUNACE, PPQ y un importante sector del PLRA) utilizando los medios de comunicación enteramente a su disposición por su análogo carácter conservador (ABC, Última Hora, La Nación, Telefuturo, RPC, SNT, Unicanal y la mayoría de las radioemisoras de alcance nacional)<sup>15</sup> desplegaron un caudaloso y repetitivo discurso, cuyo eje consistía en que el

---

<sup>15</sup> Se puede afirmar que la famosa tríada de la dominación stronista, compuesta por la unidad granítica de la ANR, las FFAA y el Gobierno, mutó en una nueva tríada para mantener la dominación en tiempos “democráticos”, integrada por los gremios empresariales, los partidos conservadores y los medios empresariales de comunicación. La dominación predominantemente por la fuerza (FFAA y policiales) de tiempos de la guerra fría, cedió la vanguardia a la dominación ideológica y cultural (medios de comunicación) tan extendida con la globalización.

gobierno debía ocuparse preferencialmente de elaborar y ejecutar un plan anticrisis para aminorar el impacto de la crisis financiera, además de no impulsar ningún tipo de reforma que pudiera *ahuyentar* a la inversión privada, como la necesaria revisión del sistema tributario o el mejoramiento de la legislación para la protección ambiental.

Cabe destacar que los sectores más *impactados* por dicha crisis son los de mayor rentabilidad, como los productores y exportadores de soja y carne, por la caída de precios, y las empresas financieras, por la restricción de los flujos de créditos a nivel mundial. Algunos sectores de la población en general sintieron la crisis, principalmente por el aumento del desempleo en los países desarrollados, lo que alcanzó a muchos paraguayos en esos países, que en muchos casos tuvieron que retornar y en otros, dejaron de enviar o redujeron el monto de las remesas periódicas con las que sostenían a sus familiares.

Lugo y su gabinete sintieron la embestida mediática de estos sectores, que de esta manera lograron *marcar la cancha* a la neófito conducción gubernamental, indicándole por y hasta dónde podía moverse en materia de política económica. Las políticas insinuadas tanto por Lugo como por algunos ministros al principio del mandato, sobre la inclusión de un impuesto a la exportación de materias primas para aumentar la bajísima presión tributaria del país<sup>16</sup>, así como las relacionadas con la bandera electoral de reforma agraria integral, fueron en la práctica, dejadas de lado, porque estas medidas según la teoría neoliberal, repetida hasta el hartazgo por la prensa paraguaya, afectarían las ganancias de las empresas perjudicando el *clima de negocios*, lo que reduciría la inversión privada. Así, la opción preferencial por los pobres de la corriente teológica mencionada, fue sustituida por la opción preferencial por los ricos y la defensa de sus negocios y privilegios, al menos en este primer año y medio de la gestión *luguista*.

---

<sup>16</sup> Para que estas medidas tengan cierta legitimidad, el nuevo gobierno invitó para su asunción a Joseph Stiglitz, premio Nóbel de Economía, un reconocido crítico al neoliberalismo, quién realizó varias conferencias en el país donde justificó la necesidad de aumentar los impuestos para contar con los recursos que permitan cumplir con las metas sociales y de desarrollo económico.

El gabinete económico capitaneado por el Ministro de Hacienda Dionisio Borda se dedicó por varios meses a conformar un Plan Anticrisis<sup>17</sup>, compuesto fundamentalmente por:

- a. Medidas monetarias, como la disminución del encaje legal y la limitación en la oferta de bonos del BCP al sector privado, para aumentar la liquidez y consecuentemente los créditos en el sistema financiero<sup>18</sup>.
- b. Medidas fiscales, a partir de un renovado endeudamiento externo (con el BID, Banco Mundial y la CAF) para fortalecer el crédito al sector privado a través del BNF y la AFD, impulsar la construcción de infraestructura y viviendas como forma de generar empleos, y aumentar los beneficiarios de los programas de transferencia monetaria condicionada (TMC) a familias en situación de pobreza.
- c. Medidas proteccionistas, como privilegiar las compras por parte del Estado de productos nacionales, hasta con un 70 % de sobrecosto en relación a las ofertas de origen extranjero.

Finalmente, puntualizamos otras medidas concretas del gobierno desarrolladas en este período, algunas de ellas positivas y otras negativas.

Entre las valorables positivamente podemos mencionar:

- a. El principal logro de la gestión Lugo hasta el 2009, fue el establecimiento de la mesa de negociación con el Brasil en torno a la hidroeléctrica binacional Itaipú, a través de la cual se llegó a un primer acuerdo<sup>19</sup> correctivo de las asimetrías históricas, con una triplicación de la compensación recibida por Paraguay por la cesión de energía al país vecino, y la posibilidad de que en el futuro cercano la ANDE pueda comercializar de forma directa en el mercado brasileño.

---

<sup>17</sup> Posteriormente denominado Plan de Reactivación Económica.

<sup>18</sup> Paradójicamente, la mayor disponibilidad de recursos en manos de los bancos privados, lejos de impulsar el crédito interno, estimuló la salida de capitales del país, por parte de estas entidades hacia sus casas matrices en los países industrializados, que estaban necesitados de liquidez.

<sup>19</sup> Sujeto a la aprobación del Congreso brasileño.



- b. El Viceministerio de Trabajo mejoró en algunos sectores el control de las condiciones laborales de los trabajadores, como entre los transportistas, así como se decretó la extensión del seguro social (IPS) para los trabajadores y las trabajadoras domésticas<sup>20</sup>.
- c. Hubo un aumento considerable en la cantidad de personas inscriptas como contribuyentes en Hacienda, y un mejoramiento en la ejecución presupuestaria de algunas reparticiones como el MOPC, que logró incorporar a una importante cantidad de Pymes en el mantenimiento de empedrados y caminos vecinales.
- d. Aunque es una medida polémica y discutible, la incluimos por su carácter de política de emergencia, el aumento de los beneficiarios de los programas de transferencias monetarias condicionadas, a familias en extrema pobreza.

Medidas con efectos negativos fueron:

- a. Primeramente, la total ausencia de políticas orientadas a iniciar reformas estructurales, como las reformas: tributaria, agraria, financiera y crediticia, entre otras, que permitan empezar a construir un nuevo modelo de desarrollo.
- b. La priorización de medidas que mitiguen los efectos de la crisis financiera internacional, por sobre la implementación de un plan de desarrollo nacional.
- c. El nuevo impulso al endeudamiento con la banca internacional, en ausencia de políticas para aumentar la presión tributaria del país.
- d. La iniciativa del MOPC y el Ministerio de Hacienda (MH) de concesionar (privatizar por 30 años) a empresas privadas, las principales rutas del país (rutas I, II y VI), las que llamativamente ya cuentan con créditos internacionales aprobados y en ejecución para su mantenimiento<sup>21</sup>.
- e. El presupuesto presentado por el MH al Congreso, que en poco varía del de años anteriores, lo que refleja la continuidad

---

<sup>20</sup> Molinier, Lila, (2009) "Algunos avances y muchos pendientes" en *Derechos Humanos en Paraguay 2009* (Asunción: CODEHUPY) p. 31.

<sup>21</sup> Méndez Grimaldi, Idilio y Rojas Villagra, Luis "Concesión de rutas: Apuntes para un debate ausente" *Revista Acción Nº 300* (Asunción: CEPAG) noviembre 2009, p. 11-13.

en el grueso del funcionamiento estatal. Para colmo, el Congreso conservador se dedicó a recortar los recursos a las entidades con políticas socio-económicas de alguna eficacia, como la SAS y el INDERT.

- f. El aumento de la represión, los desalojos y las imputaciones hacia el campesinado, movilizado ante la ausencia de medidas concretas hacia la reforma agraria.

## Los próximos años

El gran desafío para los años que restan al gobierno actual, es iniciar el rompimiento con el modelo económico descrito, y con las políticas que por inercia se mantienen, más allá del cambio acaecido en la conducción del poder ejecutivo. La necesaria transformación del sistema económico y político del Paraguay no puede ser realizada en un mes, un año, ni siquiera en un período presidencial. Pero para que esa transformación pueda ser una futura realidad, deben darse en estos años, pasos importantes e inequívocos en esa dirección, desprendiéndose de las políticas tradicionales, desarrollando una gestión innovadora y creativa, que incorpore al pueblo en la generación y ejecución de nuevos planes y proyectos. La obra de un nuevo país no será realizada por un gobierno, ni por individuos trabajando aisladamente, como apuntamos en la introducción a este artículo, sino que es tarea del pueblo organizado, conciente y participativo, que con su empuje podrá orientar al gobierno en la concreción de medidas conducentes hacia ese objetivo.

Antes que asuma el gobierno de Lugo<sup>22</sup>, habíamos planteado la necesidad de que se puedan planificar y desarrollar políticas económicas clasificadas desde una perspectiva temporal, en función a la profundidad de los problemas y sus correspondientes causas a ser enfrentadas. Creemos que la necesidad de estas medidas se mantiene inalterable, y su implementación debe lograrse, según el problema y la medida correspondiente, en el *corto, mediano y largo plazos*. Esta discriminación temporal no sugiere que las medidas deban tomarse unas hoy y otras en unos años, sino que las diferentes políticas requieren de diferentes

---

<sup>22</sup> Rojas Villagra, Luis "¿Qué hacer? La economía paraguaya frente al desafío de la historia" *Revista Acción N° 284* (Asunción: CEPAG) junio 2008, p. 19-22.

periodos de tiempo para su implementación, por lo cual, las políticas de mediano y largo plazo también deberían iniciarse en la mayor brevedad posible, dado lo dilatado de su desarrollo, para que sus efectos puedan empezarse a ver en los próximos años.

Las intervenciones de *corto plazo* son las Políticas de Emergencia (PE), impostergables ante la situación económica y social sumamente deteriorada de la población en situación de pobreza y miseria. El 20% de los paraguayos y paraguayas que sobreviven en la extrema pobreza, donde predomina una población compuesta por jóvenes y niños, requiere de atención inmediata para frenar el hambre, las enfermedades y el deterioro progresivo en que se encuentran. En este ámbito se enmarcan las políticas de transferencias directas de recursos a estas personas, como las transferencias monetarias implementadas por la SAS, la SNNA, entre otras instituciones, cuyos beneficiarios en este período han aumentado de manera significativa. La otra cara de este tipo de políticas, por la que sería condenable si no se enmarcara dentro de otras políticas de cambios estructurales, es su fuerte carácter asistencialista y la dependencia que genera en la población hacia estos recursos, lo que favorece cierta inmovilidad y pasividad en muchos beneficiarios, debilitando de paso las organizaciones de carácter comunitario. Por otra parte, entre las medidas de corto plazo también se ha observado un mejoramiento en los servicios de salud pública, con la determinación asumida por el gobierno de lograr la gratuidad en los mismos, lo que facilita el acceso de la población más carenciada. Se ha observado en especial una mejor atención en la salud materno-infantil.

En el *mediano plazo* ubicamos las medidas dirigidas a lograr la Redistribución de los Ingresos (PRI) en el país. El continente americano es el más desigual en lo que respecta a distribución de ingresos de la población, y dentro de la región, el Paraguay se encuentra por encima del promedio de desigualdad existente. Se estima que el 10 % de la población de mayores ingresos, recibe anualmente un ingreso 42 veces mayor al del 10 % de la población ubicada en el extremo opuesto. Esto significa que mientras unas familias reciben mensualmente Gs. 1.000.000, otras perciben Gs. 42.000.000 en el mismo periodo de tiempo. Así de extremas son las desigualdades en nuestro país. Por tanto, se deben tomar

medidas correctivas y compensatorias de la desigual distribución de ingresos que genera la economía paraguaya.

La política fiscal es el ámbito redistributivo por excelencia. A través de ella el Estado obtiene de la población los recursos económicos, por medio de los diferentes impuestos, para su funcionamiento. El circuito fiscal se completa con la política de gastos públicos, instrumentada a través del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGGN), elaborado por el Ejecutivo y aprobado, con las modificaciones que considere necesarias, por el Congreso Nacional. Es importante señalar que la política fiscal puede o no ser redistributiva, dependiendo del tipo de impuesto que predomina en la recaudación, así como del destino que se da a los recursos del Estado.

En Paraguay esta redistribución a través de la política fiscal, es ineficaz y de muy bajo impacto en la corrección de asimetrías, en primer lugar, porque el sistema tributario es regresivo, y en segundo, por la mala utilización que en general se da al dinero público, en ausencia de políticas de desarrollo socioeconómico. Es regresivo porque se sustenta principalmente en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y los Impuestos Selectivos (IS), que gravan el consumo de la población sin considerar su capacidad contributiva. Los impuestos directos, que están en relación al nivel de ingresos de los contribuyentes, tienen una menor participación relativa en el país, como el caso del Impuesto a la Renta de las Empresas (el IRACIS y el IMAGRO), y el siempre postergado Impuesto a la Renta Personal (IRP). El IVA y los IS, aportan cerca del 65% de los impuestos<sup>23</sup>, mientras que la suma de los impuestos directos sobre las rentas, apenas llegan al 15%, y los aranceles aduaneros aportan otro 15%. El sistema impositivo paraguayo, es el de menor presión tributaria, además de ser el más injusto y regresivo de todo el MERCOSUR.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Datos del Ministerio de Hacienda.

<sup>24</sup> Los impuestos directos representan, como porcentaje del PIB, en Paraguay el 2.2%, en Argentina el 4.5%, en Brasil el 9.3% y en Uruguay el 5.6%. En contrapartida, los indirectos son en Paraguay el 9.8%, en Argentina el 8.7%, en Brasil el 7.4% y en Uruguay el 11.1%. Para colmo, el modelo neoliberal de la región, Chile, recauda en impuestos directos el 7.3% y en indirectos el 10.6%. Datos de la CEPAL para el 2008.

En este sentido, la tarea a ser encarada es la reforma del sistema impositivo, de tal manera que la lógica de la recaudación de impuestos se sustente en que cada contribuyente aporte, sean personas o empresas, en la medida de sus ingresos económicos. Para ello se deben aumentar los impuestos a la renta empresarial, tanto el IRACIS como el IMAGRO, y debe entrar en vigencia el IRP. También es necesario crear un impuesto a la exportación de materia prima agrícola, dado que los agroexportadores, donde predominan las corporaciones transnacionales, son el grupo de mayores ganancias en el país, con una muy reducida contribución fiscal. Así también, el Impuesto Inmobiliario debe ser corregido, por su baja recaudación, ya que grava la tierra a precio fiscal y no de mercado, con lo cual favorece la conservación del latifundio y la especulación inmobiliaria.

El complemento de la reforma tributaria es la modificación del gasto público, por tanto, se necesitan cambios de forma y de fondo en el Presupuesto General de Gastos. De forma, en relación a que debe ser elaborado de manera abierta y transparente, con la participación directa de la población, a través de audiencias públicas, consultas barriales, desarrollando una metodología de presupuesto participativo, rescatando experiencias que se han dado a nivel municipal, tanto en Paraguay como en otros países. Los de fondo, deben reflejar cambios en la orientación y las prioridades de las políticas públicas, que respondan a un nuevo modelo de desarrollo económico y social. Para ello es necesario que el gobierno defina cuál es ese modelo económico al que va a destinar sus esfuerzos. Pero esto, en la actual coyuntura política, por las contradicciones internas del grupo gobernante, sumadas al carácter conservador del Congreso en un año claramente electoral, se presenta como algo casi utópico.

Finalmente, clasificamos como políticas de *largo plazo* a aquellas destinadas a producir cambios estructurales en la organización económica, a las que podemos denominar como Políticas de Redistribución de los Factores de Producción (PRFP). La desigualdad social mencionada anteriormente, de la que la disparidad de ingresos es una de sus formas de manifestación,

responde en última instancia a la aún más extrema, aunque menos visible, concentración de los medios que permiten a las personas generar riquezas e ingresos, que son los factores productivos: tierra, capital, tecnología y conocimientos.

Hemos descrito a grandes rasgos el proceso histórico que determinó la hiperconcentración de la tierra que actualmente se mantiene (o se incrementa) en el país, por más que los medios de comunicación se empeñen en *demostrar* lo contrario<sup>25</sup>. Los datos concretos develan que en 1991, el 2% de los mayores terratenientes ostentaban el 81% de las tierras del Paraguay, mientras que casi dos décadas después, en el 2008, el 3% de los grandes propietarios, acaparaban el 85% de las mismas<sup>26</sup>. La concentración de la tierra viene a ser para nuestro país, lo que Adán comiendo la manzana en el paraíso constituye para el cristianismo, es decir, el pecado original, la génesis de tantas desgracias e infortunios.

La concentración del capital (ahorros, inversiones y créditos) es igualmente muy pronunciada. La absoluta mayoría de la población paraguaya carece de ahorros, ni hablar de inversiones, pues sus ingresos apenas alcanzan para cubrir (o ni siquiera eso) sus necesidades básicas. Los *ricos* de nuestro país, poseen sus ahorros en gran parte en el exterior, en bancos extranjeros que les permiten ocultar sus abultadas cuentas, en muchos casos de ilícito o al menos dudoso origen. En cuanto al acceso a los créditos de tipo productivo (con bajos intereses y plazos razonablemente extendidos) los ofertados por las instituciones financieras privadas, son muy restrictivos por los requisitos que exigen, por tanto accesibles principalmente a personas y empresas con una demostrable solvencia y capacidad de pago.

En cuanto a los créditos del sector público, se reproduce un patrón similar al anterior en lo referente a los beneficiarios de los mismos, puesto que la mayor parte de los montos desembolsados se destinan a unidades productivas de mediano o gran tamaño. A modo de ejemplo, en el caso de la novel Agencia Financiera de

---

<sup>25</sup> Ver título principal de portada de ABC Color del 18 de abril de 2009: *Censo confirma caída de concentración de tierras*.

<sup>26</sup> Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Censo Agropecuario Nacional*, 1991 y 2008.

Desarrollo (AFD) que opera desde el 2006, la misma ha entregado créditos por valor de 173 millones de dólares en poco más de tres años<sup>27</sup>, distribuidos de la siguiente manera: a los ganaderos el 32% del dinero otorgado (promedio de los créditos a este sector: 32.207 dólares); al sector agro-empresarial el 15% (promedio: 26.206 dólares); como créditos inmobiliarios el 28% (promedio: 29.746 dólares); al sector industrial el 12% (promedio: 984.835 dólares); y finalmente los créditos para las microempresas representan solo el 11% (promedio: 3.115 dólares). Es decir, el sector que en Paraguay emplea a cerca del 70% de los trabajadores, las microempresas y las unipersonales, recibió por cada 10 millones aprobados por la AFD, sólo 1 millón. La prioridad nuevamente fue para los agroganaderos, receptores del 47% de los créditos (casi 5 por cada 10 millones aprobados). Los créditos inmobiliarios fueron destinados principalmente a la adquisición de viviendas por personas de clase media.

El fenómeno de la concentración es similar en cuanto al acceso a tecnologías y conocimientos, como factores de producción. La tecnología generalmente tiene un costo elevado, por lo que sólo es accesible al sector con capacidad económica para adquirirla, lo cual es evidente tanto en el sector agrícola como en el industrial y de servicios. El acceso al conocimiento (educación básica y profesional) también está en función a la capacidad de pago de las personas. En la población pobre, el promedio de años de estudio está en torno a sólo seis años, primaria completa o incompleta, mientras que en los estratos superiores, el promedio de años de formación generalmente supera los 13 años. La gratuidad y la calidad de la educación en Paraguay aún distan de ser realidad, por lo cual la capacidad de pago de las personas tiene mucha relevancia para la formación profesional, y se constituye en un factor generador de desigualdad.

Esta estructura de distribución de los factores productivos, germen de la pobreza y desigualdad social que define al actual modelo económico del país, sólo puede ser transformada con un conjunto de medidas, que en un relativamente extendido período de tiempo,

---

<sup>27</sup> ABC Color, *AFD aprobó en el año créditos por alrededor de US\$ 35 millones*, Suplemento Económico, 20 de diciembre de 2009, p. 8.

permita la desconcentración y la democratización en el acceso a los factores generadores de riqueza para toda la población.

Esto puede lograrse mediante un conjunto de PRFP, donde ocupen un lugar central los siguientes puntos:

- a. Reforma Agraria Integral, que permita romper con la actual estructura de tenencia de la tierra, eliminando el latifundio y la especulación inmobiliaria, reordenando el territorio nacional según un modelo productivo que priorice la producción ecológica de alimentos para el mercado nacional, e impulse la industrialización de las materias primas para la exportación con mayor valor agregado.
- b. Reforma del Sistema Financiero, reduciendo el elevadísimo margen de intermediación de los bancos y otras intermediarias, regulando y gravando la especulación financiera, estimulando los créditos de carácter productivo. En el sector público se deben orientar los préstamos hacia la agricultura familiar campesina y la agroindustria, reorientando las prioridades del BNF y la AFD. El Banco Central y el Ministerio de Hacienda deben reducir la emisión de bonos y el endeudamiento externo, cuyos intereses representan una sangría económica permanente que alimenta la acumulación privada de capital.
- c. Plan Nacional de Desarrollo Tecnológico, para generar y adaptar tecnologías apropiadas a las condiciones productivas de nuestro país, priorizando aquellas que mejor se complementan con la fuerza de trabajo, elevando la productividad sin tener que sustituirla.
- d. Reforma del sistema educativo nacional, con el objetivo de lograr la gratuidad desde la educación inicial hasta la educación universitaria, así como elevar la calidad de la misma, orientando el presupuesto necesario según las necesidades productivas del nuevo modelo de desarrollo.

Todas las medidas mencionadas como necesarias, tanto las PE, las PRI como las PRFP, dependen en gran medida de una correlación de fuerzas políticas favorables a la superación del viejo país, lo cual en la actualidad dista mucho de ser realidad. Por tanto, la prioridad del gobierno, de los movimientos sociales y progresistas, y de la población en general, sigue siendo la maduración de la



conciencia política, así como el fortalecimiento de los instrumentos de organización, movilización y participación popular, para que en un razonable período de tiempo, el dique levantado por los dueños y gestores de la *república oligárquica* sea desbordado por las fuerzas y el entusiasmo creciente de un pueblo conciente y decidido.

Hoy, es necesario decirlo, la política económica en el Paraguay sigue siendo definida por los mismos de siempre.



# La cuestión agraria. Principal espacio de acumulación del capital en el Paraguay

Tomás Palau Viladesau\*

## Breve resumen de la situación del sector

En 1870, cuando el imperio inglés terminó de convertir el proyecto emancipatorio nacional iniciado por Gaspar Rodríguez de Francia y continuado por los López en un apéndice territorial mutilado de los intereses del capital británico, se inició para el Paraguay y su gente, el segundo –y lúgubre- proceso de colonización vivido en estas tierras. *Colonia fuiste y colonia serás*, habían sentenciado en Londres<sup>1</sup> los rectores del Capital. Ese maleficio continúa hasta nuestros días<sup>2</sup>.

Grandes extensiones de las mejores tierras fueron transferidas a manos de empresas inglesas, anglo-argentinas, lusitanas o mixtas. El territorio nacional fue repartido entre los vencedores, y la gente que quedaba fue arrinconada en minifundios o explotada en

\* Sociólogo. Docente de la Universidad Nacional de Formosa. Investigador de la organización no gubernamental BASE Investigaciones Sociales.

<sup>1</sup> “Nos limitaremos a citar un ejemplo: en 1864, el embajador inglés en Buenos Aires, Edward Thornton, envió un informe a Londres sobre el comportamiento del presidente de Paraguay, Francisco Solano López, explicando cómo «estaba infringiendo todos los usos de las naciones civilizadas». Textualmente, los delitos eran los siguientes: «Los derechos de importación sobre casi todos los artículos son del 20 o 25 por 100. Los derechos de exportación son del 10 al 29 por 100». En 1865, Brasil, Argentina y Uruguay, financiados por los bancos ingleses, invadieron Paraguay y lo «civilizaron»: exterminaron a cinco sextas partes de la población. En 1865, Paraguay tenía un millón y medio de habitantes; en 1870, al final de la guerra, 250.000”. Fernández Liria, C., Fernández Liria P. y L. Alegre Zahonero. (2007) *Educación para la ciudadanía. Democracia, capitalismo y Estado de Derecho*, (2ª Edición), Madrid, Akal.

<sup>2</sup> De ahí que festejar el bicentenario es cuanto menos, una chiquilina. O como lo pone Meliá: “El Paraguay no fue colonizado; está siendo colonizado hoy, con más fuerza y rapidez que en años y siglos anteriores”. Meliá, B. (2009) “Pueblos indígenas en el Paraguay, ¡esos desconocidos!”. En, *Acción*, No. 300, 15-16, noviembre.

regímenes esclavos o semi-esclavos por esa segunda oleada de colonizadores. Aparentemente, del Paraguay no quedaba nada, o casi nada.

Carlos Pastore en su libro “Lucha por la tierra en el Paraguay”, se encarga del relato de lo que pasó después de ese genocidio, y de cómo la tierra en el Paraguay se convirtió en una mercancía, abundante hasta hace pocas décadas, pero mercancía al fin. Mercancía es un bien transable, o sea, un objeto de compraventa, algo que puede ser comprado por quien tiene dinero; ni en 1870 ni en el 2009 los que necesitan tierra para sobrevivir tenían ni tienen el dinero para comprarla, en consecuencia, fueron y son expulsados de ella.

Ese desmembramiento territorial del Paraguay por las fauces del capital extranjero supuso primero, la instalación de latifundios madereros, yerbateros y ganaderos. Posteriormente, ya durante el reinado del régimen patrimonialista de Stroessner, los pedazos desmembrados de ese cuerpo, de ese territorio, pasaron a otras manos<sup>3</sup>; a la de los actores del capitalismo agrario que desde la década del 60 del siglo pasado, con las promesas de desarrollo sin fin de la “revolución verde”, pasaron a ocupar progresivamente el territorio nacional.

Desde comienzos de la pasada década de los setenta, la sociedad campesina tradicional que sobrevivió pese a todo, empieza su rápido proceso de deterioro. De la mano del algodón, ese campesino marginado de las políticas públicas ingresa masivamente al mercado, suplanta los rubros de autoconsumo por el algodón y vive un fugaz sexenio de auge entre 1974 y 1980, con precios altos, dinero en mano, estableciendo vínculos con el agronegocio y aprendiendo a usar lo que para entonces era la nueva generación de agrotóxicos. Paralelamente, las zonas más fértiles del bosque atlántico, básicamente la margen derecha del Paraná, son rápidamente desmontadas y avanza la frontera de la soja. Se consolida la agricultura empresarial mecanizada en

---

<sup>3</sup> A veces directamente, como en el caso de empresas extranjeras que se instalan principalmente en el Alto Paraná para la producción de maíz y soja; en otros indirectamente, a través de la “venta” de tierras públicas a amigos del régimen que -especulación inmobiliaria mediante- la traspasan a propietarios extranjeros.

manos de extranjeros, con estrechos vínculos con el sector financiero y una producción orientada a la agroexportación.

Cuando los precios del algodón caen, a comienzos de los años ochenta, el ciclo de ocupación de las tierras públicas (la frontera agrícola) se va cerrando. El campesinado algodonero, minifundista, y sobre todo sus descendientes, se quedan sin el pan y sin la torta, sin precio para su producción y sin tierra para sobrevivir él y su familia. Es la época en que empiezan las primeras grandes ocupaciones de tierra por parte de campesinos en Alto Paraná, y que se expanden luego al resto de la región oriental.

Pero también los segmentos que en el transcurso de un período más reciente –años noventa- innovaron sus estrategias productivas -recurriendo a una inserción más intensa y eficiente al mercado (horticultores, fruticultores y pequeños granjeros, que llegarían al 30% del sector)- entraron en una fase de estancamiento e inclusive de declive. Las importaciones de productos a precios más bajos y de mejor calidad provenientes de los países vecinos, así como la inexistencia de políticas públicas diferenciadas de financiamiento y de mejoramiento tecnológico, incidieron en la mencionada retracción. A estas tendencias hay que agregar la conformación de un estrato de campesinos sin tierra, dependientes del trabajo asalariado o de pequeñas actividades por cuenta propia.

Hoy, los grupos campesinos que todavía disponen de ciertos recursos productivos (tierra e instrumentos de labranza) intentan reconstruir sus capacidades de autoalimentación, a costa de una más intensiva auto-explotación de la fuerza de trabajo, y esperan que los jóvenes que migran a las ciudades del país, o al exterior, les hagan llegar remesas de dinero, menos abundantes que las de otras épocas, pero siempre de vital importancia. Los estratos con menores recursos y los campesinos sin tierra, son los más vulnerables. Las cada vez menores oportunidades laborales existentes en los mercados de trabajo urbanos, debido al ya prolongado estancamiento de la economía nacional, les dejan horizontes muy estrechos de supervivencia. Si no se sumergen en las condiciones más duras de la pobreza extrema es porque,

en varias de las comunidades rurales, todavía persisten importantes recursos y energías de capitales sociales y comunitarios (redes de cooperación y solidaridad).

A partir del año 2000 la situación del campesinado empeora aún más; la incorporación de material genéticamente modificado y el uso masivo de nuevos y potentes agrotóxicos en la agricultura empresarial, así como el sostenido repunte de los precios internacionales de la carne, implicaron una mayor demanda de tierra para la agropecuaria de exportación, y aceleraron la expansión de la frontera de la soja<sup>4</sup>, los precios de la tierra aumentaron y el acoso a la economía campesina fue objeto de una agresión sin precedentes. Este es el panorama agrario en el que asume Lugo, que en su campaña promete como punto más importante, el inicio de la reforma agraria. En el Anexo 1 se hace una presentación sucinta de los principales problemas del sector.

### **Lo que hizo o dejó de hacer la administración Lugo<sup>5</sup>**

A más de un año de gestión de gobierno, es poco o nada lo que Lugo puede mostrar en avances para el reordenamiento de la cuestión agraria. Varios son los factores que impidieron estos avances.

*Parlamento.* La precaria alianza electoral que llevó a Lugo a triunfar en el 2008, mostró sus debilidades una vez que hubo que asumir la administración del país. Los sectores más conservadores de la oligarquía ganadera, de la muy obsecuente tecnocracia local al servicio de las multinacionales y conservadores en general, se encontraban representados, y muy bien representados, en el partido más grande de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), el partido Liberal<sup>6</sup>. Esta fracción (mayoritaria por cierto) tiene

---

<sup>4</sup> Entre 1974 y 2000 (26 años) la soja pasó de 40 mil a 1 millón de hectáreas. Entre 2000 y 2009 se llegó a 1 millón 600 mil hectáreas. Esto es, en nueve años casi duplicó el área de siembra alcanzada en un cuarto de siglo.

<sup>5</sup> Este apartado está basado en el artículo de Riquelme, Q. y T. Palau (2009) "Desafíos pendientes de concretarse. Reforma agraria y desarrollo rural". En, *Por un Paraguay sin discriminaciones. Informe Derechos Humanos en Paraguay 2009*, Asunción, Codehupy/ PIDHDD.

<sup>6</sup> El otro grupo parlamentario de derechas, el partido Patria Querida y las dos minúsculas fracciones de la social democracia hacen coro, en general, al destemplado concierto de los que para nada quieren un cambio del actual estado de cosas.

intereses compartidos con el partido Colorado y con la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE) de Oviedo (carnalmente unido a la ultraderecha brasileña); estas tres bancadas parlamentarias se convirtieron en este año y tanto de la gestión Lugo, en el principal obstáculo, no sólo para implementar acciones referidas al reordenamiento agrario, sino para avanzar en cualquier otro orden que suponga la más mínima amenaza a los intereses de la mafia, del gran capital, o de los grandes propietarios<sup>7</sup>.

*Diversidad que sofoca.* Lo del Parlamento ya se sabía, pero uno hubiera esperado que el escaso margen de maniobra que le quedaba al Ejecutivo pudiera haber sido aprovechado por Lugo para obtener ciertos avances. Tener el poder administrativo no es poca cosa cuando las ideas están claras. Sin embargo, la gran heterogeneidad de los integrantes de la APC y del propio gabinete que conformó el presidente, fue otro factor que creó desasosiego en los sectores que esperaban ver avances en un país en el que la distribución de la tierra es la más injusta del mundo. Desde el ya aludido partido Liberal en el extremo derecho del espectro político, hasta sectores que se autoproclaman de izquierda “dura”, pasando por variadas formas de socialdemocracia-progresismo, crearon un ambiente de contradicciones en materia de políticas públicas que produjeron como resultado la neutralización de acciones. El gabinete, igual, desde obedientes discípulos del neoliberalismo en Hacienda, pasando por aprendices de represores en Interior<sup>8</sup>, hasta supinos ignorantes de la materia en Agricultura y Ganadería, o bienpensantes ex-militantes en carteras sociales, se logró lo que se tenía que lograr; desconcierto primero y desilusión después. Sin proyectos claros, con notables contradicciones en su accionar, la reforma agraria prometida se empantanó en una ciénaga de imputaciones, amenazas, y cloacales laberintos judiciales.

---

<sup>7</sup> Es interesante traer a colación al respecto la siguiente cita: “En Alemania y en todas partes, es el capital el que manda a los políticos. El capital ha convertido la política económica en algo parecido a la meteorología: un fenómeno ajeno a toda voluntad de gobierno. Un capital enloquecido que nos ha llevado a la crisis, es quien gobierna a nuestros políticos, que son meros gestores. Y no al revés”. Rafael Poch de Feliú (2009) *Burbuja especulativa de materias primas. Nos llevan a un segundo batacazo*, La Vanguardia.

<sup>8</sup> Cuyo más reciente regalo para la ciudadanía es un nuevo proyecto de ley “antiterrorista” a la hechura del colombiano Uribe y para beneplácito de la embajada usamericana.

*Para judicializarte mejor.* Otras dos joyas heredadas de períodos anteriores son el Poder Judicial y el Ministerio Público. En ambos casos, sus máximas autoridades no sólo no hicieron nada por ponerse a tono con los nuevos tiempos, sino que gastaron todas sus energías para detener, por los mecanismos que tenían a su alcance, cualquier acción emprendida por las organizaciones campesinas o por el gobierno a favor de éstas. Fiscales/as de corta edad cronológica (aunque no todos/as) y menor edad mental (eso sí, casi todos/as ellos/as) se encargaban de imputar a campesinos, mientras jueces muy sumisos emitían sentencias a quienes osaban demandar algo de tierra para poder comer. Una verdadera farándula judicial al servicio de intereses corporativos.

*La mediocracia, o dictadura de los medios.* En concierto con los grandes propietarios, con el capital extranjero, con el Parlamento y con los instrumentos judiciales del sistema, los medios de prensa empresariales (tanto radiales como los escritos y televisivos) han intentado modelar la opinión pública a su antojo, pero siempre boicoteando de manera sistemática las iniciativas sociales del gobierno y en especial, todo lo atinente a la reforma agraria. No son pocas las veces que durante este año corrieron sólo con la vaina al propio Lugo, quien, desorientado, con miedo, o simplemente falto de convicción, tuvo que tragar sus propias palabras para no disgustar aún más a personajes de la ralea de un Zuccolillo o de otros tantos que con cámara o micrófono en mano, no titubean en degradar el periodismo con tal de preservar sus privilegios.

A pesar de esos pesares, algo se hizo. Se enumeran algunas de esas acciones:

- El Poder Ejecutivo creó la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (Cepra), por decreto 838/2008, como espacio de articulación, coordinación y sinergia de instituciones del Estado para desarrollar el Programa de Reforma Agraria Integral<sup>9</sup>. Entre sus objetivos figuran, coordinar y promover

---

<sup>9</sup> La Cepra está conformada por el Consejo Nacional de la Vivienda (Conavi), el Crédito Agrícola de Habilitación, la Secretaría del Ambiente, la Procuraduría General de la República, el Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas, los ministerios sociales, representantes de organizaciones rurales y de organizaciones sectoriales involucradas en el proceso de reforma agraria, el Consejo de Gobernadores y el Instituto de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), que tendrá a su cargo la secretaría ejecutiva.



el desarrollo económico, social, político y cultural; impulsar la gestión de las políticas públicas en relación a los asentamientos y, contribuir al logro de la reforma agraria. Los ejes estratégicos que se propone trabajar son: el acceso a la tierra, la asistencia técnica integral, el crédito, las inversiones sociales, los insumos e infraestructura, el catastro rural y la estrategia institucional para la integralidad de la reforma agraria.

- Otra de las iniciativas fue la elaboración de un documento denominado “Principales lineamientos de política pública en materia de reforma agraria integral, desarrollo territorial y reactivación de la agricultura familiar campesina” a iniciativa del Equipo Económico Nacional. Con este documento se buscaba un marco general que sirviera de guía para esta política.
- Otra acción de este período ha sido el informe que la Comisión de Verdad y Justicia y el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert) presentaron al Presidente de la República, sobre las tierras rurales malhabidas en Paraguay, con el listado de las personas que habían sido ilegalmente beneficiadas con 7.851.295 has del Estado. Transcurrido todo el año, no se han tomado decisiones que corrijan esta anomalía.
- Por otro lado, el Ejecutivo, conjuntamente con Cepra, presentó al Congreso el Proyecto de Ley que buscaba aprobar dos Convenios de Cooperación entre Itaipú y la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) para tendidos eléctricos en áreas rurales. Las beneficiarias del primer convenio serían familias de cinco asentamientos del Departamento de San Pedro. El aporte de Itaipú era de G 1.440.000.000, y el de la ANDE ascendía a G 1.587.800.000. El segundo convenio preveía obras de mejoras y ampliaciones de infraestructura eléctrica en otras localidades del interior del país, con G 129.999.832.536 aportados por Itaipú; la ANDE pondría esta misma suma. Este proyecto fue rechazado en comisiones por pedido de los senadores Alfredo Jaeggli y Miguel Abdón Saguier. El Poder Ejecutivo lo retiró a mediados de junio.
- El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), sin la participación del Indert o de la Cepra, recibió a mediados de

agosto de la Vicepresidencia de la República, el proyecto de reforma agraria a ser implementado por el Estado. El ministro Enzo Cardozo indicó que el proyecto presentado por el vicepresidente de la República, Federico Franco, señala una mayor asistencia a 69 asentamientos que ya se encuentran identificados ante las instituciones del Estado. En setiembre se realizó en la Dirección de Extensión Agraria (DEAG) una reunión con todos los referentes de los centros de desarrollo agropecuario del interior del país. En dicha reunión se delineó la estrategia de acciones territoriales y sistemas de comunicación para acercar la asistencia educativa y técnica a los pequeños productores del país.

- En setiembre de 2009, el Equipo Económico Nacional publicó su “Plan Estratégico Económico y Social 2008/2013”, denominado “Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay”. Dentro de este plan se propone la realización de la reforma agraria integral con reactivación de la agricultura familiar.

No es mucho más lo que puede apuntarse en dirección a lo que pomposamente el gobierno había anunciado como *reforma agraria*. Las viejas estructuras que respaldan la ocupación del territorio por el capital, continúan imponiéndose tal como se venía dando hasta ahora.

### **Una guía breve de desafíos importantes y acciones concretas que convertirían el dolor paraguayo en un buen vivir, o al menos en un vivir decente para su población**

Debe tenerse claro que no podrá haber desarrollo rural en el país sin que haya un desarrollo nacional. Lo rural y lo nacional en el Paraguay están –por ahora y por un buen tiempo- indisolublemente unidos. Hablar entonces de reforma agraria, desarrollo rural, consolidación de la agricultura familiar campesina y conceptos análogos, implica plantearse necesariamente la cuestión nacional. Es preciso entonces partir de los desafíos amplios, de largo plazo, vinculados al acontecer internacional para llegar entonces a sugerir acciones concretas que respondan a aquel fin.

*La crisis financiera*, económica y social iniciada en la segunda mitad de 2008 a nivel mundial, mostró muchas cosas que no vienen a cuento enumerar, pero rescato una: el sistema financiero debe actuar bajo controles y fiscalización del Estado para cumplir aquello para lo cual existe, financiar la producción. Si no existe esa supervisión pública, el capital financiero seguirá conduciendo económicamente al país, y sólo aquellas actividades primadas por el capital multinacional, tendrán el apoyo financiero necesario, el resto será timba especulativa.

*El anunciado pico del petróleo* documentadamente notificado, tendrá consecuencias devastadoras en países como el nuestro, tanto por el aumento del precio de los hidrocarburos y sus impactos sobre el transporte, como por la dependencia actual de la agricultura de los derivados del petróleo<sup>10</sup>, lo cual a su vez producirá un...

*Aumento generalizado de los precios de los alimentos*<sup>11</sup>, lo que no es difícil imaginar, tendrá a su vez un efecto demoledor sobre el aumento de la pobreza, la desnutrición y la salud en general.

Hay muchos otros desafíos planteados en el escenario mundial que deberían ser tomados en cuenta para pensar lo que exige el presente, de cara a un proyecto de país a futuro. La inviabilidad de un modelo de “desarrollo” basado en las exportaciones de materias primas; la supeditación tecnológica de países como el nuestro, incapaces siquiera de desarrollar tecnología apropiada moderna y eficiente para lo que es lo más propio del país, la agricultura; la biopiratería, financiada por las multinacionales farmacéuticas y fuertemente apoyada por las ONG conservacionistas internacionales; la enajenación del territorio nacional a manos de personas y corporaciones extranjeras; la

---

<sup>10</sup> Que no solo mueve tractores, sino que está en la base de la producción de fertilizantes fosfatados, de muchos de los biocidas, de la mecanización agrícola propiamente tal, de la comercialización de la producción, del procesamiento de las materias primas, y hasta el desplazamiento de los consumidores hacia los centros de compra.

<sup>11</sup> Dice al respecto George Monbiot en *The Guardian*: “El reto de alimentar a siete mil u ocho mil millones de personas mientras se reducen los suministros de petróleo es increíble. Pero será todavía mayor si los gobiernos pretenden que no va a suceder”. Monbiot, G. (2009) *Al menos, salvemos la agricultura*, [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org) 23-11

contaminación genética del germoplasma autóctono; la alienación cultural del pueblo por la acción de las corporaciones mediáticas que funcionan bajo el patronato de gigantescas “industrias del ocio y la información”; la sostenida disolución de la calidad y cobertura de la educación pública; la presencia de tropas y oficialidad extranjera que actúan en nuestro territorio; la hegemonía de los organismos multilaterales en el dictado de las políticas económica, fiscal, y monetaria del país. En fin, el listado puede continuarse, es el listado que enumera las características de un Estado fallido.

Se trata pues de dejar de ser un *failed state*, lo cual no es tarea fácil, es prácticamente como reconstruir el país.

Pero volviendo a la cuestión propiamente agraria, ¿qué plantean los desafíos globales arriba enunciados?

- Que el Banco Central y el Ministerio de Hacienda trabajen coordinadamente y bajo una conducción política clara, para definir el funcionamiento del sistema financiero (y económico) del país, de modo que el crédito llegue de manera oportuna y a tasas de interés compatibles con la condición económica que se vive.
- La certeza, en el horizonte temporal, del pico del petróleo (y de los severos cambios climáticos) debiera obligar a las autoridades a diseñar un modelo de agricultura cada vez menos dependiente de sus derivados, lo cual significa un apoyo por parte de las políticas públicas, para aumentar la productividad y la rentabilidad de la agricultura campesina, así como reorientar recursos hacia un sistema de transporte basado menos en el petróleo y más en energías renovables.
- En la misma dirección, tomando en cuenta el sostenido aumento del precio de los alimentos<sup>12</sup>, parecería aconsejable diseñar e implementar efectivamente un programa de soberanía alimentaria basado en el subsidio a la producción

---

<sup>12</sup> Aunque en general, el de todas las materias primas, que aumentan de precio a nivel internacional no sólo por un incremento de la demanda sino también por ser considerados dichos activos como “refugios” seguros (y muchas veces especulativos) ante las cada vez más frecuentes crisis económicas internacionales.

de una cantidad mínima anual (y mantenimiento de stocks) de alimentos básicos de la población; utilizar la producción local campesina de alimentos, para abastecer los desayunos y almuerzos escolares, los programas de ayuda social, y a establecimientos públicos con alta concentración de personas (hospitales, cárceles, cuarteles y otros).

- Pensar desde ya en un modelo de desarrollo rural diversificado, basado no exclusivamente en la exportación de dos o tres rubros (como es ahora el caso con la soja y la carne), sino en la producción y exportación de alimentos elaborados o semi-elaborados. Parecería ser una opción perfectamente realizable y más acorde con los desafíos que augura el escenario internacional.
- Resulta desde luego imprescindible para lo anterior, encarar de manera ordenada aunque firme, la implementación de políticas conducentes a reformar el sector agrario, distribuyendo tierra con criterio productivo, dando participación al campesinado en el diseño y ejecución de estas políticas, proveyendo un nuevo marco normativo e institucional para el sector, lo cual no sería posible en las actuales condiciones políticas si no es por la vía de una reforma constitucional importante.

En el Anexo se detallan algunas medidas<sup>13</sup> que implementadas aisladamente no producirían un efecto apreciable, pero que tomadas conjuntamente pueden suponer un cambio verdaderamente importante en el funcionamiento del Estado. Supondrían una distribución de los recursos y factores de producción, que es absolutamente necesario para que en un plazo prudencial, el país deje de ser un Estado fallido.

---

<sup>13</sup> Se trata por supuesto de un listado incompleto pero básico, de estrategias, políticas, acciones y recomendaciones que –de ser implementadas- darían como resultado un re posicionamiento del sector rural como un factor clave para el desarrollo nacional.

## Anexo

### Algunos problemas y sus desafíos concretos en materia de agricultura campesina en el país

Problemas	Desafíos y acciones prioritarias
<b>De carácter social</b>	
Empobrecimiento de la población campesina. Intensificación de la migración campo-ciudad. Entre otras causas, por la inseguridad alimentaria provocada por la falta total de apoyo a la diversificación productiva.	Fomento del arraigo a través de una política de Estado de apoyo a la producción campesina, a sus colonias y asentamientos. En particular, un programa de apoyo a la diversificación productiva. Se debe incluso contemplar el subsidio a determinados bienes y servicios a ser puestos a disposición de la economía campesina.
Altísima concentración de la tierra (Gini: 0.93 según FAO).	Encarar un programa de reforma agraria que apunte específicamente a la desconcentración de la tierra.
Inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra por parte de una amplia franja de pequeños productores.	Apoyar toda forma de saneamiento jurídico sobre la ocupación de la tierra campesina. Fomento del arraigo a través de una política de Estado de dotación de infraestructura social a asentamientos y colonias campesinas, así como de ordenamiento territorial participativo.
Gran cantidad de campesinos sin tierra, estimándose su número en aproximadamente 200 mil.	Creación de un fondo de tierras a disposición del INDERT, utilizando mecanismos tales como: recuperación de excedentes fiscales, desafectación de propiedades del Estado, recuperación de tierras mal adjudicadas, expropiación, etcétera.
Pérdida creciente de conocimientos autóctonos sobre técnicas productivas.	Crear programas especiales de capacitación para jóvenes rurales con el énfasis puesto en la revalorización de la identidad y cultura campesina, y el desaliento a la emigración.
Desvalorización de la cultura e identidad campesina y desapego creciente de los/as jóvenes rurales sobre la actividad agrícola.	De la misma manera, para la mujer rural.
Fuerte discriminación a la mujer rural, su trabajo, su rol en la familia, su participación en organizaciones.	Realización de campañas a favor de la participación femenina en organizaciones e instancias de gobierno, principalmente en niveles locales.
Falta de unidad de las organizaciones de pequeños productores agrícolas; cooptación política y económica por parte de las autoridades, de los líderes de las organizaciones	El MAG debiera propender a la creación de una única instancia de diálogo con organizaciones campesinas, apoyando lo que sería un Foro Nacional de Agricultura Familiar Campesina.

Problemas	Desafíos y acciones prioritarias
<b>De carácter social</b>	
Falta de una educación relevante. El sistema escolar no es funcional al mundo rural y no existen programas de capacitación en áreas como educación ambiental, técnicas alternativas de producción, salud, y otras	Reestructurar los servicios de educación en general y de la educación agropecuaria de nivel medio y de los IPAs, de modo a convertir sus instituciones en focos de investigación y difusión de conocimientos y técnicas. Apoyar iniciativas que tiendan a una reforma efectiva del sistema educativo formal para el sector rural, ampliando el porcentaje de regionalización curricular, la capacitación especial del docente, y otros.
<b>Referidos a las políticas públicas sectoriales</b>	
Falta de apoyo estatal a asentamientos y colonias campesinas. Falta de infraestructura social y productiva. Reducción socialmente irresponsable del gasto público.	Potenciar la CEPRA, dotándola de fondos genuinos y suficientes y otorgándole mayor peso político para efectivizar la coordinación interinstitucional.
Falta de regulación para la venta indiscriminada de tierra a empresarios extranjeros.	Buscar mecanismos administrativos que impidan o al menos dificulten la compra de tierras por parte de extranjeros. Difundir datos del CISOZEF
Inadecuado marco normativo e institucional para encarar procesos de apoyo a la economía y la sociedad campesina en un escenario de equidad distributiva. El actual marco normativo e institucional es funcional a un modelo de concentración.	Encarar un programa de modernización institucional del sector y revisión exhaustiva de la legislación agraria actual en la que hay omisiones, aberraciones, superposiciones y contradicciones.
Falta de continuidad de políticas por la muy alta rotación (con criterios meramente político-partidarios) de las autoridades administrativas del sector.	Elección de ministros y miembros del gabinete en base a criterios técnicos. Eliminar el cuoteo como mecanismo de asignación de cargos.
Falta de participación de los actores subalternos en el sistema de toma de decisiones (INDERT, MAG y otros).	Lograr que las instancias en las que se toman decisiones sectoriales cuenten con la participación de representantes de las organizaciones campesinas.
Se desestima dogmática y acriticamente el establecimiento de un programa de subsidios a la producción campesina, lo cual implica-entre otras cosas- el desinterés gubernamental por la seguridad alimentaria del país.	Instaurar un sistema de subsidios a la agricultura campesina orientada al abastecimiento alimentario del mercado interno.

Problemas	Desafíos y acciones prioritarias
<b>Referidos a las políticas públicas sectoriales</b>	
Estructura fiscal regresiva que atenta contra las posibilidades de financiamiento al sector.	Reforma del sistema tributario, adoptando criterios de progresividad, en particular, en lo referente a la carga impositiva de las propiedades mayores, de modo a liberar tierra para el mercado. Con la reforma del sistema impositivo, se podría disponer de financiamiento para el sector.
Débil capacidad negociadora de los gobiernos ante países de la región, ante el MERCOSUR, y ante organismos multilaterales de comercio internacional, especialmente en materia de comercio agrícola.	Idoneidad y compromiso con las metas del gobierno, debieran ser exigencias centrales para el nombramiento, en Cancillería, de los encargados de la política exterior en materia de comercio agrícola.
Ausencia casi completa de tecnología adecuada a los requerimientos de la agricultura de los pobres rurales.	Dar apoyo económico a la DIA, DEA, IAN y otros organismos pertinentes, para el desarrollo de tecnologías adecuadas a la producción campesina.
La asistencia técnica-cuando existe- está dirigida a los rubros de exportación de fincas mayores. Es inadecuada para la producción campesina.	Reorientar los servicios de asistencia técnica según el interés de los pequeños productores.
Prácticamente nulo desarrollo de las microagroindustrias bajo control campesino	Brindar apoyos crediticios e impositivos para la instalación de agroindustrias, especialmente PYMES, bajo control de cooperativas u organizaciones campesinas.
Degradación de los suelos y caída sostenida de los rindes productivos especialmente en tierras de asentamiento campesino, sin una política de recuperación de los mismos	Diseñar e implementar un programa nacional de recuperación de suelos para zonas de producción campesina.
Fracaso del proceso de descentralización por: insuficiencia de recursos, escaso poder político de autoridades regionales y locales, corrupción generalizada de las mismas.	No insistir en transferir a los poderes locales (gobernaciones y municipios) funciones que puedan resultar estratégicas para el desarrollo rural.
Criminalización de la lucha social. Persistencia de prácticas autoritarias de los representantes del poder político, administrativo, militar y policial en las comunidades rurales.	Des-criminalizar la protesta campesina y considerar la demanda social insatisfecha, objeto de preocupación, para una mayor gobernabilidad.
Falta de reglamentación del nuevo Estatuto Agrario que permita implementar de manera efectiva las formas alternativas de tenencia de la tierra en él contempladas.	Reglamentación del nuevo Estatuto Agrario para permitir la implementación efectiva de las formas alternativas de tenencia de la tierra en él contempladas.



Problemas	Desafíos y acciones prioritarias
<b>Referidos a la expansión de la agropecuaria de exportación</b>	
Expansión de la agricultura empresarial y <i>farmer</i> para ampliación del área de cultivo de soja transgénica.	Revisión del marco jurídico y presentación de proyectos de ley para: i. controlar la compra de tierra por parte de extranjeros; ii. frenar la expansión del cultivo de la soja; iii. frenar la utilización de OGM hasta que sus efectos sean exhaustivamente conocidos; iv. penalizar severamente las agresiones a los recursos naturales.
Destrucción acelerada de los recursos naturales: deforestación, contaminación de cursos de agua, uso intensivo de agrotóxicos.	Proveer los recursos necesarios para que la SEAM, SENAVE, Dirección de Toxicología y otros organismos pertinentes, desarrollen con eficiencia su tarea
Pérdida acelerada del patrimonio genético autóctono.	Apoyar la implementación de un programa de creación de bancos locales de semillas, para la preservación del patrimonio genético.
<b>De carácter económico</b>	
Muy altas tasas activas de interés del sistema financiero, y amplio <i>spread</i> con las tasas pasivas.	A tono con el nuevo clima internacional en materia financiera, el Banco Central debiera diseñar mecanismos de control sobre el funcionamiento del sistema financiero privado multinacional que opera en el país.
Ausencia significativa de la banca pública para el financiamiento de la agricultura campesina. Posibilidad de la implementación de propuestas de reforma conservadora y neoliberal de la banca pública.	Reestructurar el sistema de la banca pública buscando la efectiva democratización del crédito.
Muy alto componente importado de los insumos de la producción agropecuaria (los insumos de la agricultura de exportación producen déficit en el comercio exterior).	Estimular la producción nacional, en particular aquella orientada a la elaboración de insumos y de tecnología adecuada para la producción agrícola y pecuaria, de manera a disminuir el componente importado de la producción nacional.
Estrechez del mercado, para la producción de los pobres rurales. Redes de comercialización controladas por agentes especulativos	Brindar apoyatura técnica y jurídica a instituciones, grupos u organizaciones dedicadas a la comercialización de la producción campesina (tanto interna como internacional), buscando disminuir los eslabones de intermediación entre el productor y el consumidor.
Falta de mecanismos y oportunidades para la inserción de organizaciones de pequeños productores, de comercializar internacionalmente de manera directa su producción.	Flexibilizar el marco normativo administrativo y otorgar a las organizaciones campesinas la capacidad de realizar por sí mismas, operaciones de comercio exterior. Potenciar y sanear el cooperativismo nacional.
Deterioro sostenido de los términos de intercambio de la finca campesina con agentes económicos externos. Efecto desestructurador de los cambios en el sistema de precios relativos internos de la economía	Ejercer un efectivo control de los precios de los productos campesinos, interviniendo en el mercado. Ofrecer precios de garantía al pequeño productor.
Peligro de privatización de los acuíferos del subsuelo. La iniciativa de descentralización de los servicios de agua potable implica un debilitamiento del poder de negociación del actor nacional ante las transnacionales	Declarar los bienes del subsuelo paraguayo (incluyendo el agua) como patrimonio nacional no sujeto a privatización. Impedir la descentralización de los servicios de provisión de agua potable a la población.



## Energía, esperanza renovable

*Jorge Coronel Prosman\**

*Una verdadera crisis histórica  
ocurre cuando hay algo que está  
muriendo pero no termina de morir  
y al mismo tiempo hay algo que  
está naciendo pero tampoco  
termina de nacer <sup>1</sup>*

Es en el campo de la energía donde la presidencia de Lugo obtuvo uno de los más resonantes triunfos de su gobierno. Junto a la gratuidad de la salud, el acuerdo en el espinoso tema de ITAIPU, fueron de lejos, los más importantes logros de este gobierno en sus primeros 15 meses.

Pero, paradójicamente, es también el sector donde puede dejar la peor herencia de su gobierno, por la manera en que se están administrando los entes públicos del sector: sin visión de conjunto, sin planes estratégicos, sin la necesaria perspectiva política de las empresas que pueden representar el verdadero desarrollo del país. Funestas perspectivas se vislumbran en el campo energético, si no se toman medidas a tiempo.

Ya en la campaña electoral que concluyó con el triunfo de Fernando Lugo, el tema de la energía marcó la importancia que tiene esta cuestión para dinamizar la economía, en especial la recuperación de la soberanía hidroeléctrica. Al analizar el sector, estamos

---

\* Dirigente y fundador del Sindicato de Trabajadores de la ANDE (SITRANDE) y fundador y ex presidente de la Federación de Trabajadores del Sector de la Energía del Paraguay (FETRASEP).

<sup>1</sup> Antonio Gramsci

hablando de entes tan importantes, como PETROPAR, ITAIPU, YACYRETA y ANDE.

Sería ideal poder hablar “del sector de la energía” como un todo, de una Política Estatal de la Energía, pero lamentablemente una de las grandes falencias del gobierno, es precisamente la falta de una directiva clara. El análisis “del sector” se debe hacer por entidad y, aún más, por el desempeño de los encargados de cada una de ellas, pues cada uno actuó prácticamente como responsable aislado de la institución, casi sin coordinación con los demás entes. Las últimas acusaciones públicas, entre YACYRETA y ANDE, por el gran apagón del 10 de noviembre, son una muestra clara del problema.

Cuando asumía el presidente Lugo, todo el conjunto del manejo de la energía mantenía algunas características:

- Una importante crisis estructural, no por cuestiones momentáneas de mercado internacional o por culpa de la naturaleza, sino que la crisis del sector es por obra y gracia de los “expertos” que administraron las empresas públicas durante los últimos 20 años.
- La matriz energética que muestra el origen de la energía utilizada, tenía esta composición: casi el 55% de la energía consumida en nuestro país provenía de la biomasa (leña y carbón), el 33% de hidrocarburos importados, el 1% de biocombustibles, y sólo el 11% del consumo de energía, provenía de la electricidad.
- Cada uno de los entes que componen el sector energético, actuaban prácticamente aislados. El Ministerio de Obras Públicas y el Vice Ministerio de Minas y Energía, eran convidados de piedra en el sector.
- En la ANDE, con un retraso importante en el cronograma de obras de infraestructura, con una deficiente y sobre todo obsoleta forma de entender la planificación, con el sistema de distribución a domicilios y empresas seriamente cuestionado por los técnicos del sector, con prácticamente, la misma organización administrativa de la década de los años 70, se debatía en una grave crisis.

- ITAIPU se manejaba como un organismo por encima de todas las autoridades del país, y se constituía en el gran benefactor económico del grupo gobernante. Los reclamos sobre renegociar mejores beneficios para el país, habían quedado en meros aumentos de algunos beneficios, como la creación en la Binacional, de los Gastos Sociales.
- YACYRETA servía para dar cabida a todas las tendencias del Partido Colorado, y su importancia energética o económica en el sector era relativa. La falta de potentes transformadores del lado paraguayo para poder utilizar la energía que nos correspondía, era un detalle revelador de la casi dejadez en que se desenvolvía.
- La falta de coordinación entre la ANDE y las Binacionales, se evidenciaba en la carencia de equipos necesarios para que estas dos generadoras de energía, pudieran trabajar en conjunto. Aún hoy la energía producida por ITAIPU y YACYRETA, es incompatible, lo que empeora la confiabilidad en el sistema eléctrico paraguayo.
- PETROPAR a su vez, bajo el ámbito del Ministerio de Industria y Comercio, se mantenía, en los hechos, al margen del resto del sector de la energía.
- Los acuerdos con Venezuela, tan promocionados por el gobierno de Nicanor Duarte, no fueron implementados en sus componentes más importantes y de interés social.
- La producción de combustible renovable, etanol y biodiesel, seguía sin contar con respaldo ni aporte gubernamental y mucho menos con planes de fortalecimiento.
- Todo el sector de la energía era visto como un gran coto de caza sólo para grandes negocios: electricidad y petróleo. Grandes negocios con empresas contratistas, uso y abuso de las entidades para fines político-partidarios, construcción de líneas, reparto de semillas y pollitos, construcción de casas para afectados, contratos de fletes, etc., era el principal interés político de las empresas del sector.

Aún con este desolador panorama, el sector de la energía seguía constituyéndose en uno de los sectores más dinámicos de la economía. Los recursos provenientes de la energía oxigenaban las arcas del Estado, ayudando a sostener una burocracia que se mantenía sin sobresaltos desde hacía más de 50 años.

## 15 meses del nuevo gobierno

Apenas se confirmó el triunfo de Lugo y de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) en las elecciones del 20 de abril de 2008, la ansiedad empezó a dominar a gran parte de la población. Los del partido colorado, por querer saber qué sería de ellos, los liberales por llegar por fin al poder, los amigos de las eternas autoridades por saber cómo se comportaría el poder con ellos, los aliados de la izquierda por no saber bien qué papel le tocaba en esta ensalada, y sobre todo, muchos medios de prensa, que no sabían si las mieles provenientes de ITAIPU, seguiría alcanzándoles.

Con este clima de nerviosismo e incertidumbre, mucho antes de la asunción a la presidencia, ya se exigía a Fernando Lugo su intervención y solución en los más diversos temas. Además de las peleas entre los que se creían con derecho adquirido para ser nombrados ministros, los medios de comunicación, auténticos voceros de la más reaccionaria oligarquía criolla, empezaron a jugar el papel de críticos despiadados, donde a la ansiedad, se le sumaba una buena dosis de paranoia y mala fe.

Este estado de no saber si se verían afectados sus negociados, si serían nombrados ministros, si serían denunciados a la justicia, si serían tenidos en cuenta para algún cargo, fue creando el clima de incertidumbre que para muchos, aún no desapareció. Para el 15 de agosto, día de la asunción oficial de Lugo a la presidencia, ya se tenía más o menos claro el panorama político, pero muchos continuaban devorados por la ansiedad y actuaban, y lo anunciaban casi públicamente, como si este proceso ya estuviera concluido y se debía mirar sólo el 2013.

Otra característica fue que desde el triunfo de la APC, se desató una guerra sin cuartel para lotear el gobierno. Esto, como consecuencia casi inevitable de la sui generis composición de la APC: desde liberales ortodoxos (Jaegli) hasta colorados disidentes (Kencho Rodríguez); desde pseudo aliados (los Franco) hasta debutantes en la política estatal (López Perito); desde liberales populares (Pakova Ledesma) hasta la oligarquía liberal más rancia (Heiseke); desde los nuevos políticos de izquierda (Camilo) hasta

políticos cristianos militantes (Rolón Posse). Debemos reconocer que era realmente como para dar ansiedad!!!

El sector de la energía no escapó de esta lógica. También se desató una guerra sin cuartel por ocupar espacios, lo que se traducía en ubicar a ciertos hombres en los lugares claves. Y en el sector de la energía, había varios lugares claves.

## **ITAIPU**

En primerísimo lugar estaba la presidencia de ITAIPU, posiblemente la gran joya de la corona. Y allí se dio el primer mazazo para los muchos aspirantes, pero en especial se enviaba un claro mensaje al Vicepresidente Federico Franco, al nombrar a su archi rival, Mateo Balmelli, un líder liberal, un potencial candidato a la presidencia, un candidato derrotado en las durísimas internas liberales, que se quedaba con uno de los cargos más apetecidos del gobierno.

Desde el punto de vista estrictamente del sector eléctrico, era un desconocido, no tenía antecedentes con el sector, salvo su labor como parlamentario. Eso significaba que debía armar su equipo asesor, técnico, legal, administrativo y en relaciones internacionales. Y lo fue armando, muy a su medida, rodeándose de asesores que cargaban con un pesado pasado de trabajos con los gobiernos anteriores. Y sobre todo, asesores y hombres de confianza que apoyaban y defendían prácticamente la totalidad del modelo desarrollado hasta ese entonces en ITAIPU, prebendarios, neoliberales, y más que nada, muy inclinados a aceptar todas las propuestas brasileñas.

Ante esta realidad, los numerosos frustrados candidatos trataron de no quedar definitivamente fuera del juego político. La guerra continuó con los consejeros, con los cargos más importantes de la Binacional, con los grupos preparatorios para la renegociación, con los comités de coordinación que brindaban los premios consuelo, y por sobre todo, permitía mantenerse latente y cerca del poder real. El PNUD colaboró, a los pocos días, con un importante aporte para sostener al flamante Comité de Enlace.

### *Acuerdos con el Brasil*

Una de las principales banderas en la campaña electoral del candidato Fernando Lugo, fue la reivindicación de la soberanía en el tema de ITAIPU. La propuesta, levantada inicialmente por los sectores sociales, fue tomada por Lugo y su equipo, con gran popularidad entre los electores. Y ese tema fue uno de los primeros rotundos éxitos de su gobierno.

Apenas asumió, se constituyó, en forma más o menos equilibrada, el comité por la renegociación del Tratado. Este comité logró un mínimo de consenso, obviando temas como los planes a largo plazo del país, en el tema de la energía de ITAIPU. Finalmente el grupo logró una agenda mínima a ser propuesta al Brasil. Así nacen los famosos 6 puntos a ser negociados:

1. El derecho a “preferencia” del Brasil (Acta de Foz de Yguazú, 1966) sobre la energía paraguaya de ITAIPU que el Paraguay no consume, o bien, la libre disponibilidad de la energía paraguaya.
2. El “justo precio” (Acta de Foz de Yguazú, 1966) que debe pagar el Brasil por la energía paraguaya cedida (exportada).
3. El pasivo de ITAIPU, tanto en su monto, como en sus condiciones financieras.
4. La administración de ITAIPU, que debe ser efectivamente paritaria.
5. La conveniencia de transparencia y fiscalización binacional, a cargo de la Contraloría General de la República (CGR) y el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU), tanto de lo pasado como de lo presente y futuro.
6. La ejecución de todas las obras previstas en el tratado de ITAIPU: a. la subestación seccionadora de margen derecha y b. las obras de navegación a la altura de ITAIPU.

El 26 de julio de 2009, casi un año después de asumir Lugo, se firmaron los históricos acuerdos con el Brasil. Prácticamente todos los puntos contemplados en el petitorio paraguayo, fueron analizados y resueltos, algunos con mayor éxito y otros dejados para seguir negociando:



- La revisión del factor de multiplicación por la energía cedida, pasó de 5 a 15.3, lo que equivalía a recibir prácticamente tres veces más, casi 360 millones de dólares al año.
- La construcción de la línea de alta tensión, entre ITAIPU y Villa Hayes- Asunción a cargo del Brasil, representaba otros 450 millones de dólares.
- Se reconocía la posibilidad de la venta de la energía paraguaya por parte de la ANDE en el mercado eléctrico brasileño, y el reconocimiento del derecho paraguayo a la venta a terceros de su energía producida en ITAIPU, si bien con preferencia al Brasil.
- Compromiso de iniciar las obras pendientes, exclusas de navegación, y la sub estación margen derecha, así como un mirador turístico en el lado paraguayo.
- Iniciar las negociaciones para efectivizar la administración paritaria de la Central.
- Y por último, el reconocimiento del Brasil, de que la Contraloría paraguaya presente un parecer sobre la deuda espuria no reconocida por este gobierno, y que el Brasil dará también su parecer sobre lo mismo, cosa que antes se negaba tan siquiera a ser mencionado en los acuerdos.

Este importante avance, fue sin duda el más alto triunfo del gobierno Lugo, no sólo por los beneficios que se empezarán a recibir desde el 2010, sino por el posicionamiento distinto a los anteriores gobiernos, no cediendo a las ofertas de sólo mejorar los beneficios, a pesar que algunos miembros de la comisión negociadora, pretendían aceptar las primeras ofertas del Brasil, pero rechazadas por la posición firme e intransigente de la mayoría del comité y el respaldo del propio presidente.

## **ANDE**

La empresa rectora del sector eléctrico, al menos por ley, había entrado desde hacía años, en una espiral descendente que la llevaba a la debacle técnica y administrativa. Desde la caída de la dictadura, los administradores de la empresa, que llegó a ser una de las mejores empresas del sector eléctrico latinoamericano, no pudieron comprender los nuevos tiempos que se vivían en democracia.

Así fueron pasando administradores autoritarios, populistas, neoliberales, ineptos, comerciantes, corruptos, y en la última etapa del gobierno de Nicanor Duarte, regresó a la administración el equipo que había formado el populismo ovedista, y volvió a hacer estragos en la ANDE.

Estas irresponsables administraciones, prácticamente sin excepción, cometieron errores insalvables en cualquier empresa eléctrica. Dejaron caer la eficiencia a niveles inadmisibles. Dejaron de ejecutar obras tan importantes que hoy tenemos, según el último informe del ISCAL, la penúltima empresa en calidad de servicios de América.

Es que en la ANDE, algún genio de la ingeniería pretendió demostrar que ahí no se cumplían las leyes de la física. El dejar de hacer las obras de infraestructura necesarias, equivalía a lanzar una piedra para arriba, con el argumento de que se vería más adelante, qué hacer. Como la piedra tardaba en caer, pasaban los años y la no ejecución de las obras necesarias parecía no incidir en el sistema eléctrico; pronosticaron que la piedra no caería, que en la ANDE no regía la ley de la gravedad. Sólo que esa piedra sí estaba cayendo, y hoy cae sobre los actuales responsables de la empresa, responsables que formaban parte de los genios que pontificaron que en la ANDE no se cumplirían las leyes de la gravedad. El nombramiento del Ingeniero Sixto Amarilla, si bien sorprendió a algunos, no cayó mal en líneas generales. Era un antiguo funcionario de la Empresa, tenía cierto prestigio entre sus colegas, no tuvo ningún protagonismo importante con los grupos políticos de los regímenes anteriores, contaba con el visto bueno de los gremios y no tenía compromiso con ninguno de los partidos aliados de la APC, lo que lo hacía tolerable para casi todos.

Pero ya antes de asumir, prefirió desperdiciar todo este potencial que lo ubicaba en inmejorable posición para lograr el despegue de la otrora mejor empresa pública del país. Continuó con, prácticamente, el mismo equipo ejecutivo de la ANDE, los verdaderos responsables del estado caótico en que se encontraba la empresa, y como primera resolución, premió al ex presidente saliente con casi 1.300 millones de guaraníes!! De allí en más,

fue una sucesión interminable de malísimas decisiones que significaron para la ANDE, 15 valiosos meses perdidos. Prácticamente no logró avanzar en ninguno de los campos, ni administrativo, ni técnico, ni financiero. Los cortes y prolongados apagones de este último verano, demuestran que no se ejecutaron las tareas pendientes.

## **YACYRETA**

YACYRETA tiene una larga historia de funestas administraciones, lo que hacía muy especial conocer sobre quién recaía la responsabilidad de tratar de poner en pie a esta importante Central Hidroeléctrica. El ingeniero Carlos Cardozo, que también peleaba por ser nombrado en ITAIPU, trajo alguna tranquilidad, pues no provenía de ninguno de los grupos políticos que pugnaban por quedarse con la dirección de la EBY, era más bien un excelente técnico.

Le tocó administrar un ente donde anteriormente, en la práctica, nadie fue con un plan de ordenar la casa. La estructura administrativa era un caos, los controles prácticamente no existían y el número de funcionarios supera el doble de lo necesario. YACYRETA es el clásico ente que funciona, a pesar de sus administradores, sólo por la inercia y voluntad de sus funcionarios.

Implementó el disputadísimo Plan de Terminación de YACYRETA (PTY), un manojo de obras de infraestructura de casi dos mil millones de dólares. A muchos de sus colaboradores, literalmente los mareó la cifra, incluyendo a los recién nombrados consejeros, el Ing. Montanía, el Dr. De Gásperi, la Dra. Merlo y sobre todo al asesor de Lugo, Roberto Paredes. Ninguno de ellos intentó articular el más mínimo equipo de trabajo, prefirieron lanzarse a disputas personales, lo que finalmente les costó el puesto, salvo a Cardozo, que pese a todos los pronósticos sigue en el cargo.

A la EBY se la debe analizar dentro de este contexto. Hoy se están ejecutando las obras programadas, pese a la férrea oposición de empresarios que quedaron fuera de las obras, de políticos que ven bloqueadas sus pretensiones de sustituir a los anteriores políticos colorados, de antiguos colaboradores hoy

críticos despiadados, de antiguos compañeros de Tekojoja que pretendían tener mayor incidencia en la EBY. Aún con todo esto en contra, las obras avanzan y empezaron las negociaciones con Argentina para renegociar sobre todo, la fabulosa deuda con el tesoro argentino, que hace el proyecto YACYRETÁ financieramente inviable.

## **PETROPAR**

La empresa encargada de administrar los combustibles en nuestro país, al igual que YACYRETA, tiene un largo historial de administradores poco interesados en volverla una empresa eficiente y previsible.

El gobierno de Lugo, luego de algunos comienzos dando tumbos, al fin encontró, aparentemente, una administración capaz de sacar adelante esta estratégica empresa.

En el 2005, PETROPAR había firmado con la petrolera venezolana PDVSA, un importante acuerdo energético, muy similar al firmado con Uruguay y Argentina. Era un ambicioso proyecto de provisión de combustibles a precios muy favorables, créditos para reactivar la refinería de Villa Elisa, créditos para desarrollo social y cooperación técnica. Se encontraba al frente de la estatal petrolera, el Ing. Armando Rodríguez, que impulsó el fortalecimiento de la empresa, incluyendo la planta de alcohol en Troche.

Estos acuerdos fueron inmediatamente atacados por los más diversos sectores, que veían afectados sus grandes intereses en el fabuloso negocio del petróleo, los fletes, el ordeño y el pago de seguros; también importantes sectores de la prensa, que sufren de lo que podríamos denominar Chavezdinitis, por la fobia enfermiza que expresan en todo lo que se refiere al presidente venezolano.

Hoy el presidente de la entidad, el Ing. González Meyer, tiene proyectada la implementación de los acuerdos con PDVSA y la reactivación de la producción continua de alcohol.

## Los próximos desafíos

El sector de la energía seguirá siendo uno de los rubros más importantes de nuestra economía, por muchos años. Por esta razón es muy conveniente tratar de hacer bien las tareas pendientes y no desaprovechar, ni el tiempo ni las oportunidades que se presentan para los próximos años.

La principal tarea es tener un sector que actúe de forma coordinada y lo más sincronizada posible. *Se debe implementar, casi imperiosamente, el Ministerio de Energía*, pero que realmente tenga poder decisorio sobre todas las instituciones, incluyendo las binacionales.

Este organismo rector debería tener algunas orientaciones claves para potenciar el sector. Por ejemplo, el destino de los nuevos recursos provenientes de ITAIPU, no pueden ser destinados nuevamente a financiar gastos corrientes, ni a esa escandalosa repartija entre políticos y organismos estatales, por eso el *Ministerio de Energía* debe propender a desarrollar la idea de que el *Derecho Social a la Energía* no es un problema técnico, ni es un problema financiero, es un problema político:

1. Se debe entender que el propósito de las industrias eléctrica y petrolera del Paraguay, no es hacer negocios, sino garantizar la soberanía, la seguridad energética y el suministro de hidrocarburos y electricidad, que a corto y largo plazo demanda el desarrollo de la Nación.
2. Con los royaltíes, los nuevos fondos por cesión de energía, y compensaciones por territorio inundado de las hidroeléctricas binacionales, se deben crear *Fondos Estructurales*, destinados a inversiones en infraestructura, en especial para las regiones menos favorecidas y elevar la productividad de las mismas en base a la complementación productiva, y financiar las inversiones necesarias al crecimiento de la demanda de los servicios públicos, teniendo como eje rector la promoción del trabajo digno, el desarrollo y la reconversión económica
3. Se deben implementar los *Fondos para la Investigación y Desarrollo de Tecnologías Nacionales* que posibiliten al

Paraguay el aprovechamiento de su mayor riqueza: la energía hidroeléctrica. El uso más eficiente e intensivo de la abundante electricidad producida en el país, debe ser una obsesión. Vehículos eléctricos, el uso de la electricidad por las familias rurales, transporte colectivo eléctrico, deben ser desarrollados por nuestros propios técnicos, minimizando la dependencia tecnológica.

4. Fortalecer y modificar los servicios públicos estatales del sector, con control de organizaciones de usuarios, ambientalistas y trabajadores, esto es fundamental para lograr una energía al servicio de la gente.
5. Elaborar una matriz energética consecuente con el desarrollo sustentable. Minimizar el uso del combustible importado, es imperioso. El uso eficiente, racional y sustentable de la biomasa, principalmente leña y carbón, para la cocción de alimentos en las familias campesinas, debe ser impulsado desde el sector estatal.
6. Implementar en su plenitud los acuerdos energéticos con Venezuela, combatiendo las verdaderas mafias empotradas en el negocio, utilizando los recursos disponibles para proyectos sociales, para fortalecer los procesos de producción de biocombustibles ecológicamente sustentables y fomentar la inclusión de valor agregado en los productores de caña de azúcar, mediante la producción de miel en las propias finca.
7. Tener servicios públicos estatales accesibles, universales, para todos los habitantes. Que no se vean desvirtuados por tercerizaciones, concesiones y otras formas de privatización encubiertas

## Conclusiones

Fernando Lugo en su discurso de presentación del Programa de la APC sobre el sector energético, textualmente decía:

*Impulsaremos la construcción de redes de transmisión de gran porte para asegurar el suministro interno del país, estimular el uso productivo de nuestra hidroelectricidad y posibilitar que el Paraguay sea el centro de interconexión eléctrica del MERCOSUR, exportando su hidroelectricidad a precios de mercado. Se reforzarán las redes eléctricas,*

*particularmente las rurales, trifasicándolas y reconstruyéndolas con materiales de calidad, de modo a asegurar un servicio de calidad a todo el país. Los biocombustibles y otras energías renovables se aprovecharán en forma social y ambientalmente sustentable, para generar puestos de trabajo y reducir la dependencia del petróleo importado.*

Para lograr estos objetivos no se puede seguir perdiendo tiempo. Se deben implementar las medidas que coloquen de nuevo al sector de la energía en un lugar preponderante y como principal motor del desarrollo del país. El *Ministerio de Energía*, decisivo, con participación ciudadana, reguladora del sector, no puede seguir esperando.

El uso de biomasa debe ser redefinido, en nuestra matriz energética sigue ocupando más del 50% de la energía usada en todo el país. Esta energía proveniente de la leña, del carbón, de los restos de la industrialización, caña de azúcar, cascarilla de arroz, cascarilla de coco, etc., debe ser optimizada.

La biomasa, tratada en forma eficiente y racional, asegura proporcionar energía sustentable y accesible a la mayoría de las familias rurales. Pretender llevar la cocción de alimentos en estos hogares con gas importado, o mediante cocinas eléctricas, sería más oneroso y con complicaciones de todo tipo.

Hace unos meses la municipalidad de Areguá, en forma casi criminal, procedió a la poda extrema de los árboles, fuera de época y con cortes de talado, en las más importantes avenidas de la ciudad, para entregar estas ramas cortadas a los artesanos productores de cerámica, para su uso en los hornos. Esta misma política, de usar ramas y cortes de podas en forma racional, puede facilitar importantes ahorros a muchos pequeños productores.

La propia producción de biodiesel, que hasta hoy se produce fundamentalmente de grasa animal, debe ser impulsada por las autoridades del sector de la energía. El fomento de cooperativas de productores, podría significar una fuerte reducción de compra del combustible importado, lo que significa ahorro para el país.

Los problemas técnicos y financieros, no pueden ser excusa para el abandono en que se encuentra el rubro de biocombustibles.

En el campo de la electricidad, es fundamental que la ANDE recupere su autarquía y la posición de vanguardia tecnológica que fue dejada por desidia de los últimos administradores; la experimentación e investigación técnica, la formación de técnicos abandonada hace años, fondos para laboratorios y materiales experimentales, fundamentales para dar respuestas a las necesidades específicas, para el uso eficiente y racional de la electricidad.

También es muy importante la instalación de los equipos necesarios para la interconexión entre ITAIPU y YACYRETA. Hoy el país tiene algunos sectores servidos por la energía generada por YACYRETA y otros por ITAIPU y, por problemas de compatibilidad, no pueden usarse en forma conjunta. La solución técnica, si bien costosa, es imprescindible para dar mayor confiabilidad al Sistema Interconectado Nacional.

Por último, la ANDE debe dejar esa odiosa clasificación de usuarios de primera y usuarios de segunda. Los de primera categoría son los del área de Asunción y sus alrededores, que tienen un servicio de reclamos más afinado, soluciones técnicas para dar mayor confiabilidad, equipos, materiales y técnicos para minimizar los tiempos de cortes, tratando de dar respuesta rápida y adecuada a la ciudadanía residente en estas áreas.

En las demás áreas, está el resto de los usuarios, sobre todo los usuarios rurales. Los cortes de energía para estos usuarios pueden ser de más de una semana, sin que prácticamente nadie se entere. La ANDE tiene una deuda histórica con la población rural. La instalación de las redes rurales, muchas de ellas construidas en forma populista, se hicieron pensando más en el acto de inauguración, que en la continuidad del servicio. Se llegó a usar alambre, a falta de cables, en las redes de la ANDE, que al recalentarse por el uso, se soltaban cayendo al suelo y provocando numerosos accidentes.



Si el ciudadano de Asunción puede tener redes seguras y buen nivel de atención de reclamo, los compatriotas de las áreas rurales, también deben contar con el mismo servicio. Los transformadores adecuados y las redes subterráneas no deben ser exclusividad de algunos usuarios. La ANDE puede y debe colaborar con el arraigo de la población en su lugar de origen y no ser cómplice de la migración interna y externa de nuestros compatriotas. La clave para empezar es que la ANDE recupere las líneas rurales, hoy en manos de empresas contratistas.

En ITAIPU se deben concluir los acuerdos firmados con el Brasil: la construcción de la línea de 500 KV entre ITAIPU y Villa Hayes y desde allí a Asunción, y la construcción y ampliación de la subestación en la margen derecha, hoy totalmente paralizada, en el lado paraguayo, que permitirá mejorar el servicio y evitar los apagones, como el último mega apagón, que ante un problema en el sistema brasileño, también arrastra a todo el sistema paraguayo.

Si se confirman los anuncios de crecimiento del 8% de la economía para el 2010, el sector eléctrico se verá fuertemente afectado. El aumento en la demanda de los usuarios no podrá ser atendida, y aún empezando hoy y con las tareas bien hechas, se tendrían problemas en el próximo verano. Así de grave está el sector.

El redireccionamiento de los fondos sociales, es imperioso. Tanta fue la crítica a la repartija de pollitos, semillas y crías de cerdos de la época del ex presidente de la entidad, Víctor Bernal, para terminar haciendo exactamente igual, es como mínimo incoherente. O que por temor a ser atacado por la prensa, se prefiera no usar los fondos, que terminan devolviéndose a la Binacional.

El uso en infraestructura, capacitación, investigación y desarrollo de tecnologías nacionales, de los fondos provenientes de los nuevos cálculos por cesión de energía, debe ser prioritario. No podemos seguir tirando al aire los fondos genuinos del sector eléctrico, y no utilizarlos para dar confiabilidad al servicio eléctrico. Capacitar a nuestros compatriotas y desarrollar tecnologías

nacionales, que permitan el desarrollo industrial (empleos) y la sustitución de combustibles fósiles importados (ahorro de divisas).

YACYRETA con su Plan de Terminación PTY, cumpliendo el cronograma, estaría concluyendo las obras, en más o menos, tres años. Si Lugo cumple esto, sería un hecho histórico. No olvidemos que para eso debe vencer la despiadada oposición de numerosos y poderosos sectores que han perdido sus privilegios, y sobre todo el individualismo, que le impidió organizar un equipo estable a su actual Presidente. Los ataques, incluyendo a parte importante de la prensa “especializada”, tratarán de impedir el avance de las obras.

También está pendiente el arreglo de las cuentas con el lado argentino. La escandalosa deuda, originada por desidia de las autoridades argentinas, debe ser solucionada. Están en marcha las negociaciones, vía cancillería, pero la posición de la dirección paraguaya de la EBY, es excesivamente comprensiva con los argumentos argentinos, por lo que podría resultar un obstáculo, sobre todo teniendo en cuenta los antecedentes de las casi similares negociaciones con los brasileños.

Se impone una urgente reorganización administrativa, que ayudará a dar sustentabilidad al proyecto de la central binacional. Ningún administrador se preocupó de este espinoso tema, donde vegetan, con jugosos sueldos, importantes nombres de las administraciones anteriores.

En PETROPAR se tienen tareas importantes, a nivel económico y social. Consolidar los acuerdos con Venezuela, reactivar la hoy totalmente amortizada refinería de Villa Elisa, significará importantes ahorros. La optimización y aumento de la producción de alcohol, difundiendo el cultivo y la pequeña industrialización entre los agricultores, dinamizará el sector. Con buenos programas crediticios y de fomento de la producción entre los pequeños agricultores, se logrará mejorar la distribución de la riqueza en nuestro país.

Todo este rápido recorrido por el sector de la energía, tiene un importante corolario, es *fundamental, imperioso e ineludible, tener una dirección única y clara en el tema de la energía*. Es un campo en el que no se puede improvisar, parcelarlo con intereses partidarios o pensar que cada uno de los Entes debe funcionar independientemente. Este error ya nos ha costado años de desencuentros y muy caro al país, la deuda espuria en ITAIPU, el estado calamitoso de la ANDE, la casi bancarrota de PETROPAR y el histórico atraso en YACYRETA, son sólo ejemplos de que no se puede seguir improvisando.

Es fundamental, y eso no sólo en el sector de la energía, que el gobierno se deshaga de los responsables históricos de la situación del sector, muchos aún gerenciando o actuando de asesores, e iniciar una profunda investigación y posterior castigo, de quienes se aprovecharon de los recursos del país y robaron el sueño de tantos compatriotas.

*Definitivamente la problemática de la Energía no es un problema técnico, no es un problema financiero ni de eficiencia, es un problema totalmente POLÍTICO.*



# Políticas Ambientales

*Ramón Fogel\**

## **Situación del medio ambiente al 20 de abril de 2008**

Los aspectos resaltantes de la cuestión socio ambiental al momento de asumir el gobierno Lugo comprenden entre otros, la contaminación química provocada por el uso masivo y descontrolado de biocidas, la destrucción de los ecosistemas como resultado de la deforestación a gran escala, la degradación ambiental resultante del cambio climático, y alteraciones ambientales en los humedales. Estos procesos de degradación ambiental, además de tener incidencia en el medio físico y biológico, afectan a las poblaciones expuestas a sus efectos; así, la degradación ambiental se convierte cada vez en mayor medida, en factor productor de pobreza.

En relación a la contaminación química por el uso de biocidas, se trata de un fenómeno extendido en países de la región, pero lo más preocupante en el Paraguay es la magnitud de la aplicación de esos agrotóxicos, considerando la superficie de la región Oriental (1.590.827 km<sup>2</sup>) y la cantidad de población de la misma región al 2008, que se estima en 6.061.000 habitantes (Cuadro 1). En este sentido debe tenerse en cuenta que parte importante de ese volumen colosal se aplica a zona de recarga del acuífero Guaraní que compartimos con países vecinos; así, solamente en herbicidas se utilizan más de 13.000.000 de litros al año, que incluyen unos 6.000.000 de litros de Paraquat (con nombres comerciales de Gramoxone y Dragoxone) herbicida muy peligroso de clase I b, mutante en microorganismos y en células de ratones<sup>1</sup>.

---

\* Sociólogo. Investigador del Programa conjunto CERI – Universidad Nacional de Pilar. Especialista en temas agrarios.

<sup>1</sup> Fogel, 2009.

**Cuadro 1**  
**Agrotóxicos: litros/kilos por habitante en Paraguay. Año 2008**

Tipos de plaguicidas	Litros/kilos (año 2008)	LITROS /KILOS Por habitante (Región Oriental)	Litros/kilos por km 2 (Región Oriental)
Herbicida	13.355.061	2,2	83,5
Fungicida	3.977.097	0,65	24,8
Insecticida	5.565.494	0,91	34,8
Total kg/año	22.897.652	3,76	143,1

Fuente: en base a datos de Altervida / OCIT Internacional / Fogel, 2009

En relación a los efectos irreversibles del uso de los herbicidas en la salud humana y en el medio ambiente, existe una abrumadora evidencia científica que descarta su inocuidad. Así Robert Bellé, director de un proyecto del Centro Nacional de Investigación de la Universidad Pierre y Marie Curie de Francia, indica que el glifosato, que es ofrecido como Round Up, activa el *checkpoint* o proteínas de control, considerando que cada célula tiene dos *checkpoint* que se activan sólo cuando hay problemas en la división celular; la perturbación en cuestión se debe a que interactúa con el ADN de las células tal como funcionan los agentes cancerígenos. Uno de los desenlaces posibles es el daño al gen, uno de los reguladores del *checkpoint*, que es el inicio del proceso del cáncer<sup>2</sup>. Una evidencia reciente se desprende de 99 estudios en humanos, de los cuales en 75 casos se estableció una conexión entre exposición a herbicidas y linfomas, mientras el estudio en perros mostró una doble probabilidad de linfoma. Otros estudios detectaron que la exposición a agroquímicos está asociada al incremento de riesgo de cáncer de ciertos tipos en trabajadores rurales, según la distribución presentada en el Anexo N° 1<sup>3</sup>.

Más allá de la evidencia científica, miles de campesinos y campesinas denuncian problemas de salud causados por la exposición básicamente al glifosato. Por otra parte, las informaciones sobre morbi mortalidad del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social muestran

<sup>2</sup> Altervida, 2009.

<sup>3</sup> Kaczewer, 2007.

tasas muy altas de malformaciones congénitas entre las causas principales de mortalidad infantil (Anexo N° 2), mientras el aborto espontáneo es la primera causa de mortalidad materna (Anexo N° 3). En la distribución presentada en el cuadro N° 2 se observa el incremento notable de defunciones por anomalías congénitas así como por los tumores.

**Cuadro 2**  
**Defunciones por causas, según años. Periodo 1996 – 2007**

Causas	1996	1999	2002	2005	2006	2007
1. Enfermedades del aparato circulatorio	3377	2880	2582	3366	3839	3805
2. Tumores	2162	2284	2620	3116	3260	3325
3. Enfermedades del sistema respiratorio	1470	1373	1166	1328	1283	1412
4. Enfermedades perinatales	848	863	864	1015	1019	862
5. Diarreas	410	343	261	267	201	151
6. Septicemia	610	416	279	331	323	346
7. Anomalías congénitas	246	212	280	367	404	394
8. Tuberculosis	176	168	128	186	165	129
9. Nutricionales Avitaminosis y Anemias	107	103	155	221	222	228
10. Complicaciones del embarazo, parto y puerperio	109	103	164	136	123	121

Fuente: Dpto. de Bioestadística. M.S.P.y B.S.

En relación a la destrucción de ecosistemas como resultado de la deforestación masiva asociada a la expansión de la soja transgénica, resulta insólito el resultado de observaciones de imágenes satelitales que presentan como un caso exitoso la “Ley de Deforestación Cero”, contrastando con la deforestación intensiva en todo el país.

Las alteraciones severas a los humedales de Ñeembucú comprenden las causadas por el efecto dique de rutas y terraplenes, incluyendo el de Paso Pindó, canalizaciones y plantación de eucaliptos en gran escala. En este Departamento, la relación entre degradación ambiental y pobreza, es directa.

Uno de los rasgos centrales en cuanto a capacidades del Estado, fue la abierta incapacidad de resistir a las presiones e intimidaciones del sector sojero. El rechazo, por parte de parlamentarios, del Proyecto de Ley de Plaguicidas, Agrotóxicos y Fertilizantes del 6 de setiembre de 2007, fue el preludio de la aceptación plena de proyectos sobre la materia, presentados posteriormente por los autodenominados “gremios de la producción”.

## **Evaluación de la gestión del gobierno**

En la evaluación de la gestión del gobierno se tiene en cuenta el funcionamiento del Estado en su conjunto, comprendiendo el gobierno, considerando que la formulación de normas y la gestión ambiental así como las otras principales funciones, están solo parcialmente en el ámbito de la Secretaria del Ambiente (SEAM).

En este punto puede ser útil referir la evaluación a la idea de estatalidad, que alude a la capacidad del Estado de responder a las demandas de la ciudadanía<sup>1</sup>. Esto nos remite a algunas de las funciones que debe cumplir, más que el gobierno, el Estado en su conjunto, en materia socioambiental:

- Establecimiento de normas
- Fiscalización y control del cumplimiento de normas ambientales y gestión ambiental propiamente

A su vez la gestión ambiental comprende diversas funciones, entre otras:

- Mitigación de los efectos del cambio climático
- Preservación de ecosistemas (agua, suelos, bosques) y de la salud humana
- Manejo de recursos ambientales con énfasis en recursos estratégicos
- Identificación y defensa de intereses socioambientales nacionales
- Propiedad intelectual y patentes, en relación a la biodiversidad
- Ordenamiento territorial y derechos sobre tierras y territorios
- Garantizar el acceso y uso de recursos ambientales a poblaciones vulnerables (seguridad alimentaria)



En la evaluación de las políticas ambientales deben tomarse en cuenta también las capacidades del Estado requeridas para el cumplimiento de sus funciones. Esas capacidades comprenden:

- Resistir presiones e intimidaciones
- Identificar y conocer los problemas socioambientales
- Formular y coordinar políticas en base a intereses estratégicos
- Fortalecer los mecanismos de aplicación de normas
- Establecer y mantener criterios de cara a presiones cruzadas
- Asignar recursos donde son más necesarios
- Promover y fortalecer mecanismos de consulta
- Promover la participación (no sólo de organizaciones ambientalistas)
- Reclutar funcionarios según competencias.

La capacidad de resistir presiones, en relación a las diversas funciones del Estado de cara a las políticas socioambientales, es la que muestra áreas de mayor déficit, tal como se observa en la matriz de evaluación de impacto de políticas ambientales que se presenta en la página que sigue. En el establecimiento de normas, el Estado más bien estableció normas en materia de uso de biocidas que favorecen al sector de agronegocios y acelera el proceso de expulsión campesina, con el consiguiente crecimiento de la pobreza extrema.

Ya antes de la sanción de la Ley N° 3742/09 de Control de Productos Fitosanitarios de Uso Agrícola, sancionada en el mes de octubre de 2009, la legislación bastante permisiva había otorgado licencias al uso masivo y descontrolado de agrotóxicos con efectos devastadores en el medio ambiente y en la salud de los campesinos y campesinas. En el curso del año 2009 el Poder Ejecutivo sancionó el Decreto 1.937, cumpliendo la función de precautelar los intereses sociales y ambientales incluyendo la salud de la población, pero este Decreto fue cuestionado duramente por sectores empresariales, así como por la prensa escrita diaria, y el paso siguiente fue su derogación obligada, y la vigencia de la nueva ley ya referida por la cual se establecen medidas sanitarias para el uso adecuado de plaguicidas en la producción agropecuaria, lo que representa un retroceso sustancial en la materia.

**Matriz de evaluación de políticas ambientales considerando funciones y capacidades<sup>5</sup>**

CAPACIDADES	FUNCIONES									
	Gestión Ambiental									
	Establecimiento de normas	Fiscalización y control	Mitigación de los efectos del cambio climático	Preservación de ecosistemas y salud humana	Manejo de recursos ambientales con énfasis en recursos estratégicos	Identificación y defensa de intereses socioambientales nacionales	Propiedad intelectual y patentes	Bioseguridad	Ordenamiento territorial y derechos sobre tierras y territorios.	Garantizar el acceso y uso de recursos ambientales a poblaciones vulnerables (seguridad alimentaria).
Resistir presiones e intimidaciones	1	2	1	1	2	4	4	2	1	1
Identificar y conocer los problemas socioambientales	2	2	1	2	2	4	2	2	1	1
Formular y coordinar políticas en base a intereses estratégicos	2	2	1	1	2	2	1	1	1	1
Fortalecer los mecanismos de aplicación de normas	4	2	4	2	2	2	2	2	1	1
Establecer y mantener criterios de cara a presiones cruzadas	1	2	2	1	2	4	1	1	1	1
Asignar recursos donde son más necesarios	2	2	2	2	2	2	4	4	1	2
Promover y fortalecer mecanismos de consultas	3	4	2	2	2	2	4	2	4	2
Promover la participación (no sólo de organizaciones ambientalistas)	3	4	2	2	2	2	4	2	1	2
Reclutar funcionarios según competencias	3	2	1	2	2	4	1	2	4	2
Referencias: (1) Incumplimiento de función/capacidad. (2) Cumplimiento limitado de función/capacidad. (3) Cumplimiento adecuado de función/capacidad. (4) No pertinente.										

<sup>5</sup> Fogel, 2006.

En su pulseada con el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo no pudo contrarrestar la prédica de la prensa, quedando fuera de la discusión los voceros del Ministerio de Salud Pública, que hubieran contribuido a la discusión con datos sobre morbi mortalidad asociados a las agresiones ambientales.

La fiscalización y control del cumplimiento de las normas ambientales es otra de las funciones cumplidas sólo parcialmente en el periodo constitucional que comenzó el 20 de abril de 2008. Ya las normas son bastante permisivas de por sí, pero ni siquiera el cumplimiento de éstas es objeto de fiscalización y control. A modo de ejemplo puede mencionarse que, en distritos de Canindeyú, resulta una misión imposible encontrar franjas protectoras, aún las de 5 metros de altura y 2 metros de ancho que, de acuerdo a los legisladores, debería proteger a la población de los efectos de las fumigaciones aéreas.

La debilidad en los mecanismos de aplicación de normas y en esa medida, sancionadores, remite a insuficiencias en las fiscalías, que paradójicamente suelen favorecer a los agresores y más bien procesar a las víctimas. La falla desde el gobierno consiste en no haber agotado las vías institucionales para enjuiciar a estos fiscales.

El cambio climático es otro factor generador de alteraciones ambientales con severos efectos en la salud y en la producción agropecuaria básicamente. No solamente se producen pérdidas de las cosechas campesinas sino que además, tanto el exceso de calor como las descargas eléctricas de los temporales, ya muestran los efectos en la morbi mortalidad de la población rural, así es que se registran diversos casos, con desenlace fatal, de las mencionadas descargas eléctricas. Este cambio climático supone trabajos de investigación, de difusión, y de promoción de prácticas adaptativas en el caso de la producción agrícola, ante el cambio irreversible que destruye gran parte de las cosechas; no sólo se trata de nuevas variedades adaptadas a los procesos climáticos, sino también de producción intensiva bajo riesgo y media sombra. Esta función importante es una tarea pendiente del gobierno, por lo menos considerando la información disponible.

Otra área frágil de intervención del Estado en materia ambiental, tiene que ver con el manejo de recursos ambientales. El mismo proceso de contaminación química del medio, afecta a los recursos hídricos, que tienen importancia estratégica para el país. En cuanto a propiedad intelectual y patentes, estrechamente ligadas a la biodiversidad como un área que define una función básica del Estado, no se conocen intervenciones o estrategias para evitar la piratería que afecta al germoplasma nativo y al conocimiento tradicional<sup>6</sup>.

Considerando casos específicos de alteraciones ambientales en los humedales, en el caso del terraplén de Paso Pindó, la movilización de sectores de la ciudadanía para revertir los aspectos nocivos de la actuación dañina en cuestión, han caído en saco roto. Al haber trascurrido más de un año sin que se haya modificado mínimamente la situación, permite, a modo de lectura posible, constatar que la SEAM considera como su función básica, enunciar un discurso orientado a los intereses socioambientales, limitándose a esa intervención. Ciertamente, debe reconocerse que aún siendo importante, ese discurso resulta absolutamente insuficiente para revertir los procesos de degradación que constituyen el desafío principal de la SEAM.

## **Tareas pendientes. Condicionamientos**

### ***La función normativa***

Las tareas que debiera encarar el gobierno Lugo, son las pertinentes para revertir los aspectos negativos de la primera etapa de su gestión. Cumplir con la función normativa de las políticas ambientales supone cubrir lagunas, modificar las que colisionan entre sí o con normas constitucionales orientadas a la protección del ambiente y de la salud, y corregir incongruencias. En efecto, para consolidar el marco legal se deben cubrir los vacíos de legislación y reglamentación, incluyendo decretos reglamentarios de leyes como las que regulan los servicios ambientales.

---

<sup>6</sup> Lovera, 2007; Caravantes, 2004; IDRC, IPO, 2009.

La elaboración de un marco legal adecuado a las nuevas exigencias ambientales, debe incluir las herramientas preventivas de autorización y de control, así como las herramientas idóneas para mejorar la gestión ambiental en ámbitos prioritarios. En el cumplimiento de su función normativa, la propuesta de desarrollo de un marco legal adecuado a los nuevos requerimientos ambientales, deberá comprender además estudios de impacto ambiental y las herramientas necesarias para mejorar esa gestión en los diferentes ámbitos sobre los que tiene responsabilidad la SEAM, tales como gestión y control de los residuos, las aguas, la calidad atmosférica, los suelos, etcétera.

La normativa en cuestión debe posibilitar un sistema de gestión ambiental moderno y adecuadamente posicionado frente a los nuevos desafíos que en materia ambiental se avecinan, debiendo la SEAM desempeñar la función de la institución de referencia, proponiendo un Marco Regulador sectorial que acote de manera efectiva los distintos campos de la gestión ambiental. La normativa en cuestión debe favorecer el control de la contaminación química, biológica, y física, aplicando los criterios de minimización y en su defecto, el control y la fiscalización, aplicando el principio que establece que “quien contamina paga”. Los objetivos de esa normativa incluyen, la mejora de la calidad ambiental y en esa medida minimiza el riesgo de daños a la población, al medio y a su territorio; asimismo esa legislación debe permitir el desarrollo de actividades económicas con criterios de sostenibilidad y de aseguramiento, al poder mantener un territorio con su potencial productivo sin degradar sus recursos.

Las leyes que cubrirán los vacíos normativos que el gobierno deberá elaborar y presentar utilizando su potestad de iniciativa legislativa incluyen:

- Ley básica de residuos y sus decretos reglamentarios
- Ley básica de suelos, usos y contaminación
- Ley básica de Aguas, de abastecimiento, consumo, saneamiento y depuración
- Ley de control integrado de la contaminación
- Ley general de responsabilidad ambiental, que establezca el principio “el que contamina paga”

- Código Ambiental
- Cuantas normas técnicas sean necesarias y que en el informe se apuntan convenientemente<sup>7</sup>

La previsible oposición de los gremios empresariales que cuentan como aliados a buena parte de los legisladores, es uno de los factores que condicionan negativamente la función normativa del gobierno. Los recursos técnicos de actores globalizados favorables a la orientación socio ambiental (Vía Campesina, Grupos de Trabajo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO, PNUMA. etc.) están disponibles para apoyar las tareas indicadas; asimismo, la alianza con las organizaciones campesinas será indispensable.

### ***Función relativa a la Propiedad Intelectual y a las Patentes***

En el cumplimiento de esta función, el gobierno debe reconocer el nuevo escenario que destaca el advenimiento de nuevas tecnologías, básicamente la biotecnología y la informática, que impulsan con mucha intensidad un mercado globalizado; las nuevas tecnologías pasan a constituir componentes básicos del desarrollo nacional y del comercio internacional, lo que ha llevado a una revolución en los sistemas de propiedad intelectual.

Estas circunstancias incorporan entre los temas de políticas ambientales que mayor preocupación merecen, la cuestión de la propiedad intelectual referida al mejoramiento vegetal y a los recursos filogenéticos; esto a su vez se relaciona con la seguridad alimentaria nacional, el desarrollo agrícola y la protección ambiental. En este sentido debe tenerse en cuenta que con la degradación ambiental que se da a escala global, aumenta la demanda de recursos biológicos, y en esa medida la lucha por el acceso a recursos genéticos. En esa lucha, los intereses comerciales tienen preeminencia<sup>8</sup>. La propiedad intelectual, más allá de la protección de las invenciones, está alterando las relaciones entre sectores públicos y privados y tiene fuerte incidencia en el bienestar de las sociedades rurales.

---

<sup>7</sup> Inypsa / Agriconsulting / Consulpar S.A. 2007.

<sup>8</sup> IUDRC, 2009.

Los procesos en cuestión asignan alta prioridad a la política sobre la cuestión de la propiedad intelectual, en la medida que ésta se vuelva determinante para la conservación y el desarrollo de la biodiversidad. En ese orden, sin políticas nacionales claras y sólidas, los intereses de actores globalizados pasarán a controlar nuestros recursos genéticos y el conocimiento tradicional de nuestros pueblos, en el proceso que incorpora el otorgamiento de patentes sobre especies vivas y el propio conocimiento tradicional<sup>9</sup>.

En esa dinámica, los innovadores formales, básicamente las grandes corporaciones de biotecnología, pasan a apropiarse del contenido del sistema informal de innovación que corresponde a las comunidades indígenas y rurales; las patentes relacionadas a los Derechos del Obtentor (*plant breeders rights*) están reguladas por la Convención de 1978 o la de 1991 de la Unión para la Protección de Nuevas Variedades Vegetales (UPOV). Las patentes en cuestión, proporcionan una fuerte protección para los inventores, de modo que los que desarrollan nuevas biotecnologías, aplican a la materia viva las mismas normas referidas a artefactos manufacturados, sin tener en cuenta que en las variedades vegetales los genes son difíciles de controlar, que de hecho la protección al material genético es extremadamente difícil de realizar.

En cuanto a la biodiversidad agrícola, 20 cultivos satisfacen el 90% de las necesidades de calorías, y estos cultivos son originarios de países en vías de desarrollo y son vulnerables a plagas y enfermedades, y dependen de la diversidad genética para su supervivencia, y el aprovechamiento de sus beneficios supone estrategias de conservación y desarrollo de la biodiversidad. El problema en materia de propiedad intelectual es que sus beneficios son sólo accesibles para los innovadores formales, y los mismos se dan a costa de los innovadores comunitarios.

---

<sup>9</sup> La Unión para la Protección de Nuevas Variedades Vegetales (UPOV) proporciona fórmulas de protección para las variedades vegetales conocidas como Derechos del Obtentor o Protección de Nuevas Variedades Vegetales (PVV).

Lo cierto y concreto es que los derechos intelectuales sobre material vivo han permitido que piratas globalizados, en alianza con piratas locales, patenten y reclamen derechos exclusivos sobre material genético que nos pertenece, tal el caso del kaa he'e patentado por la Coca Cola y Cargill. En este sentido resultan bien ilustrativas las afirmaciones de Miguel Lovera: "Los más altos funcionarios del gobierno del país se regocijan con la complacencia de sus cofrades piratas. Por ejemplo, cuando se le consultó al Ministro de Industria y Comercio, Ibáñez, sobre las 20 o más patentes que la Coca Cola y la Cargill obtuvieron sobre el Kaa he'e, declaró su alegría por la posibilidad de que la empresa ahora utilice, en exclusivo beneficio propio, la planta sagrada de los guaraníes, sin pagarles a éstos ni un céntimo por el uso de su descubrimiento botánico y farmacológico"<sup>10</sup>.

Recapitulando, puede afirmarse que la propiedad intelectual es una nueva herramienta de colonialismo tecnológico, instrumento devastador de control foráneo de nuestra biodiversidad ligada a nuestra seguridad alimentaria, sanitaria y económica, considerando que la tercera parte de los productos industriales se basarán en materiales vegetales. Dado que una tercera parte de los productos industriales podría producirse a partir de productos vegetales, los beneficios ambientales y sociales serán enormes, manejando adecuadamente estos recursos<sup>11</sup>.

En el caso de las plantas vegetales, más de las dos terceras partes de las especies con propiedades medicinales potenciales, se originan en los países en vías de desarrollo. Considerando sólo las patentes sobre plantas medicinales, el PNUMA estima que por lo menos 7.000 componentes de la farmacopea occidental, incluyendo aspirinas y píldoras anticonceptivas, son producidas a partir de plantas de países en vías de desarrollo, y que el valor de la producción farmacéutica del sur osciló entre 35.000 y 47.000 millones de dólares en el año 2.000<sup>12</sup>.

En cuanto a la propiedad intelectual o la cuestión de patentes, las intervenciones prioritarias del gobierno deberían orientarse a:

---

<sup>10</sup> Lovera, M. 2007.

<sup>11</sup> IDRC, 2009

<sup>12</sup> Ibid.



- Reconocer que bajo el principio de la soberanía nacional, el Paraguay está libre de exigencias externas para adoptar cualquier forma de propiedad intelectual que afecte sus recursos genéticos vegetales. El Paraguay es libre para desarrollar enfoques alternativos o complementarios en relación a ese régimen de derechos, y mas bien debe tomar las medidas que considere más adecuadas para sus necesidades, capacidades y oportunidades.
- El gobierno debe formular rápidamente políticas claras en relación a la propiedad intelectual sobre germoplasma, de acuerdo con la Convención sobre Diversidad Biológica, y considerar inaceptables las patentes de materiales vivos. Quienes se oponen al sistema de patentes, enfocan la cuestión desde diversas perspectivas, y debe tenerse en cuenta que permitir un control de propiedad intelectual sobre las formas vivientes es incorrecto desde el punto de vista ético, y perjudicial en la práctica.
- Establecer mecanismos para la protección comunitaria, adoptando un sistema legal de defensa de las variedades vegetales, en el marco de una estrategia más amplia para la conservación de la diversidad biológica dado que las nuevas reglas del comercio amenazan la seguridad de su material biogenético.
- La estrategia nacional en cuestión, debería tener entre sus objetivos principales la creación de un marco donde los “sistemas de innovación comunitarios y las instituciones formales (públicas y privadas) reciban un justo reconocimiento y una compensación equitativa por sus contribuciones. Tal estrategia debería alimentar un clima de cooperación entre todos los innovadores”<sup>13</sup>.
- Una alternativa consiste en elaborar una «Publicación Defensiva», que cubra el contenido íntegro de un banco genético, con el apoyo de una lista computarizada de las accesiones de germoplasma. tal como se permite en los EE.UU. Esto dificultaría que dicho germoplasma fuera patentado.

---

<sup>13</sup> Ibid

Las intervenciones sugeridas tropezarán con seguridad con la oposición de los piratas del mundo globalizado y de sus aliados internos. Para contrarrestar esta oposición, el gobierno a su vez deberá apoyarse en actores globalizados que apuestan a la vida, así como deberá buscar la alianza de organizaciones de la sociedad civil, favorables a la política propuesta.

### ***Otras intervenciones ligadas a la gestión ambiental***

En materia de gestión ambiental, el gobierno debe potenciar su capacidad para conocer los problemas socioambientales, y para ello deberá determinar las áreas de investigación prioritarias para la generación de conocimientos en cumplimiento del Marco Legal; una de las áreas prioritarias tiene que ver con el cambio climático. Asimismo deberá gestionar recursos internacionales y nacionales para la generación de información en el marco de investigaciones y estudios.

En materia de desarrollo territorial, el gobierno deberá priorizar la elaboración de Planes de Ordenación Territorial, de forma progresiva en todo el territorio, teniendo en cuenta el conocimiento de los potenciales riesgos ambientales, la planificación de sus recursos y la gestión de sus residuos efluentes y emisiones. En este sentido deberá elaborarse, y en su caso promover una “Norma Técnica” para la elaboración de Planes de Ordenación Municipal, que aseguren una correcta planificación de tal modo a aplicar criterios comunes y consensuados.

Asimismo deberá priorizar el desarrollo e implementación de Planes Sectoriales de Gestión para todo el territorio nacional, de modo a asegurar y unificar las prácticas de gestión adecuadas. Entre ellos se recomiendan:

- Plan Nacional de Gestión de los Residuos
- Plan Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos
- Plan Nacional de Gestión de Espacios Protegidos y Áreas silvestres, y suelos contaminados
- Plan de Gestión de los recursos ganaderos y agrícolas

- Plan de Gestión y ordenación de las actividades industriales con repercusión ambiental<sup>14</sup>

En cuanto a restricciones y dificultades para llevar a cabo la formulación y ejecución de estos planes, lo más importante es la forma en que fue concebido el organismo ejecutor, básicamente como una Secretaría que coordinara acciones de otros organismos públicos, y no como un Ministerio con capacidad en el ámbito normativo, de fiscalización, control y gestión ambiental propiamente. Esta concepción de un pequeño organismo con un presupuesto de un millón dólares al año, 20 veces menor que el presupuesto de las ONG transnacionales que operan en el país y que canalizan fondos de la cooperación multilateral, parte del supuesto que la cuestión ambiental es competencia básicamente del mercado. Si el Estado apenas debe intervenir para hacer cumplir los acuerdos entre los involucrados y si las empresas valoran más el respeto a la naturaleza que al lucro, ¿para qué un Ministerio del Ambiente?.

En este punto lo primero es revisar los supuestos que están en la base de la creación de la SEAM, constatando que en una suerte de capitalismo salvaje lo que realmente interesa a gran parte del sector empresarial y a las grandes corporaciones, es maximizar sus rentas, es decir ganar, ganar y ganar. Es solamente el Estado el que puede hacer respetar el interés colectivo, precautelando bienes públicos, de modo que lo primero sea respetar el medio ambiente, lo segundo respetar las leyes, y entonces, por qué no?, ganar.

Esta propuesta no tiene viabilidad por ahora en el país con menor carga tributaria de América Latina, salvo que los legisladores comiencen a representar los grandes intereses sociales y no sólo los de una ínfima minoría.

---

<sup>14</sup> Inypsa / Agriconsulting / Consulpar S.A. 2007.

## Bibliografía

- Altervida 2009. “El peligro de los agrotóxicos”. Consultado el: 20 de diciembre de 2009. En: [http://www.altervida.org.py/espanol/info\\_agrotoxicos3.php](http://www.altervida.org.py/espanol/info_agrotoxicos3.php)
- Caravantes, Martha 2004. “Patentes: La apropiación ilícita de la Biodiversidad”. Consultado el: 23 de junio del 2009. En: <http://www.ecoportal.net>.
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos 2005. “Paraguay: Proyección de la Población Nacional por Sexo y Edad, 2000-2050”. Asunción: dgeecpublicaciones.
- Fogel, Ramón 2006. *La cuestión socioambiental en el Paraguay*. Asunción. CERI.
- Fogel, Ramón 2009. *Sequía en los humedales*. Asunción. CERI / Universidad Nacional de Pilar.
- IDRC 2009. Prefacio sobre Crucible Group. Consultado el: 23 de junio de 2009. En: <http://www.idrc.ca>
- INYPESA / AGRICONSULTING / CONSULPAR S.A. 2007. Programa de Apoyo al Sistema Nacional Ambiental: modernización institucional y gestión ambiental. Cuarto informe. Asunción. República del Paraguay.
- IPO Briefind 2009. Indigenous Peoples’ Rights and the two Trade Negotiations: some issues for consideration.
- Kaczewer, Jorge 2002. “Toxicología del Glifosato: Riesgos para la salud humana” Consultado el 18 de diciembre de 2009. En: <http://www.ecoportal.net/content/view/full/21199>.
- Kaczewer, Jorge 2007. “Los agroquímicos en las fumigaciones periurbanas y su efecto sobre la salud humana” Consultado el 20 de diciembre de 2009. En: <http://www.ecoportal.net/content/view/full/69575>.

Lovera, Miguel 2007. "La increíble y triste historia de la cándida Stevia y su aldea desalmada": parafraseando a García Márquez. Consultado el 25 de junio de 2009. En <http://www.biodiversidadla.org/layout/set/print/content/view/full/34728>

Nuestra América Info 2006."Confirman la peligrosidad del Glifosato" Consultado el 19 de octubre de 2006 En: <http://www.nuestraamerica.info/leer.hlvs/4891>

Palau, Tomás y otros(2007) *Los refugiados del modelo agroexportador*, (Asunción: Base Investigaciones Sociales).

Rulli, Javiera 2007, *Repúblicas unidas de la soja*. (Asunción: GRR)

### Anexo 1

#### Asociación entre distintos agroquímicos y diversos tipos de cáncer

Plaguicida	Cáncer
Ácidos fenoxiacéticos (herbicidas) 2,4 -D, MCPA	Linfoma no-Hodgkin, sarcoma de tejidos blandos, carcinoma de próstata.
Insecticidas organoclorados	Leucemia, linfoma no-Hodgkin, sarcoma de tejidos blandos, páncreas, pulmón, mamas.
Insecticidas organofosforados	Linfoma no-Hodgkin, leucemia.
Insecticidas arsenicosos	Pulmón, piel.
Herbicidas triazínicos	Ovario.

Fuente: Kaczewer, Jorge 2007. "Los agroquímicos en las fumigaciones periurbanas y su efecto sobre la salud humana"

**Anexo 2**  
**Mortalidad infantil por causas. Paraguay**  
 (Tasa registrada x 1.000 nacidos vivos)

CAUSAS	2005			2006			2007		
	Defunciones	%	Tasa	Defunciones	%	Tasa	Defunciones	%	Tasa
Lesiones debidas al parto	590	31.4	5.58	594	32.3	5.82	487	30.3	4.77
Diarrea	103	5.5	0.97	68	3.7	0.67	41	2.6	0.40
Infecciones del recién nacido y septicemia	243	12.9	2.30	228	12.4	2.23	180	11.2	1.76
Neumonía e influenza	87	4.6	0.82	80	4.3	0.78	148	9.2	1.45
<b>Malformaciones congénitas</b>	293	15.6	2.77	322	17.5	3.15	315	19.6	3.08
Prematuridad	112	6.0	1.06	110	6.0	1.08	82	5.1	0.80
Meningitis	29	1.5	0.27	27	1.5	0.26	21	1.3	0.21
Enfermedades nutricionales y anemias	52	2.8	0.49	53	2.9	0.52	38	2.4	0.37
Tétanos neonatal	2	0.1	0.02	1	0.1	0.01	s/d	s/d	s/d
Síntomas, signos y hallazgos anormales clínicos y de laboratorios no clasificados en otra parte	89	4.7	0.84	93	5.1	0.91	36	2.2	0.35
Resto	279	14.8	2.64	264	14.3	2.59	258	16.1	2.53
Total general	1879	100.0	17.76	1840	100.0	18.03	1606	100.0	15.73

Fuente: Dpto. de Bioestadística. M.S.P.y B.S.

**Anexo 3**  
**Mortalidad materna por causas según años. Paraguay**  
 (Tasa registrada x 100.000 nacidos vivos)

Causas	1999		2002		2005		2006		2007	
	Nº	Tasa	Nº	Tasa	Nº	Tasa	Nº	Tasa	Nº	Tasa
<b>Aborto</b>	23	25.6	39	43.3	37	35.0	31	30.4	33	34.4
Toxemia	21	23.3	27	30.0	27	25.5	29	28.4	33	34.4
Hemorragia	28	31.1	48	53.3	26	24.6	27	26.4	25	26.1
Sepsis	11	12.2	19	21.1	15	14.2	8	7.8	9	9.4
Otras (complicaciones en el embarazo, parto y puerperio)	20	22.2	31	34.4	31	29.3	28	27.4	21	21.9

Fuente: Dpto. de Bioestadística. M.S.P.y B.S.

## **II. LECTURAS POLITICAS**



## **Gobierno de Lugo: ¿escenario de construcción de alternativas?**

*Marielle Palau\**

### **Los gobiernos progresistas y los movimientos**

Hace veinte años caía el muro de Berlín, pero contrariamente a lo que Fukuyama profetizó, no fue el fin de la historia, sino el inicio de un nuevo proceso de lucha de los pueblos -signado en la década del 90 contra el proyecto neoliberal, tanto en su dimensión política como económica- en la construcción de proyectos emancipatorios.

Las innumerables acciones para enfrentar las políticas del Consenso de Washington que se sucedieron en gran parte del continente latinoamericano, posibilitaron una nueva configuración del movimiento popular que fue avanzando no sólo en su capacidad de frenar algunas de las recetas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (como ser el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA) sino también en el fortalecimiento de movimientos y organizaciones populares, lo que posibilitó el triunfo electoral de gobiernos llamados progresistas en varios de los países del continente, principalmente en el cono sur.

Estos gobiernos, al tiempo de tener que lidiar con secuelas de la década neoliberal -agudización de la pobreza, desempleo, pérdida de la soberanía sobre los recursos naturales, apertura de los mercados a compañías transnacionales, presiones de los organismos internacionales por continuar enajenando los bienes

---

\* Socióloga. Docente de la Universidad Nacional de Asunción y la Universidad Católica de Asunción. Investigadora de la organización no gubernamental BASE Investigaciones Sociales.

naturales- se encontraron con movimientos populares relativamente fortalecidos y sin intenciones de declinar su lucha por sus históricas reivindicaciones, y contra las políticas imperiales.

Éstos son algunos de los elementos claves del escenario actual, en que, mientras los gobiernos intentan “administrar” el Estado, los movimientos continúan pujando por avanzar en la construcción de un nuevo tipo de sociedad, ciertamente en el marco de una heterogeneidad importante. Los movimientos ya no están liderados por un solo sector, están integrados por una multiplicidad de sectores: campesinos, indígenas, mujeres, pobladores barriales, jóvenes. Tampoco los gobiernos progresistas son iguales, la principal diferencia radica en el grado de ruptura con las políticas del capital: quienes llevan adelante algunas acciones que limitan al capital (Bolivia, Ecuador y Venezuela) y quienes se limitan a una crítica discursiva al capital, aunque son funcionales a él (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay).

Tampoco las organizaciones políticas de izquierda son las mismas. El hecho de que muchas de ellas hayan ganado elecciones presidenciales, o hayan contribuido al triunfo de determinadas candidaturas, marcó un punto de inflexión, ya que de un discurso donde los principios eran el eje central, fueron girando hacia el *realpolitik*, con diferentes matices de tolerancia a las políticas imperiales y justificando la postergación de históricas demandas populares. Si bien algunas –más allá de su declaración de principios– ya no pueden ser consideradas de izquierda –es decir, proyectos que privilegian los intereses de los sectores explotados– otras intentan sacar el mejor provecho posible a la actual coyuntura –en el buen sentido del término– para avanzar hacia el socialismo.

Ahora bien, el principal punto de tensión entre los gobiernos progresistas, los movimientos populares y las organizaciones de izquierda, no está dado por el modelo de país que se desea construir, todos coinciden en una sociedad de la abundancia, de la inclusión y de la igualdad. La tensión se da en torno al camino que se elige para llegar a ella, es decir, el modelo de desarrollo que se implementa, tomando el término en el sentido amplio: el modelo económico, el modelo político, el modelo de participación, el modelo de democracia. El desafío está dado por la urgencia de

superar proyectos de tipo desarrollista o extractivos –presentes tanto en el imaginario de la derecha como de la izquierda tradicional– y avanzar en la construcción de modelos realmente sustentables.

## **El modelo de desarrollo vigente**

Muchas de las políticas que vienen implementando los llamados gobiernos progresistas, poco o nada tienen que ver con la defensa de la soberanía de nuestros pueblos a la cual aluden en los discursos. No sólo la mayoría ha profundizado el rol de proveedores de materia prima, sino que además se han abierto aún más las fronteras para la apropiación directa de la naturaleza (territorios, agua, minería y biodiversidad) por parte de empresas transnacionales, poniéndose a tono con lo que Harvey (2004) llama “acumulación por desposesión”. Es decir, el Estado como actor clave en la mercantilización, privatización y el patentamiento de la vida misma, en privilegiar el derecho a la propiedad privada por sobre otras formas de propiedad, y en la supresión de los derechos a los bienes comunes (el agua, por ejemplo).

Así, sólo se ha profundizado el modelo de proveedores de materia prima a través del modelo de los agronegocios, que imponiendo su paquete tecnológico -compra de sus semillas transgénicas, sus pesticidas y sus alimentos envasados- atentan directamente contra la biodiversidad, la soberanía territorial y alimentaria. Los daños que provocan, son conocidos por todos: destrucción de la economía campesina, intoxicación y/o muerte de animales menores, así como no en pocos casos, intoxicación y muerte de personas.

Aunque los gobiernos de la región hayan surgido en el marco de las protestas contra las políticas neoliberales, e inclusive aunque discursivamente las rechacen, los gobiernos de Lugo, Tavaré, Bachelet, Fernández y Lula, utilizan la legitimidad de los votos para garantizar que las transnacionales continúen haciendo buenos negocios; hasta podría considerarse que en algunos casos, estos gobiernos son mucho más funcionales a estos intereses de lo que fueron gobiernos anteriores. Sólo por citar un ejemplo, el presidente paraguayo Fernando Lugo, tiene entre sus proyectos la privatización de las carreteras.

El segundo eje del modelo de desarrollo se da a través de la implementación de las políticas del Banco Mundial, de combate a la pobreza (hambre cero, entrega condicionada, jefes y jefas de hogar, Tekopora, etc.) que apuntan a elevar el nivel de vida de los sectores que fueron más golpeados por las políticas neoliberales, que el propio Banco Mundial propició.

Las políticas públicas implementadas no son concebidas en términos de garantizar derechos de la población, sino simplemente como mecanismo de contención y como paliativo a los efectos del neoliberalismo. Este modelo, entre otros elementos, conlleva al disciplinamiento social, la ayuda es recibida sólo por quienes “se integran” al modelo.

Con estas políticas se logra mantener el caudal electoral –o ganarlo- y también desmovilizar y asestar un golpe a las organizaciones populares. Algunos de los reclamos por los que los movimientos tanto tiempo lucharon (educación, salud y servicios básicos) son otorgados por el Estado a las poblaciones, saltándose a las organizaciones territoriales y tomando contacto directamente con los pobladores y las pobladoras, de manera a debilitarlos y desmovilizarlos, ante los reclamos que continúan pendientes.

Para los sectores que se oponen a los intereses de las transnacionales o cuestionan las políticas asistencialistas están las políticas represivas y de criminalización, que incluyen tanto el endurecimiento de los marcos legales como el uso de la fuerza, alentada por los medios masivos de información. Además, se adecuan al marco de un “estado de seguridad preventiva” impulsado por Estados Unidos.

Así como las luchas populares han sido una constante a lo largo de la historia, también lo ha sido la respuesta represiva del Estado. Ambas van cambiando en cada momento histórico, dependiendo de la coyuntura política y de la correlación de fuerzas existente. Los gobiernos llamados democráticos, y los que hoy llamamos “progresistas”, continúan reprimiendo, pero con una nueva forma. Los órganos represivos ya no pueden actuar tan abiertamente como lo habían venido haciendo, ahora deben reprimir guardando

las formas, es decir, escudándose en marcos legales. Así, la gran mayoría de las represiones se produce en presencia de fiscales cumpliendo con los requisitos legalmente establecidos, en muchos casos alentando éstos a la violencia policial, cuando lo que deberían hacer es justamente lo contrario. El Ministerio Público sólo se convierte en un órgano eficiente cuando de reprimir y perseguir a organizaciones populares se trata.

En el caso paraguayo, durante el gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003-2008) fueron detenidos 1.672 militantes; en el primer año del gobierno de Lugo ya suman más de 865. Si bien la detención de dirigentes populares ha sido otra constante dentro del padrón represivo, la variante importante que se incorpora, es la apertura de causas judiciales a dirigentes sociales ya sea por participar en movilizaciones, o por haber participado en cortes de ruta o por haber realizado una ocupación. Durante el gobierno de Nicanor fueron imputados más de dos mil militantes sociales (acusados en la mayoría de los casos de invasión de inmuebles, asociación criminal, exposición de peligro en el tráfico terrestre o coacción); en lo que va del gobierno Lugo, los imputados suman 380 y se da el primer caso de condena a un dirigente campesino (Evelio Ramón Giménez de la OLT) por “invasión de inmueble ajeno”.

Al tiempo de justificar las persecuciones y represiones, la gran mayoría de los medios empresariales de comunicación utilizan todos sus recursos para presentar a los luchadores y las luchadoras sociales como si fueran delincuentes que atentan contra los derechos individuales, contra la propiedad privada, creando las condiciones que legitimen la represión y la persecución legal. Pocos muestran o hacen referencia aunque sea esporádicamente, a que la situación actual del conflicto social es producto de la falta de políticas sociales y del no funcionamiento de los canales institucionales que deben dar respuesta a los reclamos de los sectores populares. Tienen el poder, tal como lo dijo una dirigente campesina, de “hacer aparecer como verdad la mentira”.

El endurecimiento de los marcos legales ha sido uno de los golpes más duros al movimiento popular. La lucha popular logró frenar en dos oportunidades (2002 y 2007) la aprobación de la ley antiterrorista -diseñada desde Estados Unidos- y ahora está a

punto de ser aprobada, no por las presiones de los partidos de derecha, sino por el senador del Partido Democrático Progresista (PDP) al que pertenece el Ministro del Interior, Rafael Filizzola.

Fue también Rafael Filizzola, esta vez en persona y valiéndose de su carácter de Ministro, quien dedicó un gran trabajo para la aprobación de la Ley del Informante (del pyragüereato). Estas dos leyes, podrían ser aplicadas para criminalizar aún más la lucha popular. El gobierno de Fernando Lugo está intentando limitar las acciones no sólo de quienes le permitieron llegar al poder, sino también de quienes más dispuestos se han manifestado a defenderlo de los ataques de los sectores conservadores.

Este proceso represivo, en el cual se conjugan la fuerza bruta y la aplicación de la ley legitimada por la prensa, denominada “criminalización de las luchas”, es una estrategia pensada y montada desde el Estado para enfrentar las luchas sociales y colocar en el plano judicial (delictivo) los problemas sociales, de manera a deslegitimar las luchas por los derechos. Apunta a la desmovilización social, ya sea por medio de la represión directa o de atemorizar a sectores sociales con perder su libertad. Al criminalizar, el Estado selecciona un acto de protesta (que está amparado legalmente) y lo transforma en delito, y sobre los sujetos que lo llevan adelante, cae todo el poder coercitivo del mismo, lo cual se va agravando con el intento de endurecer aún más los marcos legales.

No es casual que en Paraguay sean las organizaciones campesinas quienes más violentados ven sus derechos humanos, ya que son justamente sus luchas las que chocan con los intereses de las transnacionales. Los gobiernos de la región demuestran así que -más allá de los discursos y las promesas- uno de sus objetivos centrales es el de velar y salvaguardar los intereses del capital, aplicar políticas sociales en su gran mayoría de tinte asistencialista y para quienes cuestionen, critiquen o intenten revertirlas, la respuesta continua siendo la represión y la criminalización.

## Los movimientos y sus estrategias

Las organizaciones del campo popular paraguayo que apoyaron la candidatura del actual presidente, lo hicieron sabiendo que sería imposible que el ex obispo pueda satisfacer todas sus históricas reivindicaciones; confiaban sin embargo, que cumpliría su programa electoral y consideraron que el nuevo escenario político que se iniciaba permitiría avanzar en un nuevo proceso de acumulación de fuerzas (Ortega y Palau, 2008). Si bien un poco más de un año es insuficiente para hacer una evaluación, en lo que va del mandato, se perciben más continuidades que rupturas con políticas de gobiernos que le precedieron.

Luego de los resultados del 20 de abril de 2008, parecía como si los diferentes sectores –políticos y sociales que participaron activamente en la campaña electoral– al tiempo de celebrar la victoria de Lugo y lamentar los escasos resultados en el Parlamento, hubieran asumido seriamente que el fracaso electoral de las más de diez listas, se debió a la alta fragmentación. No sólo se escucharon las ya clásicas críticas a los partidos de izquierda, sino también algunos dirigentes sociales responsabilizaban de la situación, a las propias organizaciones sociales.

Había un consenso en la necesidad de unidad de todos los sectores para “estironear” a Lugo hacia los sectores populares, para respaldarlo en el cumplimiento de sus propuestas electorales. Se sentía un clima en que el nuevo escenario político era más propicio para avanzar, tanto en las luchas como en los procesos unitarios. Una vez más, la realidad demostró que las buenas voluntades no bastan, que los procesos -lastimosamente- son más complejos y que las visiones y lecturas políticas, así como logran importantes momentos de unidad, también son las que nos llevan por atajos distintos.

A los pocos meses de la victoria de Lugo, se tenía un escenario prácticamente idéntico al pre-electoral: el de la gran dispersión y fragmentación. Las fuerzas se reagruparon –con algunas contadas excepciones– en sus mismos espacios, fue como dar un gran salto para caer parados en el mismo lugar.

Las organizaciones que habían dado cuerpo al Bloque Social (centrales sindicales, organizaciones barriales y algunas organizaciones campesinas) más las organizaciones que quedaron en la MCNOC luego de la última ruptura, CONAMURI y el movimiento político Tekojoja, conformaron el Frente Popular y Social. Si bien es el que aglutina una mayor cantidad de organizaciones y el que pretendió constituirse –de alguna manera– en la base social cuasi incondicional al gobierno, hoy muestran un mayor grado de criticidad.

Por su parte, la Alianza Patriótica Socialista se debilitó, hasta desaparecer. Las principales fuerzas campesinas que la apoyaban así como uno de los partidos (Convergencia Popular Socialista) que formaban parte de ella, lanzaron el Frente Patriótico Popular, integrado por la OLT, la Coordinadora San Pedro Norte, la Coordinadora Sebastián Larroza, entre otras.

El actor social, que continua intacto, es la Coordinadora por un País para la Mayoría, donde la FNC es su principal fuerza y del que es parte el Movimiento Popular Revolucionario Paraguay Pyahura.

El Partido del Movimiento al Socialismo (PMAS) continua privilegiando su propio proyecto de construcción, al tiempo que los diferentes partidos vinculados más directamente a la socialdemocracia, parecen continuar como simples aparatos electorales.

Durante los primeros meses, las dirigencias populares mostraban –en su mayoría– cierta voluntad de apoyar al nuevo gobierno, ciertamente condicionándolo a la satisfacción de sus demandas y reivindicaciones, muchas de las cuales fueron parte del programa de la Alianza Patriótica para el Cambio. Mientras que algunas planteaban el apoyo participando con propuestas y haciendo un seguimiento a las acciones del nuevo gobierno (CONAMURI, CLADEM, CMP y parte de CNOCIP), otras consideraban que la mejor forma de apoyar a Lugo en su gestión, era fortaleciendo el campo popular como manera de equilibrar las presiones que tendría de los sectores más conservadores de la sociedad



(MCNOC y la Coordinadora de Productores San Pedro Norte). Las que más explícitamente condicionaban el apoyo fueron la FNC, CUT-A y la ONAC.

Sin embargo, las acciones emprendidas por el nuevo gobierno - sobre todo la continuidad de las políticas neoliberales y de las políticas represivas, así como los pocos avances en materia de reforma agraria- provocaron un reposicionamiento de algunas organizaciones, que de las expectativas y el apoyo inicial, se van mostrando más cautelosas y hasta críticas al actual gobierno.

Así, se podrían visualizar tres espacios de articulación, que expresan tres posiciones distintas ante el gobierno de Fernando Lugo:

- El Frente Popular y Social, surgió con organizaciones sociales y una única organización política Tekojoja. Hasta el momento es el espacio más cercano y, por lo tanto, menos crítico al gobierno. Se sumó al mismo, luego de su conformación, el Movimiento Patriótico Popular (grupo escindido del Partido Convergencia Popular Socialista)
- La Coordinadora por un País para la Mayoría, donde además de organizaciones sociales, es miembro el Movimiento Revolucionario Paraguay Pyahura. Desde la campaña electoral mantuvieron una posición crítica y distante a Lugo y continúan con sus mismas reivindicaciones y métodos de lucha
- El Frente Patriótico Popular, del que son parte organizaciones sociales -en su mayoría las que salieron recientemente de la MCNOC- y el Partido Convergencia Popular Socialista, que durante la campaña electoral dieron un apoyo crítico a Lugo, el cual se empieza a manifestar cada vez más públicamente

Por su parte, el Partido Comunista apoya al Frente Popular y Social, si bien no es parte de él. El Partido de los Trabajadores no integra ningún espacio de articulación. El Partido Frente Amplio, y el Partido de la Unidad Popular, no han tenido visibilidad luego de las elecciones del año pasado.

Fue la conformación de la Mesa de Izquierda, integrada por el Partido Comunista, el Partido Convergencia Popular Socialista, el Partido Movimiento al Socialismo y el Partido Tekojoja, además del Movimiento Patriótico Popular, la que convoca al Congreso Unitario, al cual se suman diferentes organizaciones sociales y conforman el Espacio Unitario y Popular –en junio de 2009– sobre tres ejes de acción: defensa y profundización del proceso democrático con participación del pueblo; la reforma agraria; la recuperación de la soberanía nacional.

Los sectores populares demostraron en reiteradas ocasiones que su principal debilidad y –al mismo tiempo– fortaleza, es la unidad, no la voluntad discursiva de la misma, si no la capacidad de traducirla en programas y acciones concretas.

En la mayoría de los casos, la historia reciente nos muestra que sólo las urgencias y las polarizaciones extremas posibilitan dejar de lado las mezquindades sectoriales y apuntalar juntos luchas unitarias; eso ocurrió tanto en el año 2002 como-parcialmente- en las pasadas elecciones.

Los sectores populares asumen que el escenario futuro y las conquistas que se puedan alcanzar dependen de la propia fuerza de las organizaciones. De no superarse el fraccionamiento del campo popular, la correlación de fuerzas no va a permitir enfrentar a los sectores conservadores y una vez más se dejará pasar una histórica oportunidad para avanzar en la construcción de una alternativa emancipatoria, anticapitalista y antipatriarcal. Las próximas elecciones municipales darán la oportunidad para que la izquierda paraguaya -tanto social como política- demuestre que aprendió la lección de las pasadas elecciones nacionales: dispersa en innumerables listas, sólo le hace un favor a la derecha.

## **El proyecto emancipatorio**

Uno de los principales reclamos a la izquierda desde diferentes sectores, ha sido el de la unidad. Ahora bien, cabe plantearse: la unidad ¿para qué? es decir, la unidad no puede constituirse en un fin en sí mismo, sino en una estrategia para construir -o al menos empezar a construir- una sociedad en la que dejen de

primar los intereses de unos pocos y del capital internacional. Hasta aquí probablemente todas las expresiones del movimiento popular estén de acuerdo. El problema surge cuando esta utopía emancipatoria tiene diferentes rostros, y para la que existen cada vez mayores caminos posibles, lo cual obliga a reflexionar sobre el rumbo a escoger, es decir, el modelo de país por el cual aunarán sus fuerzas.

Existe un obvio consenso de que no es ni el modelo ni el estado neoliberal, sin embargo no está claro si se aspira a un “estado de bienestar” el cual es prácticamente inviable históricamente, o si bien el modelo de desarrollo industrial es el camino a seguir a pesar de ser inviable ambientalmente, y de que en un país como Paraguay, es inclusive competitivamente inviable, pero que sin embargo viene siendo impulsado -con algunas variantes- por gobiernos progresistas de la región.

La crítica a este modelo de las “chimeneas” debería ser parte del debate sobre el post neoliberalismo, que supere una visión desarrollista, impuesta por una fuerte cultura (inclusive marxista) eurocentrista, que niega las particularidades históricas y culturales de nuestro país.

Pensar en las necesarias transformaciones desde una posición excluyente de lo político -como encarnación de todo *lo malo*, vinculándolo como lo hace Holloway sólo con el *poder sobre*- sólo retrasa el proceso, así como también implica la pretensión de que las organizaciones sociales tengan que someterse al partido. El reconocimiento mutuo y un profundo análisis de la larga historia compartida, deberían ser las bases para la construcción de un proyecto superador en el que se sienten bases ciertas y sólidas de proyectos unitarios, de manera a que el reclamo por la unidad se transforme en acciones concretas que apuntalen dicho necesario proceso.

A pesar de estas idas y venidas, encuentros y desencuentros, los movimientos populares de este nuevo siglo han dado avances significativos respecto de la situación en que se encontraban al inicio de la transición política. Han logrado importantes conquistas reivindicatorias, se posicionaron y se constituyeron en actores

claves, sobre todo, el movimiento campesino. Sin embargo, poco han avanzado en la concreción de sus objetivos mayores, aunque hoy sí son visualizados con mayor claridad, al menos el de la unidad. La utopía continúa siendo el socialismo planteado en la teoría marxista, pero contrariamente a lo ocurrido en otros procesos del continente que recuperaron la cosmovisión y las luchas de los pueblos originarios, en Paraguay no se ha avanzado en la construcción de un proyecto emancipatorio que logre vincular la tradición socialista con las utopías que componen el imaginario popular paraguayo.

Cuando la mayoría de las organizaciones sociales y políticas del campo popular dieron su apoyo electoral a la candidatura de Fernando Lugo, lo hicieron porque consideraron que era el mejor camino para seguir avanzando. Algunos avances se han dado, el más importante probablemente haya sido la constitución del Espacio Unitario y de la Plenaria de Fuerzas Progresistas, sin embargo, ha estado más pendiente de los ataques de la derecha hacia Lugo -expresada principalmente en la amenaza del juicio político- y en intentar frenar el endurecimiento de políticas represivas, que en la construcción de sí misma como proyecto contrahegemónico.

## **La situación política y las tareas principales para el gobierno de Lugo**

*Juan Gabriel Espínola\**

Con la caída de la dictadura luego de un golpe militar, se inauguró un nuevo período histórico para nuestro país, y se instaló “el cuento” de la democracia y la justicia social. Al 15 de agosto de 2008, habían pasado ya cinco gobiernos electos, en la administración del Estado, y desde esa fecha Fernando Lugo se convertía en el sexto presidente electo democráticamente en el Paraguay.

Un nuevo escenario político se ha presentado en nuestro país desde el 20 de abril de 2008, surgido sobre los descabros del Partido Colorado que durante 61 años sirvió a los intereses imperialistas y a la oligarquía local para saquear al Estado. Heridas no curadas de un interna partidaria virulenta, corrupción y latrocinio descarado, desigualdad irritante por el permanente aumento de la pobreza y la miseria, generaron el descontento de gran parte de la población, que decidió poner fin al gobierno colorado, cifrando sobre Lugo sus ilusiones de cambio y esperanzas de un país mejor.

### **La síntesis electoral**

Estaba en juego la credibilidad del mecanismo electoral y era necesario recuperarla en las elecciones para la legitimación del Estado Capitalista y Lugo, venido de la más alta jerarquía de la Iglesia Católica, sin vínculos aparentes con los partidos tradicionales, era capaz de aglutinar a todos los sectores que pregonaban una renovación de la anquilosada política paraguaya. Se trataba de una figura que tenía la venia de la Oligarquía y los

---

\* Dirigente Sindical de la Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay (OTEP-SN), miembro de la Corriente Sindical Clasista

Imperialismos para captar el voto popular, entre el que estaba un sector que tiempo atrás dejó de votar. Los elementos válidos fueron el “Cambio” y la “Alternancia”, agitados por la propaganda avasalladora de los medios masivos de comunicación que hicieron el escenario para la caída del viejo Partido Colorado<sup>1</sup>.

La presencia de Lugo en la política nacional ha pasado por muchos vericuetos, ganando mayor protagonismo desde marzo de 2006 cuando encabezó una movilización en contra de una decisión de la Corte Suprema de Justicia que avaló la doble función de Duarte Frutos, el de Presidente de la República y Presidente del Partido Colorado, prohibida por la Constitución Nacional. Luego de su renuncia al sacerdocio, se afilia al Partido Demócrata Cristiano, con el fin de ganarse a la clase media católica, mantener sus vínculos con la jerarquía eclesial, atraer electoralmente a la feligresía y tener la habilitación de una chapa electoral. Pero enseguida manifiesta adhesión con el Movimiento Tekojoja, conformado principalmente por intelectuales de capas medias militantes de las ONG, se alía con el Partido Liberal Radical Auténtico, otro viejo partido oligárquico, e incorpora a pequeños partidos y movimientos de la izquierda electoral para crear lo que se denomina la Alianza Patriótica para el Cambio.

El eje central de la propaganda electoral fueron las reivindicaciones más sentidas como: Reforma Agraria, Empleo, Educación, Salud, Combate a la Pobreza, Soberanía Energética, Cambio Seguro, Honestidad, Transparencia. Estas promesas cautivaron al electorado, no sólo de los independientes, sino también de los colorados y liberales.

Otros actores políticos y sociales como la Coordinación por Un País Para la Mayoría, lanzó el *Voto Protesta*, en el entendimiento de que la contienda electoral como se presentaba, tergiversaba la verdadera participación del pueblo y el camino electoral no posibilitaba la llegada a la toma del poder. Un programa progresista, sin un plan para la toma verdadera y soberana del poder, siembra ilusiones<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Documento del Congreso Por Un País Para la Mayoría.

<sup>2</sup> Ibid.

Si miramos introspectivamente, la aparición de figuras políticas, los pactos, acuerdos y/o alianzas, fueron siempre sólo en tiempo electoral, y no el resultado de un proceso y menos, la construcción de una alternativa con real participación organizada de los sectores populares. Así han pasado Caballero Vargas, Laíno-Filizzola y el sector retardatario también ha tenido a (Oviedo)-Cubas-Argaña y ahora, la Alianza Patriótica para el Cambio, dada sobre la figura de Lugo, por lo tanto podemos afirmar que el mismo fue un accidente histórico, como consecuencia de la aguda descomposición de los partidos políticos<sup>3</sup>. La más clara comprobación la tenemos en el Congreso Nacional, en donde los llamados sectores de izquierda y/o progresistas, no tienen más de cinco parlamentarios, de un total de ciento veinticinco –dos en diputados y tres en senadores– todos de partidos y/o movimientos diferentes.

La asunción de Lugo, quien se definiera ideológicamente como *Poncho Juruisha* (estar en el medio), generó esperanzas en la mayoría de la población, pero también desconfianza en los sectores conservadores y de derecha, fundamentalmente por saber hacia dónde se dirigirían el “Cambio” y las “promesas electorales”. Para su tranquilidad, ellos tienen la *mayoría absoluta* en el Congreso Nacional y en el Poder judicial.

Quedaban atrás 61 años de gobierno colorado, con más de 35 años de dictadura en la que consolidaron la unidad granítica – Gobierno, Partido Colorado y Fuerzas Armadas- con una herencia de profunda descomposición social y económica; corrupción, clientelismo, prebenda, coimas, con creciente aumento de la extrema pobreza y la exclusión social, tanto en salud y educación, sin reforma agraria y sin empleo, niños en las calles en constante aumento y con las instituciones de la república funcionando bajo el patrón partido-estado; con esta realidad se iniciaba el nuevo periodo presidencial.

---

<sup>3</sup> Bareiro, Luís. Última Hora 6/12/09 p. 22.

## Breve evaluación del gobierno de Lugo

Desde la caída de la dictadura y la inauguración de un nuevo periodo histórico para nuestro país, nos han vendido el cuento de la Democracia, la Justicia independiente para todos, y el mejoramiento de nuestras condiciones de vida. En los sucesivos gobiernos se ha profundizado la desigualdad, que es el resultado de las políticas públicas correspondientes a un modelo de Estado expoliador, que no se ocupa de las necesidades del pueblo, sino de los intereses extra nacionales y del minoritario grupo de oligarcas, especuladores, contrabandistas, mafiosos, corruptos y ladrones que localmente se benefician con la instrumentación del poder<sup>4</sup>.

Los supuestos representantes del pueblo en el Gobierno, en el Congreso y peor aún, en la administración de Justicia, han inmoralizado y vaciado de patriotismo las instituciones publicas, envilecido por el dinero y el oportunismo político, deshonorado por toda clase de delitos que difícilmente se podrán juzgar, escondidos cobardemente en los amparos de sus fueros y complicidades del poder<sup>5</sup>.

No es posible negar lo histórico del 20 de abril, el derrumbe del Partido Colorado, pero desde allí hasta este tiempo, el gobierno de Lugo está atrapado en el viejo Estado, sin definición y sin determinación para iniciar el proceso de transformación. Lugo y la Alianza Patriótica para el Cambio, generaron ilusiones y expectativas, con promesas electorales que contrastan con las pretensiones de poder de los oligarcas de siempre y la repartija de cargos de la política criolla y prebendaria con los que Lugo pactó para lograr su hazaña presidencial.

El Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), que se prendió de la sotana del nuevo presidente, comenzó a mostrar sus verdaderas intenciones y sus propias contradicciones internas, con mucha sed de poder y por sobre todo con mucha sed de cargos en la administración pública. Un Parlamento Nacional claramente de

---

<sup>4</sup> Documento del Congreso Por Un País Para la Mayoría.

<sup>5</sup> Ibid.



derecha, completa la atmósfera política que volvió a manchar de dudas el espejismo de la nueva situación<sup>6</sup>.

Reforma Agraria, Trabajo, Salud, Educación, Combate a la Pobreza, Soberanía Energética, fueron los buques insignia de la campaña electoral. En poco tiempo y urgentemente, necesitan un calafateo, y a otros habría que rescatarlos para no dejar que se vayan a pique. Podemos afirmar que la Alianza hasta ahora, ni es *patriótica* y menos ha producido el *cambio*.

Desde luego no fue claro, ni lo es, cómo harán la Reforma Agraria, generar Desarrollo, Empleo. Hasta ahora, ni un pedazo de tierra han confiscado, ni expropiado o comprado; ni lotes mal adjudicados han podido recuperar. Un ejemplo es lo ocurrido en San Juan, Departamento de Canindeyú<sup>7</sup>, por lo tanto ninguna acción se ha dado contra los intereses de los latifundistas.

La constante ha sido la endeblez del actual gobierno, su falta de confianza en las masas, el tipo de alianza que ha entramado que no generó mejor resultado; las indefiniciones, las formas moderadas, que a medida que transcurre el tiempo, lo inmovilizan más.

Crece el descontento al interior de la misma oligarquía, ante la indefinición, la falta de determinación, el permanente entredicho y enfrentamiento público con el Vicepresidente de la República, la desordenada vida privada en pleno ejercicio sacerdotal, que hoy se conoce, la permanente contradicción pública de decir algo a la mañana y cambiar a la tarde, la no abierta complacencia con la oligarquía tradicional. Estas situaciones y otras, hicieron que los mismos rápidamente se agrupen con sus respectivos partidos, cuya mayoría es indiscutible en el Parlamento Nacional.

Los partidos de la derecha continúan enfrascados en su internismo. El Partido Colorado, con habilidad y astucia en el manejo del Poder, no pudo asimilar a tiempo el golpe que le significó la derrota electoral del 20 de abril, y ha continuado con las acusaciones, buscando culpables del derrumbe; ahora, los diversos movimientos

---

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Documento del Congreso de la OTEP-SN.

internos pareciera que han encontrado un punto común, el Juicio Político. El Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (PUNACE) sigue haciendo acuerdos y desacuerdos para ocupar cargos estratégicos en el Estado, a pesar de que no le fue bien en su intento de retener la presidencia del Congreso Nacional.

El Partido Patria Querida (PPQ), que perdió el tercer espacio ante el PUNACE, no ha logrado catalizar la representación para una alternativa a los partidos tradicionales. El Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), sostén electoral de la Alianza, está sumergido en un internismo voraz, teniendo a un vicepresidente de la república en permanente función de opositor y con altas aspiraciones de ser presidente de la república en este mismo período.

Los partidos de la derecha y movimientos internos de los mismos, con representación parlamentaria vía PLRA, ya definieron el Juicio Político, falta solo el tiempo, o en su defecto, la postergación o retraso dependerá de los acuerdos sobre los intereses económicos de los respectivos grupos a quienes representan. La derecha se ha reagrupado y espera el momento.

Los sectores progresistas y la izquierda electoral continúan en la misma senda, algunos avanzando hacia la derecha, desde la práctica de los partidos tradicionales. Con varios intentos de "unidad" pero todavía sin la claridad del objetivo estratégico del *qué hacer*, en o con, el viejo Estado. Impulsando y consolidando proyectos de asistencialismo, no se transformará el Estado que tenemos. El clientelismo electoral es una vieja práctica de los que detentan el poder, y entrar en competencia en ese campo, es más de lo mismo. La dirigencia de los partidos y/o movimientos de izquierda, debiera de apartarse menos de la práctica sustentada en los principios ideológicos del socialismo. No ha sido gravitante el aporte de la izquierda electoral para la generación de la confianza, sostenibilidad y concreción de las promesas electorales, al contrario, algunos verborrágicos han contribuido a lo contrario.

Las llamadas Organizaciones Populares, esas membresías que están en el campesinado, la clase obrera y los trabajadores, tienen sus dirigentes que han estado más preocupados en ocupar cargos

en la administración del viejo Estado, que en exigir el cumplimiento de las promesas electorales. Una vez cumplido ese “estratégico” objetivo, para la dirigencia, los intereses de las masas fueron dejados de lado. Algunos están atornillados en sus nuevos cargos y otros aún buscan acceder a alguna migaja. Si ésta es la lógica de la transformación, es predecible la desesperanza de las masas ante las incumplidas promesas.

En este tiempo, Lugo demostró mayor ambigüedad y falta de liderazgo político. Como su figura se construyó para una coyuntura electoral, el supuesto prestigio personal se desmoronó con el publicitado escándalo de su vida, situación que por poco no lo inhabilita en una sociedad con fuerte influencia católica, acostumbrada a la doble moral, en extremo conservadora.

### **Las tareas principales para el gobierno de Lugo**

Las organizaciones componentes de la Coordinación por un País para la Mayoría, llevaron a cabo un Congreso Nacional el 3 y 4 de setiembre de 2008, cuyas conclusiones se entregaron al presidente Lugo en el Palacio de López. Algunas de las mismas se describen a continuación por su importancia para el bien de las mayorías y por que fueron parte de las promesas electorales:

#### **Reforma Agraria**

La realización de la Reforma Agraria es una necesidad impostergable para nuestro país, de modo a superar el conflicto social del campo y sentar las bases de la estructura productiva que impulse el desarrollo nacional.

La Reforma Agraria es un proceso de transformación y modificación de la estructura agraria actual (minifundio-latifundio) en el cual necesariamente debe haber cambios en el régimen de la tenencia o propiedad de la tierra, donde se adopten políticas económicas, educacionales, sanitarias y técnicas, tendientes a mejorar las condiciones de vida de los campesinos y sentar las bases para aumentar y hacer más eficiente el proceso productivo nacional (agrícola e industrial).

La Reforma Agraria tiene como fin acabar con el latifundio, es decir con la estructura excesivamente desigual de tenencia de la tierra, instituyendo los mecanismos para evitar que el mercado vuelva a concentrar esa tenencia en pocas manos y definiendo los incentivos para la constitución de unidades de producción rentables que básicamente se incorporen al mercado interno y a las cadenas productivas de transformación industrial.

Por lo tanto es necesario:

- Reforma de la Constitución para la expropiación de los latifundios
- Reestructuración y mayor presupuesto para el INDERT
- Distribución de la tierra y creación de nuevos asentamientos
- Acceso a todos los servicios básicos: agua, luz eléctrica, educación, salud y vivienda
- Construcción de infraestructura de comunicación y transporte
- Planificación y apoyo técnico y financiero a la producción según cadenas productivas
- Distribución de tierra para 100.000 campesinos

### **Política estatal de impulso y defensa de la producción nacional**

Abastecimiento del mercado nacional durante todo el año, con frutas y verduras producidas en el país.

### **Recuperación de la producción e industrialización del algodón**

- Determinación de un Plan Estatal de corto, mediano y largo plazo, presupuesto y ejecución transparente
- Aumentar paulatinamente y de forma sostenida la superficie de siembra durante tres años consecutivos, hasta llegar a mantenerla por encima de 300 mil hectáreas, que llegaría a ocupar a más de 499.000 personas
- Aprobación e implementación de la Ley del Seguro Agrícola garantizado por el Estado, a los pequeños productores
- Eliminación inmediata del certificado agronómico y la entrega de subsidio en forma de paquetes productivos sólo hasta

alcanzar la meta de 300 mil hectáreas y ocasionalmente, en casos muy necesarios

### **Apoyo a la industria nacional que contribuye a generar empleo y mayor valor agregado manufacturero**

- Determinación y desarrollo de sectores estratégicos, tales como el de alimentos, textiles y otros, ligados a cadenas productivas
- Impulso a la industrialización y transformación de los productos primarios
- Promoción y desarrollo estatal de la infraestructura industrial como: parques industriales, servicios básicos, tecnologías de comunicación, infraestructura vial y servicio de apoyo empresarial
- Habilitación de cuatro parques industriales especializados, con servicios de apoyo a las pequeñas empresas

### **Mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población a través de la redistribución del ingreso y el acceso universal a servicios de calidad**

- Acceso universal a los servicios básicos
- Conquista de la soberanía sobre las Hidroeléctricas de Itaipú y Yacyreta
- Construcción de la infraestructura eléctrica de transformación y distribución de la electricidad, como servicio de calidad
- Ofertas diferenciadas y preferenciales de la electricidad para el sector productivo y la población de escasos recursos
- Implementación de la Ley 3480 (de la Tarifa Social)
- Implementar la provisión de agua potable a todas las comunidades rurales del país
- Agua potable para el 90% de las comunidades rurales y asentamientos campesinos

### **Educación pública, gratuita y de calidad**

Si la educación es un derecho fundamental, ésta debe estar necesariamente garantizada por el Estado, teniendo la obligación de crear y mantener un sistema público dirigido a toda la sociedad.

El Estado debe garantizar plenamente este derecho. Debe ser gratuita, para que todas las personas puedan acceder y permanecer en ella. Debe tener calidad, para que produzca desarrollo personal y social, al ser la educación un instrumento para nuestro desarrollo, ésta no debe servir para mantener nuestra ignorancia, perder nuestra identidad y profundizar nuestra explotación.

- Aumento presupuestario en forma paulatina y sostenida, hasta llegar como mínimo al 8% del PIB
- Eliminación del cobro de todo tipo de aranceles: matrícula, derecho a examen, visaciones, títulos, computación, materiales didácticos, contribuciones, servicios, limpieza
- Reducción de los aranceles cobrados en la universidad
- Incorporación de contenidos adecuados a la realidad y relacionados con nuestra identidad y valorización de nuestra patria
- Implementación de la Jornada Única
- Simplificación de los registros y de las formalidades que no aportan al aprendizaje y falsean y recargan el proceso de enseñanza
- Implementación de la Carrera Docente en cumplimiento del Estatuto del Educador
- Ley especial del Boleto estudiantil para los universitarios
- Debate sobre el modelo de Universidad y Reforma Universitaria

### **Salud universal y gratuita**

La seguridad de una vida sana, con prevención y atención a la salud para toda la población, constituyen condiciones imprescindibles para el bienestar humano. La ausencia y limitaciones de esta política, imposibilitan el desarrollo de las demás capacidades y oportunidades para las personas afectadas por alguna dolencia. Los terribles indicadores de la mortalidad infantil y materna de nuestro país, muestran las falencias y la poca atención que el Estado le ha brindado a esta necesidad vital.

La propuesta debe ser amplia y compleja pasando por una definición filosófico-política que defina un Sistema Nacional de Salud determinante y de atención integral, por el cual el accionar

del Estado se comprometa y se concentre, sin dubitaciones, buscando consensos básicos, pero por sobre todo realizando:

- El cambio de actitud y de formación de los recursos humanos, el planteamiento de programas prioritarios y urgentes
- La realización de políticas de prevención con el involucramiento de muchos sectores, en especial el educativo
- La cooperación entre los distintos subsistemas
- El mejoramiento acelerado en la capacidad de gestión por parte del Ministerio para operar los programas
- La dotación de infraestructura, equipamientos e insumos de distintos niveles y de acuerdo a un criterio territorial de demanda poblacional, así como el traslado masivo de recursos humanos a las zonas más carenciadas del país, son algunas de las medidas de urgencia para el nuevo sistema
- Cumplimiento del decreto 10540, que dispone “gratuidad de la atención a embarazadas y recién nacidos en todos los establecimientos asistenciales dependientes del MSPyBS
- Cero mortalidad materna infantil
- El aumento radical en el Presupuesto de Salud Pública al 5% del PIB

### **Seguro Social para todos los trabajadores**

En nuestro país tenemos un seguro social bajo el Sistema de Reparto Solidario. Los sucesivos gobiernos han pretendido incorporar políticas privatista en el Seguro Social, a pesar de que los resultados han sido catastróficos para los intereses de los trabajadores, en países donde se impuso este modelo neoliberal. La lucha de los docentes ha evitado en su momento, la transformación de la Caja Fiscal en desmedro de los trabajadores.

El IPS siempre fue manejado en forma patrimonialista, corrupta y prebendaria, con consecuencias como el deterioro, falencias, insuficiencias y servicios de mala calidad.

- Sistema único y universal
- No privatización
- Administración bipartita del Estado y los trabajadores

- Cobertura completa en la atención a la salud y pensiones de los trabajadores de la Educación
- Seguro universal para todos los paraguayos y paraguayas

### **Inversión en infraestructura con la generación masiva de fuentes de trabajo**

El ámbito de la construcción es tan amplio y genera tanta riqueza, que la implementación de una política agresiva de inversión en este sector podría impulsar una verdadera revolución económica, generación masiva del empleo directo e indirecto y una enorme redistribución de la riqueza. En obras públicas y vialidad está todo por hacerse. Ni qué hablar del déficit de vivienda en el sector social, que rondaría unas 300.000. El mantenimiento del estado actual, es sinónimo de seguir en el discurso. El gobierno tiene la decisión.

- El saneamiento administrativo e inversión inmediata para la modernización y ampliación de la INC
- Reestatizar ACEPAR, inversión para su modernización y producción
- Construcción de:
  - Infraestructura de salud y educación
  - 30.000 viviendas de interés social, para paliar el déficit acumulado
  - Servicios básicos
- Inversión en nuevas obras viales para mejorar la accesibilidad a las comunidades y las zonas productivas
- Coordinación interinstitucional para:
  - Construcción de infraestructura de edificios públicos y municipales
  - Construcción de infraestructuras productivas

### **El gobierno de Lugo debe cumplir sus promesas electorales**

Las sentidas necesidades del pueblo han sido enunciadas como promesa electoral, las mismas generaron esperanza en las ciudades, pueblos, campiñas, barrios, asentamientos urbanos y rurales, es decir en la mayoría de la población. El cambio no puede ser sólo de hombres, siglas, discursos, deben ser concretados



para transformar las postergaciones y hacer realidad las aspiraciones de justicia de la mayoría del pueblo paraguayo.

El cambio que los campesinos, pequeños productores, los sin tierra, los obreros y trabajadores, los docentes, las mujeres y los estudiantes quieren, es aquel que busca el bienestar de toda la población, aquel que concreta el desarrollo de las capacidades y la satisfacción de las necesidades esenciales de cada uno de los individuos de nuestra sociedad. Ese cambio es necesariamente el de la visión y misión del Estado, cuya administración ponga en marcha un nuevo modelo económico que beneficie a la mayoría

Un modelo económico que impulse el desarrollo nacional, con bases materiales fundadas en el desarrollo productivo, agrícola e industrial, cuya construcción el gobierno debe impulsar. El Estado paraguayo tiene todas las potencialidades para lograr el avance productivo, el desarrollo nacional y bienestar general. Tenemos tierra y agua abundante, miles de paraguayos y paraguayas con muchas ganas de trabajar, energía por doquier, instituciones y empresas públicas para utilizar. Debemos recuperar la soberanía sobre muchos de estos recursos, capacitar a nuestra fuerza de trabajo y mejorar el compromiso y la eficiencia de las instituciones<sup>8</sup>.

Las intenciones retrógradas de privatización de las empresas estatales y del gobierno, deben ser borradas del horizonte nacional! La perversa y maniquea acción de acogotar a las empresas públicas para luego cacarear a boca llena acerca de su ineficiencia, ya no engaña al pueblo.

La historia oficial del mercado desregulado y del Estado gestor, sobrevive en las regresiones corporativas de los imperios y los esbirros locales del fundamentalismo mercantil. La amnesia de algunos legisladores, que al parecer sufren de “privación sensorial”, soslaya la lucha reciente del pueblo paraguayo por la defensa de los bienes públicos y contra las privatizaciones. Su esquizofrenia conservadora evita siquiera asimilar lo que ocurrió y ocurre con las privatizaciones y re-estatizaciones en los países vecinos.

---

8 Ibid.

El gobierno por lo tanto, debe fortalecer las empresas e instituciones públicas, mejorar radicalmente su capacidad de gestión para lograr el acceso universal a los servicios básicos y a la vivienda, alcanzar la gratuidad y la calidad de la salud y la educación, así como el seguro social para todos los trabajadores<sup>9</sup>.

El modelo económico que impulse el desarrollo nacional, debe basarse en la producción de los sectores de la agricultura y de la industria nacional que absorban la mayor cantidad de empleo y generen cadenas productivas. La absorción del empleo constituye una necesidad de carácter estratégico para encarar el desarrollo y lograr el bienestar de la población.

El crecimiento económico basado en el modelo agro-exportador (en especial de la soja) no aporta al desarrollo de nuestro país bajo ninguna forma, sencillamente porque no genera valor agregado manufacturero, ni utiliza mano de obra, y constituye un modelo de saqueo y depredación de los recursos naturales y de expulsión de la población campesina. Este modelo sólo beneficia a las grandes transnacionales que monopolizan el negocio de las semillas, la exportación de granos, la importación de agroquímicos y actualmente, la producción de bioenergéticas; favorece a la banca privada extranjera que es la gran financista y concentradora de los capitales involucrados y finalmente contribuye en todos los casos, al desarrollo de los países imperialistas que aprovechan los términos desiguales del intercambio y los derivados de estos productos.

Si el presidente Lugo no asume una posición patriótica y soberana ante los históricos enemigos del pueblo paraguayo, nuestro país no hallará salida democrática y mucho menos popular, a sus problemas. Si no revierte su desconfianza hacia las masas, se convertirá “en un atrapado sin salida” de la vieja clase política, cuyos intereses no son precisamente lo que se enunciara durante la campaña electoral.

---

9 Documento del Congreso de la OTEP-SN.

## **Fernando Lugo y la lucha por la superación del Estado Oligárquico en Paraguay**

*Ignacio González Bozzolasco\**

Tras más de sesenta años de gobiernos colorados, la elección de Fernando Lugo a la Presidencia de la República fue vista como un verdadero hito en la historia reciente de nuestro país. Sin dudas, un cambio ansiado por la gran mayoría de la sociedad paraguaya, luego de un pasado de dictaduras y hegemonías partidarias.

Para algunos integrantes de los sectores más privilegiados del país, se trataba de un cambio al mejor estilo *gatopardista*, un cambio de apariencias para asegurar que, en definitiva, nada cambie. Para otros, los sectores mayoritarios por décadas postergados, un cambio verdadero, de profundidad, un cambio democratizador de toda la estructura del Estado y sus políticas.

Transcurrido un poco más de un año de gobierno, puede percibirse con claridad cómo ambas visiones se confrontan en la escena política local. El fundamento de esta disputa es la profundización o no de la democracia. Así, los intentos por emprender las postergadas tareas democráticas de la reciente historia política paraguaya, desatan todo tipo de reacciones por parte de los sectores más poderosos y conservadores de la sociedad. Mientras tanto, una gran mayoría de sectores sociales siempre postergados y excluidos, reclaman el tan pospuesto cambio.

A lo largo de estas líneas intentaremos presentar un análisis de este período, su caracterización y principales elementos, ubicando

\* Sociólogo, integrante del Centro de Estudios y Educación Popular "Germinal" de Asunción. Miembro de la Conducción Nacional del Partido del Movimiento al Socialismo del Paraguay (P-MAS) y director de su periódico, El Dedo en la Llaga.

como principal desafío del proceso, la superación del modelo de Estado Oligárquico aún vigente en Paraguay.

## **El Estado Oligárquico y sus características**

Pese a que el concepto causa prurito y rechazo a políticos e intelectuales orgánicos de la derecha local, la categoría *oligarquía* es de uso frecuente por parte de científicos sociales latinoamericanos de diferentes matices teóricos. La acepción tradicional utilizada tiene como base el concepto desarrollado por Platón, el cual hace referencia al gobierno exclusivo de los ricos que adecuan las leyes y el poder del Estado, en base a sus intereses particulares<sup>1</sup>.

A lo largo de estas líneas, al hablar de Estado Oligárquico haremos referencia al modelo de Estado surgido en Latinoamérica años después de acontecidos los procesos independentistas, entre finales del siglo XIX e inicios del XX. Como señala Marcos Roitman: “En América Latina no hubo revolución burguesa, en su lugar asistimos a un proceso de reformas del Estado en función del tipo de incorporación de las oligarquías al proceso de división internacional de la producción, el trabajo y los mercados. Reformas políticas coincidentes con la propuesta de integración dependiente al mercado mundial”<sup>2</sup>.

Considerando la ubicación temporal ya referida, debemos resaltar que su desarrollo y permanencia a lo largo de la historia de cada país no es uniforme. Debemos tener presente que el Estado Oligárquico se conforma, en palabras de Agustín Cueva, como “expresión superestructural del proceso de implantación del capitalismo como modo de producción dominante”, respondiendo a diferentes ritmos según las características particulares de cada una de las sociedades latinoamericanas<sup>3</sup>. En este sentido, consideramos que aún persisten trazos importantes de esta vía oligárquica en la

---

<sup>1</sup> Platón 1993 *La república* (Barcelona: Editorial Atalaya) p. 384.

<sup>2</sup> Roitman Rosenmann, Marcos 2008 *Pensar América Latina. El desarrollo de la sociología latinoamericana* (Buenos Aires: CLACSO) p. 167.

<sup>3</sup> Cueva, Agustín, 1986 *El desarrollo del capitalismo en América Latina* (México: Editorial Siglo XXI) p. 83-127.

sociedad paraguaya actual, resultado de un proceso de desarrollo desigual y combinado. Al respecto señala Cueva:

“La vía «oligárquica» seguida por nuestro capitalismo [se refiere al latinoamericano] no conduce desde luego a un estancamiento total de las fuerzas productivas, pero sí es una de las causas principales de su desarrollo lento y lleno de tortuosidades, mayor en extensión que en profundidad. Resulta claro por lo demás que en América Latina, el ritmo de este desarrollo varía en razón inversa del grado de «hibridez» de las relaciones sociales de producción. Allí donde los elementos semiesclavistas y semif feudales siguen «envolviendo» por largo tiempo el movimiento del capitalismo, las fuerzas productivas se desarrollan de manera en extremo morosa y desigual [...]”<sup>4</sup>.

Este modelo de Estado sigue vigente en Paraguay al menos en lo que hace a sus características generales. Es ésta la herencia recibida por Fernando Lugo y la coalición democrática por él liderada. Por tal motivo, el cambio no puede concebirse sin contemplar profundas reformas democráticas, las cuales atentan contra las bases mismas del modelo de Estado Oligárquico hoy vigente.

Pero ¿cuáles son las características de este modelo de Estado? ¿Cuáles son sus principales trazos y elementos? Según Marcos Kaplan, para considerar un autor del liberalismo progresista, el Estado Oligárquico se caracteriza por los siguientes elementos:

“El sector productivo primario-exportador [...] es mantenido bajo el control local y autónomo de la oligarquía, y luego extendido y convertido en actividad fundamental y en principal vínculo con las economías y Estados de los países avanzados y con el mercado mundial. El Estado mantiene y expande la disponibilidad de recursos productivos para el sector agro-minero-exportador, y para los grupos nacionales y extranjeros que lo controlan: consagración jurídica de la propiedad

---

<sup>4</sup> *Ibíd.*

absoluta y del uso irrestricto de tierras y minas; extensión de las fronteras interiores; expropiación de trabajadores independientes y tribus indígenas; garantía de disponibilidad de mano de obra nativa e inmigrante. El Estado favorece la acumulación interna de capitales y la atracción de recursos externos. Desempeña además un papel decisivo en el ordenamiento del territorio y en la urbanización”<sup>5</sup>.

En lo que respecta a su estructura administrativa, el Estado Oligárquico se desarrolla en estructura y burocracia para garantizar sus fines. Los ingresos fiscales crecientes son dirigidos a:

- a. “Obras públicas de infraestructura económica y social, dotación de servicios que proporcionan economías externas a la oligarquía y las empresas extranjeras [...]
- b. Pago de capital e intereses correspondientes a los empréstitos [...]
- c. Financiamiento del riesgo para las grandes empresas nacionales y extranjeras [...]
- d. Préstamos de bancos públicos a miembros de la oligarquía y de la élite pública en condiciones extremadamente favorables [...]
- e. Mantenimiento del aparato burocrático [...] que se expande por el aumento de tareas y por su papel como creador de empleo [...]
- f. Realización de obras suntuarias y no productivas, como expresión simbólica del poder del Estado y de la oligarquía y refuerzo de su prestigio [...]
- g. En general, uso de las políticas y recursos estatales para la redistribución de ingresos en favor de las élites públicas, los grupos oligárquicos y los intereses extranjeros predominantes”<sup>6</sup>

Analizando rápidamente la historia y situación de nuestro país, podemos apreciar que no se aleja mucho de lo arriba descrito. En Paraguay el sector primario-exportador no sólo continua siendo

---

<sup>5</sup> Kaplan, Marcos, 1996 *El Estado latinoamericano* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM) p. 78.

<sup>6</sup> *Ibíd.* p. 79.

grande, sino que se constituye en el más importante en términos económicos. Según datos oficiales, en el período 2007/2008 la soja y la ganadería representaron nada menos que el 70% del total de las exportaciones del país (con un 57% y 13% respectivamente)<sup>7</sup>.

En lo que respecta a la tenencia de la tierra, según datos oficiales recientes, se observa todavía una muy alta concentración de tierras rurales. Según datos del último Censo Agropecuario Nacional, aquellas personas que poseen más de 500 hectáreas representan apenas el 2.6% del total de propietarios del país, a la vez que ostentan el 85% de las tierras<sup>8</sup>.

El Estado paraguayo a lo largo de las últimas décadas, no sólo favoreció la acumulación interna de capitales, la atracción de recursos externos y la manutención de privilegios legales para el gran sector agroexportador, montó también con éxito, toda una estructura legal que lo soporta y ampara. Uno de los ejemplos más claros puede encontrarse en la actual estructura tributaria del país.

En la recaudación fiscal del año 2006 los impuestos directos al ingreso (es decir, impuestos sobre la renta) representaron para el Estado paraguayo sólo el 15.3%, mientras que los impuestos indirectos (los impuestos al consumo), como el del Valor Agregado (IVA) y el Selectivo al Consumo (ISC), representaron el 62.5% del total de impuestos recaudados<sup>9</sup>. Pero las desproporciones aquí mencionadas aumentan cuando nos detenemos a analizar la composición del IVA. Al respecto comenta Milda Rivarola: “Tan regresivo es nuestro sistema tributario, que mientras los más pobres entre los pobres el primer decil de la población gasta el 7.5 de sus ingresos en IVA, para la élite económica la del décimo decil el Impuesto al Valor Agregado supone apenas el 1,9% de sus entradas monetarias totales”<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Boletín Mensual de Comercio Exterior, p. 2. En <http://www.rediex.gov.py/images/Boletin-Comer-Ext-Balance-2008.pdf> [Revisión: 26 de diciembre de 2009].

<sup>8</sup> <http://www.redrural.org.py/V3/page/2/?s=concentraci%C3%B3n+de+la+tierra> [Revisión: 26 de diciembre de 2009].

<sup>9</sup> Rivarola, Milda, “Debate ausente, terco rechazo”, en *Revista Acción*, Número 299, Octubre de 2009, p. 17.

<sup>10</sup> *Ibid.*

Los privilegios quedan aún más en evidencia a la hora de analizar los datos del Impuesto a la Renta Agropecuaria (Imagro), el cual en el 2008 significó sólo el 0,1% del total recaudado<sup>11</sup>. Estos datos, en extremo desproporcionados, demuestran además una gran diferencia con las cargas tributarias de toda la región. Según datos de la CEPAL, el Paraguay tenía para el periodo 2007/2008 una presión tributaria de apenas el 12.9%, monto muy pequeño en comparación con los demás países de la región, como Argentina con 29.2%, Brasil con 35.6%, Uruguay con 24.1%, Bolivia con 20.1% y Chile con 21.3%<sup>12</sup>.

Esta vía de desarrollo oligárquico y su forma correspondiente de Estado, colocaron al país en una situación de sumisión ante otras naciones, en especial aquellas potencias centrales en el desarrollo del capitalismo global y las potencia regionales más desarrolladas. A modo de ejemplo vale analizar el caso de la producción agrícola y la energética.

En lo que respecta a la agricultura, Ramón Fogel señala muy claramente la influencia y penetración de las multinacionales en el modelo de desarrollo agrícola del país: “En el contexto marcado por la permisividad extrema del Estado, la fragilidad de sus instituciones de control y fiscalización, sumado a la búsqueda desenfadada de renta, en el marco de una suerte de capitalismo embrionario, se da la expansión de la soja transgénica. La misma va acompañada del paquete tecnológico de la transnacional Monsanto, propietaria de la semilla Round up Ready [...] Las distintas fracciones de la burguesía agraria prácticamente no pagan impuesto como productores y se niegan sistemáticamente a pagar por la exportación de soja en estado natural, aunque no ponen reparo alguno al pago de regalías a la Monsanto por el uso de las semillas Round up Ready”<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Ortíz, Arístides, “Los privilegios tributarios de los agroganaderos”, en *Revista Acción*, Número 299, Octubre de 2009, p. 24.

<sup>12</sup> CEPAL, “Estudio Económico de América Latina”, 2007- 2008, p. 356.

<sup>13</sup> Fogel, Ramón, “Agronegocios, conflictos agrarios y soberanía alimentaria en el Paraguay”. En <http://www.unp.edu.py/html/depe> Kaplan, Marcos, Op. Cit., p. 70. [ndencias/priexu/pdfs/rf/agronegocios\\_%20y\\_%20luchas\\_%20campesinas.pdf](http://www.ndencias/priexu/pdfs/rf/agronegocios_%20y_%20luchas_%20campesinas.pdf) [Revisión: 27 de diciembre de 2009].



En cuanto a la influencia de potencias regionales, podemos destacar el caso de los Tratados que dieron origen a las represas hidroeléctricas más importantes del país: Itaipú y Yacyretá. La represa de Itaipú, construida en conjunto con Brasil, destina casi el 95% de su producción eléctrica al mercado brasileño, pagando este último, sólo el precio de costo al Estado paraguayo (menos de 3 dólares por megavatios hora, muy por debajo del precio de mercado). Esto se respalda en el injusto Tratado que dio origen a la misma (1973) y a partir del cual se origina una deuda de 19 mil millones de dólares. Semejante es el caso de la represa de Yacyretá, construida junto con Argentina. También la deuda contraída fue muy grande (ronda en la actualidad los 15 mil millones de dólares), con el agregado de que la represa aún no está finalizada y provoca inundaciones y destrozos en varias de las ciudades ribereñas del lado paraguayo.

Tanto el Estado Oligárquico, como el modelo de desarrollo al que el mismo corresponde, no podían ser sostenidos bajo el costo de tanta explotación y exclusión, sin estructuras organizativas de poder que garantizaran el control y manejo de las mayorías populares y excluidas. A este respecto señala Kaplan: “Elitismo y oligarquía crean un sistema de partidos que se integra en aquellos, y los refuerza. Aquél se caracteriza por la primacía o la exclusividad del partido de notables, constituido por ellos, y orientado hacia ellos mismos y hacia su clientelas, carente de programas principistas y doctrinarios, de amplia organización formalizada y de ancha base. Se trata de conglomerados de grupos, clanes y fracciones, que buscan asegurar el manejo de la máquina política y del Estado, en lo nacional y en lo local. El aparato de gobierno es el único partido viable y formal. Gobierno y partido se identifican como instrumento de élites públicas y oligárquicas, apoyan al presidente, a su equipo y los círculos que lo rodean, y son estructurados y dirigidos por aquellos. Se tiende al régimen de partido dominante o único, que concentra los poderes y controla los grupos, fuerzas y estructuras, con duración indeterminada, y proclividad a la encarnación personalista”<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Kaplan, Marcos, Op. Cit., p. 70.

Las instancias de participación del Estado Oligárquico y su sistema de partidos garantizan así la exclusión y el sometimiento de los sectores mayoritarios de la población. Este perverso sistema de partidos, fomenta la manutención de estructuras verticales de lucha por el control del aparato estatal, lideradas por las élites dirigentes y grupos de poder económico de la sociedad que conforman la clase dominante. Alcanzado dicho control, el poder se ejerce de manera hegemónica. Esto se hace en exceso familiar, en especial si recordamos el sistema de partidos del Paraguay desde el surgimiento de los dos partidos tradicionales, el Colorado y el Liberal, ambos en el año 1887. El poder se intercambia de partido a partido, pero el modelo de desarrollo y Estado Oligárquico permanece vigente en lo que hace a sus elementos principales. Como indica Kaplan: tanto las élites dirigentes, como los grupos dominantes de la oligarquía, “no obligadas por un desafío real a modificarse en sí mismas ni en sus políticas, pueden competir y luchar entre sí sin repercusiones negativas para ellas ni para el sistema”<sup>15</sup>.

### **Los pasos del proceso y las reacciones**

A lo largo de toda su evolución el Estado Oligárquico sufrió modificaciones, muchas de ellas necesarias para su manutención y permanencia. Sin embargo, los elementos hasta aquí señalados se mantienen vigentes, aún cuando nuevos sectores sociales fueron accediendo a la élite dominante que lo controla.

Al respecto de estas modificaciones, haciendo un análisis más general de este proceso en la región, Roitman identifica una dinámica semejante: “La incorporación de nuevos sectores sociales vinculados a la administración del orden que se moderniza da garantía de continuidad y pone un límite a los procesos de cambio en la propiedad de la tierra. La reforma agraria es una propuesta impensable, irrealizable en los marcos de un cambio estructural de tenencia de tierra. Ella no tendrá lugar. Es el pacto entre oligarquía-burguesía y la forma de excluir al campesinado de los cambios políticos modernizadores”<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Roitman Rosenmann, Marcos. Op. Cit., p. 205.

De esta manera logran coexistir, pese a sus diferencias, intereses y conflictos, diferentes fracciones de la oligarquía paraguaya en defensa del mismo orden. Como señala Marcello Carmagnani: “Este Estado oligárquico que constituye el aspecto político del proyecto hegemónico de la oligarquía tenía como elementos de base el poder moderador y la representación equitativa de todos los grupos, a fin de atribuir al gobierno central una función impersonal por encima de las partes y de implicar a todos los grupos oligárquicos en la gestión del poder político<sup>17</sup>.”

Y la pregunta que sigue a este análisis es: ¿Cómo este modelo llega a un punto de vulnerabilidad y posible quiebre?

Retomando la pregunta anterior, consideramos que este Estado llega a un punto de vulnerabilidad en el que se abre la posibilidad de su quiebre y superación debido a la pérdida de su principal sustento de base. En palabras de Carmagnani, una pérdida del “poder moderador y la representación equitativa de todos los grupos”. Sucede esto por el surgimiento de nuevos grupos y fracciones dentro de la misma oligarquía, reclamando mayores beneficios y poder en el mismo aparato estatal. En un trabajo anterior hemos explorado de manera más extendida esta hipótesis, identificándola incluso con una de suerte de Bonapartismo *sui generis*<sup>18</sup>. Aquí sólo nos limitaremos a señalar que dicha pérdida del poder moderador permitió erigir a Fernando Lugo como cabeza de una amplia alianza integrando a sectores democrático-progresistas, de izquierda e incluso fracciones de la misma oligarquía, que logran acceder a la presidencia de la república unidos con una base programática mínima de acuerdos que incluía seis ejes básicos.

---

<sup>17</sup> Carmagnani, Marcello, 1984 *Estado y sociedad en América Latina 1850-1930* (Barcelona:Ed. Crítica) p. 141. Citado por Roitman Rosenmann, Marcos, Op. Cit., p. 173.

<sup>18</sup> Entendemos allí *bonapartismo* en su acepción marxista, como expresión de una situación histórica y política singular, en la cual diferentes fracciones de una misma clase política se encuentran en puja, alcanzando un grado de equilibrio tal que hace que la permanencia de su lucha atente contra su propia existencia. Frente a la posibilidad de un resultado catastrófico para las fracciones en pugna, emerge la figura bonapartista como vía de solución, como un árbitro que defiende los intereses de la clase y todas sus fracciones, sin representar en particular a ninguna de ellas. Ver: González Bozzolasco, Ignacio, 2009. “¿Bonapartismo a la paraguayana?” en *Novapolis* número 4, abril-octubre 2009, p. 37-50, CEEP Germinal – Editorial Arandura, Asunción.

A modo de ilustrar lo hasta aquí señalado, trataremos de hacer un breve recorrido por los principales puntos del programa mínimo de la coalición triunfante, que detallaba las tareas urgentes para el período, entendiendo que el mismo concebía una hoja de ruta para el cambio<sup>19</sup>:

1. La Reactivación Económica que se centrará en la producción de un crecimiento económico sostenido y de beneficio para la gran mayoría de la población. Para ello será necesario fomentar la inversión y el fortalecimiento de las pequeñas, medianas y grandes empresas, desarrollar la infraestructura necesaria y crear empleos mediante la oxigenación y revitalización de sectores de la economía hoy marginados.
2. La Reforma Agraria se orientará a la modificación de la actual estructura agraria existente en nuestro país, impulsando también la reactivación económica del campo. La misma implicará el apoyo al pequeño y mediano productor; la implementación de políticas medioambientales bajo los criterios del desarrollo ecológicamente sustentable; la combinación de diferentes tipos de producción agrícola; y la generación de bases para un modelo diversificado de producción agropecuaria para nuestro país.
3. La Recuperación Institucional del país y el combate a la corrupción serán impulsados mediante el fortalecimiento de las instituciones del Estado y la profesionalización de la función pública.
4. La Instauración de una Justicia Independiente se basará en la defensa de la autonomía de la justicia, con el fin de lograr su independencia e imparcialidad. Para esto se fomentará el correcto funcionamiento de las instituciones encargadas de seleccionar y designar a las autoridades judiciales.
5. La Recuperación de la Soberanía Nacional se orientará a otorgar nuevamente al pueblo paraguayo la autoridad suprema del poder público de la Nación. Para lo cual se impulsará recuperar la soberanía territorial, energética, alimentaria y cultural.
6. La Implementación de un Programa Nacional de Emergencia, cuyo objetivo general consistirá en apuntalar las bases para

---

<sup>19</sup> Acuerdo de San Antonio, 27 de agosto de 2007.

la consolidación del Estado Social de Derecho en nuestro país.

Para un análisis del período, parecería justo retomar los ejes propuestos y percibir su avance. Aunque es fácil de deducir que los mismos sólo vieron avances en aquellos aspectos que vulneraban los principales pilares del Estado Oligárquico, y los intereses de la clase dominante.

### **La reactivación económica**

Poco meses después de iniciado el gobierno, una crisis económica de magnitudes sin precedentes se desató en las principales potencias económicas del mundo, afectando de manera directa a todas las demás economías subordinadas. El plan anti-crisis presentado por el Ejecutivo asumió una línea conservadora que priorizaba a los sectores económicos más privilegiados, el financiero y el agroexportador, basado en subsidios y facilidades financieras. En lo que respecta a la pequeña y mediana empresa, así como acciones para paliar la crisis en los sectores populares y mayoritarios, las medidas fueron nulas.

Es de resaltar que los subsidios fueron contemplados pese a que el sistema financiero paraguayo obtuvo enormes márgenes de ganancia en el año anterior a la crisis, llegando incluso a destacarse a nivel mundial<sup>20</sup>. Igual destaque tuvieron los rubros agrícolas de la soja y la carne, los cuales superaron récords de exportación en el período 2007/2008. Por el contrario, en lo referente al sector trabajador, el ejecutivo optó por rechazar el reajuste del salario mínimo vigente. Esta medida desconoce disposiciones legales que establecen reajustes del salario mínimo vigente una vez registrado un porcentaje de inflación del 10%. Ya en diciembre de 2008 era superado dicho porcentaje. Luego de presiones de los sectores sindicales, el gobierno accedió a un aumento de sólo el 5%.

---

<sup>20</sup> <http://www.abc.com.py/2009-01-06/articulos/484643/record-mundial-en-ganancias-logran-bancos-de-nuestro-pais> [Revisión: 23 de diciembre de 2009].

## **La reforma agraria**

Aunque el gobierno logró instalar en el debate nacional el tema de la necesidad de una reforma agraria, todo paso tendiente a su avance fue frenado hasta ahora. Las mesas y grupos de discusión intersectorial se convirtieron en instancias de empantanamiento y traba. La ausencia de un proyecto previo ya definido, obligó a impulsar la elaboración colectiva, entre los diferentes sectores, pero el grado de confrontación de intereses y disparidad de fuerzas, favoreció hasta el momento, a los sectores más poderosos y reaccionarios del campo.

La instauración de la Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria (CEPRA) durante los primeros meses de gobierno, se convirtió en un logro inicial, aunque su posterior empantanamiento redujo esta instancia a acciones principalmente asistenciales. El anunciado apoyo al pequeño y mediano productor no fue realizado y en aquellos casos en los que intentó ser emprendido, como con el intento de subsidio a los pequeños y medianos productores de sésamo, los sectores oligárquicos del campo y sus representantes lograron frenarlo.

El intento de implementación de políticas medioambientales bajo los criterios del desarrollo ecológicamente sustentable, fue foco de polémicas. El intento de regulación de uso de los agrotóxicos es un ejemplo de esto, en el cual el Ejecutivo retrocedió en la presentación de un Decreto para su regulación. Esta medida, que afectaba los intereses de los productores sojeros, protegía la vida de las comunidades aledañas a los grandes plantíos de soja, los cuales son fumigados con tóxicos peligrosos, por vía aérea.

## **La recuperación institucional y la justicia independiente**

En este plano los avances fueron aún menores. La estructura administrativa del Estado Oligárquico es pesada y disfuncional a la hora de regirse por los criterios de eficacia y eficiencia. Décadas de utilización de la burocracia estatal como fuente de empleo y prebenda, el copamiento partidario y la casi nula profesionalización del funcionariado público tornan extremadamente difícil toda reforma. Debe sumarse a esto la necesidad de un rediseño

institucional que escapa por completo a las posibilidades de un gobierno sin amplio soporte parlamentario y relativo consenso de los principales grupos integrantes de la clase dominante.

Igual suerte corre toda reforma de la justicia. Si bien la clase dominante perdió, al menos momentáneamente, su capacidad de establecer un poder moderador y de representación equitativa de todos los grupos, lejos está de permitir el socavo de los pilares de su poder. En este sentido, cualquier modificación de la justicia por ella permitida, pasará por un mero reacomodo de fuerzas y no por una modificación de su lógica central de funcionamiento.

### **La recuperación de la Soberanía Nacional**

En este aspecto se destaca la defensa de los intereses nacionales con respecto a las represas de Itaipú y Yacyretá. En ambos casos, el gobierno ha impulsado instancias de articulación y diálogo con sus contrapartes vecinas aunque las conversaciones han adquirido mayor significación y realce en el caso de Itaipú. Las negociaciones en este último caso, tuvieron avances importantes en base a las reivindicaciones paraguayas<sup>21</sup>. El acuerdo arribado con el gobierno brasileño permitirá triplicar los ingresos recibidos por Paraguay como pago de la energía no utilizada en la hidroeléctrica y vendida al Brasil.

Como es de suponer, este tipo de conquistas no encuentran el rechazo por parte de los sectores integrantes de la clase dominante paraguaya, pues bajo los parámetros centrales del Estado Oligárquico aún vigente, todo beneficio extra podrá ser recibido, finalmente, por estos sectores.

En lo que respecta a otros aspectos que hacen a la lucha por la soberanía, como ser la soberanía alimentaria y cultural, todos los intentos de avance fueron frenados al confrontar directamente con los intereses de diferentes sectores de la oligarquía nacional.

---

<sup>21</sup> 1. Justo Precio 2. Libre disponibilidad del excedente energético paraguayo 3. Auditoría de la deuda de Itaipú 4. Administración paritaria del ente 5. Ingreso de las Contralorías de ambos países en la entidad 6. Terminación de las obras pendientes.

## **Un Programa Nacional de Emergencia**

Luego de todo lo señalado, queda más que claro que lo último que interesa a la clase dominante paraguaya, es el apuntalamiento de las bases de consolidación del Estado Social de Derecho en el país. Y en este sentido, todo plan de asistencia social emprendido, fue atacado por parte de los sectores más conservadores y reaccionarios. Las críticas y trabas fueron muy diversas y de todo tipo, desde cuestionamientos del diseño y ejecución de los programas (muchos de ellos ciertos y consistentes), hasta negación de fondos desde el parlamento, llegando hasta la simple descalificación ideológica de las autoridades que gestionaban dichos planes. Pese a esto, pudieron ser tomadas medidas con poblaciones vulnerables como los pueblos indígenas, niños en situación de calle y pobres extremos de zonas rurales. Pero todas las acciones emprendidas fueron de mero carácter asistencialista y, en este sentido, no plantean ni posibilitan importantes transformaciones a mediano plazo.

## **Evitar la confrontación como estrategia**

Desde el inicio mismo de su gobierno, Fernando Lugo trató de convertirse en eje aglutinador de diferentes sectores, logrando articular a fracciones de la oligarquía y las amplias mayorías y sectores siempre excluidos. Pero esto se torna imposible de realizar bajo los parámetros fundamentales del Estado Oligárquico y los intereses que el mismo defiende. Y los meses transcurridos demuestran que los diferentes grupos de la clase dominante paraguaya, no están dispuestos a tolerar más concesiones que las ya realizadas, por más mínimas que éstas sean.

Las críticas por parte de sectores de la oligarquía y sus representantes se iniciaron desde la denominación misma del gabinete presidencial, cuando referentes de la izquierda y del progresismo fueron nominados para cargos en el Poder Ejecutivo. Desde el principio, toda señal favorable hacia los sectores mayoritarios y populares fue vista como una amenaza, y todo gesto hacia los sectores dominantes, como insuficiente. A esto debemos agregar que los sectores populares y de izquierda se encontraban



disgregados, reducidos en fuerzas, en comparación con los sectores reaccionarios, y con una casi nula representación parlamentaria.

A medida que avanza el tiempo y pese a los intentos de conciliación por parte del presidente con su política zigzagueante y no confrontacional, la clase dominante fue aumentando sus niveles de enfrentamiento por medio de sus representantes y voceros. Va quedando en evidencia que la misma no está dispuesta a tolerar ninguna medida que atente contra sus intereses, por más democrática que ésta sea. Así, el Parlamento va aumentando en sus reclamos de juicio político y traba todo aumento presupuestario del ejecutivo, tratando de estrangularlo. Representantes de los gremios agrícolas de la oligarquía rural llaman a la violencia<sup>22</sup> y sectores de la prensa, al mejor estilo macarthista de los años cincuenta, llaman a luchar contra los marxistas del gobierno<sup>23</sup>.

### **El camino: socavar las bases oligárquicas por medio de la participación popular**

En una ponencia de finales de la década de los ochenta, Agustín Cueva señalaba, analizando las restituidas democracias del cono sur luego de las dictaduras militares, que “La población no ignora que detrás de la fachada civil y civilizada, a veces inclusive bonachona del Estado «representativo», subyace, intacto e intocable, *el mismo* aparato represivo de los regímenes dictatoriales [...] Más que en el consenso activo de los ciudadanos, el sistema se asienta pues, actualmente, en la inducida y escéptica prudencia de los gobernados”<sup>24</sup>. Esta misma idea nos surge a la hora de pensar el primer año y poco de gobierno aquí analizado... ¿Consenso de quiénes? ¿Prudencia de qué?

---

<sup>22</sup> Ver declaraciones de los referentes ganaderos Avilés y Soljancic en Diario Ultima Hora, 25 de octubre de 2009, en: <http://www.ultimahora.com/notas/268100-Chileno-propone-grupo-armado-para-liquidar-a-los-comunistas> y 26 de octubre de 2009, en: <http://www.ultimahora.com/notas/268549-Soljancic-No-queda-otra-f%C3%B3rmula-porque-no-hay-garant%C3%ADa-del-Estado> [Revisión: 23 de diciembre de 2009].

<sup>23</sup> Diario Abc, Editorial del 07 de noviembre de 2009, en: <http://www.abc.com.py/abc/nota/43921-Lugo-apunta-a-imponer-el-marxismo-en-las-Fuerzas-Armadas/> [Revisión: 23 de diciembre de 2009].

<sup>24</sup> Cueva, Agustín, 1988 *Ideología y sociedad en América Latina*, (Montevideo: Ed. La Banda Oriental).

Y resulta que centrado en el consenso, en la no confrontación, en la prudencia, Lugo fue dejando en segundo plano a las grandes mayorías populares siempre excluidas que lo erigieron como cabeza del cambio. El Estado Oligárquico se basa en el consenso de las fracciones y grupos oligárquicos, sin integrar otros sectores. De allí las trabas permanentes por parte de la oligarquía y sus representantes, no dispuestos a ceder en nada, no dispuestos a superar la forma de Estado que les garantiza el poder. Toda la prudencia, todo el cuidado mantenido, incluso frente a la toma de medidas democráticas y justas, acaba respetando los intereses de la clase dominante.

La relegación de los sectores populares y excluidos debilitó aun más la posición de Lugo en lo que va de su gobierno. Sin dudas, es ésta su principal falencia. No se trata aquí de reducir muchos otros errores y fallas al analizar sus políticas y su gestión de gobierno, sino de identificar el elemento principal que, a nuestro criterio, jugó un papel determinante en el hasta ahora infructuoso intento de superación del actual Estado Oligárquico. La participación activa de los sectores populares y su respaldo, juega un papel fundamental en este proceso, tal como lo demostraron los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, pues las fallas, errores y falencias se superan, finalmente, con la participación eficiente de aquellos que deberían ser sujetos prioritarios del nuevo Estado Democrático en construcción.

## Los Pasos Perdidos

Hugo Richer\*

El título del artículo no anuncia una crítica literaria a la apasionante narración de Alejo Carpentier<sup>1</sup>. Es cierto que en dicha obra aparecen poetas y músicos inmersos en la selva americana y, no es menos cierto, que el proceso político paraguayo está perdido en la búsqueda de salidas progresivas a la larga crisis política. Sin embargo, es difícil entender sus causas si no hacemos referencia al pasado histórico. Es por eso que una primera parte de este trabajo recoge algunos de sus aspectos, principalmente aquellos que se proyectan con fuerza en la situación actual.

### Una transición sobre un modelo agotado

El agotamiento del modelo de acumulación capitalista que sirvió de sustento al viejo régimen que entró en crisis en la década del 80, fue determinante para la caída de la dictadura primero y del Partido Colorado 19 años después. También es un elemento clave para estudiar la crisis por la que atraviesan los partidos políticos tradicionales. Esta relación no es reconocida o es deliberadamente ocultada por la dirigencia conservadora.

La base económica influye de manera importante en la organización y la representación política. La relación estructura-superestructura es esencial para comprender los procesos históricos, si bien, debemos evitar caer en interpretaciones mecánicas. Como dice Gramsci al criticar los errores economicistas y lo advierte, la pretensión de presentar y exponer

---

\* Secretario General del Partido Convergencia Popular Socialista (PCPS). Dirigente del Espacio Unitario Congreso Popular (EUCP)

<sup>1</sup> Carpentier, Alejo. *Los pasos perdidos*

cada fluctuación de la política y de la ideología como una expresión inmediata de la estructura, debe ser combatida teóricamente como un infantilismo político<sup>2</sup>.

El viejo modelo económico que -básicamente- aún impera en el Paraguay, se proyectó sobre una base cuyo pilar principal es la explotación agrícola-ganadera. Históricamente, el Paraguay se insertó en el mercado internacional sobre la exportación de materia prima. Se consolidó el modelo agroexportador, y la constitución del Estado a través de sus instituciones, se organizó a su imagen y semejanza.

El marco legal, el sistema crediticio-financiero y los poderes del Estado fueron funcionales para la reproducción del modelo agroexportador. Las explotaciones agrícola-ganaderas y los grandes latifundios ocuparon un territorio extenso que condicionaba a la población rural, que hasta no hace mucho tiempo era superior a la población urbana.

Es cierto que la producción algodonera incorporó a miles de familias campesinas que, mantenidas en la línea de la pobreza, sobrevivían en precarias condiciones. De hecho, había un margen para la producción familiar campesina, que sirvió de base para desarrollar una cultura tradicional que no sufrió muchas alteraciones hasta finales del siglo pasado.

La dictadura de Alfredo Strooesner no desconoció las potenciales contradicciones que engendraba el modelo; con políticas populistas, trató de mantener una base social campesina y puso en práctica una repartija de tierras que, a su vez, sirvió para beneficiar a los “leales”. El resultado arrojó unas 8 millones de hectáreas que hoy se conocen como “tierras mal habidas”.

La “base social” del modelo también se incentivó con el esquema prebendario que se practicó desde las instituciones del Estado: exceso de funcionarios públicos, margen creciente para la economía informal, triangulación económica, los beneficios

---

<sup>2</sup> Portelli, Hugues 1973 *Gramsci y el bloque histórico* (México - Editorial Siglo Veintiuno Editores) 15ª edición en español.

repartidos desde el gran botín que fue Itaipu en los años 70, y las facilidades de enriquecimiento para ciertos grupos que pasaron a ganar preponderancia en la composición de una burguesía fraudulenta.

Sin dudas, el gran operador político del modelo fue la ANR (Asociación Nacional Republicana) del Partido Colorado. En todo el territorio nacional se aseguró la presencia de las seccionales coloradas, a la par que se extendió la presencia del Estado, mas que nada a través de comisarías y puestos policiales, así como de destacamentos militares que aseguraban la operatividad del esquema represivo.

No se debe olvidar que hasta el final de la dictadura, existieron representaciones del Partido Liberal que acompañaron institucionalmente el proceso. Incluso la oposición liberal que ganó protagonismo en la lucha contra la dictadura en la década del 80, tuvo su origen con el grupo de dirigentes que renunció a participar del proceso electoral de mediados de la década del 70.

El esquema bipartidista históricamente respaldó el esquema latifundiaro y agroexportador. Ambos partidos tradicionales nunca se diferenciaron, ni intentaron ser una alternativa al modelo. Fueron pocos los momentos en la historia política del Paraguay, por no decir nunca, en que ambos partidos se hayan identificado por la fundamentación ideológica de sus propuestas y programas.

Se podrá cuestionar que desde la fundación de los partidos tradicionales, el esquema bipartidista no funcionó con garantías para producir la alternancia en el gobierno, pero no se puede negar la preponderancia que tuvieron para el control ideológico de la población, mas allá del papel oficialista y opositor que les correspondió en distintos momentos de nuestra historia política.

En largos períodos imperó la coincidencia -tácita o no- de proscribir a los partidos de filiación marxista. El marco de la “guerra fría” y el papel de los EEUU respaldando a los regímenes dictatoriales, igualmente formaron parte del consenso colorado-liberal. La apertura democrática producida en el 89 y la presencia admitida

de los socialistas y comunistas, mejor debe entenderse en un contexto internacional de promoción de nuevos regímenes bajo la tutela norteamericana, antes que una valoración pluralista de sectores de la oligarquía.

### **La crisis y el debilitamiento de la “base social”**

La crisis económica de los primeros años de la década del ochenta, empezó a afectar el prebendarismo al servicio del Partido Colorado. Años después se resquebraja la unidad granítica del Partido Colorado con la división entre “tradicionalistas” y “militantes”. El reajuste de la acumulación capitalista con las denominadas políticas neoliberales y la promoción de regímenes democráticos -funcionales ambos - fue dañando el consenso en el esquema dominante hasta provocar la caída de la dictadura.

Sin embargo, el modelo económico sobrevivió a la caída del stonismo pero, a la vez, el esquema agroexportador sufrió cambios importantes en la década del noventa. Una fuerte oleada capitalista consolidó la expansión de la agricultura empresarial mecanizada. El territorio de la soja creció hasta sacudir de manera violenta lo que quedaba de la producción campesina.

La “modernización” capitalista en el campo, arrasó con toda oposición alternativa de producción, con la cultura campesina, y puso en evidencia graves daños medioambientales a consecuencia de una desordenada producción intensiva. La inversión capitalista en el campo agravó la exclusión social y la movilización de personas hacia áreas urbanas.

Sin dudas, en este marco creció el nivel de conflictos sociales en el campo; la población rural, que históricamente fue una base social sin grietas de los partidos tradicionales, desarrolló otras formas de resistencia y de organización, sin confiar en la tutela conservadora que la condicionó por décadas. También la Iglesia Católica perdió influencia sobre las luchas campesinas.

El énfasis en caracterizar la situación campesina es porque la consecuencia de los cambios capitalistas en el agro, incidieron en la fuga de una parte importante del electorado de los partidos

tradicionales y se expresa actualmente en la disposición de este sector para apoyar la gestión del presidente Lugo.

La pérdida de credibilidad de los partidos tradicionales en la ciudadanía, tiene otros elementos de consideración. La crisis económica afecta a las grandes mayorías del país, existe un proceso de desintegración social, la corrupción y la impunidad alcanzaron niveles incontrolables, la influencia de grupos mafiosos que operan como poderes fácticos, la ausencia de políticas públicas y de estrategias para superar la situación actual, pusieron en cuestionamiento la relación de los mencionados partidos y una buena parte de su electorado.

No se trata de una crisis menor, si reconocemos que ella también afecta a la falta de confianza de la ciudadanía hacia los poderes del Estado. La transición conservadora pretendió consolidar las instituciones democráticas sobre la base de un modelo económico que arroja a la pobreza y a la extrema pobreza a millones de paraguayos-as como nunca antes.

### **Cambio de gobierno o cambio de modelo**

La crisis a la que hacemos referencia posibilitó que Fernando Lugo llegue a la Presidencia de la República. Pero la ausencia de un proyecto y una fuerza política propia, hizo posible que las fuerzas conservadoras vuelvan a controlar mayoritariamente las Cámaras del Congreso y, en consecuencia, asegurar el control del Poder Judicial.

¿Es viable operar los cambios que la ciudadanía votó el 20 de abril de 2008 cuando el cambio se dio solamente en el Poder Ejecutivo? Definitivamente, no! Sin embargo, ha servido para profundizar la crisis de los sectores conservadores, para conocer su capacidad de reacción en un nuevo escenario y para observar las posibilidades de la izquierda para constituirse en un oponente ideológico al viejo esquema de dominación conservadora.

La derecha agita viejos fantasmas ideológicos, de hecho conoce ese papel y tiene sobradas experiencias en la lucha

“anticomunista”. Y aquí coinciden nuevamente las fuerzas políticas de la burguesía (colorados, liberales, patriaqueridistas y oviedistas), la democracia que conciben no debe permitir espacios para el desarrollo de fuerzas que pueden ser oponentes ideológicos.

Como clase social dominante no cambiaron mucho, son recurrentes las palabras de Carlos Marx, “la clase entera los crea y los forma derivándolos de sus bases materiales y de las relaciones sociales correspondientes”<sup>3</sup>.

¿Acaso no saben que la correlación de fuerzas hace prácticamente imposible que Fernando Lugo -en el caso que quiera hacerlo- lleve adelante un programa socialista? Lo saben, y sobradamente. La explicación al desmesurado ataque derechista podría obedecer a dos factores:

- La crisis de las direcciones políticas conservadoras, que no les permite un consenso que garantice la hegemonía bipartidista a mediano plazo, su incapacidad para promover programas de cambios estructurales para detener el deterioro de su antigua base social que, de profundizarse, impulsaría un proceso de crisis terminal de los partidos tradicionales y de los no tradicionales, pero inmersos finalmente en la misma confusión y limitación estratégica de las clases dominantes.

- Existe un nuevo escenario político donde la izquierda empieza a ser reconocida y si logra superar algunas limitaciones políticas e ideológicas, puede concretar proyectos estratégicos al que pueden adherirse las grandes masas populares que históricamente fueron controladas por los partidos conservadores.

Ninguno de estos puntos será resuelto de aquí al 2013, sin embargo, son años decisivos para ganar metros importantes en una carrera que parece ser abierta, y la oligarquía conservadora lo sabe. Por eso, varios de ellos quieren el juicio político a como de lugar y por el motivo que fuera. Sin dudas, más allá de la

---

<sup>3</sup> El 18 brumario de Luis Bonaparte. Karl Marx. Longseller – 2005, Col. Pensamiento Político. Argentina.



valoración sobre la gestión del gobierno, estamos haciendo mención a un proceso político que va más allá del 2013 y que se abrió el 20 de abril de 2008 con la caída del Partido Colorado.

Desde la perspectiva conservadora, no es suficiente que Borda sea un hombre del modelo neoliberal y un técnico de confianza de las instituciones internacionales al servicio del imperio, ni que los principales Ministerios (excepto Salud y Relaciones Exteriores) esté en poder de los liberales. No es suficiente que algunos sectores empresariales estén acumulando riquezas, como los “sojeros”, ganaderos y las inversiones en el campo de las comunicaciones privadas.

Demás está decir que estos grupos económicos no están dispuestos a realizar ninguna reforma, sean éstas impositivas, de regulación medioambiental, ni tan siquiera una legislación que obligue a la reinversión de un porcentaje de la altísima tasa de ganancia que favorece a ciertos grupos de inversionistas extranjeros.

Debe quedar claro entonces qué es lo que pretenden los sectores conservadores cuando acusan a Fernando Lugo de promover el “enfrentamiento”, la “lucha de clases”, que quiere “gobernar con los movimientos sociales”, etc. Lo que quieren es forzar un acuerdo sobre la base del protagonismo de los partidos conservadores, reasegurar el esquema bipartidista y que la larga transición no se salga de los cauces pactados.

### **El “centrismo” de Lugo, la limitación histórica del PLRA y el programa de gobierno**

Asumir una política “centrista” en el Paraguay actual tiene algunas limitaciones objetivas:

- Las desigualdades sociales cada vez más pronunciadas, aumentan la contradicción entre una enorme masa popular que exige políticas favorables a su situación económica y social, frente a una oligarquía que no acepta ningún tipo de reformas.

- En medio de crisis, los partidos conservadores exigen garantías para mantener su hegemonía y exigen cerrar los espacios para el protagonismo de la izquierda, como mínimo, lejos de toda situación que pueda generar ciertas influencias en el Ejecutivo.
- La ausencia de una clase media, socialmente importante e identificada con un proyecto político, por lo menos, progresista.

Las vacilaciones de Lugo deben entenderse en este marco, sin desprestigiar rasgos personales y la ausencia de una mayor experiencia política. Los sistemáticos ataques de la derecha son marcados desde poderosos medios de comunicación que disputan políticamente desde la visión ideológica que los identifica y en reconocimiento de la crisis de dirección de los partidos que deberían representarlos y cumplir ese papel.

Otro escenario es el Congreso, un enjuague oportunista que no vacila en apuntar contra el Poder Ejecutivo y que, finalmente, termina por hacer una velada alianza con el Poder Judicial sin importarles su desnaturalizada imagen.

El PLRA no sólo se comprometió a acompañar la campaña electoral de Fernando Lugo, se comprometió también como el resguardo del “cambio seguro” y, lo más importante, se comprometió con un programa de gobierno que tenía en cuenta aspectos tan fundamentales para el Paraguay actual, como impulsar los cambios en la justicia y, nada menos, que realizar la Reforma Agraria.

El PLRA llegó al 15 de agosto de 2009 con profundas divisiones internas, no venía precedido de un debate doctrinario que aclarara sus posiciones políticas. Pudo más el oportunismo y la especulación, pensando que terminarían siendo únicos en el gobierno una vez que Lugo dé un paso al costado por decisión propia o ajena.

El problema de pactar alianzas con partidos burgueses en el Paraguay es su limitación para cumplir acuerdos programáticos.

La ausencia de una burguesía nacional es una limitación para articular una élite con visión estratégica para salir de la crisis que afecta a nuestro país. La preeminencia de una burguesía fraudulenta reproduce prácticas políticas torcidas, miopes, no más allá de la negociación de cargos en el Estado y la protección a ciertos intereses económicos.

El hecho que una parte del PLRA ocupe cargos en el gobierno - hasta el momento- no lo diferencia de quienes operan en favor del juicio político, si no acompañan, no es porque están comprometidos con un programa de cambios ni mucho menos.

En esta situación cabe preguntarse ¿hasta dónde Lugo está decidido a apoyarse en la ciudadanía, en el movimiento social organizado, en los partidos progresistas y de izquierda, incluso en las bases de los partidos tradicionales que apuestan al cambio? Si no lo hace tendrá que pactar con las fuerzas conservadoras. Tendrá entonces más posibilidades de arribar al 2013 con mayor tranquilidad, pero dará un duro golpe al proceso que se inició en abril de 2008,

### **La unidad de la izquierda, la disputa por la hegemonía y su proyección.**

La mayor parte de las representaciones de la izquierda lograron lo que no alcanzaron en las elecciones de 2008. Los acuerdos que les permitieron agruparse en el Espacio Unitario-Congreso Popular (EU-CP) se encaminan a resolver el grave problema de la dispersión, la atomización y la división. Esta alianza incorpora una base social, principalmente del movimiento campesino, que le permite una presencia con respaldo de masas.

De aquí en más queda mucho por hacer, es necesario completar una elaboración estratégica con un programa de cambios que despierte la adhesión de una base social más amplia y aumente sus posibilidades de disputar la hegemonía de la derecha a mediano plazo. Para ello es necesario estar de acuerdo en la caracterización del proceso al que se hizo mucha referencia en este artículo.

Pero esa caracterización no es suficiente; la izquierda debe saber diferenciar la defensa del proceso y la exigencia para que Lugo cumpla con su compromiso electoral, de las medidas del gobierno que son contrarias a los cambios, principalmente en lo que a la política económica que, con Borda al frente, difícilmente se desprende totalmente de las políticas neoliberales.

Deberá desmarcarse con firmeza de dichas políticas y no dejar atrás las reivindicaciones de las masas, por el contrario, dar la espalda a las movilizaciones sería un error cuyos costos serán muy graves. El conjunto de políticas de la izquierda agrupada en el EU-CP, debe apuntar a crecer en su acumulación de fuerzas para constituirse en un factor de presión para impedir la rearticulación conservadora.

Para ello es fundamental interpretar con claridad que la lucha por la profundización de la democracia les coloca en radical confrontación con las fuerzas conservadoras, como ya se demostró en los últimos meses. Deberá tomar permanentes iniciativas en la lucha por las reformas sociales que, igualmente, los pone en abierta contradicción con las fuerzas de derecha.

El aprendizaje político de las masas no solamente pasa por demostrar quiénes son las fuerzas que se oponen al cambio en el Paraguay, también pasa por demostrar que los socialistas son la fuerza de cambio en el Paraguay. La lucha por las reformas, y la sistemática oposición de la derecha, puede desembocar en situaciones de ruptura con el sistema vigente a mediano y largo plazo.

Este punto debe ser el eje estratégico. No es viable buscar un capitalismo mejorado, la ausencia de una burguesía interesada en hacerlo obliga a la izquierda a identificar las fuerzas sociales del cambio y agruparlas en base a un proyecto político. La viabilidad del proyecto socialista en los países periféricos es complejo, pero es igual o mayor de compleja, la viabilidad del sistema capitalista en los países con menor desarrollo.

La ampliación de alianzas entre el EU-CP y las fuerzas progresistas y socialdemócratas alrededor del programa de cambio

que responda a los trabajadores, campesinos, y otros sectores sociales, debe ser un paso que tiene que consolidarse para ganar los espacios que la derecha puede seguir perdiendo.

No menor es la afirmación que se debe realizar para demostrar que la tarea principal en este proceso, pasa por demostrar que la lucha de masas y la lucha política con la participación electoral, es la vía correcta de acumulación frente al denominado Ejército Popular Paraguayo (EPP), cuyas acciones son funcionales para los intereses de la derecha y para que ésta recupere el control total del proceso.

### **¡Juicio político para defender el modelo económico!**

La posibilidad del juicio político debe explicarse en la contradicción que representa un modelo agotado pero que sirve para la acumulación de riquezas de la oligarquía y una mayoría popular despojada de oportunidades y condiciones de vivir dignamente. Basta mirar quiénes son los operadores políticos de la campaña para promover la destitución de Fernando Lugo.

Hemos dicho más arriba, que se pueden discutir las posibilidades y la voluntad que tiene Lugo para producir estos cambios, pero lo que no se puede desconocer es que existe una masa popular que está a favor de los cambios. Esa situación es la que activa el proceso y agudiza la contradicción

Para la derecha, destituir a Lugo es debilitar esa fuerza social y evitar su adhesión masiva a un nuevo proyecto político. En ese marco se conoció el proyecto Avilés, de formar una especie de escuadrones de la muerte para matar comunistas, los bolsones golpistas en las FF.AA y la salida “institucional”, es decir el juicio político.

Las crisis de las direcciones políticas burguesas están en aprietos y la ausencia de un proyecto político nacional les impide un consenso sobre la salida de Lugo. El Partido Colorado no muestra signos de recuperación, el PLRA en iguales condiciones. Finalmente si la salida de Lugo prospera, será por la iniciativa de

sectores partidarios con apoyo igualmente de sectores de la oligarquía, lo que vuelve más peligrosa la situación posterior. Además, habría que esperar la reacción del movimiento de masas.

No se puede descartar el proceso de destitución de Lugo, sin dudas, y también debemos señalar que la poca eficiencia del gobierno para producir los cambios, favorece la campaña derechista. El gobierno logró un impacto no menor con los acuerdos alcanzados en las negociaciones sobre Itaipú y la gratuidad del servicio de salud pública, sin embargo, las políticas sociales no tienen la consistencia suficiente para ganar el apoyo de un pueblo empobrecido.

Además, se puede ver claramente que en el contexto internacional, el imperio ha reorganizado un esquema ofensivo que le permita detener los cambios en la región. En el marco del diseño del Plan Colombia, el caso Honduras fue un claro ensayo de lo que puede ocurrir en los próximos meses o años. Y Paraguay es un punto débil dentro del eslabón y lo será más aún de acuerdo a lo que ocurra en el futuro próximo en Brasil y Argentina.

La destitución de Lugo es para la derecha, defender un modelo en crisis pero que les favorece, pero también es cierto que sus pasos siguen perdidos, más allá de lo que realice.

Las mayorías populares impulsarán el cambio o perderemos una oportunidad para seguir avanzando.

## **Política de defensa paraguaya: los desafíos en el gobierno de Lugo**

*Gustavo Torres González\* y Ana De Maio\*\**

La elección de Fernando Lugo Méndez como presidente del Paraguay ha marcado un hito en la historia política del país. Por primera vez se traspasa el mando de un signo político a otro, sin un golpe de Estado militar o un levantamiento civil con apoyo de las fuerzas armadas (FFAA). Luego de décadas de gobiernos colorados, el nuevo gobierno asumió el poder como esperanza de un cambio en el Paraguay; este nuevo rumbo incluiría modificaciones en el sector Defensa.

La trilogía Partido Colorado-Gobierno-FFAA fue inalterable durante los 35 años de la dictadura militar stronista. Si bien Alfredo Stroessner cayó en febrero de 1989, las FFAA y su estructura, siguieron respondiendo al partido de gobierno (Colorado) y muchos de sus miembros seguían perteneciendo a las filas de la Asociación Nacional Republicana (ANR). La propia transición fue tutelada por los uniformados. Stroessner representó la máxima acumulación de poder político y militar en la historia nacional. Esa gran concentración de poder le permitió demandar una lealtad absoluta de sus subordinados, a cambio de toda clase de prebendas y privilegios (Riquelme, 1992: 55). Como lo sostiene Alain Rouquié (1984: 205), Stroessner constituyó realmente la base de un sistema de lealtades.

Desde que asumió el cargo de Comandante en Jefe de las FFAA, Stroessner fue responsable del retiro de algunos prestigiosos

\* Licenciado en Ciencias de la Comunicación (UNA). Maestrando en Defensa Nacional (EDENA, Argentina).

\*\* Licenciada en Sociología (Universidad de Buenos Aires). Doctoranda en Ciencia Política (Universidad Nacional de San Martín).

militares colorados a quienes él percibía como rivales potenciales (Riquelme, 1992:54). Durante su larga dictadura, Alfredo Stroessner eliminó los últimos remanentes del antiguo profesionalismo militar que se había implantado en la década de 1920. No había el menor estímulo para sobresalir en el plano profesional, ya que el factor determinante de la carrera militar no era la idoneidad profesional sino la lealtad al autócrata. La formación militar de la era stronista estaba impregnada de un anticomunismo irascible. La Doctrina de Seguridad Nacional (DSN)<sup>1</sup> era la base de sus programas teóricos y su visión del mundo era propia de la Guerra Fría. Muchos de los integrantes de esta promoción aprendieron a combatir al “enemigo interno” en cursos de la Escuela de las Américas o en instituciones militares de países vecinos, cuyos ejércitos conformaban la Operación Cóndor. Todos ellos constituían el soporte militar del stronismo.

El golpe de Estado de 1989 sorprendió a algunos militares en la vereda equivocada, pero permitió a la mayoría continuar su carrera. El ingreso a la milicia no fue inmediatamente pluralista después de 1989. Dicha disposición se dio seis años después, luego del *pacto de gobernabilidad* suscrito entre el líder del partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) Domingo Laíno y el presidente Juan Carlos Wasmosy (ANR) (Boccia, 2009).

Después de sesenta años, Lugo es el primer presidente paraguayo civil no afiliado al Partido Colorado. En tal sentido, el periodista Alfredo Boccia sostiene que “hubo demasiado militarismo en nuestro pasado, demasiados motivos para que la oposición les retaceara fondos y los mirara con desconfianza. Ni siquiera ya tenían apoyo ciudadano: su imagen fue golpeada por dos exitosas campañas mediáticas juveniles: las muertes en los cuarteles y la objeción de conciencia contra el servicio militar obligatorio”.

---

<sup>1</sup> La Doctrina de la Seguridad Nacional es “una reformulación de los escenarios del conflicto internacional desarrollado fundamentalmente por los Estados Unidos y consistente en la creencia de que la región latinoamericana era uno de los ámbitos privilegiados de la lucha contra el comunismo, y que dicha lucha no tenía fronteras territoriales sino ideológicas” (Feierstein, 2009: 9).



## Una prolongada transición democrática

Tras la caída de la dictadura de Stroessner, la organización militar seguía bajo un mismo esquema. El Congreso Nacional aprobó dos leyes sobre reorganización general de las FFAA entre los años 1991<sup>2</sup> y 1993<sup>3</sup> pero no han modificado sustancialmente su funcionalidad y operatividad<sup>4</sup>.

Como muestra de que la partidización de las FFAA continuaba en la práctica, a mediados de los años 1990, cuando el Parlamento sancionó una ley que cancelaba todas las afiliaciones de los cuadros de las Fuerzas Armadas, cerca de mil jefes y oficiales apoyados por el Partido Colorado promovieron una acción de inconstitucionalidad contra dicha ley. Los políticos de la transición tenían un justificado temor a los militares, teniendo en cuenta aún su influencia política. Los intentos golpistas de Lino Oviedo de 1996 y 2000 demostraron que había resabios importantes del autoritarismo y militarismo que tiñeron la historia reciente del país (Boccia, 2009).

Las iniciativas de reestructuración y reorganización de las FFAA (con el argumento de tener una milicia moderna) siguieron presentándose hasta hoy, pero sin éxito, tal como lo refleja el proyecto de 2007 el cual fue rechazado en junio de 2008 “para un mejor estudio”. Actualmente, existe un nuevo proyecto elaborado por el Ministerio de Defensa basado en el documento de 2007, próximo a ser presentado en el Parlamento, tal como lo aseguró el ministro de Defensa, General (R) Luis N. Bareiro Spaini<sup>5</sup>. El gobierno de Lugo también está impulsando, a través de esta cartera, la revisión de la política de defensa y de la política militar, y proyectos de ley de la organización militar, del servicio militar obligatorio y de seguridad interior.

---

<sup>2</sup> Artículo 3 - Deróganse el inciso d) del Artículo 4, inciso e) del Artículo 12, el ítem 2 del inciso a) del Artículo 29 y el Artículo 34 de la Ley N° 74 “De Organización General de las Fuerzas Armadas de la Nación”, 20-11-1991.

<sup>3</sup> Artículo 1.- Derógase la Ley No. 216, “De Organización General de las Fuerzas Armadas de la Nación”, 9-07-1993.

<sup>4</sup> ABC digital, en <http://archivo.abc.com.py/2009-06-27/articulos/534860/> proponen FFAA más-pequeñas-y-más-ágiles, Asunción, 27-06-2009.

<sup>5</sup> Entrevista de los autores a Luis Bareiro Spaini, 06-01-2010.

Según Bareiro Spaini, el borrador del proyecto de reorganización de las FFAA propone eliminar los grandes comandos, llamados actualmente Cuerpos de Ejército (que son tres), y el Comando Logístico, y reemplazarlos por las Divisiones. Serían dos grandes Divisiones, la Primera División con asiento en Villarrica y la Segunda en Mariscal Estigarribia (Chaco). Este nuevo despliegue del Ejército significaría “una considerable reducción de la estructura actual y, por ende, la simplificación de los programas presupuestarios, posibilitando un control más efectivo”<sup>6</sup>.

En cuanto a la Fuerza Aérea, se propone la creación del Comando de Defensa Aeroespacial para conseguir un control efectivo del espacio aéreo nacional. Otra innovación con la que se insiste, es que el Ministro de Defensa forme parte de la cadena de mando de las FFAA. Esta iniciativa ya fue propuesta en el proyecto de ley de 2007 y se incluye también en el nuevo proyecto que el gobierno del presidente Fernando Lugo enviaría al Congreso.

Por su parte, el Senado de la Nación a través del senador Marcelo Duarte Manzoni, presentaría para su discusión en el Congreso, el proyecto de Ley “De organización General de las Fuerzas Armadas de la Nación”<sup>7</sup>. Con esto, la mayoría opositora buscaría adelantarse al proyecto del Ejecutivo para neutralizar su tratamiento y su contenido. A simple vista ambos proyectos tienen diferencias sustanciales; el proyecto del Senado no incluye al Ministro de Defensa en la cadena de mando y casi no diferencia las atribuciones de la seguridad interior con las de la defensa, así como no estipula tampoco una fuerza laica, al seguir manteniendo el obispado castrense.

Si bien los debates aún no empezaron en el recinto parlamentario, los voceros de la oposición se adelantan para instalar el argumento de que el presidente Lugo pretende insuflar a las FFAA “ideas marxistas y bolivarianas” para convertirlas en una suerte de guardia pretoriana de su supuesta revolución socialista; un total

---

<sup>6</sup> *Ibíd.*

<sup>7</sup> Honorable Congreso Nacional. Cámara de Senadores, Proyecto de Ley, “DE ORGANIZACIÓN GENERAL DE LAS FUERZAS ARMADAS DE LA NACIÓN”, proyectista senador Marcelo Duarte Manzoni, 28-10-2009.

despropósito a la inteligencia del pueblo, con el objetivo de buscar argumentos para iniciar un juicio político a Lugo.

A días de asumir la presidencia, Fernando Lugo denunció un intento de golpe de Estado. El general Máximo Díaz Cáceres le informó acerca de la preparación de un complot cívico-militar para destituirlo, liderado por Lino Oviedo y el ex-presidente Nicanor Duarte Frutos. En la ocasión, Lugo destacó y enfatizó la lealtad de las FFAA a las instituciones democráticas, su subordinación a la Constitución Nacional y a su Comandante, siendo que fue un General en actividad quien le comunicara acerca de la conspiración.

Esa intentona no fue la única que denunciaría Lugo desde el comienzo de su mandato. El haber renovado la cúpula militar en varias ocasiones y de manera ampliada, probablemente haya traído conflictos en el interior de las FFAA ligadas a la oposición, y haya generado resquemores más intensos hacia la figura de Lugo. En el momento de realizar la cuarta remoción de la cúpula militar<sup>8</sup> el Presidente comunicó la existencia de “bolsones golpistas” en las FFAA, sin dejar de destacar el actual apego constitucional de éstas y su conducta institucional.

## **El futuro de las FFAA paraguayas**

El momento político que vive el Paraguay es la ocasión propicia para repensar el rol futuro de las FFAA paraguayas. La reestructuración y modernización de las FFAA no debe ser otra que la adaptación a las nuevas demandas que presenta el mundo de hoy, incluyendo la redefinición de las misiones militares y la potenciación de la acción conjunta<sup>9</sup>. Esta transformación no significa armamentismo, sino que su propósito debe ser otorgar viabilidad en el largo plazo, en cuanto al personal, el equipamiento y la operatividad, acorde con las necesidades que imponen los intereses nacionales, y dentro de las posibilidades que ofrece la

---

<sup>8</sup> La última remoción fue realizada en noviembre de 2009 en momentos en que arribaban rumores de planes golpistas. Ver más en diario La Nación, 04-11-09, disponible en: [www.lanacion.com.py/noticias-276198.htm](http://www.lanacion.com.py/noticias-276198.htm).

<sup>9</sup> Ver *Libro Blanco de la Defensa Nacional*, “Parte III: Las políticas de defensa. Atinentes a las Fuerzas Armadas”. Ministerio de Defensa de la República Argentina, 31 de diciembre de 1998.

disponibilidad de recursos del país en el contexto general de demandas de la sociedad en su conjunto. Las necesitamos, pero modernas, profesionales, pluralistas, democráticas.

La discusión de esta propuesta debe acompañarse con la premisa que afirme que cualquier política de defensa y política militar tienen que incluir simultáneamente tres áreas: tienen que ser *política y diplomáticamente* viables y sostenibles, *militarmente* factibles y eficientes, y *económicamente* posibles y aceptables. Si no incluye las tres áreas simultáneamente, se hace inútil el instrumento militar para la nación a la vez de perjudicar otros sectores de la economía (Posen, 1984: 24-25). Ante este desafío y las nuevas etapas de integración regional, los niveles de conducción estratégica deben ser analizados dentro del bloque territorial, así como el desarrollo de un sistema de defensa que contemple la interoperabilidad combinada de las FFAA regionales.

El debate se ha iniciado en el seno de la propia institución y eso es lo novedoso. En ese aspecto, la reestructuración y modernización de las FFAA paraguayas, indiscutiblemente deben sustentarse en lograr consolidar e incrementar las capacidades subjetivas, orgánicas y materiales de sus cuadros para que se tornen en una eficaz estrategia disuasiva, coadyuvando, además, al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, en particular la del Cono Sur latinoamericano.

En este sentido, en diciembre de 2008 se realizó el Primer Simposio de Defensa Paraguay-Argentina “Política de Defensa y Política Militar: Realidades, Competencias y Responsabilidades Civiles y Militares en la Materia” con el objetivo de tratar la problemática de los sistemas de defensa de las naciones sudamericanas en la actualidad, y en especial los sistemas de defensa argentino y paraguayo, los parámetros para la modernización de la arquitectura institucional de los sistemas de defensa, y los imperativos de modernización del instrumento militar.

Durante el Simposio, el Coronel Miguel Hermosilla, Director de Política, Estrategia y Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa paraguayo sugirió como imperativos la revisión de la política de defensa y su orientación hacia la modernización, la

institucionalidad y el perfil requerido para las FFAA, sus objetivos, y el proyecto de modernización del Estado. Asimismo, hizo referencia a los niveles de conducción, la relación causa/efecto, efecto ulterior y la consecución de la sinergia mediante la aplicación de la cadena de mando.

La importancia de la inclusión del Ministro de Defensa en la cadena de mando, la problemática de los derechos humanos, la tendencia a obtener la equidad de género también en los niveles de conducción, y el inicio del proceso de racionalización en la gestión de recursos para la defensa también son temas que el actual gobierno está intentando incluir en la agenda de debate en el sector defensa. Se ha visto igualmente la necesidad del equilibrio y respeto en áreas de responsabilidad propias de la política y de las FFAA, y la importancia de la cooperación e integración en defensa de intereses comunes, especialmente en áreas referentes a la protección del medio ambiente, los recursos naturales y el respeto irrestricto a los derechos humanos.

Asimismo, la voluntad del actual gobierno de terminar con la brecha histórica entre los civiles y los militares, se tradujo en la “Jornada de Reflexión sobre el futuro de las FFAA del Paraguay”, realizada en setiembre de 2009, destacándose la presencia de expositores civiles, parlamentarios, políticos, periodistas, sociólogos, historiadores, abogados, militantes de derechos humanos, feministas y militares.

### **Integración regional y “relaciones de cooperación”**

El 17 de diciembre de 2008, la Ministra de Defensa argentina, Nilda Garré, firmó en Asunción un acuerdo con su par paraguayo, “para afianzar la política común de defensa con Paraguay”, así lo titulaba el comunicado de prensa nº 327/08 del Ministerio de Defensa argentino. Se trató de un convenio bilateral para instituir el Programa de Cooperación en Defensa “Ñomopetei” (Unión). Al respecto, Bareiro Spaini expresó que dicho evento “relanza y profundiza la cooperación bilateral en materia de defensa entre dos naciones que acreditan una larga tradición de amistad y cooperación, particularmente entre sus ministerios de defensa y sus fuerzas armadas”. Esta acción se enmarca en la muy buena

relación entre los gobiernos de Fernando Lugo y Cristina Fernández, y es consecuente con las diversas iniciativas regionales tendientes a fortalecer a Suramérica como zona de paz.

La firma de convenios de esta índole promovidos por el actual gobierno -con los países vecinos- representa una voluntad política de profundizar y consolidar medidas, acciones y cursos concretos de cooperación y complementariedad efectiva en defensa. Tal es así que entre los principales objetivos del programa de cooperación bilateral con Argentina se incluyen: el fortalecimiento institucional del sistema de defensa del Paraguay sobre la premisa del control ministerial de la política de defensa y de las FFAA; la cooperación en materia de formación militar; el refuerzo de capacidades para el alistamiento y entrenamiento de recursos para operaciones de paz; la promoción de capacidades del instrumento militar en materia de asistencia humanitaria y atención de catástrofes y emergencias; la capacitación en investigación científico-tecnológica asociada a la defensa, así como la recuperación y repotenciación de material militar; la cooperación en materia de geografía militar e hidrografía naval, entre los puntos más destacados.

En abril de 2009 Paraguay fue sede de una reunión cuatripartita de ministros de Defensa de Ecuador, Bolivia, Paraguay y Argentina. En el encuentro se subrayaron las políticas comunes de solidaridad entre los países y emitieron una declaración conjunta que contiene, entre otros puntos, la posibilidad de constituir una “asociación de compradores” de insumos, equipos y servicios para la defensa, compuesta por estos cuatro países. En especial esta asociación se dedicaría a la compra de equipamiento de uso común para operaciones de mantenimiento de la paz. En la declaración suscripta por los cuatro ministros, también se brindó apoyo a la soberanía e integridad territorial de los Estados, ratificando un consenso básico adoptado por la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), y se reafirmó igualmente la necesidad de comunicación y tratamiento bilateral previo de cualquier tipo de ejercitación o acción militar que un país de la región realice cerca de sus fronteras.

En otra instancia, Paraguay viene discutiendo con Brasil algunos puntos de negociación sobre mayores precios y disponibilidad de

la energía que produce la binacional hidroeléctrica Itaipú, por considerarla de interés estratégico y como parte de su soberanía nacional. El comercio bilateral y su problemática, a ambos lados de la frontera, presentan un escenario de tensión entre los dos países vecinos. Esto ocurre especialmente en la zona de la Triple Frontera, y en las áreas del norte paraguayo en las que comparte frontera seca con el gigante vecino, donde miles de ciudadanos brasileños viven en territorio paraguayo enfrentados a las organizaciones campesinas que cuestionan el uso y la propiedad de la tierra de latifundistas brasileños. En este clima, el operativo militar brasileño “Frontera Sur II” realizado entre el 13 y el 24 de octubre de 2008, a lo largo de su frontera con Paraguay, mostró que Brasil está en condiciones de dar respuesta militar a cualquier agresión que pudiera amenazar sus intereses y los de sus ciudadanos, al realizar maniobras con municiones reales y todo el rigor castrense que incluyó ejercicios de un eventual rescate de conciudadanos y ocupación de usinas hidroeléctricas (*Exercício de Extrusão em Hidrelétrica*<sup>10</sup>).

Estas maniobras incitaron la reacción inmediata del gobierno de Fernando Lugo que las consideró “una provocación”, principalmente debido a las declaraciones del comandante de las operaciones, General Jose Carvalho Siqueira a la revista *Defensanet*, al expresar que si Lula Da Silva le ordenase, ocuparían la represa binacional Itaipú, y que la Operación Frontera Sur II había sido un mensaje al gobierno de Lugo para mostrar que “los militares brasileños están atentos a la situación enfrentada por los *brasiguayos*, que están sufriendo con las invasiones de tierras y las amenazas de perder sus propiedades legalmente adquiridas”. Ante ello, el presidente Lugo advirtió que “ningún milímetro del territorio, ni la cultura, ni la soberanía pueden ser molestados. Si esto ocurriera, la reacción paraguaya no se dejará esperar”. También el Ministro de Defensa, Luis Bareiro Spaini, se expidió instando al gobierno brasileño para que decisiones de esta clase, en el futuro, se tomen en “el marco de diálogos multilaterales para una efectiva integración regional amplia y participativa”, remarcando que este tipo de acciones son una provocación hostil.

---

<sup>10</sup> Revista electrónica *Defensanet*, [www.defensanet.com.br](http://www.defensanet.com.br).

La emergencia de Brasil como potencia regional se evidencia pues con su instrumento militar, como valor efectivo, ostentando entre el 54 y el 59 por ciento del total de hombres en armas en América del Sur. Mientras en la década del noventa la democratización llevaba a reducir las FFAA, Brasil fue uno de los pocos Estados de la región que incrementó su contingente, aumentó su equipamiento y modernizó sus armas (Garay Vera, 2004: 253). No obstante, si bien aún se escuchan fuertes declaraciones públicas por parte de secretarios del gobierno brasileño y demostraciones de fuerza de su Ejército, instalando ciertas divergencias con respecto al actual gobierno paraguayo, la sintonía entre los gobiernos de Luiz Inácio *Lula* Da Silva y Fernando Lugo, es buena.

Hay que considerar además, que la doctrina militar paraguaya continúa siendo la configurada por militares brasileños, manteniendo el mismo diseño, estructura y formación desde que Stroessner focalizó su política con miradas hacia el Brasil. En este sentido, una relación de dependencia desde el punto de vista geopolítico y económico desde la guerra de 1870 y aumentada durante la dictadura stronista con su giro geoestratégico hacia Brasil, probaría que la conducción del gobierno actual busca revertir con mayor autonomía su independencia del gigante vecino, para lograr negociar dentro del Mercosur. Ese es uno de los grandes desafíos en la era de Lugo: proyectar en el futuro su existencia soberana dentro del bloque regional.

Por otra parte, los sectores conservadores y la oposición parlamentaria paraguaya claman por una mayor presencia militar en la frontera con Bolivia ante el peligro de “la inminente invasión del ejército boliviano” a territorio paraguayo. Esta hipótesis de conflicto no es más que un rumor falaz, puesto que el motivo de la invasión boliviana para buscar una salida al mar por el Chaco, es ya una plétora desgastada desde la Guerra del Chaco (1932-1935)<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Pues Bolivia no tiene en cuenta esa vía debido a la discusión avanzada que tiene con Chile sobre su salida al Pacífico, mientras el petróleo ya está de su lado.



A partir de una lectura apresurada de una información que afirmaba que Bolivia “se estaba armando”, los parlamentarios opositores aprovecharon la ocasión para forzar en la agenda, una hipótesis de conflicto con la vecina Bolivia, cuando en realidad sólo estaba discutiendo un préstamo de cien millones de dólares para comprar, entre otras cosas, un avión presidencial y modernizar algunas unidades de combate. Los alarmistas justifican la necesidad de una preparación militar para enfrentarse a Bolivia, arguyendo que el presidente Evo Morales recibe ayuda de su par venezolano, Hugo Chávez, para aumentar su capacidad bélica, “trayendo consigo la bolivarianización de las FFAA de la región”, que por efecto dominó podría pulverizar a las FFAA paraguayas.

La oposición se encargó de criticar y calificar como peligrosa la buena relación entre Lugo y Chávez, anunciando un plan grotesco: que el Jefe de Estado venezolano ayudaría a Evo Morales a invadir el Paraguay. Si bien no se debe ignorar que la frontera boliviano-paraguaya es permeable -por donde circula tráfico de todo tipo (drogas, armas, automóviles)- muchos de los flagelos presenciados obedecen en realidad a la necesidad de una mayor presencia de los Estados y a problemas que competen directamente a la seguridad interior.

Por ello, afirmaciones como la del diputado oviedista Oscar Tuma en la que expresó: “Nuestro enemigo directo es Bolivia, el régimen que nos tiene que preocupar es el régimen de izquierda ideológica y no los que tienen los Estados democráticos”, tienen de certera la falacia absoluta. Pues, en rigor de verdad, ocurre que con el gobierno de Morales, recién ahora Bolivia consiguió obtener cierto control sobre sus fronteras después de muchos años, sumándole también tener que lidiar con el separatismo encabezado por la burguesía de la medialuna boliviana.

En contraste, la simpatía hacia una mayor política de acercamiento con Estados Unidos (EEUU) en temas de seguridad y defensa, es urgida desde la vereda opositora representada en el Parlamento. El mismo senador del UNACE (Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos), Oscar Tuma, ha lamentado el rechazo del presidente Lugo del “programa de acción social” denominado Cooperación Nuevo Horizonte 2010, un programa que debía ser

llevado adelante por alrededor de 400 militares estadounidenses para la construcción de caminos, escuelas, puestos odontológicos, etcétera. Al respecto, el Jefe del Comando Sur de EEUU, General Douglas Fraser -durante una visita a Asunción- ha manifestado su desilusión por la negativa del presidente paraguayo para llevar a cabo el programa Nuevo Horizonte 2010: “Quiero decir que estamos un poco desilusionados de no poder participar. Era una buena oportunidad para ambas FFAA. Pero son las decisiones de cada gobierno. Entendemos que las circunstancias cambian y nosotros debemos adaptarnos a estos cambios. Agradecemos el momento en el que Paraguay tomó la decisión porque nos ayudó para adaptar el ejercicio a otras necesidades de la región”<sup>12</sup>.

Con relación a este punto cabría reflexionar acerca de todas las misiones asignadas a las FFAA que no tienen que ver con el combate, y analizar bajo qué intereses una fuerza extranjera iría a Paraguay para construir infraestructuras como las mencionadas. Los roles asignados a las FFAA paraguayas deberían estar directamente relacionados con su propio entrenamiento especializado y el desarrollo de sus capacidades operativas, exclusivas del Estado<sup>13</sup>.

Paradójicamente, pese al rechazo del gobierno de Lugo de la continuación del programa Nuevo Horizonte, en un acto público un pertrecho de equipamientos militares fue donado al Batallón Conjunto de las Fuerzas Especiales de Paraguay por el programa “Equipo 1208” del Comando Sur de Estados Unidos “para cumplir con misiones de combate al terrorismo y planes de seguridad integral”. Dicha entrega se canalizó a través del Programa Internacional de Instrucción y Capacitación Militar, ejecutado a través de la oficina de Cooperación de Defensa. Por Decreto del Poder Ejecutivo N° 2764 del 24 de agosto de 2009 se concretó el Batallón Conjunto de Fuerzas Especiales, compuesto por personal, equipos y materiales varios del destacamento conjunto para empleo inmediato, con colaboración estadounidense.

---

<sup>12</sup> Entrevista al Jefe del Comando Sur de los EEUU, diario *Última Hora*, 18-12-09.

<sup>13</sup> Hay que tener en cuenta que los militares como grupo, resultan ser más caros de entrenar y equipar que cualquier otra disciplina como la policía, salud, educación, obras públicas, etcétera.

Estas acciones entran en juego en el debate acerca de la utilización de las FFAA paraguayas para cuestiones relativas a la seguridad interior, y una tendencia de militarización de las fuerzas policiales. En este sentido, la ayuda del gobierno de Colombia es un hecho. Durante una entrevista, el actual Ministro del Interior, Rafael Filizzola<sup>14</sup>, confirmó que reciben asesoramiento y cooperación de inteligencia<sup>15</sup> a las fuerzas policiales paraguayas mediante el denominado Plan Umbral, “centralmente para combatir los secuestros”. En realidad, la ayuda colombiana recibida tiene rango militar, por lo que puede deducirse un entrenamiento militar, de guerra, a fuerzas encargadas de mantener el orden interno. En setiembre de 2008, los presidentes del Paraguay, Fernando Lugo Méndez y de la República de Colombia, Álvaro Uribe Vélez, firmaron una declaración conjunta en la que se destacaba continuar las relaciones bilaterales existentes con el objetivo de “avanzar en la lucha contra el terrorismo”, los secuestros y por la seguridad ciudadana, haciendo hincapié en la importancia de identificar nuevos ámbitos de colaboración entre ambos países, en el marco del “Acuerdo de Cooperación Interinstitucional entre la Policía de la República de Colombia y la Policía Nacional de la República del Paraguay”, y en procura de establecer un mecanismo de “Rondas de Conversaciones entre los Altos Mandos de las Fuerzas Militares de la República de Colombia y de la República del Paraguay” incrementando “el intercambio académico y la cooperación entre las instituciones de formación, capacitación y perfeccionamiento militar de ambos países”.

Estos mecanismos se demuestran en la práctica, mediante los hechos ocurridos en el interior del país en los que fuerzas policiales y militares han trabajado en conjunto: tal es el caso del operativo *Jerovia* en enero de 2009, las misiones frente a los secuestros, y las respuestas a la demanda de organizaciones campesinas en el conflicto por la tierra.

---

<sup>14</sup> Entrevista de los autores a Rafael Filizzola, 25-08-2009.

<sup>15</sup> La Declaración Conjunta de los Presidentes de la República de Colombia y de la República del Paraguay del 29 de setiembre de 2008 manifiesta el ofrecimiento por parte del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) colombiano de brindar asesoría para la creación de un organismo civil de inteligencia en el país.

Con respecto al operativo *Jerovia*, un actor fundamental a la hora de montarlo fue el sector militar<sup>16</sup> que fue partícipe principal del diseño de la operación, interpretando el episodio de Tacuatí como una oportunidad para reposicionar la desprestigiada institución castrense en el desarrollo de “nuevos roles” que justificaran su existencia (Winer, 2009: 2). Si bien el ministro Filizzola manifestó<sup>17</sup> que “no hay que recurrir a los militares”, que “los militares están para otra cosa”, frente a este hecho destacó, como mayor logro del operativo militar, la aceptación de la ciudadanía. Según el abogado Juan Martens, la figura del delincuente o terrorista en Paraguay, es construida discrecionalmente por quienes detentan el poder. Asimismo, muchas de las ejecuciones han sido encubiertas o legitimadas por una fiscalía excesivamente “colombizada” y por la criticada propuesta de modificación del Código Procesal Penal paraguayo<sup>18</sup>.

En esta línea de relaciones de cooperación policial-militar, debe incluirse la reciente adquisición de armas de guerra al Ministerio del Interior paraguayo, por parte del gobierno colombiano (y una futura partida proveniente de Estados Unidos) para ser utilizadas contra el supuesto grupo guerrillero denominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) instalado en la región de San Pedro y Concepción<sup>19</sup>, donde también se encuentran varios asentamientos de movimientos campesinos organizados, en la lucha por la tierra. La adquisición de fusiles presenta una amenaza a la población que habita en la región y que no se encuentra relacionada con el EPP, ya que la utilización de tales armamentos de guerra en las funciones de policía, no concuerdan con políticas de seguridad interior promulgadas por el gobierno, lo que representa un peligro al intento de separar las políticas de seguridad interior y las de seguridad exterior.

---

<sup>16</sup> Junto con funcionarios del Ministerio del Interior.

<sup>17</sup> Durante la entrevista que mantuvo con los autores el 25-08-2009.

<sup>18</sup> Conferencia de Juan Martens realizada en el marco de las actividades recordatorias de los 20 años del retorno de la democracia. Museo de la Memoria. Asunción, 2009.

<sup>19</sup> “Filizzola anunció que el Gobierno paraguayo adquirió por valor de G. 2.568.806.000 un total de 450 fusiles calibre 5.56 mm., 133.000 cartuchos calibre 5.56 x 45 mm. tipo SS 109 para fusil y ametralladora, y 100.000 municiones de defensa personal calibre 9 mm”. En *AbcDigital*: “Reciben armas para combatir al EPP”, 15-01-2010. Disponible en: <http://www.abc.com.py/abc/nota/66920-Reciben-armas-para-combatir-al-EPP/>.

Al respecto, la investigadora Sonia Winer (2009: 7) señala que “el nuevo cuerpo de funcionarios del gobierno de Lugo se encuentra atrapado por la lógica de la urgencia política, la herencia de aparatos institucionales (como el policial)<sup>20</sup>, las prácticas instauradas y la falta de desarrollo de una escuela de pensamiento crítico en materia de Seguridad y Defensa que se plantee independiente de los intereses de potencias externas y que pueda dar la disputa doctrinaria frente a las aspiraciones sub-imperiales de los países vecinos dentro del Consejo Sudamericano de Defensa conformado en el marco de la UNASUR”<sup>21</sup>

## Desafíos del gobierno de Lugo

El actual escenario internacional encuentra a Paraguay en su mayor grado de protagonismo dentro del concierto de integración de naciones, principalmente dentro del Mercado Común del Sur (Mercosur). Los procesos integracionistas en el Cono Sur de América Latina han facilitado acercamientos y confianza mutua entre los Estados parte, situación que a su vez exige a estos países compromisos y mayores desarrollos de calidad institucional en materia de modernización militar. En este aspecto, el Paraguay viene consolidando su joven democracia recuperada en 1989. Para seguir encaminando esa misión, las FFAA deberán adecuarse al momento actual de la vida nacional y regional. Para ello, requerirá de un grado de profesionalidad y de recursos técnicos en su desempeño, llevando a cabo una urgente reestructuración y modernización del órgano militar para la defensa nacional paraguaya. De allí el planteo de reformar, entre otras, la institución militar vinculada a nuevas políticas de defensa y militares por parte del gobierno de Lugo ante la situación poblacional y para defender mejor la soberanía nacional.

En tal sentido, la ciencia, la tecnología y la innovación deberían ser herramientas fundamentales dentro de un plan de estas características en beneficio de la sociedad en su conjunto,

---

<sup>20</sup> Sobre este tema se recomienda Martens, Juan y Orrego, Roque (2008): “Derecho a la Seguridad” en *Derechos Humanos en Paraguay 2008* (Asunción: CODEHUPY).

<sup>21</sup> En esta línea queda pendiente reflexionar sobre si la participación en proyectos como el Consejo Sudamericano de Defensa conducirán a la desaparición de las hipótesis de conflicto que refieren a la amenaza vecinal o no.

cooperando de manera directa con la educación y los avances científicos en busca de una mejor calidad de vida de la población. De esta manera, entendemos la defensa nacional como una cuestión esencialmente política que compromete a toda la nación y al conjunto de actividades que tienden a preservar la soberanía y la independencia de un país y que también tiene un componente militar que son las FFAA, preparadas para defender al pueblo frente a un ataque externo.

En este orden de ideas, la reestructuración y modernización de las FFAA paraguayas en esta etapa de la vida nacional es fundamental, para que los cuadros de todos los niveles jerárquicos estén vocacionalmente motivados y cuenten con una alta capacitación profesional. Es necesario cubrir los aspectos teóricos y, fundamentalmente prácticos, mediante ejercitaciones tácticas y operacionales, específicas, conjuntas y combinadas, con unidades operativas reducidas en su cantidad, pero eficientemente sostenidas de manera logística, en aptitud de desarrollar ejercitaciones prácticas prolongadas que permitan operaciones en las distintas especialidades y ámbitos geográficos.

Hoy es fundamental la realización de estudios, planeamiento y apoyo a la conducción en los niveles de estrategia militar, estrategia operacional y táctica superior; así como las previsiones políticas, estratégicas, logísticas y de movilización que permitan, ante situaciones de crisis, incrementar en plazos cortos, las capacidades operativas. Otro factor a tener en cuenta es la jerarquización del personal militar a través de remuneraciones adecuadas a la responsabilidad de la función, y paralelamente, el incremento de las exigencias de dedicación total al servicio y de capacitación para el mismo. Asimismo, es importante reiterar que las previsiones estratégicas, el equipamiento, la doctrina y el adiestramiento, deberán dar prioridad al accionar conjunto y combinado con países aliados y a la integración operativa de las fuerzas con las de los países que integren contingentes de paz que compartan por decisión propia y según lo establecido por las Naciones Unidas.

Además, el conocimiento y la interpretación de algunos de los aspectos históricos más significativos de las instituciones militares más avanzadas en general y de la institución militar paraguaya en particular, permitirán una conveniente apreciación sobre el desarrollo y evolución de esta última, y su relevante función en la historia nacional del Paraguay. El actual Ministro de Defensa había escrito: “Soy del parecer de que finalizada la Guerra Fría estamos en un momento histórico, en el que debemos recuperar aquel prestigio inherente a la misma esencia de las FFAA (...) pues en un país pequeño, en vías de desarrollo, las necesidades son infinitas y la participación en estas necesidades es altamente satisfactoria, ya que se trabaja en tareas concretas en beneficio directo de la sociedad, que de paso generan reconocimiento y simpatía hacia la institución armada”<sup>22</sup>.

De este modo puede entenderse la política de defensa como un conjunto de criterios o principios sobre los que el Estado busca organizar y asegurar la defensa nacional, con el objetivo de preservar su integridad territorial e independencia política, frente a amenazas reales o potenciales. Para ello es menester tener en cuenta que “Colocar a los militares bajo la autoridad del gobierno elegido es una condición clave para facilitar la consolidación democrática. En la medida en que los gobiernos elegidos no tienen éxito en sus intentos de subordinar a los militares, la autonomía militar resultante es contraria a la consolidación de la democracia puesto que sería, en la concepción indicada anteriormente, un dominio reservado que contiene un ingrediente fundamental del poder del Estado: la fuerza de las armas. En este caso, reducir la autonomía militar es un ingrediente indispensable para la consolidación. (Valenzuela, 1992: 87).

El proyecto de Ley de Reorganización de las FFAA preparado por el Ministro de Defensa de Lugo y consensuado con las fuerzas militares, propone reducir el número de unidades operativas con el objeto de lograr aptitudes superiores para actuar con mayor velocidad, operatividad, reducción de medios económicos y recursos humanos.

---

<sup>22</sup> Gral. Div. L. Bareiro Spaini: *El rol de las Fuerzas Armadas en la Sociedad y el Desarrollo Nacional*. Disponible en [www.defensanacional.cc/images/desarrollo.doc](http://www.defensanacional.cc/images/desarrollo.doc), consultado el 3 de marzo de 2009.

Se espera que este proyecto y el resto de las acciones propuestas por el Ejecutivo sobre el sector defensa, se incluyan también en un debate acerca de una política de defensa y militar con actitud estratégica defensiva en su versión de “defensa no-provocativa” (DNP)<sup>23</sup> que presume la tenencia de capacidades ofensivas, por ejemplo, para librar una contra-ofensiva, pero que en su totalidad, el despliegue propio fuera defensivo (Scheetz, 2008: 1). En este sentido, es importante dar a conocer que la DNP no se sostiene en una postura idealista de desarme unilateral “pacifista” que debilita a las FFAA; por el contrario, se basa en supuestos teóricos neo-realistas -en los que la seguridad cooperativa (cooperación entre los Estados) es la meta-, a saber: la inexistencia de una autoridad suprema confiable en el sistema internacional (por ejemplo, las Naciones Unidas-ONU), así un Estado debe depender mayormente de sí mismo para garantizar su seguridad; la incertidumbre; la supervivencia; y la información imperfecta. A la sazón, la defensa no-provocativa ofrece una postura de seguridad confiable, altamente efectiva con relación al costo y regionalmente estabilizadora. Así, un agresor confrontaría una defensa creíble, proveída a un costo mucho más bajo que aquella soportada por su fuerza atacante (Scheetz, 1994: 2).

La propuesta ofrecida por el profesor Thomas Scheetz explica que esta estrategia de alineamiento no-provocativo proporciona varias ventajas: a) provee una postura de defensa exterior que no es amenazante para los vecinos, pero que al mismo tiempo tiene gran poder de fuego; b) permite un aumento en el nivel de profesionalismo entre los servicios y reduce la burocracia; c) eleva el nivel de adecuación de las tropas al usar voluntarios; d) saca a los militares de la política; e) facilita una escala de salarios decente para los militares; f) ofrece a los diplomáticos una mayor responsabilidad y actividad en la solución de los problemas inherentes a la integración regional y el desarme; g) permite una asignación de mayores recursos públicos a otros sectores pospuestos (seguridad social, educación, salud pública, etc.). Todo esto implica un incremento neto en nuestra real seguridad externa (Scheetz, 1994: 2-3).

---

<sup>23</sup> Entre sus sinónimos se encuentran: “seguridad defensiva”.



En tal sentido, este debate debe darse en una órbita de discusión acerca de las misiones, los objetivos y orientaciones en el recuadro del actual sistema internacional en general y, en particular, en el marco de los procesos de cooperación e integración emprendidos a nivel regional. También debe plantearse el rol del Ministerio de Defensa y de las FFAA como instrumento militar de la defensa nacional; las alternativas de modernización en el marco de la actual coyuntura estratégica y de seguridad internacional, de las nuevas realidades político-institucionales nacionales, de las exigencias operativas derivadas de las misiones del instrumento militar y de las prioridades e imperativos en materia de asignación de recursos a la jurisdicción defensa. Por último, se deben analizar esquemas de planeamiento, instancias y doctrinas operacionales, paradigmas de formación, concepciones “militar-ciudadano de uniforme”, sistemas de asignación de recursos, y misiones “no militares”.

Además, esta política debe incluir la definición diferencial de los conceptos y las políticas de *seguridad* y *defensa*, teniendo en cuenta que se reconoce con claridad que ambos términos tienen como sujeto de referencia original al Estado, actor que detenta el monopolio del uso de la fuerza en interés de garantizar su integridad territorial, su independencia política, la protección de su población (Arroyo Borgen, 2009: 32) y el bienestar general.

En la actualidad nos encontramos frente a un debate conceptual y político en materia de defensa y seguridad debido a motivos variados: por las doctrinas de diverso empleo para el ambiente interno y externo al Estado, por la historia reciente, por los límites constitucionales, por la especificidad de los medios de violencia para cada misión, por el entrenamiento específico para las distintas misiones de cada fuerza —para la seguridad y defensa de las poblaciones—, por el fortalecimiento de la efectivización de los derechos humanos y las libertades democráticas de los pueblos.

La defensa nacional y la seguridad son bienes públicos que están regidos por bases jurídicas creadas por cada Estado-Nación. En términos de Héctor Saint-Pierre (2008: 59), “en principio, el término ‘seguridad’ indica un estado de sensación que produce la percepción de ausencia de amenazas que coloque en riesgo la

existencia, la propiedad, los intereses, los valores o el particular modo de ser de quien percibe.” Y agrega que a pesar de ser bastante empleado en las planificaciones estratégicas, el concepto designa un *estado de cosas estático* y no propiamente una actividad. La actividad, que en última instancia es la garantía de aquella, normalmente es referida con el nombre de “defensa”, que indicaría que *nos sentimos defendidos* ante una amenaza, así como cuando *nos sentimos seguros* cuando no la hay.

Sin embargo, el conflicto surge ante el híbrido de ambos conceptos; es decir, “recientemente el concepto de seguridad se amplió para incluir otros sujetos preceptores y blancos de las amenazas, y se profundizó para abarcar otras formas y medios de amenazas” (Saint-Pierre, 2008: 60), permitiendo el surgimiento de la denominada *seguridad multidimensional*. Esto constituye una sombra desde el punto operativo, organizativo y de acción entre las fuerzas dedicadas a la defensa y a la seguridad, pues la historia reciente nos presenta claramente que la multidimensionalidad de la seguridad fue contemplada en la Doctrina de Seguridad Nacional que se aplicó en América latina, orientando las acciones de los aparatos represivos de la región mediante la construcción de la idea de *enemigo interior* y de *guerra contra la subversión*.

Así, señala Saint-Pierre, el sentido de las FFAA (la defensa nacional en el ambiente internacional, como el instrumento específico de la política externa de las naciones), volcó la violencia estatal hasta entonces legítima, contra la propia población, irrumpiendo en la política interna y originando una nebulosa conceptual entre defensa, seguridad internacional y seguridad pública.

La diferencia entre seguridad y defensa -la primera vinculada con las fuerzas de seguridad y la otra con las fuerzas armadas- se trastocó en su momento con la DSN y hoy puede volver a confundirse cuando se habla de “seguridad internacional”. Por esa razón, la formulación amplia y difusa del concepto de *seguridad* de la Organización de los Estados Americanos (OEA) tiende a diluir las líneas divisorias entre los conceptos de defensa

nacional y seguridad pública<sup>24</sup>. La consecuencia práctica de este proceso es la alteración de las funciones tradicionales de las FFAA para implicarlas en cuestiones de seguridad interior. Esta situación podría fortalecer una tendencia hacia la militarización de la seguridad interna, lo que a su vez atentaría contra los esfuerzos hasta ahora realizados por afianzar el principio de subordinación de las FFAA a las instituciones civiles democráticamente constituidas.

En ese sentido, el teórico Arroyo Borgen (2009: 33) señala que el principal reto para la clase política, pasa por diseñar políticas y estrategias de seguridad y defensa que guarden un adecuado equilibrio entre este nuevo concepto multidimensional de seguridad y los roles y misiones que en la práctica cumplen las FFAA, a fin de evitar la “securitización” de problemas de orden político, socio-económico o medioambiental y, peor aún, la militarización como una respuesta para confrontarlos.

Asimismo, en un marco de cooperación regional como el impulsado por los países del Cono Sur latinoamericano, incluido el Paraguay, es importante que también figuren, como objeto de protección y defensa, valores como los derechos humanos y la biodiversidad, así como el sistema democrático de gobierno, entendido, entre otras cosas, como la subordinación incondicional de las FFAA al poder político constitucionalmente establecido y el pleno control civil sobre los asuntos de la defensa y la seguridad (Saint-Pierre, 2009: 47). Estos criterios de interdependencia han demostrado su funcionamiento, por ejemplo, en el caso de Paraguay, cuando el presidente Lugo denunció el intento de un golpe de Estado para detener el proceso de democratización en curso, el cual fue frustrado por una rápida movilización y presión de los gobiernos que integran el Mercosur. En definitiva, como se mencionaba en párrafos anteriores, la defensa que es posible diagramar para Paraguay es una seguridad cooperativa, defensiva

---

<sup>24</sup> La Declaración sobre Seguridad en las Américas, adoptada por la OEA en octubre de 2003, oficializó la adopción de un nuevo y vasto concepto de seguridad que amplía la definición tradicional a partir de la incorporación de nuevas amenazas, desafíos y otras preocupaciones, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. O sea, casi todos los problemas pueden ser considerados ahora una potencial amenaza a la seguridad.

y no-provocativa, sustentada en la democracia y la transparencia, con sensibilidad histórica y social para anticipar los conflictos y que se esfuerce incansablemente por la resolución pacífica y negociada de los mismos. Pues, sin la evidencia de algún enemigo visible en el horizonte inmediato, el país recorre un camino hacia la tendencia de transformar zonas contenciosas, en zonas de confianza, de cooperación y de paz.

Paraguay no puede soportar aumentos en los gastos de defensa sin una política y un proyecto de defensa claro que lo justifique, ya que las intenciones de la clase política tradicional paraguaya están a la vista: la violación de la soberanía popular de los paraguayos no puede permitirse más. Por ello, es menester tomar cuidado de las políticas de seguridad planteadas en el territorio, con las que la soberanía no se vea en peligro. Intentar resolver los conflictos internos mediante políticas que impliquen la militarización de la policía, no conlleva ninguna solución, pues la formación militar tiene un objetivo y la policial otro totalmente distinto.

## **Bibliografía**

Arroyo Borgen, Carlos (2009): “Conceptos básicos de seguridad y defensa” en Castro, Gustavo Fabián [et.al.]: *Control civil de las fuerzas armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria*. (Buenos Aires: Ser en el 2000) p.15-35.

Boccia Paz, Alfredo “¿Recuerda usted al menos tres nombres?”, columna “Antes del séptimo día” en *Última Hora*, Asunción, 19 de julio de 2009.

Feierstein, Daniel (2009): “Guerra, genocidio, violencia política y sistema concentracionario en América Latina” en Feierstein, Daniel (comp.): *Terrorismo de Estado y genocidio en América Latina*. (Buenos Aires: Prometeo Libros; Programa Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD).

Garay Vera, Cristián (2004): “La emergencia del Brasil en el balance militar del Cono Sur” en *Seguridad y Defensa en el Cono Sur* (Argentina: Andina Sur).

- Posen, Barry R. (1984): *The sources of military doctrine: France, Britain and Germany between the World Wars*. (Ithaca: Cornell University Press).
- Riquelme, Marcial A. (1992): *Stronismo, Golpe Militar y Apertura Tutelada*. (Asunción: Centro de Documentación y Estudios-CDE, RP Ediciones).
- Rouquié, Alain (1984): *El Estado militar en América Latina*. (Buenos Aires: Emecé).
- Saint-Pierre, Héctor (2008): "Defensa y seguridad", en *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina 2008*. (Buenos Aires: Ser en el 2000 / Resdal).
- Saint-Pierre, Héctor (2009): "Aproximación a la política de defensa en el marco histórico latinoamericano" en Castro, Gustavo Fabián [et.al.]: *Control civil de las fuerzas armadas: fortaleciendo el papel de la asesoría parlamentaria*. (Buenos Aires: Ser en el 2000) p. 36- 60.
- Scheetz, Thomas (1994): "Defensa no-provocativa en Argentina" en revista *Fuerzas Armadas y Sociedad (FASOC)*, Vol. IX, N° 4, octubre-diciembre. Disponible en: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART411933dc3809c.pdf>
- Scheetz, Thomas (2008): "La Defensa No-Provocativa: Algunos Comentarios", en *AviaciónArgentina.net*. Disponible en: <http://www.aviacionargentina.net/foros/temas-de-defensa-generales.11/1626-la-defensa-no-provocativa.html>
- Valenzuela, J. Samuel (1992): "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions" en MAINWARING Scott, O'DONNELL, Guillermo y Valenzuela, J. Samuel: *Issues in Democratic Consolidation*. (Paris: University of Notre Dame Press).

Winer, Sonia (2009): "Un balance de la militarización de los Departamentos paraguayos de San Pedro y Concepción en el marco de las tendencias hemisféricas securitarias", ponencia presentada en el XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología -ALAS 2009. Buenos Aires, 2 de septiembre.

### **III. DIMENSION SOCIAL Y CULTURAL**

## La cultura paraguaya desde el “ya no” al “todavía no”

Bartomeu Melià, sj \*

*En el mundo de hoy no se libran grandes guerras ni estallan revoluciones que podrían cambiar el curso de la historia, por eso se vuelve importante lo habitual, lo cotidiano... La cultura ha resultado ser sorprendentemente sólida y duradera... Por eso creo que deberíamos intentar descubrir la causa de las cosas, que en mi opinión, hallaremos en la cultura...<sup>1</sup>*

Aunque se den cambios y mudanzas repentinas en ciertos aspectos de la vida de un pueblo, en la cultura, tal como la entiendo, éstos son apenas perceptibles de un día para otro. El árbol se sabe libre estando vivo donde está, aunque cambiando siempre sin que casi se note. En cultura, tanto los hechos como las palabras se suceden bajo el signo de lo efímero e irreplicable, y sin embargo tienen significados y transmiten mensajes duraderos como esqueleto que sobrevive a la misma vida. Esa doble vertiente hace a los hechos culturales tan inmediatos y tan enigmáticos al mismo tiempo.

Otro aspecto no despreciable de la cultura es que ella no es nunca de uno sólo, sino, como decía Augusto Roa Bastos, es siempre de dos en más. El hecho no recogido y la palabra no contestada no son todavía cultura, pues es de su esencia misma el establecer relaciones con otro; lo dicho tiene que ser escuchado para hacerse cultura. No existe un *che reko*, si no está incluido en un *ñande*

---

\* Antropólogo, investigador y docente universitario.

<sup>1</sup> Ryszard Kapuscinski, El mundo de hoy, Anagrama 2005: “La misión del reportero”.



*reko*, que por mezquindad grupal excluyente puede ser sólo ore reko, y aun así se relaciona con algún otro.

Pero si todo lo que hace y dice la persona –el tenue susurro y el grito revolucionario– es cultura, no todo tiene la misma densidad ya que no alcanza el mismo nivel de relaciones. En otros términos, hay hechos más culturales que otros porque establecen relaciones más profundas y más amplias. Cuando Guillermo Bonfill Batalla hablaba del “*Méjico profundo*”, se refería a nudos de significación que, relacionados con historias largas –raíces– se levantan a grandes alturas, visibles desde lejos y que permiten ver lejos.

Si en el orden de la historia hay hechos e incluso palabras que parecen marcar una ruptura revolucionaria, un antes y un después de abrazos rotos, es más difícil que eso suceda en el campo de la cultura donde las continuidades marcan el modo de ser en todos los órdenes.

### **Continuidad y ruptura lingüística**

Si aplicamos estas categorías a la herencia que recibe un país – en nuestro caso puede ser el momento en que el presidente Fernando Lugo asumió el poder ejecutivo en agosto de 2008– hay que preguntarse si los hechos y las palabras a partir de ese momento mantuvieron las relaciones anteriores o se pudieron ya insinuar cambios que podrían derivar hacia un nuevo lenguaje. Este planteamiento conduce también a la cuestión de si se puede gestionar la cultura, sea en términos totales o parciales y cuáles las tareas imaginables.

Y hablando de lenguaje, tenemos que considerar la lengua como la primera y más clara manifestación cultural en el Paraguay. La situación lingüística específica del Paraguay –esa es la herencia– es claro que no ha cambiado en un año. Lo que podría cambiar es la concepción del rol de la lengua, o de las lenguas.

¿Hay que partir de un supuesto bilingüismo como característico del Paraguay o, por el contrario, de la hipótesis de la lengua guaraní como lengua propia? ¿Ha habido una transformación de

la lengua guaraní desde su interior –algunas producidas por contactos con el castellano–, o se ha pasado realmente hacia una situación de bilingüismo generalizado?

Estas cuestiones no se presentan ahora por primera vez. Pero podrían tener un tratamiento nuevo con un cambio de gobierno. No creo, sin embargo, que haya cambiado el cuadro. No se han dado cambios significativos en el uso tanto coloquial como literario de la lengua, ni en el campo del estudio gramatical, como tampoco en la formulación de esa misma gramática y su enseñanza en las escuelas.

En tiempos de dictadura hubo algunos avances en el uso y tratamiento del guaraní, pero son más bien los vicios los que han perdurado. Por lo demás también la enseñanza del castellano adolecía de autoritarismo.

El padre Antonio Guasch había elaborado en 1944 la primera gramática moderna, en la que apostó por la validez de la prosa, por el uso correcto de la lengua y su sistematización; en las tres ediciones de su gramática está la primera antología de textos en prosa, que no se daba desde los textos coloniales y los breves artículos de prensa de la Guerra del 70. Sin embargo, ha persistido hasta ahora la didáctica autoritaria que venía de los días del doctor Reinaldo Decoud Larrosa, que se instaló en la enseñanza superior y de ahí descendió a la secundaria y primaria. La lengua estuvo concebida como ejercicio virtuoso de una lengua “científica” y “pura”, presentada con categorías, dominada, sobre todo, por la creación de neologismos insólitos, entre los cuales hay que citar los inventados nombres de los números, los nombres de meses y días de la semana, que nunca tuvieron mañana. Guasch se dedicó también a ese juego, pero no hizo discípulos. Quién adivinará, por ejemplo, que el precio de una camisa o de un utensilio de cocina, es *sã potepa su pokõi Guarini (167.000)*. La enseñanza de éstas y otras lindezas semejantes desacreditaron muy rápidamente la materia de guaraní introducida a partir de 1993 –por tanto en tiempos de democracia– en el curriculum escolar; era una lengua en abierta ruptura con la lengua que el estudiante traía de su casa.

Hay que citar aquí la demoledora e irónica crítica de Erasmo de Rotterdam a los gramáticos:

*Me limitaré, pues, a tratar de aquellos mortales que gozan reputación de sabios y, según los que les rodean, han alcanzado los laureles, entre los cuales descuellan los gramáticos ... nada hay más divertido que ver a estos desdichados cuando se prodigan mutuas alabanzas y admiraciones y se rascan recíprocamente; pero si uno de ellos por descuido se equivoca en alguna palabreja y el otro, más listo, tiene la suerte de cazársela, ¡por Hércules, qué drama, qué pelea, qué de injurias y denuestos!...*

*Conozco a un omnisciente helenista, latinista, matemático, filósofo, médico y otras cosas más, y cuando ya era sexagenario, lo arrumbó todo para dedicarse sólo al conocimiento de la gramática, con la que se atosiga y tortura desde hace casi veinte años. Y sería feliz, dice, si pudiera vivir hasta haber claramente establecido cómo se han de distinguir las ocho partes de la oración, cosa que nadie entre los griegos y los latinos ha logrado hacer de manera definitiva. Como si fuera caso de guerra, el que se confunda una conjunción con un adverbio.*

*Y como hay tantas gramáticas como gramáticos, o, por mejor decir, más, pues sólo mi querido Aldo ha dado más de cinco diferentes, no pueden dejar de exprimir y recorrer ninguna, aunque sea oscura y bárbara, para no tener que envidiar a cualquiera que se tome, siquiera sea torpemente, tales trabajos. Erasmo de Rotterdam, *Elogio de la locura*, 1509, cap. 49.*

De hecho no es un gobierno el que enderezará esas distorsiones; pero lo cierto es que no aparece, por lo menos por ahora, quien pueda ponerles remedio. La Comisión Nacional de Bilingüismo, creada en noviembre de 1994, nunca se sintió llamada a esa tarea, y el Ministerio de Educación no consiguió moderar la anarquía de las instituciones de formación docente en esas áreas, públicas y privadas, que cargan con la responsabilidad.

## Enderezar caminos

Hace años que se habla de una *Ley de Lenguas*, presentada al Congreso, y que no sale del atasco, no tanto por alguno de sus defectos formales de concepción y teoría sociolingüística, sino porque se empeña en la creación de una especie de Ministerio de la Lengua, que se asigna a sí mismo atribuciones excesivas en cuestión de lengua y propone cargos remunerados que el país no considera útiles. Tampoco se desea, por otra parte, que la lengua tenga dueños caprichosos.

Sin embargo, esta situación no debería paralizar las iniciativas para que el guaraní sea hablado. Deja de serlo y se llama a silencio, que es la muerte de las lenguas, por motivos de orden social y político. No se confía en el guaraní como instrumento amplio y global de comunicación. De hecho ya está enteramente excluido de los medios masivos de comunicación –prensa y televisión– si bien pervive en algunas radios pero de modo intermitente. El Estado en sus tres poderes, tiene arrinconado su uso, y más en el judicial.

El guaraní es la lengua del pueblo y ella se reproduce generacionalmente conforme a una estructura apoyada en categorías muy estables. Cada uno dice lo que quiere, pero se habla con reglas.

En este contexto, ¿se puede esperar de la escuela una revitalización del guaraní, que paradójicamente ocupa todavía un lugar de destaque en el imaginario nacional? No; y por diversas razones. La escuela sólo es protagonista de los cambios cuando viene respaldada por un proyecto que incluye la afirmación de la identidad, de un *ñande* –nosotros inclusivo–. El desdichado bilingüismo del Paraguay, marcado por la división de clases sociales pulveriza por esencia la identidad lingüística, por la simple razón de que en la práctica, bilingüismo quiere decir derecho a no saber guaraní y obligación de hablar castellano.

## La farsa del bilingüismo en el último siglo

Se lleva más de un siglo en querer dar un giro nuevo a la identidad mediante la lengua castellana; ésta no consigue hasta ahora catalizar voluntades ni imaginarios, pero ha avanzado considerablemente.

No se trata de hacer aquí una historia de la lengua guaraní y sus cambios, pero hay que señalar que hay períodos calientes de cambio, debido en especial por los contactos. Después de la Guerra de 1870, cuando la población paraguaya quedó reducida a docientos o treientosmil paraguayos, mayoritariamente mujeres, y el país recibió a migrantes de otras lenguas, se podía pensar que la lengua guaraní no lograría mantenerse. Si lo consiguió fue porque la población rural recibió poca gente de fuera y porque la población inmigrante no formaba una masa suficientemente compacta para crear una comunidad de comunicación propia y exclusiva. Ello sólo se dio en 1927 con los menonitas, que siguen hasta hoy como enclave lingüístico, no guaraní ni español. Pero están restringidos a sus territorios.

De todos modos las nuevas generaciones de esos paraguayos, hijos de inmigrantes, se han ido declarando cada vez más hispanohablantes, de tal manera que, si bien algunos no hablan guaraní y quisieran hablarlo, otros no quieren hablarlo y muchos no quieren que otros lo hablen, como nota Ramón Silva. Este proceso está en fase de expansión, gracias a los usos que de la lengua hacen los medios de comunicación. Si por una parte Asunción, capital del país, nunca había sido tan campesina en cuanto al origen de su población, su hispanización imaginaria es ahora más notoria. Los padres hablan cada vez menos guaraní con sus hijos, y poco entre sí mismos en presencia de los hijos. Es claro que el mapa lingüístico de Asunción presenta curvas que en gran parte coinciden con las líneas de pobreza, de profesionalización y poder económico, pero el conjunto no deja de ser inquietante.

La calle y la casa son todavía el medio ordinario del guaraní, pero hay una clara disparidad entre ciudad y campo. Y la ciudad, en la

cual la visibilidad del guaraní se esconde avergonzada, siempre se ha sentido rectora de comportamientos imitables y de avanzada.

## **El mañana lingüístico**

En la actualidad, siendo realistas, nada se puede esperar de los medios de comunicación masivos ni de la acción estatal. Ambos –MCS y Estado– parten de una hipótesis de bilingüismo para el país, que en realidad no hace sino promover la sustitución de lengua débil –así conceptualizada, en realidad– por la fuerte. El Paraguay es un paradigma, no de bilingüismo, sino de diglosia. Ninguna de las políticas que han sido llevadas a cabo con bastante éxito por países y naciones que se vieron desposeídos de su lengua propia –Finlandia, República Checa, Israel, Cataluña, País Vasco, y otros– se aplican en el Paraguay, e incluso se piensa que no se pueden aplicar. Usando la metáfora de la deforestación que se ha cebado en los montes del Paraguay –de los 9 millones de hectáreas que había de Bosque Atlántico en el Alto Paraná, quedan menos de 1,3 millones– se puede decir que la deforestación lingüística no es menor. Y como el desastre no se subsana plantando algunos árboles “a todo pulmón”, tampoco se restablece una lengua con algunos programas folklóricos y casuales, aunque no dejan de ser oportunos.

La lengua materna no se enseña en la escuela; lo dice la misma denominación de materna. Cuando el niño llega a la escuela ya viene de ordinario con la estructura de la lengua fijada, a la cual se le agregarán programas y archivos que con el tiempo la enriquecen. Si la mala práctica del bilingüismo, incluso en la alfabetización, no se corrige con cordura y discreción, los daños tienen secuelas crónicas, que se manifiestan en los problemas de la comprensión de lo que se escucha y lo que se lee y las deficiencias en la producción del discurso. Debemos reconocer que las escuelas hispanohablantes, si por una parte, cercenan el aprendizaje del guaraní y dificultan el acceso a la identidad propia paraguaya, alcanzan algunos buenos resultados por tener una orientación más clara.

La primera función de la escuela no es enseñar otra lengua. Es entender y entenderse racionalmente en la propia lengua; por eso uno de los graves defectos de la educación paraguaya es, no enseñar de la lengua lo que debería ser enseñado, y enseñar lo que no es necesario ser enseñado; el resultado es la pérdida de tiempo por caminos que no conducen a ninguna parte.

Para entender estas proposiciones y ponerlas en práctica, el Ministerio de Educación y el heterogéneo cuerpo docente no se bastan a sí mismos; tal vez el CONEC –*Consejo Nacional de Educación y Cultura*– sería de gran auxilio si encarara la situación y fuera escuchado sistemática y seriamente.

### **Los *karai* de la cultura**

Siendo la lengua un hecho cultural, nos parece que la solución tiene que venir de una cultura que promueve la identidad. Las razones que se podrán usar en esa estrategia son variadas ciertamente, y complementarias, aún las folklóricas, cuando no se dan aisladas.

Dentro del pueblo cultural están los que pueden ser considerados los *karai*, esas figuras chamánicas que piensan, dicen y cantan la verdad. En la actualidad se pueden servir, hasta donde se lo permiten, de la prensa, del libro, de la radio. Existen varios niveles de comunicación y la palabra tiene que intentar todos los caminos. La identidad paraguaya ha sido reforzada cuando ellos han podido establecer relaciones efectivas con todos, escuchando primero, hablando con autenticidad después. Hable con ella; háblele en ella. Ningún programa de reivindicación lingüística va adelante si no se siente orgullo de hablar una lengua.

Es difícil programar y marcar estrategias a este respecto, pero no hay duda que se dan espacios de posibilidad y de especial efervescencia en este campo; sin ellos la identidad lingüística y cultural sería todavía más pobre, pero la herencia en el campo de las políticas culturales es flaca.

Condiciones de posibilidad es lo que se requiere. Se deben ver con optimismo los intentos de recuperación lingüística mediante

el registro de documentos coloniales y modernos en vistas a formar un amplio *corpus* histórico. No se hace desde instancias de gobierno propiamente, pero el programa se inscribe dentro de la conmemoración del Bicentenario de la Independencia Nacional (1811–2011). Reatar la memoria en un país donde la arrogancia ignorante respecto a la tradición y la historia documentada es proverbial, es una tarea de cada día.

## Las culturas indígenas

La actitud frente a las culturas indígenas es paradójica y discriminatoria. Las culturas chaqueñas han sido sistemáticamente olvidadas, ignoradas y aún así despreciadas y temidas por bárbaras. Piénsese en el imaginario creado a propósito de los Ayoreos, siempre tenidos como “moros”. En términos generales, otros pueblos chaqueños estuvieron en una relación de disimulado cautiverio en las fábricas de tanino, en las grandes estancias ganaderas, y hasta como empleados de los menonitas. La posibilidad de que puedan mantener un relativo protagonismo en su vida propia, en su lengua y cultura, es escasa; varios de los pueblos chaqueños han perdido su lengua o la tienen muy amenazada bajo el acoso del famoso bilingüismo. La cultura que tienen es sustituida por cualquier simulacro de civilización marginal.

El caso de los diversos pueblos guaraníes es todavía más dramático si cabe. Sus territorios están reventados y estrujados, sobre todo a partir de la ocupación brasileña, reforzada después del Tratado de Itaipú en 1973. Son extranjeros en su tierra; las condiciones de posibilidad de su *teko* –modo de ser– son impensables. La manera de negar a los guaraníes es relegarlos a una existencia prehistórica y colonial, desvinculada del momento actual. Sin embargo, los guaraníes existen, mantienen sus idiomas, son todavía productores de cultura y paradigmas de modo de ser, a pesar de las condiciones adversas de todo tipo.

La escuela de tipo general, es decir, paraguayo, y recientemente la incorporación al cuerpo de oficiales de policía, está teniendo efectos desintegradores. Estas nuevas prácticas, que no son



malas esencialmente, lo son por la forma raquílica y presuntuosa con que les llegan. Este fenómeno nuevo, incentivado en el actual gobierno como índice de preocupación por la situación de esos pueblos, se debe llevar adelante con otro espíritu e ideología, que resumiríamos en tres principios: escuchar, aprender y complementar.

Tanto para los chaqueños como para los guaraníes, ninguna política puede desconocer la obligación de restituir y devolver a los pueblos indígenas, no ya sólo tierras, sino los territorios. El país no puede contemplar ni llevar adelante ningún programa ecológico, sin incluir la recuperación de territorios indígenas, en contraposición de esos otros territorios realmente creados a espaldas de la nación, que son los nuevos territorios liberados —y que el Estado admite tácitamente— creados en los últimos 75 años por los menonitas, la territorialidad agroganadera en los últimos 50 por los empresarios, entre los cuales no pocos extranjeros, y los expansivos monocultivos de soja, que ganan espacio a costa de la población indígena y campesina. Aquí la cultura viene de la mano de los cultivos, lo que no es de extrañar. La defensa de la ecología no es un ejercicio de contemplación paisajística, sino de protección mínima de recursos nacionales.

Un artículo de Andrés Manuel López Obrador, “*Un viaje al corazón del México Profundo*”, publicado en el periódico *La Jornada*, del 7 de diciembre de 2009 (p. 9), nos señala factores de cultura que en Oaxaca se han mantenido, y que en el Paraguay se han visto gravemente deteriorados. Los pueblos no han mantenido la posesión de las tierras. Es sin embargo el control del territorio el factor fundamental para la conservación de una cultura, que permite no solo la subsistencia sino sostener una relación de armonía con la naturaleza, mantener la medicina tradicional y conservar ceremonias, mitos y leyendas. Hay que tener en cuenta que los indígenas no conciben la tierra como una mercancía; es mucho más que eso: es la vida misma y el centro del universo.

La cooperación cultural con los indígenas, que puede incluir tanto sus cosmovisiones como sus artesanías —¿por qué no?— es urgente. Las grandes propuestas mundiales de redención y

salvataje de nuestro mundo y nuestra casa, pasan casi siempre por soluciones y paradigmas de carácter indígena. Son culturas que ya tenemos entre nosotros, que fueron y que pueden ser todavía con sabias adaptaciones. Esa utopía es posible; más drásticos son los cambios en sentido contrario de los últimos 25 años.

Un camino a seguir, que ni siquiera veo propuesto por los pensadores nacionales, es revisar el proceso de la lucha por la tierra, que en realidad es la apropiación mediante compras ilegítimas y fraudulentas que no se justifican. El Estado tiene que asumir su responsabilidad en la usurpación indebida de territorios indígenas sin ninguna justificación. En este punto no se trata de Reforma Agraria, sino de devolución de bienes. La compra de tierras para los indígenas ha tenido el nefasto resultado de aceptar la injusticia inicial.

El gobierno debería encarar la situación desde otras perspectivas y con instrumentos jurídicos, que hay que reconocer, caen fuera de la cultura de legisladores y jueces. Es un cambio cultural en un campo que les parece ajeno, lo que se requiere. De otro modo los intrusos hacen prevalecer su cultura particular como cultura nacional.

En los pueblos indígenas existe una gran reserva moral y cultural para la regeneración del país. Hay que estar convencidos de que es posible enfrentar la actual decadencia, tomando en cuenta los valores de muchos pueblos indígenas; es decir, con una modernidad forjada desde abajo y para todos.

El drama es que en el Paraguay los campesinos, aún hablando guaraní, se han vuelto muy vulnerables a las prácticas individualistas de la incultura supuestamente globalizada. Y es al mismo tiempo la población menos contemplada en los programas culturales. Porque de hecho, la educación paraguaya ha sido desde hace décadas, acultural e incluso anticultural. El modo de ser paraguayo no es motivo de orgullo, porque cada vez está más desdibujado.

## De la cultura a la Cultura

En la situación actual no parece que sea el Ministerio de Educación el organismo que vaya a organizar las varias tareas culturales –que por otra parte no pretende– sino la Secretaría de Cultura.

Es lo que hace en la medida de sus cortas posibilidades. El FONDEC ofrece aportes sustanciales, que hay que cuidar no sean viciados en su aplicación. No estoy en condiciones de señalar tareas realizables que se me escapan por su heterogeneidad, que van desde la gestión y administración de la Biblioteca Nacional, el Archivo Nacional, los diversos Museos, el Patrimonio Nacional tangible y los eventuales incentivos a colecciones museísticas particulares y programaciones varias etiquetadas, no sin razón, de culturales, como pueden ser teatro, exposiciones de arte, concursos literarios o conmemoraciones de eventos. Estos hechos y palabras, desde su particularidad, efímera las más de las veces, se constituyen en faros de significación.

Como las lenguas, las culturas tienen también su gramática, que en cuanto a sistematización coherente, debe ser explicitada. Ciertamente hay que olvidarse de una gramática única. Pero de gramática también se vive; y no es suficiente tocar de memoria. ¡Ay de una lengua hecha por gramáticos, pero ay también de una lengua sin gramáticos! Sin olvidar la “loca” advertencia de Erasmo, antes citada.

La alergia al orden gramatical se traduce en demasiados aspectos de la vida ordinaria. Racionalidad y orden en las cotidianas relaciones ni siquiera son añoradas ni deseadas, al parecer.

Dada la conjunción esencial entre factual y estructural, entre privado y público, entre libertad y norma en la cultura, las acciones de un gobierno sobre ella son más peligrosas que benéficas. Las más de las culturas se han formado y desarrollado sin directrices del Estado, son anteriores a él y se desenvuelven a pesar de él. De lo que no puede prescindir la cultura, es de la relación, y por tanto no es nunca patrimonio de uno solo.

Una Secretaría de Cultura debe mantener una transversalidad tan amplia y compleja que al fin es su talón de Aquiles, pues carece de operadores propios –que no debe tener por otra parte– para hacerla efectiva.

## **Memoria y gramática**

De todos modos, en este momento, podría concentrarse en dos líneas prioritarias: la memoria y la práctica “gramatical”.

### *La memoria*

En un país que hace gala de desmemoriado, el ejercicio de la memoria tiene que estar presente. Y la memoria se trabaja.

La memoria material prehistórica de los pueblos originarios ha sido destruida, mal apreciada y dispersada, bajo la opinión extendida de que no mostraba grandes realizaciones. Es cierto que la cultura guaraní y la de los pueblos chaqueños no dejaron grandes monumentos, en el sentido de testimonios tangibles que vencen el paso del tiempo. Los materiales de los que se servían en su experiencia cultural eran en gran parte deleznable: más de origen orgánico, más plantas que piedras.

De los Guaraníes existen las cerámicas de diversas formas y algunos instrumentos líticos; de culturas anteriores también instrumentos líticos y petroglifos. Es un legado modesto, pero no despreciable.

La cerámica e instrumentos líticos recogidos hoy en algunos museos –Museo Etnográfico “Andrés Barbero”, “Museo del Barro” y “Museo Guido Boggiani”, de San Lorenzo– y por particulares, carecen de una catalogación adecuada y científica, que los dotaría de un mensaje más claro. Una política de incentivos, en convenio con grandes centros extranjeros, como se hizo y se continúa haciendo, por ejemplo, con los especialistas españoles de Altamira, pudo hacer avanzar sensiblemente los conocimientos científicos acerca de los petroglifos de varios sitios del Paraguay, ridículamente atribuidos hasta hace poco a los Vikingos.

Un campo en el cual hubo avances, pero también desviaciones notables, es en el de la Misiones Jesuíticas, que en el Paraguay muestra un acervo de extraordinario valor. Su puesta en valor por la Secretaría de Turismo, laudable en varios puntos, debe salir de la estrechez de una proyección meramente espectacular, una obra para ser vista y admirada, para pasar a ser entendida en sus cuestionamientos culturales, sociales y políticos. La experiencia tiene aspectos de inquietante utopía, que no debería ser rebajada a una cuestión de conflicto entre colonos españoles y misioneros jesuitas, a la que la redujo la historiografía liberal del siglo XX. Pero esto es de incumbencia de estudios científicos generalmente llevados a cabo en centros especializados.

Desde hace años, el arte de esos pueblos de Misiones despertó el interés de los estudiosos y por desgracia animó el comercio de sus piezas. El Estado paraguayo tiene que vigilar y legislar en vistas a salvaguardar estos bienes culturales. Falta mucho por hacer en el campo jurídico, pero también en el de la concienciación.

Las Misiones guaraní-jesuíticas, que fueron consideradas como “triumfo de la humanidad” por Voltaire, y el pueblo de Trinidad declarado como Patrimonio Histórico de la Humanidad, no pueden ser un paréntesis en la historia del Paraguay, ya que sin ellas la historia del Paraguay colonial no se entiende. La mayor población y los centros urbanos más avanzados eran esos pueblos.

Presento esta problemática, que puede y debe extenderse a otros muchos campos de la memoria, para hacer ver que el gobierno debe incentivar tareas que tienen que ver con la planificación de una cultura de la memoria, a través de la historia y la crítica, demasiado ausente de lo público y de lo privado. Es preocupante que la memoria del Paraguay esté siendo ejercida más en ambientes brasileños y argentinos, que en los paraguayos.

En ningún momento, sin embargo, como creo emana de este escrito, se está proponiendo una intervención estatal en las áreas de la memoria, sino apenas una acción subsidiaria que asegure sus condiciones de posibilidad.

La conmemoración del Bicentenario de la Independencia, que suscitará actividades de diverso orden, estatales y paraestatales, en 2010 y 2011, es el marco para desarrollar una cultura en la cual los hechos y palabras puedan relacionarse en vistas a un sentido. Hay una cierta aprehensión de que esto no sucederá así, y que la celebración se irá en festejos y eventos más llamativos que creativos, de una nueva cultura de libertad e independencia.

Los foros, incluso en niveles de enseñanza media, que ya se han hecho, y publicaciones de reconocido valor científico, que ya han visto la luz, y otros que se preparan, serán un medio para la cultura nacional, que no debería diluirse en expresiones estereotipadas conforme a un imaginario mal difundido y peor interpretado. Los medios de comunicación social tienen a este respecto, gran parte de responsabilidad.

### *La gramática*

Podrá llamar la atención mi insistencia en este punto. Pero para mí, la gramática es la primera filosofía de la palabra y de toda acción humana, sin la cual no hay comunicación ni entendimiento. Porque hablamos con gramática nos entendemos. Es el camino. Cuando no hay todavía camino para la palabra, lo estamos haciendo al andar, hablando.

Las incoherencias arrancan desde que hay demasiadas fluctuaciones y torpezas en los modos de expresarnos, tanto en la vida de cada día, en la calle, en la escuela, o en el Gobierno y en el Congreso. Los ordenamientos políticos o jurídicos y hasta económicos, reclaman siempre categorización y orden.

Ahora bien, las dictaduras y las democracias quiebran el discurso. Si los medios de comunicación y la planificación escolar caen en los mismos vicios, no hay sistema que aguante. El cambio en estas áreas, que como aire se cierne sobre la vida toda y la abarca, aunque difícil, no puede ser soslayado. Éste es el desafío.

Las restricciones y dificultades existentes para llevar a cabo esas tareas, no las hemos catalogado por menudo, porque afectan la

totalidad del modo de ser y en términos de gobierno, afecta a todos los Ministerios, Secretarías y entes más o menos autónomos.

En lo que respecta a la cultura, habría que mantener los dos principios señalados de entrada: su cotidianeidad, en gran parte repetitiva y efímera, y su estructuración, normativa y durable. Hechos de memoria y de historia, de lengua y de gramática.

# Los pliegues en el Gobierno Lugo: Políticas de género, cuerpos e identidades sexuales

Elizabeth Duré\*

*El ideal de una inclusión radical es imposible,  
pero esta misma imposibilidad gobierna, sin embargo el  
campo político como una idealización del futuro que motiva  
la expansión, la conexión y  
la producción perpetua de posiciones de sujeto y  
significantes políticos.<sup>1</sup>*

## Palabras preliminares

El presente artículo “Los pliegues<sup>2</sup> en el Gobierno Lugo: Políticas de géneros, cuerpos e identidades sexuales”, debería referirse a las políticas de género presentes o ausentes en este nuevo tiempo espacio que se inicia en abril de 2008 en Paraguay.

Sin embargo, hablar de políticas de género, alude necesariamente a la desigualdad de las relaciones entre mujeres y hombres. Hablar sólo de las desigualdades de mujeres y hombres, reduce el posible

---

\* Feminista y educadora popular.

<sup>1</sup> Butler, Judith. 2008. *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del “sexo”*. 2da edición. (Buenos Aires: Paidós) Entornos 6, p. 275.

<sup>2</sup> En alusión al concepto de “pliegue” desarrollado por Deleuze. “El exterior no es un límite fijo, sino una cuestión en movimiento animado por otros movimientos, los pliegues y pliegues que componen un interior: no son otra cosa exterior, sino precisamente el interior del exterior” Deleuze, Gilles 1989. *El Pliegue, Leibniz y el Barroco* (Paidós).



análisis de la *escenografía*<sup>3</sup> a un sistema binario<sup>4</sup> y heteronormativo de la sexualidad<sup>5</sup>, donde otros actores y actrices quedan fuera. ¿Donde quedarían las múltiples subjetividades<sup>6</sup> que fueron tomando cuerpo y habitan nuestra sociedad actual? Sin embargo, esto no implica la negación de un necesario análisis desde las mujeres, ya que desde la mirada feminista debe hablarse de esta categoría, sino que se propone además colocar otros sujetos referentes.

Este artículo se propone reflexionar sobre los vacíos/desafíos en las políticas dirigidas a las mujeres y otras identidades, como travestis, transexuales, gays, lesbianas, trabajadoras sexuales. Sin embargo, no se incorpora con la suficiente profundidad el análisis de políticas dirigidas a otros actores sociales donde las múltiples identidades están presentes. Son las y los *expulsados del orden social*, donde las personas con otras orientaciones sexuales e identidades de género están presentes; indígenas, niñez y adolescencia, discapacitados, población afro paraguaya, PVVS (personas que viven con VIH y Sida) o quienes están en contexto de encierro.

### **La escenografía de las políticas de género, cuerpos, orientaciones sexuales e identidades de género antes de abril de 2008.**

Algunas resquebrajadas paredes del microcentro todavía sostienen un viejo afiche casi ilegible. Con cierto esfuerzo es posible leer: “No vote a la bestia”. Fueron las rezagadas pegatinas de afiches de una frenética ofensiva contra la posible victoria de

<sup>3</sup> “[...] la escenografía que hace posible la representación como se la define en filosofía, esto es, la arquitectura de su teatro, su encuadre en el espacio y en el tiempo, su organización geométrica, sus elementos accesorios, su actores, las posiciones respectivas de éstos, sus diálogos, en realidad sus relaciones trágicas, sin pasar por alto el espejo las más de las veces oculto, que permite al logo, al sujeto, duplicarse, reflejarse”. Luce Irigaray, *The Power of Discourse*. Citado en *Cuerpos que importan*, p. 53.

<sup>4</sup> Se habla de un sistema binario en la sociedad, cuando las categorías utilizadas son las de hombres y mujeres negando otras identidades.

<sup>5</sup> La heteronormatividad se refiere a la construcción de una sexualidad donde lo “aceptable y normal” es ser heterosexual, excluyendo e imponiendo medidas disciplinarias simbólicas y reales a quienes asumen otras identidades, sexualidades y cuerpos.

<sup>6</sup> “La subjetividad entendida como una ondulación del campo, un encurvamiento desacelerado, como un pliegue de las fuerzas del afuera, como una invaginación mediante la cual se crea un interior”. Pelbart, Peter Pál. 2009. *Filosofía de la deserción: nihilismo, locura y comunidad*. (Buenos Aires. Tinta Limón) p. 78.

Fernando Lugo en la última fase de la campaña electoral en abril de 2008. Lugo era considerado el Anticristo para ciertos sectores retardatarios, varios de ellos ligados a la Iglesia conservadora.

En contraposición todavía resuenan ciertas frases históricas, por lo ofensivas, de Duarte Frutos<sup>7</sup>: “La Alianza Patética (Patriótica) integran pa'ikue, liberales, comunistas, homosexuales, heterosexuales y ateos”, dice Nicanor. Les llama “*moñái*” (*monstruo*). No menos célebre fueron sus frases sobre el “apatukamiento”<sup>8</sup>. Las referencias sirven para iniciar el análisis del lugar que ocupaban los cuerpos, las orientaciones sexuales e identidades de género en el tiempo /espacio del gobierno del Partido Colorado. Las alusiones sobre las mujeres, los homosexuales y todo sujeto diferente<sup>9</sup> se daban en un contexto de dominio heteropatriarcal, machista y clasista.

La sociedad civil, a través de acciones de organizaciones de mujeres, feministas, activistas del movimiento gay lésbico y sociales, confrontaba ideas atávicas machistas, homofóbicas y lesbofóbicas. Era difícil escuchar voces discordantes de mujeres que formaban parte de instancias gubernamentales en esos momentos.

En la noche del 20 de abril, Blanca Ovelar ofrece una imagen simbólica reveladora del lugar que ocupan las mujeres en el Partido Colorado<sup>10</sup>. Sola, asume públicamente la victoria de Lugo.

Un nuevo espacio-tiempo se configuraba en el Paraguay, con disputas que confrontarían ideas hegemónicas a lo largo del primer año de Gobierno Lugo. ¿Qué lugar ocuparían las nuevas identidades y subjetividades en ese campo en disputa?

<sup>7</sup> ABC Digital. Lunes 10 de marzo del 2008. Sección Política. Consultado el 17 de diciembre de 2009.

<sup>8</sup> En un acto realizado junto a la Ministra de Acción Social Judith Ansdraschko, el entonces Presidente de la República del Paraguay Nicanor Duarte Frutos expreso: “Hetáma anga ko ojeapatuka chupe” (mucho ya se le golpeó). “Pero lo mitã ko ndo apatukái chupe la otra cósa” (pero los muchachos no le golpean en la otra cosa).

<sup>9</sup> Entendido lo diferente como el reconocimiento de nuevas subjetividades en la sociedad tales como las lésbicas, gays, trans.

<sup>10</sup> Un Partido tradicional como el Colorado ubica a las mujeres en lugares privilegiados mientras tienen poder de convocatoria o puedan utilizarlas, como fue la apuesta por una candidata mujer que permitiera la continuidad en el poder.

## **Las mujeres en la política del Gobierno Lugo. Los pliegues que se entreabren.**

Sin duda uno de los avances de esta nueva gestión gubernamental, es la designación en Instituciones del Poder Ejecutivo, de mujeres reconocidas por su militancia social y feminista. Tal como expresa Bareiro, “Si bien personas que fueron nombradas como ministras son militantes de algunas de esas agrupaciones, no pueden considerarse como la base del gabinete. Al frente de los ministerios, Lugo nombró mayoritariamente a integrantes de los partidos tradicionales, incluso algunos ya habían sido ministros de gobiernos colorados”<sup>11</sup>. Sin embargo, uno de los pliegues que se reconoce en la nueva gestión, es el significativo nombramiento de mujeres tales como Esperanza Martínez, Ministra de Salud, y de feministas en Secretarías con rango Ministerial, Gloria Rubín en la Secretaría de la Mujer y Lilian Soto en la Secretaría de la Función Pública. Cabe resaltar que estas dos designaciones fueron cuestionadas por sectores fundamentalistas de la Iglesia Católica.

Las otras mujeres destacadas en el Gabinete del Poder Ejecutivo son: Liz Torres al frente de la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, Karina Rodríguez como Vice Ministra de la Juventud. Ninguna de dichas Secretarías ha visibilizado la incorporación de políticas para personas con otras orientaciones sexuales e identidades de géneros.

La Ministra de Salud, Esperanza Martínez, es la figura que aparece en los primeros lugares por la gestión realizada al frente de dicha cartera. Sin duda el progresivo avance en la gratuidad de los servicios de salud, es una de las áreas reconocidas y le confiere un gran apoyo a su mandato<sup>12</sup>. Aún así, es inevitable puntualizar que la población paraguaya asentada en lugares inaccesibles y

---

<sup>11</sup> Bareiro, Line (2008) “Alternancia política democrática ¡Por fin! El cambio posible” en: Codehupy, *Derechos humanos en Paraguay 2008*. (Asunción: Codehupy) pp. 13 - 30.

<sup>12</sup> La Directora General de Atención Primaria de la Salud (APS), Dra. Carmen Gómez, señaló que “Nos propusimos instalar unas 150 unidades, pero cerramos el año 2009 completando 179 equipos, en 97 distritos de las 18 Regiones Sanitarias del país, y para nosotros es todo un logro”. [www.mspbs.gov.py](http://www.mspbs.gov.py). Consultado el 28 – 12 – 09.

alejados de centros urbanos, aún no cuentan con las condiciones adecuadas para que sus derechos de acceso a la salud sean garantizados.

Con relación a la mortalidad materna, si bien desde este año se implementa el nuevo Plan Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2009/2013, es necesario que el énfasis en el acceso a los derechos sexuales y reproductivos se asiente no sólo en la calidad y calidez de los servicios, sino en el acceso a la educación e información.

En este sentido, la ofensiva fundamentalista de sectores de la Iglesia, incidentó las Audiencias Públicas vinculadas al Proyecto de Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno Perinatal<sup>13</sup>. En la última Audiencia<sup>14</sup>, realizada en el Centro de Arte de la Ciudad de Encarnación, se generaron agresiones físicas hacia activistas de los derechos humanos y de las mujeres. Sectores fundamentalistas levantaron voces con el perimido discurso pro-vida, sugiriendo que dicho Anteproyecto de Ley incitaría la unión homosexual y la realización de abortos<sup>15</sup>. Es sorprendente que ciertos sectores todavía utilicen la manipulación informativa frente a posiciones políticas divergentes.

Con las modificaciones del Código Penal (Ley 3440/08 que entró en vigencia en junio de 2009), el Estado y sus instituciones patriarcales siguen regulando sobre los cuerpos de las mujeres, ya que la penalización del aborto no sólo continúa vigente sino que se introduce la palabra “feto”. Tal como analiza Moragas<sup>16</sup>, “Al ser considerado el embrión como feto y siendo aborto el acto de “matar a un feto”, y llevado este razonamiento al extremo, sería aborto el hecho de desechar óvulos fecundados in vitro cuando no sean utilizados. Este razonamiento que puede parecer absurdo,

---

<sup>13</sup> Presentada por el Senador Carlos Filizzola en agosto de 2008.

<sup>14</sup> Mirian Jure, miembro de la Asociación por la Familia arrebató a la moderadora, Isolina Centeno, la lista de oradores para destrozarla. Posteriormente la misma persona golpeó con un micrófono a Romina Báez, de la Radio Comunitaria Ciudad Nueva.

<sup>15</sup> En el Anteproyecto no se hace alusión alguna a la legalización del derecho al aborto.

<sup>16</sup> En Penalización del Aborto: El nuevo tipo penal a partir de las modificaciones del año 2008. Abog. Mirtha Moragas Mereles. En [www.informativomujerdigital.org.py](http://www.informativomujerdigital.org.py), Consultado el 30 -12 - 2009.

podría abrir la puerta para reacciones fundamentalistas que intenten prohibir las pastillas anticonceptivas de emergencia y otros métodos anticonceptivos”. La eliminación del “interés de salvar el honor” como causal atenuante de las penas, fue considerado un avance en la nueva Ley.

La Ministra de la Mujer, Gloria Rubín, feminista y defensora pública del derecho al aborto, fue duramente criticada antes de su designación. Vinculada a una institución que lucha contra la violencia hacia la mujer, antes de ocupar el cargo desata la polémica al firmar y criticar un pronunciamiento público donde se repudia la presencia de Daniel Ortega, Presidente de Nicaragua, en el acto de asunción al cargo del Presidente Fernando Lugo<sup>17</sup>.

En esta nueva gestión de la Secretaría de la Mujer, son casi invisibles los avances realizados al frente de dicha Institución<sup>18</sup>. Si bien se reconoce que dicha instancia es rectora y no implementa políticas, lo menos que se esperaba era una dinámica y fuerte articulación con organizaciones feministas, de mujeres, de derechos LGTB<sup>19</sup>.

La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) implementa programas y proyectos dirigidos a sectores vulnerabilizados en sus derechos, donde muchas de las personas que son parte de dichas iniciativas, son niñas y mujeres que asumen la jefatura familiar; pero no se explicita un análisis de la situación con relación a los géneros o estadísticas que develen que los Programas implementados promueven acciones afirmativas dirigidas a las mujeres y a las niñas.

En esta nueva gestión, se destacan acciones dirigidas a sectores sociales nunca antes reconocidos como sujetos de políticas

---

<sup>17</sup> Daniel Ortega fue acusado de violar sistemáticamente a su hijastra Zoilamérica Narváez durante al menos 20 años. El revuelo causado por el posicionamiento generó que Ortega desistiera de asistir al acto.

<sup>18</sup> Se reconoce la implementación del Albergue para víctimas de la trata de personas y la construcción de un Albergue para mujeres víctimas de violencia.

<sup>19</sup> Algo que se puede entrever en los pliegos del Gobierno Lugo es la apertura de la Ministra Rubin a la propuesta de Aireana, grupo por los derechos de las lesbianas, de incorporarlas en el Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2008–2017. También la incorporación de afiches por los derechos de las lesbianas en dicha dependencia gubernamental.

públicas. Es el caso de la niñez en situación de calle. Dicha incorporación, no se puede desprender del hecho de que la actual Ministra de la Niñez, Liz Torres, ha desarrollado una comprometida actividad con este sector.

Titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP) con rango Ministerial, la activista política y feminista Lilian Soto, reconoce que “uno de los desafíos más importantes en la gestión al frente de dicha cartera, es transformar la cultura política instalada en el funcionariado público”<sup>20</sup>. De la gestión de la SFP sobresale un diagnóstico de partida donde se releva el alto porcentaje de funcionarias/os que ganan menos del salario mínimo, y el acoso sexual como problemática que afecta a las mujeres.

Esta Institución ha publicado una Guía para Prácticas Inclusivas y No Discriminatorias en la Función Pública<sup>21</sup>, que constituye un desafío importante para transitar el camino de transformar actitudes y prácticas discriminatorias cotidianas del y hacia las y los servidores públicos.

Diana Serafini, conocida activista de los derechos de las mujeres, designada como Vice Ministra para la Gestión Educativa en el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) fue recibida con aprobación y expectativas relacionadas al mejoramiento de la calidad de la educación, a la dinamización del PRIOME (Programa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en la Educación)<sup>22</sup> y la incorporación en la agenda educativa, de temas necesarios para una educación no discriminatoria. Todavía no se tienen

---

<sup>20</sup> Notas de la autora recuperadas de la exposición de la Ministra Lilian Soto en Conversatorio: “Mujeres en el Gobierno: Logros, Metas y Desafíos”. Organizado por Mujeres por la Democracia. MxD. 02 de diciembre de 2009. Hotel del Paraguay.

<sup>21</sup> En dicha publicación se explicita que “Los factores de género, etnia, raza, opción e identidad sexual, discapacidad, recursos económicos, procedencia, lengua, afiliación política, preferencia religiosa, estado de salud, han sido y continúan siendo, sustrato de normativas, actitudes y prácticas que tienen como resultado el menor goce de derechos de personas integrantes de diversos colectivos de nuestra sociedad. Y ello sucede tanto al interior de las instituciones públicas –en sus manejos internos– como en los servicios que éstas deben brindar”. Guía para Prácticas Inclusivas y no Discriminatorias en la Función Pública. Secretaría de la Función Pública, Presidencia de la República del Paraguay. 2009. p. 6.

<sup>22</sup> Hasta la fecha se tiene información de un Convenio firmado entre el MEC, el ISE (Instituto Superior de Educación) y la Secretaria de la Mujer, para la inclusión del tema género en la formación docente inicial y en servicio. En [www.ise.edu.py](http://www.ise.edu.py). Consultado el 26 – 12– 09.

señales de la incorporación efectiva de una política de género en la educación.

Una de las razones de la expulsión de niños y adolescentes del sistema educativo formal, son las actitudes y prácticas discriminatorias y excluyentes, por orientaciones sexuales e identidades de género. Muchas de las actitudes que son necesarias deconstruir en el ámbito educativo formal, están basadas en patrones heteronormativos que limitan cualquier expresión que transgreda los modelos tradicionalmente considerados femeninos o masculinos. Junto al sexismo, la homofobia y la lesbofobia son tareas pendientes que se deben incorporar en el marco de la nueva gestión para una educación incluyente y de calidad.

### **Las múltiples paternidades de Lugo: entre la algarabía y el silencio**

En el mes de abril de 2009, un secreto a voces es colocado en los medios de comunicación, a la opinión pública y en boca de la ciudadanía: Lugo tiene un hijo. Viviana Carrillo realiza la primera denuncia en busca del reconocimiento de paternidad para su hijo, luego aparecerán Benigna Leguizamón y Hortensia Morán. Después de unos días de vacilaciones, el presidente Lugo reconoce la paternidad del niño con Viviana Carrillo.

Liz Torres y Gloria Rubin ofrecen una postura pública de que Lugo debe esclarecer los casos, garantizando el derecho a la identidad del niño y la niña. Sin embargo el presidente se niega a la realización del ADN en los otros casos.

Se desenlaza la algarabía. Por un lado, los casos de paternidad del presidente desnudan la hipocresía y doble moral de la Iglesia Católica. No es ni será el único representante de la Iglesia que mantenga relaciones con mujeres o con personas con otras orientaciones sexuales e identidades de género. Son múltiples los casos denunciados y otros muchos más los silenciados, donde sacerdotes están involucrados en delitos contra la autonomía sexual incluso de niñas, niños y adolescentes.

Devela también la irresponsabilidad en las vivencias sexuales. Fernando Lugo era un hombre con deseos calificados como pecado, por la Institución en la que fue investido Monseñor. No le importó desobedecer esta norma, pero sí paradójicamente y con las consecuencias del caso, cumple a cabalidad otro de los mandatos de la Santa Iglesia Católica, no usar condón. No por acatamiento de dicho mandato, sino que al igual que otros hombres con fuerte dosis de machismo, se niegan a usar protección, “porque son machos y con el condón se siente diferente”

La vivencia irresponsable de la sexualidad masculina, así como el elevado porcentaje de niñas y niños no reconocidos por sus progenitores, es el otro drama que se devela. Si bien los casos de solicitud de reconocimiento de filiación se han elevado en el Paraguay, es perentoria la implementación de una campaña masiva sobre la paternidad y sexualidad responsable.

Desde el silencio y la quietud se puede analizar la postura pública asumida por organizaciones de mujeres y feministas. No se ha tenido una reacción con la suficiente celeridad frente a los primeros casos. La discusión era si con una postura política de exigencia del cumplimiento o de crítica hacia el presidente Lugo se hacía el juego a la derecha, que esgrimía entre otros argumentos, las paternidades del mandatario para impulsar el juicio político. También se colocaba en la balanza, si de alguna manera esto generaba reacciones negativas hacia compañeras feministas que formaban parte del gobierno, desconociendo que posturas críticas y coherentes son las que sostienen incipientes avances de las mismas en los espacios que estaban ocupando.

El feminismo ha colocado en el centro de su propuesta, la coherencia entre lo privado y lo público. La politización de acciones realizadas en el ámbito privado ha sido un eje central en las demandas de las luchas del movimiento feminista y de mujeres. No se hace juego a la derecha ni a la izquierda eludiendo o posicionándose tardíamente frente a actos que constituyen violaciones de derechos.

Es importante en este nuevo espacio-tiempo mantener la mirada crítica y sostener posturas radicales y firmes. ¿De qué otra manera



se podrá lograr *una inclusión radical y construir nuevos significantes políticos?*

### **Los desafíos fundantes para una transformación radical de las relaciones y prácticas sociales**

Del análisis realizado se pueden entrever algunos pliegues que se abren en esta nueva realidad paraguaya. También muchas ausencias y vacíos.

Algunas dificultades para el avance son externas al Poder Ejecutivo y están relacionadas a la composición del Parlamento. Anteproyectos de Ley que permitirían un avance para la ejecución de políticas de géneros han sido trabados por sectores fundamentalistas con alta incidencia en el Poder Legislativo.

Pero desde una mirada de transformación radical, la conclusión a la que podemos llegar es que esperamos más del gobierno Lugo en la construcción de un proyecto democrático distinto al del Partido Colorado. Muchas de las iniciativas de instancias ligadas al Ejecutivo transitan por caminos equívocos con pequeños gestos simbólicos, importantes, es cierto, pero insuficientes.

Frente a ofensivas fundamentalistas ¿por qué no se escuchan desde referentes del gobierno Lugo voces más fuertes que coloquen, aunque sea discursivamente, otras posturas, más cercanas a las levantadas por organizaciones sociales de derechos de las mujeres, feministas, lésbicos? Sólo de esa forma podremos construir un mapa político que avance desde el modelo democrático actual que tenemos, hacia una democracia radical donde la clase, los géneros, la raza, la etnia pueden construir significantes políticos que transformen el orden simbólico.

La disputa contrahegemónica se da también colocando en el mismo plano y con la misma importancia la Reforma Agraria, el debate sobre el derecho al aborto, políticas reproductivas, acciones afirmativas dirigidas a personas con otras orientaciones sexuales e identidades de género como las trans, las lesbianas, los gays, travestis, mujeres trabajadoras sexuales.

Los Ministerios, más allá de las limitaciones presupuestarias, deben y pueden colocar en el centro de sus intereses, políticas específicas dirigidas a las nuevas subjetividades que emergen. En el Ministerio de Salud no existe atención diferenciada para mujeres con otras orientaciones sexuales o identidades de géneros.

En el Ministerio de Educación, un paso ineludible es promover el Marco Rector Pedagógico para la Afectividad y la Sexualidad<sup>23</sup>, construido en forma conjunta por organizaciones de la Sociedad Civil y del Estado.

La Secretaría de la Mujer debe encarar con mayor rigor la lucha contra la violencia hacia las mujeres, generando espacios de articulación y diálogo y fortaleciendo las iniciativas de organizaciones de la sociedad civil.

Si se abren pliegues en este Gobierno, es potencialmente posible abrir senderos para políticas que confronten la familia tradicional, la homofobia, la lesbofobia, las vivencias sexuales y paternidades irresponsables, la maternidad impuesta, el derecho al aborto. Estas demandas son tan primordiales como una Reforma Agraria que incluya a mujeres como sujetas plenas de derecho, o la creación de nuevas fuentes de empleo para jóvenes.

Otro vacío, donde se visualizan muchos desafíos, son las políticas dirigidas a los pueblos indígenas en general y a las mujeres indígenas en particular. La titular del INDI ha sido manoseada<sup>24</sup> innecesariamente. Urgen políticas que permitan reconocer a los pueblos indígenas con todos sus derechos, respetando su cosmovisión.

Aún incipiente, son las acciones dirigidas a un sector poco visualizado como lo es el afroparaguayo.

---

<sup>23</sup> El Marco Rector Pedagógico está basado en principios de no discriminación, incluyendo la discriminación por orientación sexual e identidades de género. La posible implementación de dicha propuesta generó debates entre activistas de los derechos LGTB y sectores fundamentalistas.

<sup>24</sup> Fue evidente el manejo incorrecto y el mal trato de Margarita Mbywangi en su destitución del INDI. La ausencia durante varios meses, de un/a titular al frente del mismo, desnuda la postura poco acertada con relación a los pueblos indígenas.

Las organizaciones, los movimientos sociales, se constituyen en aliados esenciales en la profundización de la democracia. Alianzas que construyen, sostienen y aportan desde una postura dialógica crítica, para forzar los pliegues que se entreabren.

“La democracia se profundiza construyendo un proyecto liberador, emancipatorio, popular, con la participación de esa amplia tonalidad de sujetos y sujetas. Son pueblo las campesinas, indígenas y las obreras. Los obreros, los sin tierras y sin techos. Pero, decir pueblo también implica reconocer otras identidades como son las lésbicas, las travestis, transexuales, bisexuales, las que están en transición, las heterosexuales, las trabajadoras sexuales, gays, las trabajadoras domésticas, las y los que no quieren ni desean nombrarse en algunas de estas posibles identidades”<sup>25</sup>

*La radicalidad de la propuesta problematiza entre otros puntos el cuestionamiento de la familia tradicional, institución donde se enclava y fortalecen modelos binarios de mujer /hombre, negando otras formas identitarias que han existido siempre y declarando anormales<sup>26</sup> a quienes deseen construirse a sí mismos/as desde otros cuerpos.*

Este nuevo espacio y tiempo político exige disputa y confrontación a las posiciones políticas de sectores conservadores y fundamentalistas. Las posiciones políticas de estos sectores se ahondan en actos violentos cuando se trata de controlar, *vigilar* y *castigar* los cuerpos de mujeres, trans, bi, gays, lésbicas o travestis.

¿Se debe sostener este nuevo Gobierno? Sí. ¿Apostar a su permanencia y profundización en lo posible hacia una democracia participativa? También. Toda vez que los pliegues permitan vislumbrar posibilidades de avances en el horizonte político. Sin perder de vista que el horizonte político también se erige en oposición a modelos, acciones y medidas dominantes, impuestas por quienes consideramos como aliados en la construcción de un proyecto emancipador. Aunque sea el gobierno Lugo.

<sup>25</sup> En FRIDAS en la semana de lucha de la izquierda. Elizabeth Duré. En [www.informativomujerdigital.org.py](http://www.informativomujerdigital.org.py), Consultado el 27-12 - 2009.

<sup>26</sup> Con referencia al artículo de Gustavo Olmedo: “Educación y homosexualidad”. Lunes 16 de agosto. Diario Última Hora. Asunción – Paraguay.

# El gobierno de Lugo frente a la cuestión indígena

Oscar Ayala Amarilla\*

## Contexto y desafíos para un nuevo gobierno

La Encuesta de Hogares Indígenas (EHI 2008) de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGECC), caracteriza las condiciones de vida en las que se desenvuelven los indígenas<sup>1</sup>. Esta encuesta arroja como datos, que la población estimativa indígena es de 108.803 personas, que habitan, en su mayoría, 603 comunidades. Representan, aproximadamente, el 2% de la población. Se registran 20 pueblos indígenas, pertenecientes a 5 familias lingüísticas diferentes<sup>2</sup>.

La población originaria de nuestro país afronta situaciones degradantes de vida. Sobreviven en la extrema pobreza, característica unificadora de las condiciones en la que deben desenvolverse. La principal razón de ello, es la falta de tierra propia en extensión y calidad suficiente, así como la privación de uso de los recursos naturales para su subsistencia, la imposibilidad de llevar adelante propuestas de desarrollo y la pérdida gradual de su cultura. La falta de tierra también contribuye al deterioro de la satisfacción de otros derechos económicos, sociales y culturales.

---

\* Abogado, Coordinador Ejecutivo de la ONG Tierraviva

<sup>1</sup> <http://www.dgeec.gov.py/>

<sup>2</sup> Los Guaraní (Aché, Avá Guaraní, Mbya, Pai Tavytera, Guaraní Ñandeva, Guaraní Occidental); los Lengua Maskoy (Toba Maskoy, Enlhet Norte, Enxet Sur, Sanapaná, Toba, Angaité, Guaná); los Mataco Mataguayo (Nivaclé, Maká, Manjui); los Zamuco (Ayoreo, Yvytoso, Tomárahó); los Guaicurú (Toba Qom).

Lo anterior, sumado a la ausencia de políticas públicas o la ineficacia de las implementadas, contribuyen a elevados índices de mortalidad y la migración de grupos indígenas a las ciudades.

Las causas de esta migración son atribuidas al modelo económico, basado en la agricultura mecanizada destinada al monocultivo de la soja, principalmente, así como de otras oleaginosas. La soja en la región Oriental, así como la ganadería en el Chaco, se han expandido sobre tierras que tradicionalmente han sido hábitat de comunidades que hoy se ven desplazadas hacia las ciudades, ante la falta de protección en sus derechos de propiedad y posesión de sus tierras, la destrucción de su patrimonio forestal y la elevada contaminación, producto del uso intensivo de agroquímicos.

A este fenómeno, en los últimos años se han sumado las adversidades climáticas, consistentes en ciclos de repetición casi regular de largas e intensas sequías e inundaciones, que no han tenido como respuesta, políticas de atención acordes a las exigencias que impone la alta vulnerabilidad a estos eventos de las comunidades.

La marginación y la casi nula protección en sus derechos, ha sido una preocupación constante de distintos organismos internacionales de derechos humanos. Una prueba de ello es que el Paraguay es uno de los pocos países en la región con sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pronunciadas en 2005 y 2006 a favor de dos comunidades del Pueblo Enxet, a partir de las cuales se le ha impuesto, entre otras, como medida de reparación principal para las víctimas, la restitución de sus tierras tradicionales, sin que se hayan dado pasos sustantivos tendientes al cumplimiento pleno de las mismas, pese al plazo razonable de tres años que otorgó el tribunal para dicho cometido.

Acaso éste sea uno de los principales desafíos del gobierno de Lugo, principalmente, de cara a la comunidad internacional en materia de derechos humanos. El cumplimiento de estos fallos, es sin duda, uno de los principales indicadores que serán tenidos en cuenta para ponderar la real voluntad gubernamental en la

solución de las demandas territoriales de larga data que promueven las comunidades indígenas en el Paraguay.

Por otro lado, las tareas que el gobierno tiene para enfrentar áreas usualmente sensibles, como en educación, no son para nada menores. Según el estudio de la DGEEyC, la tasa de analfabetismo general en el Paraguay es de 5.4 %, mientras que entre los indígenas es del 38.9%, lo que equivale a decir que 4 de cada 10 personas no sabe leer ni escribir en las distintas comunidades.

En cuanto a la salud, el desamparo es casi total. Siguiendo con los datos oficiales ya señalados, el 87.8% no cuenta con seguro médico y la cobertura de los servicios públicos, especialmente en el Chaco, es casi inexistente. Los únicos hospitales que cuentan con alguna capacidad de atención especializada en esa parte del país, están en las cabeceras departamentales de la región Occidental, mientras la población originaria está dispersa a lo largo de bastas zonas, generalmente sin vías de comunicación de todo tiempo, con lo que se torna particularmente difícil, cuando no imposible, la evacuación de enfermos, por ejemplo.

La cuestión indígena ha sido pocas veces abordada con tanto énfasis en el discurso político –al menos en su dimensión electoral– como lo fue en la pasada contienda proselitista de la cual salió ganadora la actual conducción gubernamental encabezada por el presidente Fernando Lugo el 20 de abril de 2009.

En resumidas cuentas, los pueblos indígenas, a cuyo abandono y miseria quizás mucha gente del Paraguay se ha acostumbrado, constituyen la herencia trágica del modelo económico agroexportador y ganadero desarrollado a partir de la apropiación de las mejores tierras agrícolas y de pastoreo, otrora áreas de ocupación y dominio ancestral de las comunidades indígenas. Los desalojos y desplazamientos forzosos provocados por ese modelo excluyente, así como la privación del derecho a un ambiente sano y a la misma vida, como consecuencia de la fumigación indiscriminada en extensas áreas habitadas por familias de distintas etnias, constituyen los ejes de una aguda problemática que debe ser encarada con una agenda pública que adquiera la entidad de política de Estado en corto, mediano y largo plazo.

## **Ahora bien ¿qué ha pasado luego del 20 de abril?**

Con el nuevo gobierno, indudablemente, las esperanzas de mejores días para los pueblos indígenas crecieron al amparo del discurso oficial y las expectativas se hicieron muchas. La constante inclusión y repetición de las preocupaciones en la materia, formuladas por el presidente Lugo, potenciaron la expectativa de uno de los sectores históricamente más postergados de nuestro país.

Precedidos de este panegírico, luego llegaron las acciones de gobierno, empezando por la designación –por primera vez en la historia- de una persona perteneciente a un pueblo indígena en la presidencia del INDI; aquí cabe recordar que fue el último cargo en ser designado y el único por el cual los dirigentes políticos que reclamaban más espacio en el nuevo gobierno, mostraron nulo interés, como señal tal vez, de menosprecio hacia sus funciones.

El experimento, no funcionó. Lugo había cometido el error de adjudicar al INDI un rol que no tiene, el de ser un ente de representación popular, para el caso, de representación de los indígenas.

A esta designación, de escaso consenso entre las organizaciones indígenas, siguieron otras cuatro presidencias, demostrando la pobre estabilidad y la conflictividad que supone la administración del ente indigenista, especialmente, cuando las decisiones son inconsultas y se adoptan por fuera de la debida comprensión sobre la consulta y participación de los interesados en este caso.

Justamente, y una vez más, desde el discurso oficial se habló mucho sobre la participación, se generó incluso todo un debate sobre la llamada “democracia participativa vs. democracia representativa”, pero muy poco se hizo al respecto para favorecer una participación real de los indígenas. Todo este tema, hasta el momento, no pasó del discurso.

## **Democracia participativa y pueblos indígenas**

Un ejemplo de cómo se ha frustrado la participación democrática indígena, por la propia impericia del Poder Ejecutivo, se infiere al observar el desarrollo de los acontecimientos que han seguido al anuncio del “Congreso Indígena”, convocado pero no reconocido por el presidente de la república, que ha llevado a una de las más prolongadas crisis institucionales del INDI. Este ente ha enfrentado el descontento masivo de indígenas a lo largo de sus últimas cuatro presidencias, extremo que parece no haber sido una lección suficiente para que desde las esferas gubernamentales se apueste a la institucionalidad y el respeto de la ley, avanzando en una meditada creación de mecanismos de consulta que puedan garantizar el derecho a participar de los pueblos indígenas y sus organizaciones.

Como se dijera precedentemente, los pueblos indígenas son sujetos colectivos y como tales, tienen derechos específicos a ejercer, entre otros, el derecho a la participación, que debe ser considerado bajo el principio de la autodeterminación. La pretensión de incorporarlos al Estado a partir de un “consejo de etnias”, otro de los ensayos verificados durante el período que se informa, no es más que el resultado de una visión corporativa, destinada a menoscabar este principio, tal como se planteó, por ejemplo, durante la gestión del entonces ministro de Educación y Cultura, Horacio Galeano Perrone.

El Paraguay, pese a ser Estado parte del C169 y siendo éste el principal instrumento de derecho internacional en la materia, una vez más, lo dejó de observar y aplicar, lo que resulta paradójico en el marco de la gestión gubernamental de una conducción política que se reivindica progresista y que proclama los derechos de los excluidos, especialmente cuando las medidas que se esperan, están en sus manos tomarla, sin mayor interferencia por una eventual colisión entre poderes del Estado.

### **El congreso indígena: un experimento estéril**

Una manifestación del carácter vacío del discurso de participación y promoción de los derechos de los pueblos indígenas, arranca



con mayor notoriedad *a posteriori* de la decisión presidencial de destituir del cargo de presidenta a Margarita Mbywângi y la convocatoria a los líderes de las comunidades indígenas para “elegir a sus autoridades que los representen y someter al Poder Ejecutivo dicha decisión” (cf. Decreto 1132 del 19 de abril de 2008).

Esta directriz gubernamental, seguida y explicitada aún más el 30 de diciembre de 2008 por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC)<sup>3</sup>, condujo a un proselitismo exacerbado en torno a varias candidaturas, ahondando la división en el seno del movimiento indígena, con su saldo de exclusiones y enfrentamientos entre distintos grupos, situación que persiste al cierre del presente reporte.

Las manifestaciones y reclamos que se escucharon en torno al congreso indígena y la “candidatura” de Erasmo Pintos, electo y propuesto por un sector indígena para la presidencia del INDI, es la mejor muestra de la distorsión generada por un debate, errado en su planteamiento desde el principio, y desaprensivamente instalado por el propio gobierno. El presidente Lugo, que parece haber advertido, ya por el camino, que el resultado de la disputa entre grupos indígenas por imponer una candidatura sobre otra, no era lo que se esperaba, decidió desconocer la decisión de algunos líderes auto convocados.

Esta triste experiencia no fue revisada, reconocida ni rectificada públicamente, ni ante los líderes indígenas ni ante la opinión pública en general. Pese a las advertencias señaladas por especialistas de la sociedad civil y de muchas organizaciones indígenas que no se prestaron a este manoseo, el desafortunado capítulo abierto en torno al *congreso indígena*, no adquirió, siquiera, el carácter aleccionador de lo que *no hay que hacer* para poder mejorar en el futuro.

---

<sup>3</sup> Cf. Comunicado del MEC, del 30 de noviembre 2008: “[...] el Ministro de Educación y Cultura, Dr. Horacio Galeano Perrone, por mandato del Señor Presidente de la República Don Fernando Lugo, ha integrado una comisión técnica con el fin de facilitar la organización del Aty Guazú (Asamblea de la Comunidad Indígena) donde se han de tratar las principales problemáticas que afectan a los pueblos originarios del Paraguay, siendo una de ellas la elección de autoridades del INDI (Presidencia y Consejo), así como la relación entre los pueblos indígenas y el Estado, el cambio cultural y otros temas que serán acordados por los mismos participantes”.

## Políticas sociales

El esfuerzo más visible de parte del Estado para la atención del sector, fue la creación del Programa Nacional de Atención a los Pueblos Indígenas (Pronapi), creado por Decreto 19545 del 30 de abril de 2009, conformado por ministerios del Poder Ejecutivo y bajo la coordinación del INDI, con un tiempo de duración de dieciocho meses. Aspira a sentar las bases de una consulta y diálogo de carácter permanente con los pueblos indígenas, de forma a culminar con un encuentro nacional de pueblos indígenas y el diseño de una política indígena y de mecanismos institucionales de atención integral.

El programa presenta tres fases: la primera, de emergencia y mitigación (iniciada incluso antes de la firma del decreto, de marzo a mayo de 2009); la segunda, de rehabilitación, dentro de la cual se plantea, entre otros, el aseguramiento de sus tierras, de junio a mayo de 2010; y la tercera, de institucionalización, entre junio y agosto de 2010. Si bien el Decreto fue firmado contemplando estos plazos, está planteado extender el período de mitigación durante ocho meses, y aun cuando debería estar ejecutándose la segunda fase del programa, en la práctica, se avanza sólo en la primera, y sin siquiera llegar a la totalidad de las comunidades indígenas, tal cual estaba previsto.

La Secretaría de Acción Social (SAS), como institución que conforma el programa, inició la fase de mitigación en las comunidades indígenas en la región Oriental, siendo la Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) quien asiste a las comunidades de la región Occidental y el Departamento Concepción (conforme a la Ley de Emergencia Nacional, 3730/09).

Otro proyecto destacable es el Proyecto de Desarrollo de Comunidades Indígenas del Paraguay, lanzado en septiembre de 2009, a cargo de la SAS en coordinación con el INDI, valiéndose de una donación del *Japan Social Development Fund*. Las comunidades beneficiarias serán las de Amambay, Presidente Hayes, Caaguazú y Canindeyú. Se destaca como de especial importancia, la focalización de la atención en la regularización de tierras, acceso a los servicios de educación, salud y vivienda, el

apoyo productivo en la generación de ingresos, las transferencias, la participación ciudadana y el acceso a la justicia. Con este proyecto se busca apuntalar la seguridad alimentaria y que las comunidades indígenas desarrollen capacidades propias de producción.

También destacable, con sus tropiezos, pero avanzando, es la gestión del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS), que lanzó la Política Nacional de Salud Indígena (convalidada por Resolución 653 del 7 de septiembre de 2009). La responsabilidad de su aplicación está a cargo de la Dirección General de Desarrollo de Servicios de Salud (DGDSS) y de la Dirección General de Atención Primaria de Salud (DGAPS). El seguimiento será realizado por la Dirección General de Asistencia a Grupos Vulnerables (DGAGV). Con esta política se busca la articulación de instituciones privadas y públicas, un enfoque intercultural, la formación de promotores y promotoras de salud indígenas y no indígenas, y el fortalecimiento de la medicina indígena, entre otros.

### **Emergencia permanente**

Ahora bien, más allá de los programas y proyectos citados más arriba, mencionados más por sus aspiraciones que por sus resultados, la situación de las comunidades indígenas, en general, sigue siendo de emergencia permanente: la falta de alimentos, ya sea por la degradación del medio ambiente donde viven, por la falta de tierras, por las condiciones climáticas adversas u otros factores, requieren una mayor atención y la implementación de planes de mayor envergadura.

Lo que hasta ahora se ha visto, no ha sido más que un asistencialismo duro, con entregas de alimentos con cierta regularidad, capaces en el mejor de los casos de evitar un estado de inanición prolongado, pero no de superar la desnutrición crónica y el hambre.

## **Generar consenso, promover la participación y proyectar el futuro**

Aunque no sea mucho lo que se pueda hacer, en términos estructurales, durante un mandato de cinco años como el actual, habiéndose ya perdido más de un año y medio; sin embargo, es mucho lo que se puede emprender y comenzar para sentar las bases de una política de estado hacia los Pueblos Indígenas.

En este orden de ideas, existen numerosas propuestas ya arrimadas al gobierno desde su asunción, por sectores principalmente de la sociedad civil, así como de las propias organizaciones indígenas que podrían perfectamente servir de hoja ruta.

Una de las propuestas como más atinadas y completas, es la que elaborara la Red de Entidades Privadas al Servicio de los Pueblos Indígenas, que ha logrado sintetizar en un documento las principales aspiraciones y apuestas para el sector, asumiendo que lo que se vaya a iniciar, debe inscribirse en el marco de un proceso que albergue medidas de corto, mediano y largo plazo, a ser desarrolladas por este gobierno, así como por los que vengan con posterioridad.

El Estado paraguayo cuenta con normativas<sup>4</sup>, convenios internacionales vigentes en la República y otros instrumentos<sup>5</sup>, que garantizan la aplicación del derecho colectivo de los Pueblos Indígenas en el Paraguay.

---

<sup>4</sup> Cap. V de la Constitución Nacional; Ley 904/81 "Estatuto de las Comunidades Indígenas"; Ley No. 234/93 que ratifica el Convenio 169 de la OIT; Convención Interamericana sobre Derechos Humanos en 1989; Protocolo Facultativo de la Convención Internacional contra la Tortura y otros Tratos o Penas, Crueles, Inhumanos o Degradantes, (ratificado por el la República en el 2005), Leyes para la Protección de Fronteras, Ley 253/93, que ratifica el Convenio sobre la Diversidad Biológica; Ley 352/94 Del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas; Ley 716/96 que Sanciona Delitos contra el Medio Ambiente; Ley 294/93 de Evaluación de Impacto Ambiental; Ley 251/93 que Ratifica el Convenio sobre el Cambio Climático, Ley 3239/07 de los Recursos Hídricos del Paraguay, entre otras.

<sup>5</sup> Política Ambiental Nacional del Paraguay (PAN), Política Nacional de los Recursos Hídricos (en proceso de formulación) y la Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Biodiversidad – ENPAB /Fase

Los tratados de derechos humanos, convenios e instrumentos de derecho internacional, en general, como es el caso del 169 de la OIT “Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, no están destinados únicamente a servir de complemento a la parte dogmática de la Constitución de la República, pues los mismos conllevan condicionamientos explícitos para el ejercicio del poder público, en cuanto a sus políticas y programas.

Entre las medidas urgentes que el Poder Ejecutivo debería encarar, está la creación de un mecanismo institucional que garantice la consulta a los pueblos indígenas. Es un paso indispensable para garantizar su participación y protagonismo en la definición de las prioridades de políticas, planes, programas y proyectos. La experiencia de este año y medio de mandato demuestra, que si no se consensúan directrices claras en la materia, avanzar será muy difícil.

Esta tarea requiere una gran capacidad de diálogo y concertación con las principales organizaciones indígenas, con quienes es necesario acordar la creación de ese mecanismo como paso previo al abordaje de las demandas indígenas en todos los ámbitos.

Para este cometido, el Estado cuenta, y debería adoptarlo en la práctica, sin más, con los estándares que fija el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, con el objeto de posibilitar el ejercicio pleno del derecho a la participación de los pueblos y comunidades indígenas organizados en la discusión de las políticas públicas y medidas gubernamentales que afecten al sector.

El otro tema, tal vez el crucial, que por algún lado es necesario empezar a trabajar lo antes posible, es la restitución de tierras y territorios y el reconocimiento de derechos de propiedad Colectiva.

Hasta ahora, el gobierno Lugo lo único que ha hecho es crear una instancia de coordinación para encarar la reforma agraria, para la atención del problema de las tierras de las familias campesinas, no indígenas.

La situación territorial de los pueblos indígenas sigue siendo materia pendiente del Estado paraguayo. Esta realidad supone,

todavía, la no restitución de tierras y territorios a muchas comunidades, produciéndose una constante violación a derechos básicos que hacen a la propia supervivencia en muchos casos. Conlleva la permanente contradicción de preceptos constitucionales.

En este sentido, un programa que busque encarar esta problemática, debería contener necesariamente la realización, entre otros, de un catastro nacional; la revisión y/o formulación de los planes de ordenamiento territorial y la adopción de una legislación que garantice procedimientos idóneos para la entrega y el aseguramiento de tierras a las comunidades beneficiarias, acorde a los derechos que el Estado está obligado a respetar, garantizar y satisfacer.

En el plano institucional, se impone como una tarea urgente el fortalecimiento técnico, presupuestario, administrativo y jerárquico del INDI como ente rector de la política para Pueblos Indígenas.

Otro tema sobre el cual es necesario operar con la mayor rapidez y que por su especificidad requiere de un apoyo altamente especializado, es el estado de indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial.

El Paraguay cuenta con pueblos indígenas en aislamiento en relación a otros grupos étnicos y a la sociedad nacional. Se desplazan en su territorio ancestral (por ejemplo los Totobiegosode en el Norte de la Región Occidental y los Mbya en la Región Oriental). El Estado no posee políticas específicas de protección a estos grupos indígenas.

Si los temas señalados de manera rápida precedentemente no se encararan, al menos para avanzar en una hoja de ruta que posteriormente pueda servir de guía a sucesivos gobiernos, los esfuerzos que en el campo social y de ayuda humanitaria que se están ejecutando en la actualidad, carecerán por completo de sentido y contribuirán únicamente a generar una mayor dependencia de las familias indígenas del Estado para su supervivencia, siendo esto absolutamente incompatible con la dignidad humana.



# La necesaria democratización de las comunicaciones

Diego Segovia\*

*El punto clave es que los medios electrónicos (incluidos no solo la televisión y la radio, sino todas las formas de comunicación, como los periódicos e Internet) se han convertido en el espacio privilegiado de la política...sin ellos no hay posibilidad de obtener o ejercer el poder.<sup>1</sup>*

## Introducción

A principios de la década de 1980 el Informe *Un solo mundo, voces múltiples*, encargado por la UNESCO a Sean McBride y varios especialistas en comunicación de distintos países, alertaba sobre el daño que la creciente concentración de la propiedad de los medios de comunicación podía ocasionar a los sistemas democráticos en todo el planeta. Diversas posturas fueron tomadas frente a las recomendaciones del Informe, e incluso éstas marcaron un punto de ruptura en las relaciones internacionales, propiciando la salida de los Estados Unidos del organismo.

A partir de entonces se acentuaría la discusión sobre el rol que deben (o no) cumplir los Estados para garantizar el acceso lo más igualitario posible a los medios de comunicación, de manera a fortalecer la participación democrática de todos los sectores internos de la sociedad y el diálogo intercultural.

---

\* Sociólogo. Docente del Instituto Superior de Estudios Humanísticos y Filosóficos. Investigador de la organización no gubernamental BASE Investigaciones Sociales.

<sup>1</sup> Manuel Castells. *La era de la Información: economía, sociedad y cultura*.



No era poca cosa lo que la tecnología había logrado en el campo de las comunicaciones en menos de dos siglos, permitiendo transmitir contenidos audiovisuales e interactuar entre los puntos más distantes del planeta en tiempo real. El *espacio vacío* en medio de la sociedad, dentro del cual se construyó la democracia (la plaza de la polis griega según Fernández Liria), podía, en teoría, por primera vez en la historia de la humanidad, incluir las voces y los oídos de todos los ciudadanos y ciudadanas del mundo. Ese espacio vacío podía construirse en el plano local, nacional o mundial. Pronto, sin embargo, la concentración capitalista de los medios de producción, vinculados íntimamente con los de comunicación, haría que el sueño de la democracia planetaria caiga por tierra.

Actualmente, un puñado de enormes conglomerados empresariales, principalmente norteamericanos, controla la mayor parte del entretenimiento y la información que circulan por el mundo, definiendo así las agendas políticas e incluso las últimas grandes guerras de principios de siglo. A pesar de que Internet vendría a democratizar, de alguna manera, el acceso a la información y la libertad de expresión, los mismos patrones de concentración que se dan en medios electrónicos más antiguos o impresos, tienden a reproducirse en la web, debido a la infraestructura para la producción de contenidos que tienen los grandes conglomerados.

En el Paraguay, los procesos tuvieron sus tiempos particulares debido a las coyunturas políticas. Luego del control férreo que la dictadura impuso sobre los canales de comunicación, ha quedado el campo abierto a la libre competencia de las empresas mediáticas. Del control monopólico del Estado, se ha pasado así al control oligopólico empresarial y, si bien esto ha hecho ganar a la libre expresión, en general, la cantidad de voces libres de expresarse en los medios, no ha aumentado de manera significativa.

Cabe pues preguntarse, en este mundo en el que los medios adquieren cada vez más poder, y en uno de los países que menor diversidad de medios y de líneas editoriales ofrece, con la cobertura de Internet más baja de la región ¿qué es lo que ha

hecho el gobierno de Fernando Lugo por contrarrestar la tendencia monopólica del control de los medios? O dicho de otra manera ¿qué ha hecho por la democratización de los medios? proceso indispensable para avanzar en la construcción de una sociedad incluyente, justa y soberana.

## **La victoria de Lugo y los medios**

Las discusiones sobre el poder que es realmente atribuible a los medios en la esfera política, son amplias, y todo apunta a que, obviamente, no es éste un poder absoluto y quizás ni siquiera preponderante, pero sí necesario. Es decir, un candidato puede no ganar las elecciones con la mejor estrategia mediática, pero si quiere ganar las elecciones debe estar en los medios. Sí puede afirmarse, sin embargo, que a menor diversidad de medios y, por tanto, a mayor concentración, corresponde mayor poder de incidir en la vida política de un país. Así como lo afirma Lahera: “En los países cuyos medios de comunicación representan un arco considerable de las posiciones sobre la agenda, es habitual que dichos medios no tengan una influencia decisiva en su conformación. Sin embargo, en los países donde los medios de comunicación representan opciones pequeñas de la agenda, su influencia tiende a ser mayor. A ello contribuye el que la relativa falta de competencia permite alargar los tiempos de atención sobre temas determinados (2004: 46)”.

En Paraguay, un puñado de grupos empresariales controla la mayor parte de los medios masivos de comunicación y los mismos ofrecen una casi imperceptible diferencia en las líneas editoriales, por tanto, se puede tener idea del enorme poder que se concentra en sus manos. Entre los siete grupos más grandes del sector, se destacan por su clara intención de definir la agenda política, el grupo Zuccolillo (diario ABC Color), el grupo Vierci (Última Hora, Telefuturo, La Tele, La Estación, Centro Informativo Multimedios, etc.), y el grupo Domínguez Dibb (La Nación, Crónica, 970AM, Montecarlo). Los demás grupos, aunque también tratan de incidir en la agenda país, poseen recursos que, a través del sensacionalismo (sea informativo o de entretenimiento) o la repetición y polemización de temas publicados en otros medios, buscan vender y generar ganancias. Aquí entran el grupo

Wasmosy (FM Popular, diario Popular, radio Uno), el grupo Rubín (Ñandutí y decenas de radios en todo el país), el grupo Chena (Canal 13, radio Cardinal AM y FM), y Ángel González (Canal 9 y Paravisión).

Todos estos grupos, y principalmente los primeros, fueron estratégicos a la hora de formar opinión pública acerca de los candidatos de las pasadas elecciones. Las relaciones fueron complejas, pero se puede sintetizarlas para demostrar el modo en que han incidido en la victoria electoral de Lugo.

En primer lugar, hay que recordar que en el período pre-elecciones, muchos periodistas de gran trayectoria estaban comprados por el gobierno de Duarte Frutos, ya que éste, durante los años que duró su presidencia, había invertido millonarias sumas de dinero (se calculan aproximadamente 24 millones de dólares) para financiar programas y/o publicidad de entidades estatales en distintos medios de comunicación. Los mismos se encontraban, pues, severamente comprometidos con la campaña electoral de la candidata oficialista, Blanca Ovelar.

Aún así, las líneas editoriales de los principales medios se mantuvieron críticas al gobierno, en cada caso por alguna razón particular. Última Hora lo hace, entre otras cosas, porque las relaciones con el Presidente de la República se habían caldeado en varias ocasiones, y éste último llegó a ofender públicamente a los magnates de la comunicación, y específicamente a Vierci, por las críticas que en sus medios se hacían hacia su gestión. El gobierno realizó, inclusive, a raíz de esto, una fugaz campaña de control de condiciones laborales en los supermercados, acción que se lanzaba como un claro desafío de Duarte Frutos, en la pulseada con el empresario Antonio Vierci.

El diario La Nación, por su parte, criticaba al gobierno debido a que su propietario (Osvaldo Domínguez Dibb), estaba disputando el control del partido Colorado con Duarte Frutos. En las últimas internas habían competido cara a cara por ocupar la presidencia del partido, resultando victorioso, en una abierta violación de la Constitución Nacional, el presidente Duarte Frutos. De esta manera no sólo era presidente del país, sino también de su partido,

aunque pide permiso y pone a un suplente mientras dura su mandato presidencial. Denunciando estas irregularidades, Domínguez Dibb logra posicionarse más tarde, por la vía legal, en la presidencia del partido.

Así como con Vierci, numerosos altercados con la dirigencia del partido Colorado hicieron que Zuccolillo optara por cruzar la vereda y disparara a mansalva contra el gobierno de Duarte Frutos. Una de las disputas más notorias fue la que tuvo ABC con el senador oficialista Juan Carlos Galaverna, quien denunció al diario por difamación y calumnia, y en juicio se resolvió obligar al señor Aldo Zuccolillo a pagar, entre multas e indemnizaciones, un total de 276.698 dólares americanos. Si bien la denuncia se inicia en el año 1998, el juicio recién llega a su fin en 2005, cuando el partido Colorado y, en medio de éste, el influyente senador Galaverna, tenían un Poder Judicial construido a su medida.

Los principales medios escritos de prensa, pertenecientes a los grupos más influyentes como se ha visto, estaban, pues, totalmente en contra, o por lo menos de espaldas a la candidatura oficialista de Blanca Ovelar. Otro de los candidatos en pugna por la presidencia, era el general retirado Lino Oviedo. Sus conocidos y oscuros antecedentes, probablemente, hicieron que Última Hora, no apostara por él. Las buenas relaciones entre ABC y Oviedo, sin embargo, terminaron de un día para otro, unos meses antes de las elecciones y nunca se supieron los motivos, así como tampoco se llegaron a conocer en detalle, los intereses que los habían mantenido unidos.

Es posible que Zuccolillo haya optado por negociar con Lugo el apoyo a su candidatura y blanquear de esta manera su muy estropeada imagen (luego de sus poco creíbles publicaciones acerca de Oviedo). Lo concreto es que ABC apoyó decididamente la candidatura de Lugo, hecho que facilitó enormemente, y quizás hasta se pueda afirmar que posibilitó la victoria electoral de éste. El diario Última Hora se mantuvo en posición de ataque hacia el gobierno y, como siempre, hacia Oviedo, y aunque no apoyó tan decididamente la candidatura de Lugo, terminó inclinando la balanza a favor de él. Por su parte, el diario La Nación se mantuvo crítico hacia los tres candidatos principales.

## Los compromisos se pagan, tarde o temprano

*Quiero en primer lugar, expresar mis saludos a los señores y señoras miembros de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) aquí reunidos. Valoro la intensidad del esfuerzo que cotidianamente realizan a favor de sus ideales de preservar las condiciones para que el desempeño de la comunicación social se desarrolle en un marco de legalidad, legitimidad y fundamentalmente de libertad<sup>2</sup>.*

Una de las primeras actitudes que se percibió en Lugo luego de la victoria electoral, fue la de un descomedido congresamiento con los periodistas y directores de medios de prensa. Esto se notó desde las charlas informales, fuera de su residencia, hasta los encuentros con los dueños de medios organizados por el gobierno, o su discurso ante la SIP. Parecía, por un lado, que el presidente estaba tratando de pagar sus compromisos preelectorales, y por otro, que había aprendido la lección que habían dado a su predecesor los dueños de medios.

El 15 de agosto de 2008 se produjo, por primera vez en la historia del Paraguay, un traspaso de mando presidencial pacífico entre partidos distintos, como resultado de un proceso electoral. La trascendencia de este hecho histórico fue resaltada no sólo por los medios de prensa locales, sino por la prensa internacional también. Casi toda la sociedad paraguaya era consciente de que, más allá de los ganadores y perdedores de las elecciones, se estaba dando un paso importantísimo para la consolidación de la democracia en el país. Esto se demuestra en el hecho de que Lugo comienza su gestión con el 93% de aprobación por parte de la ciudadanía. La cifra indica que los mismos colorados derrotados confiaban en que las cosas podían mejorar en el país con el nuevo gobierno.

Con el paso de los días, las acciones reales del nuevo gobierno y las informaciones de los medios de comunicación, fueron cambiando, como es normal. En base a un análisis de los espacios

---

<sup>2</sup> Fernando Lugo, Marzo de 2009, reunión anual de la SIP en Asunción.[http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det\\_resolucion&asamblea=22&resid=321&idioma=us](http://www.sipiapa.org/v4/index.php?page=det_resolucion&asamblea=22&resid=321&idioma=us)

principales de los medios escritos de prensa, se puede ver cómo las relaciones con el gobierno han variado durante el año y cuatro meses de gestión. Llama la atención que las primeras y más grandes rupturas de las relaciones entre los medios y el gobierno se dan con los conflictos en el campo, a partir del inicio del período de siembra de la soja a fines de setiembre de 2008. Esto era previsible, ya que una de las principales promesas electorales de Lugo había sido la implementación de una Reforma Agraria Integral, propuesta muy preocupante para los dueños de medios, debido a los intereses de los mismos sobre el control de las tierras y el agronegocio.

De hecho, durante los 15 primeros meses de gobierno se notó que todos los intentos por avanzar con la Reforma Agraria, fueron duramente atacados por los principales medios. Esto pasó con el subsidio a los sesameros, las tierras de Teixeira, la gestión del INDERT y la CEPRA, entre otros. Lo preocupante es la debilidad que el gobierno ha mostrado frente a estos ataques, retrocediendo el camino andado en muchos casos, ante las presiones. Pareciera ser que Lugo ha olvidado la capacidad que tiene el Estado de construir su propia legitimidad, aún oponiéndose a los medios. Por ejemplo, las sesenta mil familias campesinas que podrían recibir subsidios por su producción de sésamo, difícilmente adoptarán la actitud hostil promovida por cualquiera de los tres periódicos capitalinos hacia el gobierno, cuando éste prometía una compra a precios superiores a los del mercado. Y tampoco caerán en esto los familiares de estas familias, y los despenseros de las comunidades, y hasta los vendedores de motos o electrodomésticos, así como la gran cantidad de personas que migró en los últimos años del campo a la ciudad y que conoce el suplicio de la vida campesina, la explotación de su trabajo y la miserable remuneración que reciben por sus productos.

Mostrar debilidad es políticamente una quiebra, y eso tiene consecuencias. En el caso de Lugo, la debilidad mostrada le sacó gran parte del apoyo popular que tuvo al principio –el único apoyo real que puede tener para implantar cambios estructurales– ya que se dejó acorralar, cada vez más a la derecha, por los distintos

actores de la política. Entre ellos, obviamente, la prensa, cuyas posturas han sido más extremas y menos disimuladas que nunca.

Entre las razones que motivan estas posturas, se puede mencionar el mejor posicionamiento de los partidos y movimientos de izquierda en la arena política paraguaya. Si bien las escisiones entre éstos son muchas, y profundas, en la historia política reciente, la izquierda nunca había ganado tantos espacios dentro del gobierno (a pesar de que aún son casi simbólicos). Lo que agrava esta situación y aterroriza a la derecha paraguaya, es el contexto regional en el que el bolivarianismo no deja de crecer. José Pacová puede que no sea un problema para la oligarquía paraguaya, o una amenaza para el poder de Zuccolillo. Pero Pacová, con la posibilidad de recibir algún tipo de apoyo de Venezuela, es una pesadilla que estará quitando el sueño a muchos *empresaurios* nacionales. He aquí por qué tan insistentemente se ha tratado en los medios, con fabulescos argumentos, los acuerdos firmados en San Pedro entre Lugo y Chávez, por ejemplo.

También hay que tener en cuenta la infraestructura mediática alternativa que se está montando en América Latina, cuyos mejores representantes son Telesur, la televisión pública en Argentina o Venezuela, y los proyectos que avanzan en otros países. Si bien hasta ahora, dado el monopolio de la televisión por cable que detenta el grupo Clarín en Asunción, el canal Telesur no está disponible para una gran parte de paraguayos/as, la cadena no dejó de crecer, y se convirtió en el referente principal de información sobre el golpe en Honduras, por ejemplo. La misma CNN tomaba, en algunos momentos, las transmisiones de Telesur, que tenía información de primera mano. La expansión de un medio como éste –con sus contenidos educativos e información contrahegemónica– en Paraguay, sería un golpe muy bajo para los amos de la prensa que, escudados en la libertad de expresión, monopolizan los micrófonos, las cámaras y las imprentas para imponer sus intereses. El control del aparato educativo, así como la posibilidad de invertir en medios públicos, son otras armas con las que desde el Estado se puede disputar la hegemonía de los medios.

Todo esto hace que los medios locales canten más al unísono que nunca el coro que durante mucho tiempo compartieron con las más atroces dictaduras. El del malvado comunismo, las salvajes guerrillas y el cruel terrorismo; algo que hoy se puede traducir en el peligroso EPP, los dictadores socialistas y el campesinado terrorista. La técnica es la misma que utilizaron, el nazismo en la segunda guerra mundial, y el gobierno de los EE.UU. desde el 9-11, entre otros. La propaganda del alemán Goebbels consistió básicamente en infundir miedo en la población, para ir a la guerra y aniquilar al adversario, lo mismo que hoy tratan de hacer ABC Color o Telefuturo con las organizaciones sociales. Pero a qué guerra se puede ir contra una raquítica izquierda paraguaya, y por qué tanta insistencia en su necesidad. Todo indica que la política antiterrorista del Pentágono trascendió las fronteras militares y se instaló fuertemente en los medios de comunicación. Hay que practicar la guerra preventiva, y en ese sentido hoy día es fundamental prevenir que quede abierto cualquier canal que pueda comunicar a la izquierda paraguaya, con algún gobierno de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), donde sí existe una izquierda más consolidada.

### **Las políticas públicas de comunicación**

En este complejo entramado de relaciones entre actores empresariales e instituciones gubernamentales, cabe situar las políticas de comunicación aplicadas desde agosto de 2008.

Entre las más importantes, sin duda, se puede mencionar que el 27 de agosto de 2008, el gobierno de Fernando Lugo promulga el Decreto 171 por el cual se crea la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo, que sustituiría, aunque con funciones más amplias, a la Secretaría de Comunicación Social creada en 1993. La misma depende directamente de la Presidencia de la República y tiene rango de ministerio.

Las políticas implementadas por la institución se enmarcan dentro de sus cuatro Direcciones Generales:



- Educación y Comunicación para el Desarrollo
- Comunicación Estratégica
- Información presidencial
- Medios del Estado

Desde la Dirección de Educación y Comunicación para el Desarrollo, se busca capacitar recursos humanos para la promoción de nuevos sistemas de comunicación comunitaria que no sólo apunten al desarrollo incluyente, sino que también promuevan el debate acerca de lo que implica el auténtico desarrollo. Con este objetivo se han creado las carreras de Comunicación para el Desarrollo en las Universidades Nacionales de Pilar, Concepción, Villarrica, Ciudad del Este e Itapúa. El proyecto es ambicioso y, si bien no queda muy claro cómo se instruirá en poco tiempo a los futuros formadores de la Carrera, es importante destacar el compromiso, por parte del Estado paraguayo, de fomentar el conocimiento y el debate acerca de las nuevas maneras de encarar la comunicación, no como fuente de lucro, sino como herramienta fundamental para la construcción de una nueva sociedad. En la Universidad Nacional del Este también comenzará una Maestría en Comunicación para el Desarrollo, gracias a un convenio firmado con la SICOM.

Según la FAO ([www.fao.org](http://www.fao.org)) la *comunicación para el desarrollo* es un proceso social que se basa en el diálogo, en el que se usa una amplia gama de instrumentos y métodos y que está tratando de encontrar cambios a diferentes niveles que incluyen escuchar, establecer confianza, intercambiar conocimientos y destrezas, crear políticas, debatir y aprender para el cambio sostenido y significativo. El proceso va más allá de la difusión de información, para facilitar la participación activa y el diálogo de las partes interesadas. Esto destaca la importancia de fomentar el conocimiento, las dimensiones culturales del desarrollo, los conocimientos locales, el aprendizaje experimental, el intercambio de información y la participación activa de las personas rurales y de las otras partes interesadas en la toma de decisiones.

Desde esta Dirección también se ha fomentado la creación de redes de medios comunitarios en distintos Departamentos del país; se ha apoyado con recursos a medios alternativos,

descentralizando y democratizando de alguna manera las campañas publicitarias y educativas anteriormente concentradas en los grandes medios. Se ha avanzado, en coordinación con la Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL), sobre la creación de un nuevo reglamento para la habilitación de radios comunitarias, que facilitaría a las organizaciones sociales el acceso a estos medios. Se asumió el compromiso de acelerar los trámites de unas cincuenta emisoras comunitarias para fines de 2009. Se ha desarrollado también, a inicios de 2009, el Primer Foro Nacional de Comunicación.

La Dirección de Comunicación Estratégica es la encargada de organizar la comunicación estatal a través de los medios externos de comunicación, y la de Información Presidencial se encarga, como lo dice su nombre, de mantener informado al Presidente, tanto de los distintos hechos sociales y políticos del país, como de la agenda mediática. Éstas son las funciones más tradicionales que tienen que ver con el funcionamiento interno de la estructura gubernamental y de sus relaciones con la ciudadanía en general. Si bien por su naturaleza, sus acciones no se ubican dentro de lo que puede considerarse “políticas públicas”, de las mismas depende, en gran medida, la capacidad del gobierno de entablar diálogos constructivos con la ciudadanía en general. Con relación a esto, se han desarrollado los primeros encuentros formativos para comunicadores del Estado, que pretenden fortalecer un Equipo de Comunicadores del Estado (ECOE), de manera a que la información fluya de manera más ordenada, entre y dentro de las instituciones, y hacia la ciudadanía en general.

La Dirección de Medios del Estado tiene como función, fortalecer los medios públicos existentes y procurar la creación de otros nuevos para facilitar la comunicación directa entre el gobierno y la ciudadanía, y al mismo tiempo ofrecer espacios de expresión a actores de la sociedad civil que, por su naturaleza, quedan excluidos de los demás medios, debido a las relaciones mercantiles que los dominan. En este campo, entre las políticas implementadas por el gobierno, se ha dotado de mejor infraestructura a Radio Nacional del Paraguay, al tiempo que se busca fortalecer su capacidad de impacto, así como a Radio Nacional de Pilar. Cabe mencionar que estos medios,

anteriormente, ni siquiera contaban con conexión a Internet. Se está buscando también la creación o reconstrucción de radios en otros Departamentos del país, de manera que el alcance sea nacional. Los planes de la TV Pública abierta, se encuentran avanzados, ya se cuenta con algunos equipos y estudio, y se cree que para fines de 2010 o 2011, se la podría lanzar al aire, con una cobertura que en principio abarcaría el Departamento Central y alrededores, para luego extenderse a zonas más lejanas. Cabe destacar también la creación de la agencia informativa estatal IP Paraguay (disponible en versión digital en [www.ipparaguay.com.py](http://www.ipparaguay.com.py)), que si bien aún tiene grandes dificultades en cuanto a la producción de noticias y otros contenidos –a veces escasos y pobres respecto a los de los demás medios– puede ir mejorando a medida que se fortalezcan las otras áreas de la SICOM o el mismo ECOE. Esta agencia, que comienza a moverse con mayor aceleración, es estratégica también para el fortalecimiento de los demás medios públicos y de toda la política comunicativa estatal general.

Las críticas que surgen respecto a los medios estatales, tienen que ver con que los mismos, casi siempre, se convierten, casi exclusivamente, en instrumentos de la propaganda del gobierno. Aunque el gobierno tiene el derecho y la necesidad de contar con medios para informar a la ciudadanía, a la par que se crean nuevos medios, se debe comenzar un debate más profundo acerca de la organización y el funcionamiento de los mismos, teniendo en cuenta los roles y espacios a ser ocupados por el Estado y la sociedad civil. En otras palabras, es necesario debatir acerca de las diferencias entre los medios públicos y los estatales, y teniendo en cuenta la situación de la que se parte, considerar las posibilidades de que los medios creados, al no poder ser tantos, como en el caso de la televisión por la escasa disponibilidad de frecuencias, puedan dar participación tanto a instituciones del Estado como a organizaciones sociales.

Otra de las tareas emprendidas por la SICOM, en coordinación con CONATEL, son las negociaciones internacionales acerca de la TV Digital. Es casi un hecho que Paraguay adoptará el sistema digital japonés-brasileño, y lo que se está buscando, al respecto,

es capacitar a técnicos locales para llevar adelante el proceso de digitalización.

Si bien la digitalización ensancharía enormemente los canales disponibles para la transmisión de contenidos audiovisuales, es urgente avanzar en las regulaciones que impidan que, de nuevo, los patrones de concentración del espacio radioeléctrico, se reproduzcan con las nuevas tecnologías. Y las regulaciones generales del funcionamiento de los medios son otra tarea que queda pendiente, y que, por un excesivo temor de despertar la ira de los propietarios de medios, hasta hoy ha quedado guardada en los cajones.

El Ministerio de Educación y Cultura, por su parte, ha lanzado el canal educativo Arandú Rapé, por medio de convenios con operadoras de cable. La transmisión es aún muy corta, con una teleaudiencia potencial baja, debido a la poca cobertura del cable y a sus altos costos, por algunos monopolios existentes, y muchos de sus programas enlatados. Aún así, es un paso importante hacia la construcción de medios educativos nacionales, y puede esperarse que el servicio mejore y se amplíe en los próximos años.

Por su parte, desde la CONATEL se liberó el servicio de Internet en marzo de 2009, y se está impulsando el proyecto “Paraguay 2013 conectado”, que busca promover el acceso a Internet y telefonía en el interior del país. Se pretende, mediante la realización de licitaciones, llevar el acceso a telefonía e Internet a localidades de todo el país, por medio de un subsidio a empresas que, por no ser rentable, no invertirían en la expansión de redes a dichas localidades. En una primera etapa se piensa beneficiar a 209 localidades de los Departamentos de San Pedro, Concepción, Amambay y Canindeyú.

La expansión de los Telecentros comunitarios, y programas como el de “Una laptop por niño”, impulsado desde el Ministerio de Educación, son otras acciones tendientes a la inclusión tecnológica de niños y jóvenes del país. Aunque este último programa puede ser criticado desde muchos ángulos, es de esperar que el bajo acceso a Internet tenga un crecimiento aceptable en los próximos años, debido a la expansión de las redes y también como resultado

de la baja de tarifas adoptada en varias ocasiones por COPACO, que ha obligado a las empresas privadas a avanzar en el mismo sentido.

### **Consideraciones finales**

Aún cuando el poder que tiene la prensa de crear realidades no es absoluto, enfrentarse con ella hoy día no es nada fácil, ya que la misma está ligada a los grupos de poder fácticos, que en el fondo son los que controlan los medios de producción y los aparatos represivos del Estado. Este vínculo proviene del rol estratégico que cumplen los medios en el control y legitimación de las “democracias”, además de una estrecha interconexión entre las inversiones en negocios de distinto tipo y los medios de comunicación.

La victoria de Lugo, en gran medida, fue ayudada por los conflictos pre-electorales entre Nicanor y los dueños de medios, quienes, a pesar de la jugosa publicidad que vendían a las binacionales, optaron por dar su apoyo al ex-obispo. Una vez dada la victoria electoral sin embargo, los medios volvieron a querer imponer sus agendas y sus intereses creando rupturas en las relaciones con el gobierno. Más allá de algunos casos excepcionales como la renegociación del tratado de Itaipú o la gratuidad de la salud, Lugo ha mostrado una preocupante debilidad ante los medios, hecho que le ha restado credibilidad frente a la ciudadanía por partida doble. Por un lado, porque al retroceder ante las presiones de los medios confiere tácitamente la razón a las críticas de éstos, y por otro, porque los cambios que la ciudadanía podría percibir en carne propia, no se dan nunca, debido a las presiones de los grupos de poder.

En algunos momentos la estrategia de Lugo pareció ser una simple equivocación semántica. La conquista de los medios para él significa seducirlos y atraerlos para obtener favores de ellos, mientras que la auténtica democracia exige una conquista que signifique tomar y apropiarse del espacio mediático. Apropiarse como gobierno, en el sentido clásico de la democracia, significa dar el poder al pueblo.

Para ello es necesario que se invierta en infraestructura y en la formación de capital humano para ocupar esos espacios. También hacen falta incentivos para que la población se apropie de los medios, tanto de los que ya están como de los que aún no. Apropiarse de los que ya están, significa que el pueblo los controle, que exija contenidos constructivos, que no calle ante las difamaciones u otro tipo de abusos. No se puede seguir repitiendo el cuento de que el mercado se encarga de regular todo y que el simple rating mide lo que la gente quiere. El gobierno puede y debe mostrar el potencial educativo y constructivo de los medios, y volviendo a las mediaciones, debe disputar la construcción de ciudadanía desde el campo educativo, mediante la construcción de una conciencia crítica que se transforme en un consumo proactivo de los productos mediáticos. Debe invertir en la universalización de medios más democráticos como Internet, en la creación de medios comunitarios, y aprovechar el enorme potencial de las Nuevas Tecnologías.

Algunas de estas acciones comenzaron a ser realizadas principalmente desde la SICOM, pero es necesario que las mismas sean potenciadas, como un eje central de las políticas públicas de los próximos años.



## **Políticas culturales en Paraguay: un desafío urgente y necesario**

*Blas Brítez\**

### **Como la bola blanca del billar: si cae, paga doble**

En junio de 2009 tuvo lugar en Asunción la XXVIII Reunión de Ministros de Cultura del MERCOSUR. El evento contó con la presencia, entre otros, de Pablo Groux, encargado de la cartera ministerial por parte del Estado Plurinacional de Bolivia. Quien escribe estas líneas, tuvo la oportunidad de entrevistarlo, en un céntrico hotel capitalino. Se transcribe a continuación un pasaje de la entrevista, por considerarla representativa (por todo el lúcido nivel metafórico con el que está enunciada) de las relaciones que la cultura de un país tiene con el Estado, en particular, con uno que genera y administra contextos en el que las transformaciones sociales poseen una dinámica creadora particular y permanente.

Dice Pablo Groux, con un acento al mismo tiempo sorprendido, reflexivo y orgulloso: “Hace un par de años atrás, íbamos a entregar en Palacio de Gobierno, en La Paz, el Premio Nacional de Cultura. Faltando unos minutos para iniciar el acto, el presidente me llama a su despacho privado y de plano me pregunta: ‘Pablo, ¿qué es la cultura?’. Lo que yo en ese momento alcancé a procesar era una referencia al sentido más aristotélico de la definición, y le digo: ‘Presidente, es todo. Es cómo vestimos, cómo hablamos, cómo comemos, cómo nacemos, cómo morimos, cómo nos alegramos, cómo nos entristecemos...’. El presidente Evo Morales, pensándolo más desde una perspectiva política estratégica, me

---

\* Es periodista del diario Última Hora, además de escritor. Ha publicado cuentos y poemas en antologías del país y el exterior.



dijo: ‘Sí, la cultura es como la bola blanca del billar: distribuye el juego; y si se cae, paga doble’<sup>1</sup>.

La definición dada por el presidente boliviano a Pablo Groux no puede ser más oportuna y acertada para ilustrar el tema y la finalidad de este artículo, fraguado desde la necesidad inicial de fijar marcos generales y particulares desde los cuales se enuncia la cultura: reflejar brevemente la situación de ésta bajo el gobierno de Fernando Lugo, quien como sabemos, apoyado en una coalición política variopinta y no exenta de contradicciones internas, ha sucedido y dado fin a sesenta años de gobiernos colorados, treinta y cinco de ellos bajo la forma violenta y corrupta del autoritarismo y el miedo. Es decir, desde la necesidad de caracterizar, sobre todo, la labor cultural institucional de un Gobierno que se define, por lo menos desde el Poder Ejecutivo, como de centro (“poncho jurúicha”) con un afán de cambios a escala todavía hasta hoy dubitativa e incierta, con conflictos políticos prácticamente en todos sus ámbitos de acción y una, por momentos, pública y agresiva campaña de desestabilización y conspiración en su contra.

Visto todo esto, ¿qué lugar ocupa la cultura dentro de las responsabilidades y labores del actual Gobierno, entendida ella como movimiento de creación y memoria de colectividades, pero también de estructuras oficiales que salvaguardan, promocionan y producen cultura en el centro o las márgenes de dichas colectividades? Es decir, ¿hasta qué punto en Paraguay, la bola blanca del billar distribuye el juego en su relación con la gente, los diversos grupos humanos, las instituciones, el pasado, el presente y el futuro del país? ¿Si la bola blanca cae, el precio que pagaremos será doble? Quizá sea todavía temprano para responder a estas preguntas de manera definitiva, pero un balance parcial, con miras a proyecciones, se impone.

En este caso, tomaremos como referencia principal a la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), que tiene al frente a Ticio Escobar, un hombre con una vasta experiencia en el trabajo de campo y la

---

<sup>1</sup> Diario *Última Hora*, 21 de junio de 2009. Suplemento *Correo Semanal*, p. 8.

crítica culturales, además de reconocido teorizador sobre las relaciones contemporáneas entre las políticas públicas de cultura y la sociedad civil. El mismo ya había sido protagonista de una importante experiencia en el área de la gestión cultural pública, desde su lugar de responsable principal de la Dirección de Cultura de la Municipalidad de Asunción, durante el gobierno opositor de Carlos Filizzola, entre los años 1991 y 1996.

## **Dictadura y transición**

Antes de adentrarnos en la situación actual de la cultura en el Paraguay, conviene referirse brevemente a la herencia que el gobierno de Lugo ha recibido, no sólo de parte de los gobiernos de la llamada “transición democrática”, sino también de la larga dictadura de Alfredo Stroessner, es decir, los exactos sesenta años de predominio colorado, con su abanico ideológico que va desde un férreo control estatal, hegemónico y autoritario, hasta las mieles del neoliberalismo privatista y consumista de los años 90, ambos igual de corruptos y oligárquicos.

En el caso de la dictadura, se puede hablar incluso de una ausencia de política cultural oficial, en el sentido moderno del uso del término, lo que no quiere decir que no haya tenido sus señas de identidad en cuanto a maneras de entender y encapsular a la cultura, casi siempre asociadas a modelos y discursos encarnados por las propuestas/imposiciones inmovilistas del régimen: una educación y una pedagogía tendientes a la apatía y el servilismo, un arte monumentalista (arquitectónico y escultórico) propio de las experiencias del fascismo europeo, un folclore pintoresquista y romántico detenido en el tiempo, un “teatro popular” autodesignado “costumbrista”, pero también autodesignado “teatro” y “popular”, entre otras pistas.

El mismo Ticio Escobar escribía lo siguiente, apenas derrocado Stroessner: “Por cierto que no existió, como no existe aún hoy, una política cultural en el sentido de una planificación coherente del área de la cultura en función de las necesidades colectivas y en articulación con los otros proyectos que encaran lo social. Es que para la dictadura militar stronista, oscurantista y retrógada,

los haceres simbólicos no constituían una dimensión fundamental de la sociedad sino un conjunto de prácticas extravagantes, apenas tolerables en el mejor de los casos. Ese profundo desinterés de la dictadura explica que ciertos rasgos suyos no se expresaran en los típicos proyectos culturales desarrollados en América Latina por regímenes similares”<sup>2</sup>.

Por su parte, el advenimiento de la democracia representativa y, a medias, participativa, se dio en un contexto de profundización de las experiencias neoliberales en la región, de las que el Paraguay participaba con visible rezago a raíz del estatismo de cuño tradicional y conservador, profundamente clientelista y prebendario, a que había sometido el stronismo al país. Aún así, el modelo transicional reprodujo buena parte de las marcas típicas del régimen depuesto, no planteando salidas inmediatas a reivindicaciones históricas sectoriales y generales, así como desconociendo las de los grupos emergentes, las de las minorías étnicas, de género, sexuales, rurales y urbanas, que la propia dinámica del neoliberalismo había ido visibilizando en sus carencias y orfandades.

Durante buena parte de la transición, la institución rectora de la cultura siguió siendo la misma de la dictadura, y siguió llamándose de la misma y poco laica manera: Ministerio de Educación y Cultura (MEC), lo que habla a las claras, y no sólo simbólicamente, del extendido proyecto stronista, en donde la educación y la cultura van de la mano, pero en una hermandad y fidelidad acríticas más cercanas a la fe religiosa que a otra cosa. Es cierto que en 1990 se creó el Vice-ministerio de Cultura, dependiente del MEC, pero fue una instancia que fungió de encargada de la elaboración y gestión de las políticas del sector, hasta el surgimiento de la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), sin demasiada libertad de acción ni capacidad de proyección, aún cuando su creación representó un avance en su momento.

Así las cosas, y sin un órgano que intermedie exclusivamente entre los “productores de cultura” y sus “consumidores” (para

<sup>2</sup> Escobar, Ticio. *Textos varios sobre cultura, transición y modernidad*, Agencia Española de Cooperación Internacional/Centro Cultural de España Juan de Salazar. Asunción, 1992.

hablar en términos pragmáticos), sin desatender las otras caras del quehacer social, ese lugar se vio ocupado por un actor que, sin ser rigurosamente nuevo, tampoco había tenido antes el mismo lugar preponderante y privilegiado: el mercado, cuya lógica lucrativa subordina muchas veces la propia ética del discurso estético y que, lejos es cierto del volumen mercantil de otros centros de industrias culturales como Argentina, Brasil y Chile, no ha dudado en marcar el derrotero cultural paraguayo entre la precariedad anónima y las vanguardias elitistas.

De igual manera, la progresiva llegada de las nuevas tecnologías, y el acceso a ellas por parte de los sectores menos desahuciados económicamente, han configurado un creciente desarrollo de la industria cultural en el país, propiciado sobre todo por las multinacionales del entretenimiento; pero también por una era digital casi doméstica, que ha posibilitado, entre otras cosas, el surgimiento inédito de una buena cantidad de cineastas nacionales, así como la promoción y valoración mediante internet, de grupos musicales, teatrales, comunidades de escritores, etc.

Además, no es menor la influencia de una larga experiencia independiente, tanto de los centros oficiales de poder político como de los económicos, por parte de colectivos huérfanos de apoyo durante décadas, lo que ha constituido ya una especie de “tradicición” ajena al paternalismo estatal, que en muchos casos todavía hoy persiste. Es indudable el aporte a la cultura paraguaya de esta “tradicición autónoma”, con publicaciones, testimonios, documentaciones, escenificaciones de dramas y expectativas de la diversidad cultural paraguaya realizados por fuera de los circuitos mediáticos y los canales formales.

Con todo, hasta aquí las políticas (o su falta) de visibilización y fortalecimiento de los quehaceres colectivos e individuales, no han sabido captar coherentemente los latidos antiguos y nuevos de las distintas comunidades culturales, inmersas en sus ritmos de transformación, en sus inevitables tensiones sociales. La cultura no ha sido el fuerte del gobierno dictatorial de Stroessner (como era de esperarse, aunque ha sido “fuerte” en su generación de cultura vacía y sumisa), ni de los sucesivos gobiernos de la

transición, ambos períodos dominados por una desidia política y una burocratización cómplices.

Poco importa que la Constitución de 1967, la del stronismo, reproduzca en mucho menos oportunidades la palabra “cultura” que la de 1992, la de la transición. En la práctica, lo que se llama política cultural no ha tenido demasiada presión constitucional y política. Aun así en todos estos años no han faltado, entre otras cosas, la resistencia y el carácter proyectivo de sectores culturales organizados de la sociedad civil, en muchos casos con el resultado del sufrimiento de persecuciones y arbitrariedades varias (sobre todo durante la dictadura), y necesarios proyectos de ley relativos a la cultura que reposan en los cajones del Congreso Nacional, aunque la apertura democrática líbero-burguesa hable de paraísos de la representación y la participación.

Esta es la realidad y el escenario en materia cultural, a grosso modo, con los que se encontró el gobierno de Fernando Lugo después del 20 de abril de 2008. Esta es la herencia que la SNC debe administrar y reencauzar.

### **La cultura y la cuestión presupuestaria**

La SNC ha sido creada no hace mucho tiempo: data apenas del 2006, sancionada el 22 de noviembre de ese año por la Ley Nacional de Cultura 3051 y reglamentada por el Decreto 10278 del 9 de abril de 2007. Su corta vida institucional, se puede decir, está genuinamente relacionada más con el actual gobierno que con el anterior, el del colorado Nicanor Duarte Frutos. Se trata de un objetivo largamente pretendido por parte de grupos y referentes del sector, con el fin de que la gestión cultural adquiriera una especificidad en su labor.

Según el artículo 6° de la Ley Nacional de Cultura, la SNC tiene como objetivos generales:

- a. ejecutar las tareas que le demande el Estado para el cumplimiento de sus obligaciones, determinadas en el Artículo 1° de la presente Ley;

- b. fomentar el desarrollo de los procesos culturales;
- c. preservar los bienes que integran el patrimonio cultural de la nación;
- d. proteger los derechos de las personas e instituciones dedicadas a actividades culturales;
- e. promover la integración a nivel cultural en los procesos de descentralización administrativa, jurídica y política del Estado;
- f. interconectar la administración pública cultural de las diferentes localidades territoriales del país; y,
- g. en el ámbito de su competencia, atender las demandas, sugerencias e inquietudes provenientes de diferentes sectores sociales y culturales.<sup>3</sup>

Sin embargo, es visible que una de las líneas de acción preponderante de la SNC, en estos 18 meses de administración bajo el gobierno de Lugo, ha sido la del fortalecimiento interno de la institución, antes que la consecución de planes de extramuros que contemplen los puntos principales de los objetivos generales previstos por la Ley. Es decir, si bien ha habido marcada presencia de la SNC en eventos (generalmente bajo la forma de la declaración de interés cultural y, en menor medida, la coorganización), la prioridad la constituyó el “ordenamiento de la casa”.

En ese sentido, la reordenación estructural de la secretaría, con un organigrama distinto al heredado de la anterior administración, pretende dar cuenta de funcionalidades y dinanismos necesarios para el mejor desempeño de sus componentes. Pero donde mejor se nota el afán de aprovechamiento de la potencialidad estructural de la institución, es en el “Proyecto de Fortalecimiento Institucional” que la SNC suscribió en 2008 con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), con recursos obtenidos por valor de 900 mil euros, bajo la administración de la Secretaría Técnica de Planificación (STP). El Proyecto es por un período de dos años (2009-2010), e incluye el trabajo sobre ejes como la capacitación de recursos humanos, estructura organizativa, efectiva presencia nacional e internacional,

---

<sup>3</sup> <http://www.congreso.gov.py/senadores/archivos/leyes/31103051.doc>

incremento y mejora de infraestructura y registro nacional del patrimonio cultural.

No obstante, el proyecto no ha podido ser llevado a cabo hasta ahora en su real dimensión, sobre todo, por la falta de disponibilidad de recursos, a raíz de no haber ingresado los mismos antes de la aprobación del Presupuesto General de Gastos de la Nación. Esto significa que, justamente, el sostén básico de la SNC, según sus necesidades internas, no se corresponde con una ejecución acorde a los tiempos con que cuenta la institución para el desarrollo de sus políticas. A esto se suma un reciente foco de conflicto: el embajador español en Paraguay, Miguel Ángel Cortizo, manifestó mediante una nota dirigida a Ticio Escobar, su preocupación no sólo por la falta de ejecución del Proyecto adjudicado por la agencia de cooperación de su país, sino también por desprolijidades, poca responsabilidad e incomunicación dados en la relación con las contrapartes, en este caso la AECID y la STP <sup>4</sup>. Esta nota motivó el malestar y pedido de explicaciones por parte de algunos referentes de la comunidad cultural hacia la SNC.

El fortalecimiento institucional no solo cuenta con el apoyo de la AECID, sino también del Gobierno de Taiwán, que dentro de una donación mayor al Estado paraguayo, ha adjudicado la suma de 1 millón de dólares a la SNC para el período 2010-2012, específicamente para infraestructura y equipamiento. Sin lugar a dudas, dichas mejoras son necesarias para cualquier dependencia estatal; sin embargo, ningún grupo o referente de la comunidad cultural ha demostrado inquietudes porque la SNC reciba financiación de un Estado que es reconocido solamente por 23 países en el mundo, la mayor parte de ellos de Centroamérica y el Caribe, países éstos cuyas élites políticas y económicas han dependido históricamente de los dictados del mayor protector de la isla desde su origen: Estados Unidos. Se trata de la financiación del gobierno de un país, que ha actuado a mansalva con el método de la “chequera” para acceder a venias diplomáticas alrededor del mundo y que ha encontrado en el nuestro a un aliado casi

---

<sup>4</sup> Diario *Abc Color*, 18 de diciembre de 2009.

mendicante durante los últimos años. En el rubro, el gobierno de Lugo no ha sido la excepción.

Detrás de estos proyectos y convenios firmados por la SNC, se esconde el que puede ser considerado como uno de los puntos críticos y peligrosos dentro de la administración y gestión de cultura en el país: la apelación a la financiación externa como vía privilegiada y casi exclusiva para el desarrollo de las políticas culturales. Si bien es cierto, lo cual es plausible, se han suscrito una treintena de convenios con entes públicos, universidades y asociaciones civiles nacionales, aquellos de los cuales depende en gran medida el presupuesto inmediato de la SNC, son los dos citados más arriba. Por lo menos en lo que tiene que ver con ejecuciones nuevas, no meramente administrativas. Es decir, la cuestión presupuestaria es, como siempre, una cuestión central: de los alrededor de 11 mil millones de guaraníes presupuestados para el 2009, solo el 5% estuvo destinado para la inversión y el apoyo de iniciativas.

El presupuesto 2010 contempla un incremento de más de 3 mil millones, de los cuales casi 2 mil millones corresponden al proyecto apoyado por Taiwán para éste y los siguientes dos años. El dinero destinado anualmente a Cultura por parte de la Administración Central hasta el 2008, no sobrepasó el 0.03% del Presupuesto General de Gastos de la Nación, y se espera que en 2010 llegue solo al 0.04%. Esto, en un país que paga cada año, puntual y religiosamente, alrededor de 300 millones de dólares en concepto de Deuda Externa, es decir, unas 120 veces más de lo invertido en cultura anualmente.

En el último mes de 2009, una de las instituciones dependiente de la SNC mostró la realidad del reparto de la torta presupuestaria: a la renuncia de la directora de la Biblioteca Nacional, Zayda Caballero, se le suma la falta de presupuesto acorde para una institución emblemática de la cultura paraguaya, quien en el 2010 se verá afectada en rubros básicos y específicos para su normal funcionamiento, llegando a una situación de precariedad alarmante, en donde el propio funcionariado trabaja en condiciones laborales de semi-explotación. El hecho motivó la protesta enérgica



de la comunidad cultural, aunque aún no han sido restituidos los rubros.

En resumidas cuentas, en el aspecto presupuestario, se tropieza en general con las mismas precariedades de otros tiempos, aún cuando esas limitaciones sean combatidas mediante la cooperación y el apoyo externos, cuyas lógicas solidarias traen siempre aparejados sustratos ideológicos que minan la misma naturaleza de los proyectos con que “cooperan” y “apoyan”, desde su posición central, con respecto a las periferias urgidas y necesitadas.

No se trata, en un primer momento, de impugnar dichas vías de financiación, sino de recordar la deuda histórica del propio Estado paraguayo para con la cultura. Aún cuando el mismo Estado, según las conceptualizaciones más extendidas, no constituye un productor de cultura, ni su órbita de influencia debe (aparentemente) contaminar ideológicamente a la misma, su importancia en el aspecto de generación de escenarios propicios para el desarrollo de ella, es simplemente vital. En algunos casos, ese reclamo de autonomía en el ámbito de la producción cultural con respecto al Estado es, a primera vista, menor cuando se trata de la influencia de otros Estados “solidarios”.

## **La cultura y la participación**

Hacia mayo de 2008, apenas un mes después del triunfo de Lugo en las elecciones presidenciales, se dio nacimiento al Foro Cultural Permanente, que hasta hoy –con cierto cansancio y menor entusiasmo que al principio, es cierto- oficia de espacio crítico, de generación de ideas y de acción, por parte de la comunidad cultural, sobre todo asuncena, aún cuando se han sumado al mismo algunos grupos e individualidades de otras ciudades del país. El surgimiento de esta instancia de la sociedad civil está inculcablemente relacionado con la existencia de la SNC y con la posibilidad de su mayor democratización.

De hecho, una de las primeras y principales conquistas del Foro ha sido la realización de 12 asambleas plenarios, en las cuales

se delinearon sugerencias para un plan cultural con miras a la nueva administración de la SNC, la que asumió el 15 de agosto de 2008. En julio de ese año, se entregó al presidente Fernando Lugo y al por entonces nuevo Ministro de la Secretaría de Cultura, Ticio Escobar, un extenso documento que fue resultado de las discusiones llevadas a cabo a lo largo de casi tres meses. Varios de los delineamientos generales de la actual SNC han sido propuestas nacidas del citado documento. Además, en algunas dependencias de la misma, han ido a parar algunos de los referentes del espacio ciudadano.

El intento de aprobación del proyecto de Ley 2381 “De reorganización administrativa de las Secretarías dependientes de la Presidencia de la República” fue otra oportunidad para demostrar que las relaciones de la SNC con la comunidad cultural, son y deberán ser necesariamente simbióticas. Dentro del marco del acoso al ala más hacia la izquierda del gobierno de Lugo, sectores importantes de los partidos de derecha con representación parlamentaria (entre los que se cuenta el Partido Liberal, aliado “esquizofrénico” del presidente) han buscado disminuir la influencia y la capacidad de gestión de las secretarías dependientes del Ejecutivo, con el argumento del “ahorro” de presupuesto, intentando rebajar el estatus de Secretarías con rango ministerial, a meros vice-ministerios. Las Secretarías de Acción Social, de Emergencia Nacional, de la Niñez y la Adolescencia, de Cultura, de la Mujer, entre otras, fueron el blanco de este proyecto de ley.

El 18 de agosto de 2009 tuvo lugar una audiencia pública en la Cámara de Senadores, con el objeto de debatir los alcances del llamado “reordenamiento administrativo” de todas las secretarías. La participación más numerosa en el encuentro le cupo al sector cultural, además de ser el que, previamente, mayor benevolencia en el tratamiento informativo de su reivindicación sectorial ha tenido por parte de los medios masivos de comunicación, a diferencia de otros sectores vilipendiados con asiduidad por su carácter fuertemente político y social, como la Secretaría de Acción Social y la de Emergencia Nacional.

Antonio Pecci, periodista del área cultural y miembro del Foro, manifestó que “también junto con el nuevo equipo de la Secretaría Nacional de Cultura y el Foro Cultural, realizamos encuentros de análisis y debates que abarcaron 6 Departamentos del interior del país, y en marzo de 2009 hubo una reunión amplia en Asunción donde se escucharon las propuestas de los referentes de los citados Departamentos, para un calendario de actividades artísticas y de gestión cultural. Programa que no se pudo implementar pues la Secretaría se abocó a un programa de fortalecimiento interno”<sup>5</sup>. Lo cual refuerza la visión de priorización de un afianzamiento al interior de la institución, antes que un efectivo desarrollo de los objetivos primordiales de la SNC contemplados en el artículo 6° de la Ley citada más arriba.

También se promovieron acciones en torno a la defensa del presupuesto, que como cada año, sufrió recortes (como los que afectaron a la Biblioteca Nacional). Y se logró tener influencia en la designación de miembros del Consejo Directivo del Fondo Nacional de Cultura y las Artes (Fondec), mediante la realización de audiencias públicas en donde han presentado sus propuestas los interesados en ocupar el cargo, lo cual constituyó una conquista para la comunidad en términos de democratización.

De todos modos, y a pesar de estos encuentros ocasionales en momentos álgidos de la agenda y el debate culturales, no se han podido aún articular verdaderos espacios de proyección, planificación y ejecución participativos entre la SNC y la comunidad. Por otro lado, tampoco se ha logrado la reglamentación y constitución del Consejo Nacional de Cultura previsto por la Ley 3051, descrito allí como un “órgano asesor y consultivo”. Éste deberá estar conformado, en su amplia mayoría, por representantes de instancias de índole oficial, provenientes de ministerios, secretarías, gobernaciones y cinco miembros de la comunidad cultural<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Antonio Pecci es coordinador del suplemento *Correo Semanal* del diario *Última Hora*. Ha recibido diversas distinciones, entre ellas el Premio Nacional de Periodismo “Santiago Leguizamón”. Es autor de libros como *Tributo a Flores*; *Roa Bastos, vida, obra y pensamiento*, entre otros. Entrevista del autor de esta nota.

<sup>6</sup> Idem 3.

## La cultura y la legislación

Comenzando por la Ley Nacional de Cultura, pasando por las distintas leyes sectoriales cuyos proyectos y anteproyectos se encuentran en el Parlamento, hasta llegar a aquellas que aún no han sido presentadas, el eje legislativo de la gestión de la SNC ocupa un lugar preponderante por el nivel de involucramiento de los distintos colectivos que hacen al quehacer cultural. Por un lado, se busca la aprobación de la “Ley Nacional de Lenguas” y la “Ley de Seguridad Social del Artista”. Además, se espera la promulgación de la “Ley de Inscripción de Museos” y la ya citada reglamentación de la ley 3051 que habla del Consejo Nacional de Cultura, así como el debate sobre la necesidad de una Ley de Cine, una Ley de Mecenazgo, la actualización de la Ley del Libro, entre otras.

La que cuenta con mayores perspectivas para su aprobación en un margen de tiempo razonable, es la Ley de Lenguas. El anteproyecto fue elaborado por el Taller de la Sociedad Civil (que agrupa a distintas instituciones e individualidades que trabajan, sobre todo, por la normalización del guaraní) y la Dirección de Promoción de Lenguas. La titular de esta Dirección dependiente de la SNC, Susy Delgado, considera que “lamentablemente este anteproyecto no ha alcanzado su aprobación en el 2009, pero el tema ha colaborado eficazmente con la concienciación necesaria sobre el tema lingüístico”. De igual manera, “es positivo que esta temática se haya instalado en el gobierno de Lugo desde su mismo inicio, aunque los promotores de la lengua consideramos que los avances concretos todavía sean pocos”, agrega. “Se ha empezado a trabajar auspiciosamente con vistas a la bilingüización del Estado, un objetivo fundamental que aparece en este proceso, recordando que la declaración de la oficialidad del guaraní -nuestra lengua mayoritaria- en la Constitución del 92, nos venía marcando esa importante deuda”, finaliza<sup>7</sup>.

En cuanto a las demás leyes, su tratamiento todavía depende de un trabajo de lobby importante por parte de representantes de la

---

<sup>7</sup> Susy Delgado es poeta bilingüe, autora de libros como *Ayvu membyre*, *La rebelión de papel*, entre otros. Se desempeña como Directora de Promoción de las Lenguas de la Secretaría Nacional de Cultura. Entrevista del autor de esta nota.

SNC y de los interesados del sector. En el plan de la Secretaría se contempla el acompañamiento a estas iniciativas. Interesan particularmente la Ley del Cine y el Audiovisual, la actualización de la Ley del Libro, la Ley de Mecenazgo y la Ley de Seguridad Social para el Artista. Todas ellas, indefectiblemente, deberán contar con la discusión de la comunidad cultural, no sólo por su legitimación, sino por el nivel de presión que se puede ejercer en la agenda del Poder Legislativo.

Aún atendiendo a la necesidad de su promulgación, la Ley de Mecenazgo presenta algunos puntos espinosos. En consonancia con lo expuesto más arriba con respecto a la cooperación internacional, el advenimiento del mecenazgo privado comporta interesantes oportunidades de promoción de la producción y difusión de las artes, pero se corre el riesgo de caer en la comodidad de la captación de recursos por medio de un incentivo fiscal al sector privado que pocas veces, según las experiencias conocidas en países de Europa como Francia, dan su visto bueno a experiencias artísticas y culturales que no le reditúan indirectos beneficios mediáticos. Además, de nuevo el reemplazo de la satisfacción de una necesidad colectiva por parte de actores no primigeniamente relacionados con la gestión cultural.

En países desarrollados, donde la erogación estatal en este ámbito es una tradición y un compromiso, el mecenazgo es casi una obligación. En países con exiguos aportes de la Administración Central, es además de un auxilio, una temprana capitulación en la lucha por que la cultura no sea considerada una mercancía sino un derecho inalienable, cuya gestión es responsabilidad, en primer orden, del Estado. El sociólogo francés Pierre Bourdieu (1930-2009) habla incluso de que “se tente justificar a omissão das instâncias públicas sob o pretexto da chegada do mecenas privado para definitivamente se retirar e suspender toda ajuda pública”<sup>8</sup>.

La necesidad de leyes que regulen, promuevan y protejan la producción, importa a la propia lógica de las culturas de un país

---

<sup>8</sup> Citado por Alexander Baralho, en “Por un conceito de política cultural”, <http://politicasculturais.files.wordpress.com/2009/06/politica-cultural-i.doc>.

con cierta institucionalidad democrática. Desde ese punto de vista, la no existencia de tales leyes retrasa la viabilidad de las mismas instituciones encargadas de las políticas culturales.

## **La cultura y los desafíos**

A las puntualizaciones y preocupaciones ya manifestadas más arriba en los apartados, no hay mucho secreto que agregar en cuanto a los desafíos inmediatos y a mediano plazo que la cultura y su gestión deben tener en cuenta durante el gobierno de Lugo. En general, se puede decir que de la misma forma en que la soberanía energética y la reforma agraria constituyen ejes paradigmáticos de una política estatal (por lo menos) básicamente comprometida con el destino de un país, con sus mayorías postergadas, la cultura también es una cuestión “urgente y necesaria”. De hecho, esas dos consignas levantadas por el Gobierno (con sus tropiezos y omisiones) constituyen profundos hechos culturales.

La gestión cultural debe dar cuenta e incidir sobre los contextos conflictivos de transformación que se dan al interior y al exterior del Paraguay. No es menor el dato de que comunidades enteras de campesinos muden su arraigo, acogotadas por el violento proceso de descomposición del hábitat cultural y ambiental impulsado por el monocultivo extensivo, que nuevas y nutridas periferias urbanas crezcan en la miseria a la vera de la historia y del apoyo estatal, que la migración a España y Buenos Aires deshaga vínculos sociales, tradicionales o no, de familias y comunidades enteras. Allí, lo sabemos, también hay cultura.

A la necesaria puesta a punto de la maquinaria de gestión cultural (que incluye el arranque de la maleza burocrática heredada de los gobiernos colorados, lo que se está haciendo) la agenda debe evolucionar hacia una actualización de las deudas históricas del sector. Las mismas han empezado a saldarse lentamente con la actual Secretaría Nacional de Cultura, pero todavía restan importantes necesidades: la descentralización de su gestión; el apoyo con formación y recursos a la creación; la profundización de la articulación efectiva con instituciones estatales oriundas de

otros ámbitos para los que la cultura posee una transversalidad; la visibilización, más allá de lo testimonial, de experiencias de diversidad cultural; la promoción, mediante apoyo técnico, de la autogestión comunitaria; la profesionalización de la labor cultural. Según los planes y proyectos encarados por la SNC en ésta su administración que durará cinco años, estas necesidades están contempladas y, algunas de ellas, han comenzado a ser satisfechas.

Asimismo, la Conmemoración del Bicentenario de la Independencia constituye una oportunidad importante para el diseño y puesta en práctica de programas de fomento de la memoria, y la proyección hacia el futuro de las potencialidades colectivas del país. Conjuntamente con la Comisión Bicentenario, dependiente del Parlamento, la SNC viene llevando a cabo algunas articulaciones en ese sentido. De todas formas, aún parece predominar el afán conmemorativo-festivo antes que crítico y propositivo, sobre el pasado, el presente y el futuro del Paraguay<sup>9</sup>.

La Secretaría Nacional de Cultura ha mostrado, en su primer año y medio de gestión, algunas de las mismas debilidades y fortalezas del gobierno de Lugo: entre otras cosas, trabas presupuestarias, una relación ambivalente con sus aliados naturales y potenciales (comunidad cultural), por un lado; una voluntad política por reorganizar la funcionalidad institucional, alianzas estratégicas en el campo internacional (MERCOSUR Cultural, cuya presidencia Pro Témpace correspondió a Paraguay), por el otro.

Al igual que el propio Gobierno, está en manos de la SNC potenciar su carácter de agente de cambio real en el ámbito de la cultura, para lo cual deberá echar mano a su capacidad de independencia de las presiones de los poderes económicos y de los propios obstáculos de la burocracia, no menos virulentos que los que el Gobierno tiene y tendrá enfrente bajo la forma de poderes fácticos y corruptos, enquistados en el mismo aparato estatal.

---

<sup>9</sup> En 2009, Asunción fue designada “Capital Americana de la Cultura”, y más allá de los eventos que llevaban el encabezado de “En el marco de...”, no se ha aprovechado bien este estatus adquirido internacionalmente por un año. Lo ideal es que lo que se haga en torno al Bicentenario no quede solamente en eventos “En el marco de...”, dentro de lo conmemorativo-festivo.

Se debe confirmar la voluntad política de superar dichos condicionantes, así como mantener una agenda que se exija a sí misma su rigurosidad y compromiso con la transformación social. Las primeras muestras de ello han comenzado a verse tímidamente. Pero de no ser así en lo sucesivo, se perderá una oportunidad histórica de legar a los que vendrán, un mejor escenario para el desarrollo de las políticas culturales. Porque no olvidemos, la cultura es como la bola blanca del billar: distribuye el juego; pero si cae, paga doble.





## **Asistencia del Estado en las periferias urbanas**

*Abel Irala\**

### **Movimientos golpean al neoliberalismo**

En la década del 90 y principios del 2000, el neoliberalismo se vio fuertemente cuestionado y en una posición de jaque en varios países latinoamericanos, produciéndose en su contra, una serie de movilizaciones e insurrecciones populares, movidas principalmente por grandes masas de poblaciones empobrecidas, como consecuencia de las políticas implementadas por el modelo neoliberal.

Esos levantamientos populares lograron, entre otras cosas, el retroceso de la implementación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), proyecto que intentaba profundizar la globalización neoliberal y el dominio de los Estados Unidos sobre el resto del continente. El aumento de la pobreza, el desempleo, y el alto grado de corrupción, fueron condimentos importantes para el alzamiento popular, así como el desgaste de los gobiernos ejecutores de las medidas de ajuste y reformas económicas provenientes de los organismos internacionales; gobiernos que han terminado con un bajísimo nivel de aceptación en el mejor de los casos, otros han sido tumbados por las protestas sociales. En este proceso se obtuvo un paquete de gobernantes sin credibilidad alguna, involucrados en graves hechos de corrupción, impresentables para cualquier proyecto político.

---

\* Trabajador Social.

Estos gobiernos manchados por los crímenes de la ortodoxia neoliberal ya no eran válidos ni útiles para la sociedad, ni para el poder global y sus organismos; por lo tanto era necesario realizar un giro en el discurso, en los rostros, en los colores y en la estrategia de dominación. En el discurso: criticar al neoliberalismo, incorporar el respeto a los derechos humanos; en los rostros: cambiar los viejos personajes de la política tradicional, candidatos con características nuevas y más aceptables para la sociedad; en los colores: la alternancia de los partidos se vuelve fundamental como paso para conseguir de nuevo cierta legitimidad y dar una apariencia de profundización de la democracia; y en la estrategia: el sometimiento a los gobiernos que nacen con algún tipo de vínculo con los sectores sociales y así atacar a los principales agentes del “caos”, a los provocadores de protestas y revueltas, *los movimientos sociales*, pero no a través de la represión, sino invitándolos a formar parte de la nueva política.

“Unas décadas atrás el Estado sólo aparecía vestido de uniforme policial o militar, o mediante caudillos patriarcales hoy en decadencia. Ahora, el Estado reconoció el papel del territorio y de los movimientos territoriales, y los movimientos reconocen el nuevo papel de aquél. Y juntos, a partir de tal reconocimiento, están creando algo diferente: nuevas formas de gobierno. Este es un cambio de larga duración, destinado a introducir una poderosa cuña estatal en las periferias urbanas, pero ya no de un Estado puramente represivo sino algo más complejo y ‘participativo’ que, no obstante, persigue el mismo fin: adelantarse a lo que pueda suceder; en suma, “evitar la revolución”.

### **La caída del Partido Colorado ¿alternancia y cambio?**

Iniciado este nuevo siglo, en toda la región soplaban vientos de cambio. En el Paraguay, el partido colorado trataba de mantenerse en el poder, adecuándose al espíritu de oposición al modelo neoliberal que paseaba por los demás países, presentando como líder a un nuevo caudillo, de origen humilde y del interior del país, al frente del Movimiento Progresista Colorado, “crítico” al modelo neoliberal, con un fuerte discurso populista y prometiendo combatir a la corrupción.

Nicanor Duarte Frutos, asume la presidencia del país el 15 de agosto de 2003, luego del resquebrajado e inservible gobierno de Luis González Machi, del mismo partido colorado. A un año de la asunción de Duarte Frutos, en un trabajo realizado por Mirta Rodríguez ésta menciona que: “Nicanor Duarte Frutos se presentó como un mandatario cuyas ideas e intereses estaban encaminados a combatir la corrupción y las políticas neoliberales, y esto lo reflejó en su discurso. En esa oportunidad, los demás mandatarios de la región, invitados especialmente para la ocasión, tras escuchar las palabras del flamante mandatario paraguayo, elogiaron la visión compartida que tenía de la situación a nivel regional. El presidente venezolano, Hugo Chávez, llegó a comparar a Duarte Frutos con Luiz Ignacio “Lula” da Silva, mientras que el presidente argentino Néstor Kirchner celebró que los gobiernos de Brasil, Venezuela, Argentina y ahora Paraguay, estuvieran en el mismo frente de lucha contra las políticas antisociales y neoliberales (Informativo Campesino, 2003[a]). A un año de este acontecimiento, la vaga esperanza que teníamos se fue a pique. La evidencia de la criminalización y persecución hacia los movimientos sociales supera todos los pronósticos. El gobierno combate la pobreza con represión y balas. La Policía Nacional ha matado con saña y alevosía a tres campesinos desarmados (dos en Ypekua, Caaguazú, y uno en Itakyry, Alto Paraná) y herido de bala a muchos más en desalojos violentos o manifestaciones de protesta”<sup>1</sup>.

Duarte Frutos concretó la criminalización de las luchas sociales. No dudó mínimamente en reprimir y desarticular a los movimientos. El movimiento campesino, en la jornada de protesta denominada Paro Cívico Nacional, en el año 2004, terminó con más de dos mil luchadores sociales imputados y con fuertes medidas de privación de libertad. Estas acciones represivas fueron acompañadas por - en ese momento aún incipientes- planes sociales, como forma de asistir a una parte de la población rural, específicamente a aquella facción que no generaba acciones de protesta<sup>2</sup>.

Con la caída del partido colorado, estamos ante algo nuevo. Además de que un ex sacerdote es presidente del país, nos

<sup>1</sup> Rodríguez, Mirta. *El capitalismo arremete: criminalización de la pobreza*.

<sup>2</sup> Como dos puntas de una misma lanza, por un lado la represión y la criminalización, por otro lado la aplicación de planes asistenciales para asistir a los pobres.

encontramos ante una nueva forma de hacer del Estado, que demandará de los movimientos sociales también, una nueva forma de accionar, mas allá de Lugo, más allá de los grupos de izquierda que puedan tener un pequeño rincón en el gobierno actual.

La alternancia en el Gobierno no es garantía de cambios, “a los poderosos no les interesa mucho que los gobiernos sean de color rosado, azul o amarillo, les importa que sus intereses no sean afectados, es por eso que los gobiernos rosados son del todo funcionales a los modelos de acumulación de riqueza actualmente vigentes: dan la apariencia de progresistas (y, de hecho, algunas dádivas otorgan a los estratos mas bajos de la población) pero no representan, ni remotamente, un desafío a aquella hegemonía”<sup>3</sup>.

El Estado –todo Estado– necesita *controlar*, para poder dominar y tener sujeta a la población. Debe poseer cierta legitimidad y hegemonía, (aspectos que los gobiernos tradicionales perdieron completamente), necesita recuperar el control que perdió y tomarlo en zonas que no lo tiene, es decir en los nuevos barrios afectados por la pobreza extrema, creados en su mayor parte, por la migración del campo a la ciudad<sup>4</sup>, donde no hay presencia estatal.

Para ello, el Estado se propondrá llegar a donde está la mayoría de la población paraguaya, que actualmente es en las ciudades, específicamente en los barrios alrededor de las ciudades, sean estos Bañados, asentamientos urbanos, villas miserias, etc<sup>5</sup>. Pero no podrá hacerlo con funcionarios heredados de períodos gubernamentales anteriores. El Estado es quien debe llegar hasta las comunidades y llegará a través de nuevos funcionarios, muchos de los cuales serán trabajadoras-es sociales, jóvenes con formación en educación popular, personas con experiencia o algún nivel de militancia social-gremial, que tengan un lenguaje que pueda llegar a las comunidades; o en otros casos, se derivarán

---

<sup>3</sup> Palau, Tomás. Revista Acción, agosto 2009. Nº 297

<sup>4</sup> Es importante mencionar que también se da un proceso de desplazamiento de personas de la ciudad hacia las periferias de las mismas, hacia nuevos asentamientos o barrios.

<sup>5</sup> Como ejemplo, a menos de un año del gobierno de Lugo, en el Bañado Sur ya se contaba con la inserción al menos de seis entes del Estado, SEN, SAS, DIBEN, SNNA, MSPyBS, MEC. La Municipalidad de Asunción a través de un fondo especial, ha entregado más de 50 millones de guaraníes a cada comisión vecinal para que realice proyectos comunitarios, que tienen que ver con arreglos de caminos, etc.

proyectos a ONG que puedan ser ejecutoras de los planes sociales para asistir a las “poblaciones más vulnerables”. Estos planes se aplicarán en forma de alimentos, víveres, bonos, dinero en efectivo, y otras muchas formas; se realizarán asambleas barriales y desde el Estado se promoverá la “participación”, es decir se entrará en un proceso de aniquilación de las organizaciones autónomas a través de la cooptación de sus miembros, de las organizaciones o de sus dirigentes. Aquellas que no quieran colaborar con los planes que el Estado tiene preparado para aliviar la pobreza, corren el riesgo de ser consideradas organizaciones subversivas, o simplemente contrarias a *el gobierno que quiere hacer bien las cosas*.

### **Política social: una herencia que se busca perfeccionar**

Al realizarse el cambio de un gobierno a otro, este cambio suele venir acompañado de grandes expectativas e incluso de esperanzas por parte de la gente, esperanzas que se traducen en poder alcanzar derechos básicos que corresponden a los seres humanos, de poder tener un trabajo digno, estable y con una remuneración adecuada, poder acceder a una educación de buena calidad y gratuita, gozar de buena salud y atención médica con buenos profesionales, infraestructura y medicamentos, contar con una vivienda o un lugar adecuado donde poder vivir, entre otras cosas. También las expectativas pueden girar alrededor de la búsqueda de mayor justicia para todos y todas, disminución o eliminación de la corrupción, coherencia de la clase política, participación ciudadana, protección y promoción de los derechos humanos en sí.

Los cambios de gobiernos también vienen acompañados de lo que se suele denominar *herencia*. Es común escuchar que los representantes de los gobiernos dicen: *heredamos del gobierno anterior una gran taza de analfabetismo...* por ejemplo. O herencias que tienen que ver con el alto índice de pobreza, prácticas corruptas, bajos presupuestos, inseguridad, etc.; a estas herencias también se atribuyen formas de pensar o prácticas culturales como el miedo a la participación, la apatía, no querer opinar, que pueden ser ciertas o no, pero que en la realidad muchas

veces se usan como justificativo ante el poco avance que se pueda tener en algunos o varios aspectos, por parte de los gobiernos.

El gobierno que asumió en agosto de 2008, tiene una significativa relevancia para el proceso democrático en nuestro país, ya que se ha realizado el traspaso de un gobierno colorado a otro que no pertenece a ese partido, después de casi 20 años de apertura democrática. Por primera vez se da una alternancia en el gobierno central, heredando éste una serie de problemas que urgen salida, problemas que tienen que ver con el incumplimiento de los derechos humanos, de insatisfacción de las necesidades básicas, de una mala distribución de la riqueza profundizando la brecha entre ricos y pobres, poco o nada para muchos y mucho o todo para pocos.

Pero también se hereda una forma de responder a las necesidades de la gente, a las carencias económicas y a la pobreza, y esa forma tiene que ver con la aplicación de las políticas sociales.

Las políticas sociales que son aplicadas desde los gobiernos en representación de un Estado, revelan el grado de desigualdad en una sociedad. Por lo general son orientadas a reducir o paliar los efectos negativos de un determinado modo de producción sobre la población, “consiste en la implantación de asistencia, de previsión social, de prestación de servicios, de protección jurídica, de construcción de equipamientos sociales y de subsidios”<sup>6</sup>. Si bien las políticas sociales son complejas, contradictorias y pueden contener varios elementos, parte importante de ella es la asistencia. Según Faleiros “la asistencia implica una transferencia de dinero, bonos, o bienes de consumo, a partir de un pedido y de acuerdo con criterios de selección, a un individuo que debe probar que se encuentra en estado de privación e imposibilitado de proveer inmediatamente su subsistencia”. Las instituciones encargadas de desarrollar estas políticas, en su mayoría, son los Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo, como ser la Diben, Secretaría de Emergencia Nacional, la Secretaría de Acción Social,

---

<sup>6</sup> Borgianni, Elisabete y Montañó, Carlos *La Política Social Hoy*. p. 44.

el Despacho de la Primera Dama, la Secretaría de la Niñez y Adolescencia, etc.

No podemos pasar por alto que en nuestro país la aplicación de las políticas sociales ha estado siempre ligada a prácticas altamente corruptas, pro electoralistas, clientelistas, y una buena parte de ellas, aplicadas desde las seccionales coloradas. Estas seccionales fueron diseñadas, fortalecidas y promocionadas durante la dictadura stronista, pero tuvo su resonancia en los posteriores gobiernos democráticos o de transición. Las seccionales significaban “conseguir todo lo que teóricamente se tendría que haber conseguido en otras instituciones. Por ejemplo, en la seccional colorada no sólo se dictaban cursos de toda clase (peluquería, guitarra, danza, etc.) sino que se conseguían remedios, herramientas, puestos de trabajo, tierras, títulos y hasta incluso ataúdes para enterrar a los muertos”<sup>7</sup>.

Con la caída del partido colorado y la asunción de un nuevo gobierno con tinte progresista, no se avizora que existan cambios en cuanto a las políticas sociales que son aplicadas en los barrios empobrecidos, sino que existe una continuidad de aquellas que venían aplicando los gobiernos anteriores. Pero sí se puede entrever una tendencia a modificar algunas prácticas, a reformular la manera en que la asistencia llega a la gente. El nivel de prebenda y clientelismo se intenta reducir significativamente. La asistencia de hoy en más deberá llegar a través de las instituciones creadas para tal efecto, con el fin de fortalecer el accionar estatal, especialmente donde la presencia del Estado es débil o cuestionada. Se intentará que la política social llegue a poblaciones empobrecidas mas allá de su color u opción partidaria, el rol protagónico deberá ser ejercido por las instituciones del Estado y no por los partidos o seccionales. La asistencia se debe perfeccionar.

En esta búsqueda de perfeccionar las políticas sociales, poco es el esfuerzo que se ha realizado por implementar nuevas políticas que puedan redistribuir la riqueza. Las mismas se mantienen

---

<sup>7</sup> Telesca, Ignacio. *Ligas Agrarias Cristianas (1960-1980)*, p. 117.



dentro de un esquema que busca compensar los efectos negativos de un sistema determinado de producción, que en nuestro caso tiene que ver con los agronegocios como forma imperante (y destructiva) de la economía paraguaya.

## **Dos programas gubernamentales ¿para disminuir la pobreza o evitar que los pobres se organicen?**

Desde el año 2005, a través de la Secretaría de Acción Social (SAS)<sup>8</sup> se viene implementando el Programa Tekopora que “contempla las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) y el acompañamiento familiar a través de agentes de apoyo llamados “*Guías familiares*”, “que visitan los hogares para verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de las familias y para brindar orientaciones vinculadas preferentemente al mejoramiento del hábitat familiar, así como a los hábitos de higiene, consejos para mejorar la disponibilidad de alimentos y para mejorar la salud y a la vez oficiar de gestores del acceso de las familias a los diversos servicios públicos”<sup>9</sup>. Tekopora, que significa “vivir bien”, tiene por objetivo: “romper la transmisión intergeneracional de la pobreza por medio de transferencias monetarias y reforzar las actividades de apoyo socio-familiar a los hogares beneficiados” según lo planteado en la página web de dicha Secretaría de Estado.

Otro Programa similar es el ejecutado por la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA), llamado ABRAZO (programa para la disminución progresiva del trabajo infantil en las calles) que anteriormente correspondía a la SAS, también implementado desde el año 2005. En ese entonces, el programa Tekopora<sup>10</sup> era enfocado a sectores rurales, mientras que Abrazo era para los

---

<sup>8</sup> Sottoli, Susana. 2001. *Pobreza, desigualdad y política social en América Latina* “...fue creada en el año 1995 la Secretaría de Acción Social -Decreto N° 9235/95- dependiente de la Presidencia de la República... desde el año 1997, la SAS comienza a implementar programas que inscriben sus acciones en la tarea de combate a la pobreza. Con préstamos y donaciones del BID...(p. 406).

<sup>9</sup> Ver en: [www.sas.gov.com.py](http://www.sas.gov.com.py).

<sup>10</sup> Recientemente -a partir del gobierno de Lugo- Tekopora está llegando a sectores urbanos. En el caso del Bañado Sur, a inicios de 2009 se ha realizado el levantamiento de datos de las familias, para seleccionar a aquellas que serán incluidas en el programa, y en el mes de diciembre se concretó la inclusión de las primeras familias.

sectores urbanos; este último, desde diciembre de 2008, pasa a depender de la SNNA, teniendo como “objetivo principal brindar una respuesta integral a la realidad de niños y niñas menores de 14 años que trabajan en espacios públicos de la capital y otras ciudades del país”<sup>11</sup> Su asistencia consiste en que “provee a las familias de los niños/as que trabajan en la calle de una canasta de alimentos y también contempla la Transferencia Monetaria Condicionada (TMC)”<sup>12</sup>.

En el caso del Programa Tekopora, éste actualmente llega a unas 86 mil familias<sup>13</sup> y la meta para fines de 2009 es llegar a 90 mil; estas familias reciben mensualmente 250 mil o 290 mil guaraníes en el mejor de los casos<sup>14</sup>. Este monto el Estado lo transfiere a las familias, siempre que éstas se comprometan a cumplir las condiciones impuestas por las instituciones que le dan el dinero, que llenen los requisitos y que sean pobres extremos. También el programa prevé el acompañamiento de “guías familiares” que cumplen un rol de gestores sociales para que estas personas puedan acceder a servicios sociales, es decir a sus derechos. El gestor social hace de intermediario entre las instituciones encargadas de los servicios sociales y estas familias; podemos decir que estas personas no son reconocidas como sujetos de derecho. Además los gestores hacen de contralores a las familias para detectar si cumplen o no con los compromisos asumidos, y en caso de que no lo hagan, pueden dejar de percibir el monto estipulado y ser expulsadas del programa.

En cuanto al programa ABRAZO, “la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia implementa el Programa ABRAZO para la disminución progresiva del trabajo infantil en las calles y lugares

---

<sup>11</sup> Ver en: [www.snna.gov.py](http://www.snna.gov.py).

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Es bueno mencionar que en Paraguay existen 181 mil familias en extrema pobreza según datos oficiales de la DGEEC 2006. Por lo tanto la asistencia del programa no llega ni al 50% de estas familias, pese a la importante ampliación del gobierno luguista en la inclusión de más familias en el programa, que llega a seis veces más que durante el gobierno anterior. En época de Nicanor Duarte se atendía a no más de 14 mil familias.

<sup>14</sup> El monto no llega ni al 30% del sueldo mínimo que una persona debería ganar. Además debemos tener en cuenta que las familias paraguayas están compuestas en promedio por 5 miembros.

públicos. En la actualidad, 1.765 niños y niñas de 865 familias, están siendo protegidos y apoyados con servicios de alimentación, educación, fortalecimiento familiar y movilización comunitaria. De esta cifra total, aproximadamente 900 asisten a los cuatro Centros Abiertos en Asunción, a los nueve del Departamento Central y a uno de Ciudad del Este”<sup>15</sup>.

## **El sometimiento de los sectores populares**

En algún momento, en discusiones alrededor de las políticas sociales, se hablaba de reintegrar a los desviados sociales, para intentar corregir los daños provocados por un sistema y una forma de dominación capitalista, mientras estos “desviados sociales” en su mayoría pobres, ya sean urbanos o rurales, se organizaban a partir de sus necesidades y realidad concreta, exigiendo además una serie de reivindicaciones, espacios de participación, llevando propuestas y en varios casos, cuestionando el sistema impuesto. Esto llevó a una serie de movilizaciones y luchas encaradas por estos sectores empobrecidos, como protagonistas de cambio e incluso de fuerte amenaza al neoliberalismo y sus gobiernos.

Hoy, a través de las políticas sociales, se busca que los empobrecidos se sientan partícipes, que realicen diagnósticos participativos (y superficiales), que generen propuestas, que sean capacitados en ciudadanía, y más... pero no de forma autónoma y protagónica, sino que esa participación sea proveída y orientada desde el Estado, en una lógica de gobiernos como aliados de los sectores populares.

Esta lógica hace a las nuevas políticas sociales que deben llegar hasta donde se encuentra esa gente, que viendo su situación de pobreza se organiza para luchar. Estas personas se encuentran en los territorios de pobreza, donde hacen su vida, comparten sus problemas, generan vínculos, crean redes solidarias populares y ensayan formas de organización, y cuando los pobres se organizan de forma autónoma, se convierten en peligrosos para el sistema.

---

<sup>15</sup> Ver en: [www.sna.gov.py/?noticia=11&t=justicia-y...programa-abrazo-](http://www.sna.gov.py/?noticia=11&t=justicia-y...programa-abrazo-)

Es así que hoy, varios programas de asistencia a las poblaciones empobrecidas, hablan de los territorios, de lo comunitario, de las asambleas, del liderazgo, que no es otra cosa que introducir la mano del Estado en zonas que pueden generar revueltas o movilizaciones. Esa mano se introduce como una forma de disminuir el nivel de autonomía de las organizaciones populares y aumentar el control o el nivel de inserción estatal en estas organizaciones o territorios. El Estado ya no se presenta solamente como una caseta policial ante los “marginados”, o sea, en una faceta represiva, sino que se presenta como un Estado que ayuda a la gente, que le provee de canasta básica, de subsidios, de medicamentos y que le enseña cómo organizarse y cómo participar, para lo cual les provee de materiales y de técnicos o educadores-as populares que hacen dinámicas, juegos con los vecinos y tratan de abordar temas que puedan ser de interés. Se crea así una dependencia económica, social y política de estos programas estatales.

Con estos programas se intenta someter a los sectores empobrecidos, para que no se organicen y si lo hacen, que lo hagan bajo la tutela del Estado. “Es cierto que los planes sociales alivian la pobreza, pero no modifican la distribución de la renta, ni evitan la creciente concentración de ingresos, ni transforman los aspectos centrales del modelo. Pero al afectar la capacidad de organización de los movimientos, bloquean su crecimiento y de ese modo son funcionales a la guerra neoliberal por la conversión de la vida en mercancía. Llama la atención que la casi totalidad de los intelectuales de izquierda consideren a los planes sociales como un logro del progresismo<sup>16</sup>”.

Estos programas no son exclusivos del gobierno de Fernando Lugo, ni tampoco fueron delineados por Nicanor Duarte Frutos ni el partido colorado, son modelos aplicados en gobiernos de la región, con mayor fuerza en países como Brasil, México y Chile, con el aval y el impulso de diferentes organismos, Banco Interamericano de Desarrollo, las Naciones Unidas y el Banco Mundial.

---

<sup>16</sup> Zibechi, Raúl *¿Autonomías o nuevas formas de dominación?.* Enero 2009.

No deberíamos cometer el error de ver las políticas sociales simplemente como asistencialistas o no, sino tratar de entenderlas dentro de una dinámica social compleja y contradictoria. El cuerpo que las políticas toman cuando son parte de conquistas ganadas por el movimiento popular y que lo ayudan a avanzar en su lucha contra el sistema, es muy diferente al que tiene cuando son diseñadas y ejecutadas como un mecanismo de control y dominación de estos sectores y que va en detrimento de la organización popular. En este sistema de dominación, los planes sociales juegan un papel importante. Para el sociólogo Francisco de Oliveira, son “un instrumento de control” en base a un dispositivo biopolítico por el cual el Estado clasifica a las personas en base a sus carencias, “restaura una especie de clientelismo” y termina por convertir la política en algo irrelevante. Por otro lado, los planes sociales apuntan a los mismos sectores que se han organizado en movimientos en las últimas décadas<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Zibechi, Raúl. *Gobiernos y movimientos: entre la autonomía y las nuevas formas de dominación*.

# Pocos avances y muchas deudas históricas de la política social paraguaya en un contexto de cambio

Elba Núñez\*

*El mundo es una gran paradoja que gira en el universo. A este paso, de aquí a poco los propietarios del planeta prohibirán el hambre y la sed, para que no falten el pan ni el agua.<sup>1</sup>*

## Introducción

El presente artículo pretende hacer un breve recorrido analítico sobre la política social en Paraguay en el contexto en que la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) triunfa y Fernando Lugo asume el poder. La nueva administración gubernamental se convierte en el centro de las demandas sociales incumplidas por más de sesenta y un años de hegemonía colorada en el poder.

Pensar en las políticas sociales como *aquellas funciones del Estado moderno de producir, instituir y distribuir bienes y servicios sociales, que materializa una cierta correlación de fuerzas y que se constituye en derechos de ciudadanía asociadas a un patrón de organización social*<sup>2</sup>, o como *mecanismos de articulación tanto*

---

\* Feminista. Trabajadora Social y Abogada. Docente de la Universidad Nacional de Asunción. Integrante de CLADEM Paraguay y del Equipo de Coordinación de la Red contra toda forma de Discriminación.

<sup>1</sup> Eduardo Galeano *Paradojas* 2002.

<sup>2</sup> Ver Pereira, Potyara. "La política social en el contexto de la seguridad social y del Welfare State: la peculiaridad de la asistencia social en La Política Social Hoy" en Borgianni, Elizabeth y Montaña, Carlos (orgs.) p. 149 y Fleury, Sonia. *Estados Sin Ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. p. 66.

*de procesos políticos (que procuran el consenso social, la aceptación y legitimación del orden, la movilización/desmovilización de la población, la mantención de las relaciones sociales, la reducción de conflictos), como económicos (buscando la reducción de los costos de mantención y reproducción de la fuerza de trabajo, favoreciendo la acumulación del capital)*<sup>3</sup>, permite hacer una aproximación analítica a la temática.

Paraguay reconoce constitucionalmente que es un *Estado social de derecho*, y que tiene la obligación de garantizar el respeto de la dignidad humana<sup>4</sup>. Asume que la *calidad de vida sea promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionales, tales como la pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad*. Reconoce la *igualdad y dignidad de todos los habitantes de la República*<sup>5</sup> y se compromete entre otros a *fomentar la investigación sobre los factores de la población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida de los habitantes*<sup>6</sup>.

Este artículo realiza en primer lugar una breve descripción de las políticas sociales al momento de asumir el gobierno Lugo, las circunstancias en las cuales recibe y sobre la cual debe iniciar su gestión. En segundo lugar, aproxima el análisis de la gestión del nuevo gobierno en algunas políticas sociales claves priorizadas en el programa presentado al electorado, intentando mostrar algunos signos de avance, estancamiento y/o retrocesos en estos primeros 16 meses de gestión gubernamental.

Por último, propone algunas líneas de acción estratégicas que el gobierno Lugo debería priorizar en el tiempo que le resta en el actual periodo presidencial, para enfrentar las principales demandas sociales del país. Igualmente describe las restricciones y dificultades existentes para llevar a cabo esas tareas, así como los recursos y aliados de que dispone o debe construir y articular en el proceso.

---

<sup>3</sup> Pastorini, Alejandra. "¿Quién mueve los hilos de las políticas sociales? Avances y límites en la categoría "concesión y conquista" En Borgianni, Elizabeth y Montaña, Carlos (orgs.). p. 149 y Fleury, Sonia. *Estados Sin Ciudadanos. Seguridad social en América Latina*. p.207.

<sup>4</sup> Artículo 1 de la Constitución Nacional.

<sup>5</sup> Artículo 46 de la Constitución Nacional.

<sup>6</sup> Artículo 6 de la Constitución Nacional.

## Punto de partida: demandas sociales, promesas electorales y esperanza de profundos cambios

La Alianza Patriótica para el Cambio (APC) con Fernando Lugo a la cabeza, asume el gobierno de un país que se caracteriza por una profunda desigualdad social donde el 10% de la población más rica concentra el 42% de los ingresos totales, mientras que el 40% de la población más pobre no percibe ni el 10% de los ingresos totales<sup>7</sup>. Según la EPH 2007, un poco más de 2 millones 150 mil paraguayos viven en condiciones de pobreza (35.6% de la población) debido a que sus ingresos son inferiores al costo de una canasta básica de consumo. Los altos niveles de desigualdad afectan el ejercicio de ciudadanía, debilitan la democracia y tienen un impacto negativo sobre las posibilidades de crecimiento económico<sup>8</sup>.

Tal como afirmara Molinier, el nuevo gobierno “*hereda una economía con algunos indicadores positivos vinculados con la recuperación y expansión de algunos sectores productivos de exportaciones y de servicios pero con una deuda social...*”<sup>9</sup> Los resultados macroeconómicos de los últimos años han estado caracterizados por el crecimiento económico, pero manteniendo una escasa generación de empleo de calidad<sup>10</sup>.

Existe una marcada correlación entre empleo y vulnerabilidad frente a la pobreza y hay factores de género que inciden, reproducen y refuerzan la posición desventajosa de las mujeres en el mercado de trabajo<sup>11</sup>. Persiste una marcada brecha de

<sup>7</sup> Sauma, Pablo. 1993. Distribución del Ingreso en el Paraguay. BID-UNA.

<sup>8</sup> Véase en Informe Nacional sobre Desarrollo Humano. Equidad para el Desarrollo. Paraguay 2008. PNUD. 2008. Esta publicación muestra cómo en Paraguay las desigualdades se acumulan, se refuerzan entre sí y se transmiten de generación en generación y se convierten en un obstáculo para el desarrollo humano. En el Plan Estratégico, el gobierno ha reconocido que “una de las principales restricciones que se heredan del pasado es la *modalidad de inserción internacional* comercial, productiva y financiera del Paraguay”.

<sup>9</sup> Molinier, Lila (2008) “Más allá de la herencia. Coyuntura económica” (octubre de 2007/ octubre de 2008) en *Informe de Derechos Humanos*. CODEHUPY.

<sup>10</sup> Entre 2003 y 2008 el crecimiento promedio del PIB se situó en 4,8% anual. En este periodo se redujo la tasa de desempleo abierto, que en 2008 se ubicó en 5.7%, pero creció el subempleo, que pasó del 24.2% en 2004 al 26.5% en el año 2008. Presidencia de la República. Plan Estratégico 2008-2013. p. 18.

<sup>11</sup> Ver artículo de Lylian Mires, sobre la “Situación Laboral de la Mujer en Paraguay” en Valenzuela, María Elena (ed.) *Mujeres, pobreza y mercado de trabajo. Argentina y Paraguay*. Santiago: OIT, Proyecto “Incorporación de la Dimensión de Género en las Políticas de Erradicación de la Pobreza y Generación de Empleo en América Latina” 2003.



género en el empleo, las mujeres trabajan fundamentalmente en actividades ligadas al comercio, los servicios y en el sector informal urbano, en empleos de baja calidad, que en muchos casos es una extensión de las tareas domésticas.

El *sistema de jubilación* alcanza apenas al 36% de la Población Económicamente Activa (PEA), lo cual evidencia una elevada informalidad laboral y una economía dual en la cual una parte de la actividad se realiza en un contexto dinámico y formal<sup>12</sup>.

La distribución y tenencia de la tierra es uno de los mayores factores de retraso del país, donde el modelo de producción está directamente relacionado con la concentración de tierras. El Censo Nacional Agropecuario del año 2008 reveló que el 84% de las mismas tenían extensiones inferiores a las 20 hectáreas. Si a éstas se agregan las que tienen superficies entre 20 y 50 hectáreas, ellas superan al 90% del total de fincas existentes<sup>13</sup>.

A pesar de que la Reforma Educativa lleva casi dos décadas, en el año 2007 la población mayor de 25 años tenía en promedio 7.5 años de escolaridad. El 90% de la población de entre 19 y 25 años, que pertenecía al quintil más pobre, no asistía entonces a un centro de enseñanza. La tasa de analfabetismo absoluto afectaba al 5.4% de la población y el analfabetismo funcional era mucho mayor<sup>14</sup>. La tasa de analfabetismo indígena es 51% frente al 7.1% a nivel nacional. Es decir la mitad de la población indígena no lee ni escribe<sup>15</sup>.

En materia de salud, Paraguay alcanzó sólo el 30% de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en términos de reducir la tasa de mortalidad infantil hasta cinco años y mantiene graves rezagos

---

<sup>12</sup> El Plan Estratégico Económico y Social (PEES) 2008/2013 “Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay”, señala que un segmento significativo de la producción tiene lugar en un marco informal, trabajando con tecnologías tradicionales de bajos niveles de productividad. PEES-2008-2013. Ver: <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=218>.

<sup>13</sup> Ver <http://www.mag.gov.py/>.

<sup>14</sup> Presidencia de la República del Paraguay. Plan Estratégico Económico y Social PEES - 2008/2013 “Propuestas para un crecimiento económico con inclusión social en Paraguay”. 2008. Asunción. p. 20.

<sup>15</sup> PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008. p. 158.

en provisión de camas hospitalarias y en la lucha contra el VIH y Sida. La salud pública cubre apenas la quinta parte de la población más carenciada, sin seguros médicos, ni recursos para adquirir medicamentos<sup>16</sup>. Un estudio oficial sobre la mortalidad materna<sup>17</sup> muestra que en el periodo 2007-2008 se detectaron 733 muertes de mujeres de 10 a 54 años, señalando el aborto entre las principales causas de muerte materna. La Encuesta Nacional de Salud Sexual y Reproductiva 2008<sup>18</sup> del Centro Paraguayo de Estudios de Población (CEPEP) revela que la violencia contra las mujeres es una de las formas más graves de discriminación en Paraguay. Este estudio da cuenta que el 36% de las mujeres casadas o unidas, actualmente o alguna vez, reportó violencia verbal, situación que muestra un ligero aumento del índice de violencia comparando con la encuesta de 2004, que fue de 33.4%.

El Informe de Desarrollo Humano 2008 señala que el sistema de salud tiene una *“infraestructura insuficiente y centralizada; casi nueve de cada diez establecimientos existentes son centros o puestos de salud poco especializados y a menudo desprovistos de equipos, medicamentos e insumos”*<sup>19</sup>. La desigualdad en el acceso a la salud para la población indígena es mucho mayor. La mortalidad de niños indígenas menores de un año da cuenta de una tasa de 109 defunciones por cada 1.000 nacidos vivos, frente a un promedio nacional de 40<sup>20</sup>.

En relación al ámbito habitacional, el déficit estimado es alrededor de 754.000 viviendas<sup>21</sup>, que está asociado al incremento de la migración campo-ciudad, los problemas de empleo y pobreza agudizan el problema habitacional en el país.

Cinco de cada diez niños, niñas y adolescentes son pobres. El 30% de los niños, niñas y adolescentes más pobres trabajan. Unos

---

<sup>16</sup> PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008. p. 147.

<sup>17</sup> MSP y BS. Proyecto Ramos Prospectivo en el Paraguay. Octubre 2007 y setiembre del 2008. Paraguay, julio. 2009.

<sup>18</sup> ENDSSR. 2008. CEPEP. 2009. Asunción, Paraguay.

<sup>19</sup> PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008. p. 158.

<sup>20</sup> Idem. Op.cit.

<sup>21</sup> Ver Bogado, Daniel. Situación en Paraguay. Condiciones de habitabilidad, hacinamiento y déficit habitacional. Revista de Análisis Economía y Sociedad 2000. Año 1. Número 2 p. 113-150.

60.000 niños, niñas y adolescentes de 10 a 17 años ni estudian, ni trabajan, ubicándoles en una grave situación de vulnerabilidad<sup>22</sup>.

### **Vinos nuevos en odres viejos. Los primeros pasos frente a la debilidad institucional<sup>23</sup>**

Durante la campaña electoral, Fernando Lugo prometió la aplicación de reformas políticas y sociales. En algunas áreas dichas políticas siguen intactas, reproduciendo prácticas clientelares.

La APC no se ha comprometido en poner "vinos nuevos en odres viejos" sino en *realizar las grandes transformaciones necesarias para que el Paraguay supere las limitaciones que hoy impiden su desarrollo, que le convierta en un Estado Social de Derecho que asegure a sus habitantes la libertad, la justicia social, la estabilidad y el desarrollo económico, el equilibrio ecológico y el respeto de sus vidas e intereses*<sup>24</sup>.

El eje "vigencia y expansión de los derechos sociales" del Programa de Gobierno de la APC contemplaba otras acciones en el campo de la educación, salud, trabajo, vivienda, atención a poblaciones indígenas y la reforma agraria integral<sup>25</sup>. A la fecha,

---

<sup>22</sup> PNUD. Orientaciones de políticas para la reducción de desigualdades en el Paraguay. Cuaderno de Desarrollo Humano. 2007. Asunción p. 51-52.

<sup>23</sup> Parafraseo de una cita bíblica que pretende aproximar de que a pesar de que algunas políticas sociales del nuevo gobierno en los planes y programas se han propuesto cambios estructurales, en la práctica mantiene los resabios de periodos gubernamentales anteriores. Entre las fuentes consultadas está el Informe del Gobierno Nacional Año 2009 presentado al Congreso de la Nación. Ver: <http://www.presidencia.gov.py/v1/wp-content/uploads/2009/12/informedegobierno2009.pdf>.

<sup>24</sup> Discurso de Fernando Lugo. <http://www.peripicias.com/politica/509LugoParaguayProgGobierno.html>.

<sup>25</sup> El programa de Gobierno en este eje contemplaba "ampliar el sistema de educación y mejorar la calidad de la enseñanza pública, así como también garantizar el acceso universal a una educación pública e integral (básica y media) con altos niveles de retención, promoviendo la equidad, los valores democráticos y la integración a la comunidad y al trabajo; impulsar el sistema nacional de salud con reorientación de la reforma sanitaria asegurando, el acceso universal continuo y oportuno a servicio de salud de calidad, priorizando la salud materno infantil y a las poblaciones pobres y honorables; desarrollar las viviendas de interés social con financiamiento accesible y participación de la comunidad; resolver la falta crónica de trabajo estable cuya consecuencia inmediata es la ampliación de la pobreza y de la desigualdad; e impulsar la reforma agraria integral y la atención a las poblaciones indígenas como una manera de saldar la deuda social con el pueblo paraguayo, así como implementar de manera efectiva el programa de la lucha contra la pobreza, priorizando las áreas más vulnerables." Fuente: <http://www.peripicias.com/politica/509LugoParaguayProgGobierno.html>.

si bien se han dado algunos avances, no se ha logrado modificar la actual *estructura de la propiedad* y de la *distribución del ingreso en el que se apoya la mayor* desigualdad económica y social del Paraguay, hecho que representa un obstáculo para el desarrollo económico y social del país.

En la práctica sigue vigente una política de crecimiento económico a partir del aumento de las exportaciones y la captación de inversiones, lo que lleva a que las políticas sociales y las medidas ambientales terminen quedando subordinadas a la disponibilidad de los fondos públicos. Numerosas demandas sociales han sido formuladas al nuevo gobierno, y muchas de ellas, por la complejidad, el carácter estructural, los intereses en juego, la debilidad institucional, han tenido escasa o nula respuesta a la fecha.

A pesar de que la economía nacional registró un crecimiento económico recientemente, la pobreza extrema se incrementó, especialmente en la zona urbana, lo que agrega complejidad al fenómeno de la pobreza extrema que tradicionalmente se ubicaba en el sector rural.

En materia de *educación*, el gobierno nacional ha avanzado en la creación de nuevas secciones de educación escolar básica y media. Ha desarrollado programas de educación permanente en asentamientos y comunidades indígenas. La educación inclusiva ha sido uno de los pilares para el abordaje de las Necesidades Educativas Especiales. Ha desarrollado Proyectos para la implementación progresiva de las TIC en el sistema educativo.

Constitucionalmente se garantiza la gratuidad de la educación escolar básica en las escuelas oficiales y un presupuesto no inferior al veinte por ciento del total asignado a la Administración Central<sup>26</sup>. Los datos del monitoreo fiscal del primer trimestre del 2009 revelan que los gastos en educación fueron los mayores de los gastos sociales en el primer trimestre y representó el 47% de los mismos, superior a la media de los últimos siete años<sup>27</sup>, pero la educación en la práctica aún no es gratuita. Tal como evidencian

---

<sup>26</sup> Ver capítulo VII de la Constitución Nacional.

<sup>27</sup> CADEP. Monitoreo Fiscal. Primer Trimestre del 2009. Asunción, 2009, p. 9

algunas evaluaciones<sup>28</sup>, en algunas localidades la cobertura es incompleta ya que las escuelas no cubren los últimos grados (tercer ciclo de la Educación Escolar Básica) y tampoco cuentan con educación inicial.

En cuanto a la *salud*, el avance más significativo ha sido la implementación de la resolución ministerial 1074/09<sup>29</sup> que dispuso la universalización de la salud con el acceso gratuito a las consultas externas y de urgencias; internaciones hospitalarias, cirugías de urgencias, menores y programadas, estudios laboratoriales y otros servicios. Esta disposición si bien busca remover una de las principales barreras para el acceso a los servicios de salud, aún no se ha logrado en su totalidad, debido a la insuficiente infraestructura y centralización y según datos "...casi nueve de cada diez establecimientos existentes son Centros o Puestos de salud poco especializados y a menudo desprovistos de equipos, medicamentos e insumos"<sup>30</sup>. Se ha iniciado la implementación de una Estrategia de Atención Primaria de Salud (APS) que apunta a reducir la exclusión social, aumentando la cobertura y el acceso a las redes de atención integral a la salud, a partir de las necesidades y problemas de salud de las personas, sean simples o complejos. A pesar de esto, persiste una alta tasa de desnutrición infantil, mortalidad materno infantil y cáncer de cuello uterino en Paraguay.

Aunque el compromiso de desarrollar políticas adecuadas con los pueblos indígenas ha ocupado uno de los ejes prioritarios del programa de gobierno, poco se ha avanzado. El Informe de Derechos Humanos del 2009<sup>31</sup> señala que existen signos alarmantes de deterioro en relación al incumplimiento de sentencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), como ser, la falta de estabilidad del INDI, el escaso impacto de los programas sociales, la grave exposición de las comunidades

---

<sup>28</sup> Informe Final Evaluación de los Programas Tekoporã y PROPAIS II. DIPLANP, p. 22.

<sup>29</sup> Ver en <http://www.mspbs.gov.py/resoluciones.php>

<sup>30</sup> PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008. p. 148.

<sup>31</sup> Ver Ayala Amarilla, Oscar. "Una política pendiente. Derechos de los pueblos indígenas" en *Derechos Humanos del Paraguay. Yvypóra Derécho Paraguáipe*. CODEHUPY. 2009. Asunción, p. 395 – 406.

a los problemas derivados de la sequía y la exposición a agroquímicos.

En cuanto a *la política de generación de empleo* también se han registrado pocos avances en la ampliación de oportunidades laborales. Se ha elaborado el Plan Nacional de Empleo y las medidas de control del cumplimiento de leyes laborales con la promoción para la formalización del trabajo y el trato igualitario. Pero persiste la brecha de participación femenina en el mercado laboral y el incumplimiento del principio de igual pago por igual trabajo.

El área de *seguridad social*, aunque exista una marcada demanda insatisfecha, se ha dado un importante paso al incrementar la cobertura del Seguro Social del IPS a trabajadores/as del Régimen General y a través de una histórica resolución se ha extendido la cobertura al sector del trabajo doméstico abriendo la posibilidad de que aproximadamente 230.000 trabajadoras y trabajadores del sector puedan contar con el Seguro de salud del IPS.

En materia de *vivienda*, tres instituciones gubernamentales dispersas y sin mucha coordinación siguen encargándose de las políticas habitacionales en el país<sup>32</sup>. Estas instituciones son, por un lado la Secretaría de Acción Social (SAS)<sup>33</sup>, por el otro el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), y por último la Agencia Financiera para el Desarrollo (AFD)<sup>34</sup>. Ninguno de los programas de vivienda responde efectivamente a la demanda social existente y tampoco toma en cuenta las necesidades e intereses particulares de las mujeres. La ejecución presupuestaria del primer trimestre del año 2009 revela que el rubro de vivienda representa sólo el 3 % de los gastos sociales, ubicándose entre los niveles más bajos considerando la gran demanda existente<sup>35</sup>, y según

---

<sup>32</sup> Ver CADEP. Cartilla Fiscal Número 7. Gasto o inversión en viviendas. Asunción. s/f. [http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/Cartilla\\_N\\_7\\_viviendas\\_web.PDF](http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/Cartilla_N_7_viviendas_web.PDF).

<sup>33</sup> Creada por Ley 118/91, la SAS tiene entre sus ejes de acción el Hábitat y la Infraestructura Social.

<sup>34</sup> La primera se encarga de la construcción de viviendas sociales principalmente en nuevos asentamientos urbanos. La segunda es la entidad encargada de dar atención a los déficits habitacionales, y por el cambio gubernamental en el 2008 su ejecución presupuestaria quedó paralizada. Y la tercera es una instancia que ofrece líneas de crédito, vía las Instituciones financieras intermediarias y sólo beneficia a la población asalariada.

<sup>35</sup> CADEP. Monitoreo Fiscal. Primer Trimestre 2009. 2009. Asunción, p. 9.

publicaciones periodísticas, al parecer para el año 2010 no se ha previsto incremento significativo<sup>36</sup>. La Secretaría de Acción Social ha desarrollado algunas acciones que pusieron en tensión las relaciones con el movimiento social urbano de los “sin techo”, con reivindicaciones de lógica “prebendaria” gestadas al amparo del gobierno saliente.

Se siguen implementando los Programas de Transferencia Condicionada (PTC) denominado Tekoporã<sup>37</sup>, que actualmente beneficia a unas 105.331 familias<sup>38</sup>. Entre las críticas más recurrentes que el programa recibe es el énfasis asistencial, la escasa sustentabilidad, los criterios de elegibilidad aplicados,<sup>39</sup> así como también prácticas clientelistas por parte de diferentes partidos (liberales, colorados o tekojojistas) que al parecer estarían reclamando designar guías familiares<sup>40</sup> o afiliando a familias pobres a cambio de subsidio<sup>41</sup>.

La Reforma Agraria ha sido uno de los ejes centrales del Programa de Gobierno de la APC, pero las políticas desarrolladas no han trascendido las acciones puntuales y no se han destinado los recursos necesarios debido a los intereses en juego. El Plan Operativo para la atención de los asentamientos y las demandas campesinas sobre la reforma agraria integral formulado por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) no

---

<sup>36</sup> Ver ABC Color del 27/12/09, p. 19.

<sup>37</sup> Del guaraní: Buena vida.

<sup>38</sup> Contempla ayudas monetarias a familias en extrema pobreza, con un aporte mensual por familia que puede ir entre 115.000 a 290.000 gs. (24 US\$ a 60 US\$, al cambio actual de 4.800) por un espacio de tres años.

<sup>39</sup> Entre las exigencias se encuentra el matricular a sus hijos/as en una institución educativa y llevarlos/as a un control periódico sanitario.

<sup>40</sup> En el Informe Final “Evaluación de los Programas Tekopora y PROPAIS” se señala que *“El clientelismo político sigue siendo un riesgo; y de hecho intendentes liberales del Departamento de Caaguazú, con el propio Gobernador, denunciaron ante el Ministro de la SAS al Coordinador del Departamento supuestamente porque exigía afiliación a su partido a los potenciales beneficiarios, reclamando veladamente la capacidad de manejar el programa. En suma, en relación a este problema los colorados buscan recuperar el control del programa y los liberales quieren conquistar ese control”*.

<sup>41</sup> Recientemente la actual Directora de Protección Social y Desarrollo Humano de la SAS, Modesta Arévalos reconoció públicamente haber recibido quejas de que operadores liberales, del Partido Popular Tekojója y del Partido Colorado quisieron partidizar en algunas localidades las Transferencias Monetarias con Corresponsabilidades (TMC). Ver denuncia publicada en ABC Color del 17/01/10, pág. 12.

pudo ser implementado por falta de recursos<sup>42</sup>. Esta entidad estatal ha realizado auditorías de gestión detectando que el 65% de las tierras fueron irregularmente adjudicadas. Hasta la fecha el INDERT presenta una clara debilidad institucional ya que sus recursos dependen solamente de la venta de tierras y no tiene recursos del Presupuesto General de Gastos de la Nación. La respuesta gubernamental a la lucha campesina sigue siendo fundamentalmente represiva y los asesinatos de dirigentes campesinos no han sido investigados suficientemente y castigados por la justicia.

En materia de promoción y atención a la niñez y adolescencia, la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) entidad estatal encargada, por primera vez instaló como prioridad, la atención a niños/as y adolescentes en situación de vulnerabilidad a través de un Programa específico, incluyendo la atención a niños y niñas en situación de calle, indígenas, etc., pero con un alcance limitado, sin poder satisfacer adecuadamente a las demandas existentes.

Un incipiente indicador de avance en cuanto a mecanismo institucional destinado a mejorar la coordinación del Área Social, podría ser el Gabinete Social<sup>43</sup> de la Presidencia de la República<sup>44</sup> recientemente reorganizado por Decreto N° 1799 adoptado el 14 de abril de 2009<sup>45</sup>. Cuenta con un Equipo Ejecutivo y una Unidad Técnica. Según el decreto esta instancia busca superar visiones sectoriales para ser capaces de trabajar en Políticas de Estado. Entre las primeras iniciativas emprendidas por el Gabinete Social, se encuentra el diseño de una nueva Política para el Desarrollo Social del país, que aún no

---

<sup>42</sup> Que permita asegurar el acceso a energía eléctrica, agua potable, apoyo productivo, comercialización, industrialización de la materia prima, salud, educación, manejo de recursos naturales, etc.

<sup>43</sup> Esta instancia había sido creada por Decreto No. 401/2003 en el año 2003 como una instancia de coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos sociales del gobierno, en especial de las destinadas a combatir la pobreza. Actualmente se define como un organismo del poder ejecutivo con facultad y capacidad para promover y dirigir los programas y las políticas públicas del Gobierno nacional en el área social.

<sup>44</sup> El Gabinete Social lo conforman un total de 22 funcionarios gubernamentales del más alto nivel entre los que se encuentran: *Ministros del Poder Ejecutivo, Secretarios/as Ejecutivos/as de las Secretarías de la Presidencia de la República, titulares de las Instituciones de la Administración Central, Directores de las Entidades Binacionales y titulares de los Entes Autónomos, Autárquicos y Descentralizados, más abajo establecidos.*

<sup>45</sup> Ver texto completo en [http://www.congreso.gov.py/senadores/leyes/?pagina=ley\\_resultado&id=6461](http://www.congreso.gov.py/senadores/leyes/?pagina=ley_resultado&id=6461) consultado: 23/01/10.



se ha dado a conocer pues se halla en una etapa de discusión y validación de los diferentes actores sociales.

Un indicador de retroceso para las políticas sociales podría representar la política de militarización de la zona norte del país<sup>46</sup> en el marco de los operativos de seguridad, una zona donde puede constatarse una clara ausencia del Estado en el área social. Ello implica un grave riesgo de criminalización de la dirigencia de organizaciones sociales, dado ésto es una zona de alto nivel de organización, movilización social y resistencia social ante el modelo vigente. La creciente ampliación de los gastos militares repercutirá en el debilitamiento del gasto social destinado al mejoramiento de la calidad de vida de la población, tal como ha sido reivindicado desde hace diez años por la Campaña “Desarmemos el presupuesto”<sup>47</sup>.

Finalmente, dado que el propio marco constitucional es uno de los catálogos de derechos sociales que contempla una serie de obligaciones estatales en cuanto a políticas sociales desde una perspectiva de derechos, el debate iniciado sobre la reforma constitucional – aunque no se mencionaran estos temas - podría significar un marcado riesgo de retroceso de lo hasta hoy conquistado en el marco legal nacional.

## **Fortalecer las políticas sociales, el diálogo social y la articulación de las alianzas**

*“...no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos...”<sup>48</sup>*

---

<sup>46</sup> Decisión adoptada por el Presidente Fernando Lugo el 20 de enero de 2010, días después de la liberación del ganadero Fidel Zavala debido a la presión social existente. A través de este operativo se autoriza la salida de militares hacia la zona norte del país, en apoyo a los efectivos de las fuerzas policiales para la captura de los miembros del autodenominado Ejército Popular del Pueblo (EPP).

<sup>47</sup> Campaña llevada adelante por DECIDAMOS, Campaña por la Expresión Ciudadana, Servicio de Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ-Py), Tesaí Reka Paraguay, Fundación Vencer, Movimiento de Objeción de Conciencia (MOC-PY), Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA) y el Movimiento Nacional por el Derecho a la Salud.

<sup>48</sup> Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC) párraf. 3 ratificado por Paraguay por Ley 4/92.

No puede desconocerse que han habido algunos signos de avance en la implementación de políticas sociales desde una perspectiva de derechos, pero también, que persisten grandes deudas que el gobierno debe enfrentar.

La compleja realidad social paraguaya y las múltiples dimensiones de la cuestión social exigen propuestas y acciones estructurales diversas que trasciendan el carácter cortoplacista, que tengan un enfoque de mediano y largo plazo y que involucre a todos/as los/as actores/as sociales para que se haga efectivo el ejercicio y goce de los derechos, logrando así una mayor calidad de vida de ciudadanos y ciudadanas.

El nuevo gobierno tiene entre sus grandes desafíos garantizar condiciones que permitan a cada paraguayo y paraguaya, sin discriminación alguna gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales. Además de este desafío el Gobierno de Lugo debe priorizar un proceso participativo e incluyente, con representantes del Sector Público, del Sector Privado y organizaciones de la sociedad civil, y garantizar políticas universales, desde un enfoque de derechos que potencien una real presencia del Estado en la gestión del desarrollo de la sociedad.

La desigualdad, la situación de pobreza y exclusión social en la que se encuentran sometidos amplios grupos de la población, familias y comunidades enteras, debe ser el principal norte de las acciones dirigidas para dar respuestas concretas a cada situación.

Resulta clave crear las condiciones para aumentar significativamente el *nivel* y la *estructura del gasto público* en áreas sociales a fin de asegurar la mejora en la calidad de vida de las grandes mayorías nacionales. El desarrollo de una estrategia de este tipo requerirá el fortalecimiento de políticas sociales capaces de alcanzar a amplios segmentos de la población.

Para lograr el fortalecimiento de la educación, garantizar una mejor atención de la salud de la población y promover el acceso a la vivienda es prioritario avanzar hacia un mayor crecimiento

económico, destinando recursos adicionales para diseñar e implementar una política pública integral.

En cuanto a la *Reforma Agraria*, el gobierno requiere impulsar políticas dirigidas a modificar la actual estructura agraria existente en Paraguay e impulsar la reactivación económica del campo, para ello se requerirá contar con el apoyo del poder legislativo para promulgar las leyes que sean necesarias para este proceso.

Se precisa un decidido apoyo al pequeño y mediano productor, con la implementación de políticas medioambientales bajo los criterios del desarrollo ecológicamente sustentable, la combinación de diferentes tipos de producción agrícola y la generación de bases para un modelo diversificado de producción agropecuaria.

El diálogo y la concertación con las organizaciones campesinas y empresariales, y otras organizaciones involucradas en forma directa con la Reforma Agraria, son la garantía para la superación de los problemas principales que condicionan la inequitativa estructura agraria del país y para la ejecución de medidas de solución más adecuadas para avanzar en el proceso. No puede impulsarse una Reforma Agraria Integral sin la activa participación de los sectores de la Agricultura Familiar, la Agricultura Empresarial y el Estado, para avanzar hacia una estructura de la producción agropecuaria más equilibrada, que fortalezca el papel de la agricultura familiar como proveedora de alimentos, que garantice la soberanía y seguridad alimentaria, que logre una mejor articulación entre las economías locales y que promueva el arraigo territorial, social y cultural de la población rural.

Se requiere promover y potenciar la capacidad de competencia en los mercados internacionales y diversificar la estructura productiva del sector agropecuario. Igualmente es necesario concretar la recuperación de las tierras malhabidas, apoyar la regularización progresiva de la tenencia de la tierra y mejorar el sistema de registro de la propiedad.

Para el mejoramiento de las capacidades de negociación y ejecución de operaciones de crédito y cooperación técnica, se

requiere del efectivo apoyo de las instituciones financieras internacionales y de las agencias de cooperación que asisten al país en proyectos agropecuarios. Se debe garantizar que el Crédito Agrícola de Habilitación reoriente su actividad y priorice la asistencia técnica y financiera apropiada a los/as productores/as más pobres. Se debe concentrar la promoción de la inversión productiva y la financiación a pequeños/as productores/as rurales y urbanos, actuando bajo estrictos principios de eficiencia, transparencia y sostenibilidad ambiental.

En cuanto a la *política educativa*, se requiere garantizar la universalización de la educación en todos los niveles, se debe avanzar en la gratuidad y obligatoriedad de la educación media y mejoramiento de su calidad para favorecer la inserción laboral de la juventud. También se debe fortalecer la educación permanente para lograr la erradicación del analfabetismo. En relación a la educación superior, debe promoverse una reforma adecuada y garantizarse mecanismos de financiamiento que aseguren la igualdad en el acceso y permanencia en el sistema. Es necesario profundizar en la articulación entre las demandas ciudadanas y la oferta estatal y esto requiere sinergizar las acciones entre el MEC, los gobiernos descentralizados y otros programas públicos, no siempre presentes, ya que persisten acciones disociadas entre el gobierno central, las secretarías de educación de las gobernaciones y los municipios<sup>49</sup>. También se precisa mejorar la calidad de la formación docente que redunde en el mejoramiento de la calidad educativa.

Las acciones de *promoción del empleo* deben estar orientadas a desarrollar programas de empleo específicos para promover el empleo juvenil y el apoyo a madres trabajadoras en condiciones de pobreza. Igualmente se precisa superar la desigualdad de género, *promoviendo* la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres que ataquen las raíces de la discriminación que padecen las mujeres en la sociedad paraguaya.

---

<sup>49</sup> PNUD. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2008 p.145.

La *política habitacional* precisa ser fortalecida, incluyendo la ampliación de los subsidios habitacionales y la adecuada canalización para satisfacer la demanda de viviendas de los sectores menos favorecidos de la población y garantizar la coordinación interinstitucional de los organismos encargados de la ejecución de programas de mejoramiento de la comunidad, atendiendo a familias en situación de pobreza y extrema pobreza, además de los pueblos indígenas. Se debe fortalecer el desarrollo de infraestructura vial y el acceso a los servicios públicos básicos.

La *política de promoción y atención a la niñez y adolescencia* debe ser integral, diseñada desde un enfoque de derechos, requiere garantizar especial atención a la niñez en situación de vulnerabilidad en especial de los/las indígenas, campesinos/as y de sectores urbanos empobrecidos. Las iniciativas estatales deben promover la participación y protagonismo de la niñez y la adolescencia a través de programas recreativos, educativos y organizativos, vinculando a actores claves de la comunidad y de la sociedad.

En relación a la *política de salud*, resulta prioritario fortalecer la universalización de los servicios de salud y monitoreo para garantizar el mejoramiento de la calidad de atención. El Sistema Nacional de Salud debe incluir un programa nacional de atención integral. Se deben garantizar programas adecuados de seguridad alimentaria y acciones dirigidas a disminuir la desnutrición infantil. Resulta prioritario reducir la mortalidad materna y garantizar una atención de calidad y sin ningún tipo de discriminación para las mujeres que acuden a los centros asistenciales. Es necesario garantizar el monitoreo permanente sobre los efectos del uso de agrotóxicos en la salud de comunidades campesinas e indígenas y poblaciones vulnerabilizadas.

Es preciso profundizar en las *políticas de descentralización*, atención prioritaria a las demandas, promoción de la participación comunitaria y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, para mejorar la cobertura y calidad de la atención a mujeres embarazadas, así como también mantener, aprovisionar y ampliar en el presupuesto nacional, rubros para la adquisición

de insumos de salud sexual y reproductiva, incluyendo anticonceptivos.

Existe una marcada necesidad de mejorar las estadísticas de salud de la mujer e *incentivar la investigación* sobre mujer, salud y género y al mismo tiempo fortalecer el Comité de Vigilancia de la Salud y Mortalidad Materna. Se precisa profundizar las estrategias de información, educación y comunicación para promover los servicios de Salud Integral de la Mujer y su articulación con otros programas (violencia intrafamiliar, asesoría a parejas jóvenes, planificación familiar, igualdad de oportunidades, etc.).

Las *políticas asistenciales* precisan ser expandidas para responder adecuadamente a las necesidades desde un enfoque de derechos, rompiendo con toda práctica clientelista, mediante mecanismos operativos transparentes, objetivos y eficientes, así como también medidas integrales que incluyan capacitación, fomento de iniciativas productivas y de inserción laboral para sectores en situación de vulnerabilidad.

La creación de mesas de diálogo, concertación y negociación sobre políticas sociales, resultan necesarias para garantizar la activa participación de los movimientos y organizaciones sociales y el gobierno, para la definición de prioridades y mecanismos de inclusión en el presupuesto general de gastos de la nación.

No puede dejarse de lado la urgente necesidad de desarrollar y fortalecer la capacidad institucional de evaluación y monitoreo de las políticas sociales, incluyendo el mejoramiento de los mecanismos de recopilación de datos, calidad en la información y un adecuado seguimiento estadístico, como herramienta para la toma de decisiones sobre políticas públicas y asignación de recursos.

Igualmente, se requiere contar con un apoyo parlamentario decidido para lograr la aprobación de proyectos de ley necesarios, que posibiliten contar con un marco legal adecuado para impulsar la reforma agraria integral, así como también en las distintas áreas sociales y principalmente contar con la asignación de un presupuesto necesario.

La Agenda de las Políticas Sociales del Gobierno, precisa buscar coordinar, mejorar, garantizar la eficiencia y universalización desde un enfoque de derechos, en un marco de transparencia, eliminando las prácticas clientelistas y prebendarias, apuntando a la construcción de alianzas con los diversos sectores sociales, que permita diseñar e implementar una política gubernamental de largo plazo, que logre las transformaciones estructurales que requiere la sociedad.

## GLOSARIO

ACEPAR	Aceros del Paraguay
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
ANR	Asociación Nacional Republicana
APC	Alianza Patriótica para el Cambio
APS	Atención Primaria de Salud
ARP	Asociación Rural del Paraguay
BCP	Banco Central del Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNF	Banco Nacional de Fomento
BRIC	Brasil, Rusia, India y China.
CADEP	Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (ONG)
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAPECO	Cámara Paraguaya de Exportadores de Cereales y Oleaginosas
CEPEP	Centro Paraguayo de Estudios de Población
CEPRA	Coordinadora Ejecutiva para la Reforma Agraria
CGR	Contraloría General de la República
CIA	Central Intelligence Agency
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CLADEM	Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer
CMP	Coordinación de Mujeres del Paraguay
CNOCIP	Central Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Populares
CONAMURI	Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas



CONATEL	Comisión Nacional de Telecomunicaciones
CONAVI	Consejo Nacional de la Vivienda
CONEC	Consejo Nacional de Educación y Cultura
COPACO	Compañía Paraguaya de Comunicaciones
CUT-A	Central Unitaria de Trabajadores - Auténtica
DEA	Drug Enforcement Administration (Agencia Antidrogas de los EEUU)
DGAGV	Dirección General de Asistencia a Grupos Vulnerables
DGAPS	Dirección General de Atención Primaria de Salud
DGDSS	Dirección General de Desarrollo de Servicios de Salud
DNP	Defensa No Provocativa
DSN	Doctrina de Seguridad Nacional
EBY	Entidad Binacional Yacyreta
ECOE	Equipo de Comunicadores del Estado
EPP	Ejército Paraguayo del Pueblo
EU-CP	Espacio Unitario-Congreso Popular
FEPRINCO	Federación de la Producción, Industria y Comercio
FFAA	Fuerzas Armadas
FNC	Federación Nacional Campesina
FONDEC	Fondo Nacional de la Cultura y las Artes
GAA	Grupo de Acción Anticomunista
IFES	International Foundation for Election Systems (Fundación Internacional para Sistemas Electorales)
IMAGRO	Impuesto a la Renta de las Actividades Agropecuarias
INC	Industria Nacional del Cemento
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INDI	Instituto Nacional del Indígena
INFONA	Instituto Forestal Nacional
IPS	Instituto de Previsión Social
IRACIS	Impuesto a la Renta de las Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios
IRP	Impuesto a la Renta Personal
IS	Impuesto Selectivo
ISCAL	Índice de Satisfacción con la Calidad Percibida
ITAIPÚ	Represa Hidroeléctrica Paraguay-Brasil
IVA	Impuesto al Valor Agregado

LGTB	Lesbi-Gay-Transgénero-Bisexual
MCNOC	Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MH	Ministerio de Hacienda
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MSPyBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
NED	National Endowment for Democracy (Fundación Nacional para la Democracia de los EEUU)
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLT	Organización de Lucha por la Tierra
ONAC	Organización Nacional Campesina
ONG	Organización no Gubernamental
OTEP-SN	Organización de Trabajadores de la Educación del Paraguay
P-MAS	Partido Movimiento al Socialismo
PDP	Partido Democrático Progresista
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A.
PE	Políticas de Emergencia
PEA	Población Económicamente Activa
PETROPAR	Petróleos Paraguayos
PGGN	Presupuesto General de Gastos de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PLRA	Partido Liberal Radical Auténtico
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPQ	Partido Patria Querida
PRFP	Políticas de Redistribución de los Factores de Producción
PRI	Política de Redistribución de los Ingresos
PRIOME	Programa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en la Educación
PRONAPI	Programa Nacional de Atención a los Pueblos Indígenas
PTY	Plan de Terminación de Yacyreta
PUNACE	Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos
RPC	Red Privada de Comunicación

SAS	Secretaría de Acción Social
SEN	Secretaría de Emergencia Nacional
SFP	Secretaría de la Función Pública
SICOM	Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo
SIP	Sociedad Interamericana de Prensa
SNC	Secretaría Nacional de Cultura
SNNA	Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia
SNT	Sistema Nacional de Televisión
STP	Secretaría Técnica de Planificación
TCU	Tribunal de Cuentas de la Unión Europea
TIC	Tecnología de la Información y Comunicación
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
UGP	Unión de Gremios de la Producción
UIP	Unión Industrial Paraguaya
UNASUR	Unión de Naciones Sudamericanas -excepto Colombia
UNICEF	The United States Children's Fund (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)
UPOV	Unión para la Protección de Nuevas Variedades Vegetales
USAID	United States Agency for International Development (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)
VJ	Vice Ministerio de la Juventud
YACYRETA	Represa Hidroeléctrica Paraguay-Argentina

Se terminó de imprimir en diciembre 2009.  
Arandurã Editorial  
Tte. Fariña 884. Teléfono: (595 21) 214 295  
e-mail: arandurã@tigo.com.py / arandura@hotmail.com.py  
www.arandura.pyglobal.com  
Asunción-Paraguay

El Paraguay ha entrado en un proceso de transición. Hacia dónde transitamos aún está por verse, dependerá de las acciones de una enorme multiplicidad de actores que interactúan tanto dentro como fuera del país. La única certeza quizá sea que lo que viene será distinto, será una nueva realidad, mejor o peor en relación al presente, pero indudablemente diferente. Es esta compleja coyuntura, donde el fin y el principio se entremezclan, donde lo viejo y lo nuevo se confunden en la realidad cotidiana, la que hace imperiosa el esfuerzo analítico, la paciente deconstrucción de la realidad en sus diversos ámbitos, para entender mejor el proceso en el que estamos y las oportunidades que se nos presentan.

