

ENRIQUE NEIRA FERNÁNDEZ

[www.enrique-neira.com](http://www.enrique-neira.com)    [www.saber.ula.ve/observatorio](http://www.saber.ula.ve/observatorio)

## **Paraguay ¿Avance o retroceso de la democracia?**

*En anterior comentario ("El exobispo presidente" del 13-05-08) hice un esbozo personal de Fernando Lugo de 56 años quien acababa de propinar una derrota electoral a la hegemonía del Partido Colorado que por 63 años había detentado el poder en Paraguay con la férrea y larga dictadura de Stroessner. Lugo, con el apoyo de muchos partidos y fuerzas vivas del país (Alianza Patriótica para el Cambio), prometía un cambio desde el Ejecutivo que conjugara desarrollo económico con mayor atención a los pobres y justicia social efectiva.*

### **Un exobispo de avanzada**

Lugo en 1994 había sido designado por Juan Pablo II<sup>o</sup> como obispo de la diócesis de San Pedro, en una de las regiones más pobres y conflictivas de Paraguay. Allí se había desempeñado por 10 años como animador de organizaciones sociales y campesinas. A comienzos del 2005, había renunciado al obispado del departamento de San Pedro, tras declararse impotente para dar respuestas eficaces a una población cada vez más pobre y desamparada. *"El cambio verdadero pasa por la política"*, afirmó justificando su nuevo rumbo.

Lugo surge como líder carismático. El exobispo reunía en ese momento una serie de rasgos con gran potencialidad de convertirlo en un líder nacional, en una figura carismática. En primer lugar, en un contexto de crisis generalizada de una gran parte de las instituciones políticas, sociales y económicas, él era representante de una de las pocas instituciones que continuaba manteniendo un grado respetable de legitimidad: la Iglesia Católica. En segundo lugar, la crisis de la política tradicional y de sus partidos dominantes creó el contexto para el surgimiento de un *outsider*, en este caso, un exobispo, que paulatinamente iba convirtiéndose en un referente ético, en una «autoridad moral». En tercer lugar, Lugo demostraba «suma habilidad» para articular y sobre todo para mantener unificados a sectores políticos teóricamente antagónicos: desde agrupaciones de izquierda radical hasta la derecha tradicional del Partido Liberal. Y para completar, la figura carismática de Lugo llenaba el vacío en un contexto como el paraguayo, donde un ingrediente de la cultura política nacional es la presencia de liderazgos firmes

En la Navidad del 2006, tras haber liderado con su *Alianza Patriótica para el Cambio* (APC) una multitudinaria manifestación contra el presidente Nicolás Cuartas Frutos, anunció que abandonaba definitivamente el estado clerical para dedicarse a la política. El Vaticano lo liberó entonces de sus obligaciones eclesiásticas. Su ideología político-religiosa era afín a la corriente progresista de esos años concretada en el movimiento "Cristianos por el Socialismo" (1971-1979) y poco después canalizada por la "Teología de la Liberación" en los años 80. Corriente que en muchos de sus miembros más radicales tuvo una fuerte connotación marxista y revolucionaria. Yo terminaba mi artículo sobre Lugo deseándole éxitos al 'exobispo-presidente' y sugería que en su proyecto de un socialismo de inspiración cristiana no tenía que mirar a otros socialismos reales -ya fracasados y juzgados por la historia, ni a recientes escauceos 'revolucionarios' de unos pocos países del área latinoamericana- sino sencillamente reinventar el socialismo comunitario de las antiguas "reducciones" en Paraguay. Dicho socialismo resultó ser "el intento más exitoso de aculturación entre todos los indios sudamericanos" en palabras de John Hemming, antropólogo inglés. En efecto, bajo la conducción experta de un equipo permanente de 50 jesuitas, durante 150 años se educaron cerca de 140.000 guaraníes, talentosos y habilidosos, en 30 zonas autogobernadas y autodefendidas aun con armas, conviviendo en un modelo de socialismo comunitario de inspiración cristiana, que hubiera llegado a configurar hoy conglomerados humanos de avanzada civilización. Todo ello fue abortado en mala hora por las cortes borbónicas europeas y el edicto de Carlos III rey de España en 1768 expulsando a los jesuitas de todos sus dominios. Una buena descripción de dicha experiencia socialista la ofrece el filme "La Misión", ganador de un Oscar por fotografía, con el reparto de Roberto de Niro y Jeremy Irons.

Los retos para Lugo como nuevo presidente -a partir de su posesión el 15 de agosto de 1908- eran fuertes y de difícil respuesta, al no contar con un buen partido propio sino con un 'chiripero' vario-pinto mientras el Congreso estaba todo en manos de la gran ameba colorada recién derrotada, así como gran parte de los medios de comunicación y sectores agrario-empresariales reaccionarios a medidas de cambio social que amenazaran afectar sus intereses. Lugo se prometía liberar el poder judicial, que consideraba estaba "atrapado" por el Ejecutivo, el cual a su vez, estaba "atrapado" por el poder económico, y éste permanecía "atrapado" por la mafia. Estos los tres nudos gordianos que debería soltar como nuevo presidente para un cambio y ruptura respecto de gobiernos anteriores (del Partido Colorado acompañado del Partido Liberal), con miras a liberar el país y hacer efectiva su lucha contra la pobreza.

## **Balance de un gobierno que no terminó período**

L. M. Uharte Pozas (Universidad Nacional Autónoma de México) tiene un excelente estudio titulado "El proceso de democratización paraguayo" (Revista *América Latina Hoy*, nº 60, 2012, pp. 17-42). Me permito utilizarlo por el marco teórico que identifica tres corrientes o tres enfoques teóricos que vienen adoptándose para el análisis de los procesos de democratización en países de América Latina en las tres últimas décadas. Dichas variables conceptuales son la tradicional de "democratización política" y las más recientes de «democratización social» y de «participación ciudadana». Enfoques que le permiten intentar -al final de su estudio- un análisis de los dos primeros años que llevaba el gobierno del presidente Lugo (2008-2010).

Aunque más tradicional, el enfoque de "democracia política" sigue vigente para calibrar aspectos claves de una real democracia tales como la separación de los poderes públicos, la vigencia de derechos humanos y políticos, la periodicidad y transparencia de elecciones a través de las cuales el pueblo soberano legitime sus instituciones. De unos años para acá, el concepto de «democracia social» ofrece una nueva dimensión para analizar el proceso de democratización en función de los avances que se hayan producido en el ámbito de las políticas públicas sociales y, más concretamente, en el área de salud, de educación, de vivienda, asistencia social. Hay, pues, que juntar en una verdadera democracia el desarrollo y la equitativa distribución de riqueza. Más recientemente se viene insistiendo en el enfoque de una democracia que combine la representación con la "participación ciudadana", de modo que el sistema político vaya poniendo en marcha nuevas formas de participación de los ciudadanos en la consulta y toma de decisiones en el manejo de la cosa pública, auspiciadas desde arriba (desde el mismo gobierno) para abajo o resultante de expresiones de abajo para arriba (como las actuales redes sociales).

A su favor, se le podrían reconocer al exobispo y exgobernante Lugo no solo sus buenas intenciones para una mejor Paraguay (con más desarrollo económico, mejor distribución social y buena participación ciudadana) sino algunos efectivos pasos que alcanzó a dar en la dirección correcta. Aunque algunos de ellos todavía muy tímidos y

otros en contravía de poderosos intereses que terminaron arrollándolo y relevándolo antes de culminar su período constitucional de 5 años, a través de la turbia maniobra de su Vicepresidente Federico Franco, proveniente del Liberalismo.

Cuando Lugo asumió la presidencia, una de las decisiones más importantes que tomó fue la reactivación y fortalecimiento del Gabinete Social, una institución que ya existía durante el gobierno de Duarte, pero que nunca había tenido una posición estratégica. Se le encargó diseñar una propuesta de política social integral y coordinada, y tras diversos encuentros de planificación realizados con agentes relevantes del sector público y de la sociedad civil, se presentó en el año 2010 una «Propuesta de Política Pública para el Desarrollo Social. 2010-2020». En el área social, el avance más reconocido por casi todos los expertos y por la ciudadanía fue la instauración progresiva de la gratuidad en los centros de salud públicos (tanto de atención primaria como de atención hospitalaria), desde diciembre de 2008. Esto ha posibilitado el aumento del número de usuarios en la red hospitalaria en un 50% (alrededor de un millón de personas) y la duplicación del número de consultas en atención primaria (de 4 a 8 millones en el 2010). No obstante, la gratuidad no se ha podido hacer efectiva en toda su dimensión debido a los déficits que todavía persisten en materia de insumos y medicamentos.

Otro de los aspectos reseñables en el área de salud es el aumento notable de la inversión pública, ya que entre los años 2008 a 2010 el presupuesto aumentó un 77%, al pasar de un billón de guaraníes a 1,8 billones de guaraníes. Desde inicios del mandato de Lugo,, se puso en marcha un plan para la instalación de «Unidades de Salud de la Familia» (USF), que cumplen la función de centros de atención primaria en las dieciocho regiones sanitarias. Para mediados de 2011, se habían instalado 503 USF que ofrecían su servicio a casi dos millones de personas, lo que supone haber mejorado la cobertura en un 33% del total de la población del país. A este gigantesco aumento de usuarios, sin embargo, no ha correspondido un crecimiento de la infraestructura de la red hospitalaria.

El avance más palpable en términos de garantizar el derecho a la educación por parte del Estado se produjo con la promulgación de la Ley 4.088, que ha declarado la gratuidad de la Educación Media. Hasta el año 2008, las familias realizaban un aporte

económico variable en los planteles educativos públicos de la enseñanza media, y desde el año 2009 en adelante se ha suprimido, beneficiando a 184.000 estudiantes aproximadamente. Sin embargo, el porcentaje de gasto público educativo con respecto al PIB (poco más del 4%) todavía está bastante alejado del 7% recomendado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Un objetivo educativo que el gobierno de Lugo definió como estratégico fue la «reducción del analfabetismo». Para ello, puso en marcha un Plan de Alfabetización de jóvenes y adultos que el Gabinete Social estaba impulsando y que pretendía reducir en más del 70% el analfabetismo en tres años.

El área de Asistencia Social fue una de las más promovidas por el nuevo Ejecutivo de Lugo. Se montó el programa "Tekoporá" de lucha contra la pobreza, que operaba bajo la lógica de las 'Transferencias monetarias condicionadas'. Esto significaba que las familias recibían una asignación mensual con la condición de que cumplieran unas obligaciones de carácter educativo (asistencia escolar de los niños) y sanitario (vacunaciones y control prenatal). Para finales de 2011, los datos oficiales aseguran que se aumentó el número de familias beneficiarias de 14.000 en el año 2008 a más de 120.000 en el 2011, lo que supone un aumento exponencial de más del 800% y el 60% de cobertura respecto a la meta fijada (200.000 familias).

En materia de vivienda y hábitat los avances fueron muy reducidos y tímidos, según datos de la propia Secretaría Nacional de la Vivienda (SENAVITAT 2011). Respecto a los datos de «pobreza total», según información proporcionada por la Dirección General de Estadísticas del Gobierno Nacional, se produjo un descenso de casi tres puntos entre el año 2008 y el 2010, pasando del 37,9% al 35,1%. En lo que respecta a la «pobreza extrema», prácticamente se mantuvo estacionaria, en un 19%. En cuanto a los datos referentes a la evolución de la desigualdad, el Índice de Gini ha observado una ligera reducción de la desigualdad los dos primeros años de gobierno de Lugo (0,50 en el 2008 y 0,48 en el 2009) respecto a los datos de 2007.

Los denominados «Días de Gobierno con la Gente» fue una de las iniciativas gubernamentales aplicadas por Lugo en su filosofía participativa -que propiciaba que el

presidente y gran parte de su equipo ministerial se trasladaran quincenal o mensualmente a diferentes localidades del país para recoger directamente los diagnósticos, reclamos y demandas de la ciudadanía. Práctica mediática y política que recuerda la que con tanto éxito y popularidad mantuvo el presidente Uribe Vélez en sus 8 años de gobierno en Colombia.

Hay que anotar que la presión de la patronal agraria (con jugosos dividendos por el cultivo y exportación de la soya concentrados en pocas manos, además de la ganadería) fue siempre intensa para evitar avances en términos de reforma agraria así como para bloquear cualquier tipo de subida de impuestos al capital. Fue indudablemente factor muy influyente en el brusco desalojo del poder que se llevó a efecto contra Lugo.

## **Conclusiones**

*1) En cuanto a las perspectivas a mediano plazo en Paraguay no podemos ser muy optimistas. La brusca destitución de facto del presidente Lugo (que debería haber sido juzgado por el organismo competente con un debido proceso contemplados en cualquier Constitución democrática) deja al país al garete, a merced de dudosos intereses nacionales e internacionales, con inminente riesgo de volver a caer bajo la hegemonía de Colorados y Liberales de ingrata recordación.*

*2) Las elecciones de abril de 2013 -como bien lo advertía Huharte Pozas en su estudio- "se han convertido en el principal horizonte de todos los agentes políticos, ya que está en juego la continuidad del proyecto que lideraba Lugo o el regreso del Partido Colorado. El actual proceso de democratización depende en gran medida de los resultados de esta contienda. El escenario preelectoral está caracterizado por la incertidumbre, debido a que ninguno de los bloques políticos tiene asegurada la victoria. La importancia en la cultura política paraguaya de la presencia de un líder carismático juega en este momento en contra de la continuidad del proyecto independiente iniciado por Lugo.*

*En efecto, Lugo no puede volver a presentarse a la reelección no solo por su enfermedad y la carencia de la organización política unificada que lo llevó a ganar en el 2008, sino porque la Constitución lo prohíbe. Por tanto, en un contexto en el que no se dispone de una figura de sustitución, las posibilidades de reeditar un triunfo electoral se reducen indudablemente. Por otro lado, la situación en el Partido Colorado es notablemente mejor que la que tenía antes de las elecciones de 2008, cuando sufrió una fuerte crisis interna y de liderazgo. Actualmente, el partido ha recobrado la confianza tras los buenos resultados en las municipales de noviembre de 2010, que sirvieron como termómetro para medir las fuerzas de cada bloque. La victoria en la municipalidad de Asunción, frente al resto de grupos políticos unidos, tuvo además una carga muy simbólica. Y ya tienen un precandidato, un outsider, que en este caso proviene del mundo empresarial: Horacio Cartes*

31-08-12