

**TRANSICIÓN POLÍTICA EN PARAGUAY**  
**“Análisis de coyuntura de los primeros meses de gobierno de Fernando Lugo”**

*Carmen Carolina Ubaldi Aquino*  
*Abril 2009*

**Introducción**

En este análisis se introduce la alternancia del poder político y la situación política, económica y social del país. A partir de la identificación de rasgos estructurales del sistema político paraguayo y de la interacción de las facciones relevantes en el escenario político actual, se plantea la importancia de la participación ciudadana y la colaboración del gobierno para enfrentar con éxito la crisis que enfrenta el Paraguay. Se analizan los principales actores institucionales, grupales e individuales cuya acción es decisiva en el proceso mencionado, además se observan los recursos e instrumentos utilizados por los diversos actores.

El sistema político paraguayo actual es el reflejo de sesenta y un años de poder del Partido Colorado, dividido en dos etapas, treinta y cinco años de la dictadura del General Stroessner, etapa hegemónica del Partido Colorado caracterizada, principalmente, por el autoritarismo militar, la represión, la violencia, la corrupción institucional, el clientelismo, el enriquecimiento de unos pocos, el freno a la libertad de expresión, sectores sociales desarticulados y veinte y seis años de continuidad colorada, periodo de democratización del país (aspecto positivo), acompañada del continuismo colorado (aspecto negativo). Con el triunfo de la Alianza Patriótica para el Cambio el 20 de abril del 2008 en las elecciones presidenciales se abre paso a la alternancia del poder político y se inicia una tercera etapa.

El análisis incluye la descripción del escenario político, económico y social en el país durante los primeros meses de gobierno, posteriormente se profundiza en los lineamientos del nuevo gobierno y los acontecimientos más relevantes del escenario político y se finaliza con la descripción de los retos que deberá enfrentar.

El fenómeno político del triunfo de la Alianza Patriótica para el Cambio, encabezada por Fernando Lugo, la alternancia del poder, la crisis (política, económica y social) y la geopolítica de la región ha creado gran expectativa en la población paraguaya así como en países cercanos, por lo tanto este proceso de cambio y adaptación del nuevo gobierno en el sistema político está bajo la mira de muchos espectadores.

## **Antecedentes**

El sistema político paraguayo actual es el reflejo de sesenta y un años de poder del Partido Colorado, dividido en dos etapas, treinta y cinco años de la dictadura del General Stroessner y veinte y seis años de continuidad colorada. Con el triunfo de la Alianza Patriótica para el Cambio el 20 de abril del 2008 en las elecciones presidenciales se abre paso a la alternancia del poder político y se inicia una tercera etapa.

La dictadura del General Alfredo Stroessner (1954-1989), etapa hegemónica del Partido Colorado se caracterizó principalmente, por el autoritarismo militar, la represión, la violencia, la corrupción institucional, el clientelismo, el enriquecimiento de unos pocos, el freno a la libertad de expresión, sectores sociales desarticulados, una cultura política prácticamente inexistente y una legitimidad disfrazada con procesos democráticos falsos. No se puede hablar de un sistema de partidos sino más bien de un Sistema Estado-partido, en donde el Estado absorbe al Partido Colorado y se convierten en uno solo en estrecha colaboración del poder militar. En cuanto a lo económico, se firmaron tratados importantes con Brasil y Argentina (Itaipú y Yacyretá) que tuvieron fuerte impacto en la economía nacional.

La democratización y continuismo colorado (1989-2008), etapa posterior a la caída de la dictadura de Stroessner, puede identificarse como un periodo de democratización del país (aspecto positivo), acompañada del continuismo colorado (aspecto negativo), este partido dejó de ser hegemónico para convertirse en predominante, porque a pesar de contar con un nuevo régimen político, el Paraguay siguió por 19 años más, en manos de gobernantes colorados y de empresarios afines a este partido. En este periodo se eliminaron las acciones violentas y represivas del gobierno pero continuaron las prácticas de corrupción institucional, clientelismo, mala distribución de la riqueza, entre otros. El sistema de Estado-partido da lugar lentamente a un Sistema de partidos muy poco estructurado y por sobre todo débil.

El 20 de abril de 2008, fecha histórica para el Paraguay, después de seis décadas del poder colorado se logra la alternancia en el poder y comienza una tercera etapa política. Se realizan las elecciones generales del país y triunfa la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), encabezada por el ex obispo Fernando Lugo Méndez e integrada por varios partidos y movimientos políticos de varias extracciones ideológicas. Este hecho colmó a los paraguayos de esperanza y al mismo tiempo de incertidumbre, quienes esperan ansiosos ver traducidas las promesas del nuevo presidente y de sus colaboradores en acciones de gobierno que auxilien al país de la profunda crisis social, política y económica en la cual está sumergido.

La figura principal de la APC, Fernando Lugo, emerge de una diócesis, muy pobre, donde desarrollaba una fuerte labor social entre los campesinos y las comunidades indígenas. Tras su

renuncia como obispo y suspendido “ad divinis” por el Vaticano, Lugo recibe el apoyo incondicional de miles de personas para su candidatura a la presidencia de la República del Paraguay. El acuerdo de la Alianza Patriótica para el Cambio se firmó el martes 18 de septiembre de 2007.

El Tribunal Superior de Justicia Electoral presentó los resultados de las elecciones para Presidente de la República realizadas el 20 de abril del 2008, donde otorga el triunfo a Fernando Lugo, líder de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), con el 40.82 % de los votos, el segundo lugar a Blanca Ovelar de la Asociación Nacional Republicana (ANR) con el 30.72% y el tercer lugar a Lino Oviedo del partido Unión Nacional de Colorados Éticos (UNACE) con el 21.98 %. El 6.48% restante de los votos se dividió entre los demás candidatos, votos en blancos y votos nulos. Los electores habilitados fueron 2.861.940, el total de votos fue de 1.726.906, lo que representó un 65.64% de participación de votantes.

Fernando Lugo ganó, principalmente, con el apoyo de la base del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y con varias alianzas de distintas extracciones ideológicas. Entre ellas se destacan el movimiento TEKOJOJA (que en guaraní significa vida justa, igualitaria), con fuerte incidencia en la zona rural de algunos departamentos, este movimiento nace como fuerza emergente, capitalizador de un porcentaje del denominado tercer espacio, concentrado principalmente en centros urbanos y La Alianza Patriótica Socialista (APS) que también estableció un frente campesino en los asentamientos de algunos departamentos del país. En Asunción, se sumó un joven partido, el P-MAS, dirigido también por gente joven, y progresivamente se fueron acoplando varios partidos que representan al tercer espacio de antes, como el Partido Encuentro Nacional, País Solidario, el Partido Democrático Progresista, el Acuerdo Patriótico Tricolor. Además recibió apoyo de un sector sindical y social de carácter urbano, y de una franja colorada.

La participación de la sociedad paraguaya, especialmente los jóvenes y los campesinos, fue un factor importante en el triunfo de la APC. Las crisis social, política y económica que afecta a la población en general (la pobreza, la delincuencia, el empeoramiento de la calidad de vida, la falta de credibilidad en los gobernantes, entre otros) hicieron que las preferencias electorales dieran un giro en los resultados.

El histórico y polémico triunfo de Fernando Lugo como presidente, atrajo la mirada de todos los medios de comunicación a nivel mundial, quienes atribuyen esta victoria a la izquierda paraguaya. La Alianza Patriótica para el Cambio no menciona con claridad cual es su posición en el espectro ideológico. En el contexto internacional, en cuanto a lo político y social, Paraguay se encuentra en medio del surgimiento de una “nueva izquierda” sudamericana, como es el caso de Brasil con Lula Da Silva, Argentina con Cristina Kirchner, Bolivia con Evo Morales, Ecuador con Rafael Correa y con Hugo Chávez de Venezuela. En cuanto a lo económico, Paraguay tiene un fuerte lazo con los

países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), especialmente con Argentina y Brasil, por los tratados de Yacyretá e Itaipú, actualmente Paraguay cuenta con dos nuevos aliados, Venezuela y Chile.

### **El nuevo gobierno**

“El Paraguay no cambiará el 16 de Agosto, empezará a cambiar paulatinamente el día y la hora en que te sumes a los que acudirán desde los primeros cien días a ganar las calles diagnosticando, actuando y evaluando”<sup>1</sup>. Con estas palabras del Presidente electo de la República del Paraguay, Fernando Lugo Méndez, se inicia el viaje del nuevo gobierno.

Viernes 15 de agosto de 2008, “*Cambia, todo cambia...*”, el día más esperado durante décadas por millones de paraguayos. La ceremonia de la toma de protesta del Presidente y del Vicepresidente contó con la presencia de quince mil personas quienes portaban los colores de la bandera paraguaya y de diversos partidos y movimientos políticos, sin contar a los seis millones de paraguayos que estaban pendientes de la alternancia en el poder a través de los medios de comunicación.

Para Lugo y sus colaboradores no va a ser tarea fácil sacar adelante el país, puesto que reciben un Paraguay hundido en muchos problemas sociales y tiene el gran reto de resolverlos (pobreza, corrupción, desempleo, inseguridad, ocupación de tierra, etc.) en cinco años. Fernando Lugo recibe su mandato con un discurso político en guaraní y en español muy esperanzador. Algunos puntos (promesas) que servirán para realizar el seguimiento de su gobierno:

En general,

- Trabajar denotadamente la ingeniería colectiva del futuro del Paraguay.
- El cambio no es una cuestión electoral, sino un cambio cultural.
- Fin de un Paraguay corrupto y secretista: comienza un Paraguay transparente.
- Liderazgo colectivo.
- Un Paraguay socialmente justo.
- Autogestionar la cultura, la soberanía e identidad nacional.
- Integración con otros países.
- Apoyo a los migrantes, campesinos e indígenas.

Estado a edificar, acciones:

- Mejorar los niveles de institucionalización del Estado Paraguayo.
- Derrotar el secretismo estatal.

---

<sup>1</sup> Fernando Lugo. Toma de protesta. Discurso Presidencial en Asunción el 15 de agosto de 2008.

- Implantar un gobierno de austeridad.
- Racionalización de los recursos.
- Fuerzas militares dignificadas.
- Fuerzas policiales que devuelvan a la ciudadanía la confianza perdida.
- Mejorar la seguridad del país, específicamente en las zonas más peligrosas.
- Resguardar los recursos naturales del país.
- Respaldo a los empresarios.
- Trabajar por la educación y salud
- Inversión social, política y económica.

¿Quiénes van a “hacer realidad” estas promesas? Por parte del gobierno, está en primer lugar Fernando Lugo, indiscutiblemente el “*carisma y el liderazgo*” de esta persona llevó al triunfo a la Alianza Patriótica para el Cambio. Lugo, una persona sencilla, que ha inspirado con sus acciones y sus discursos sociales esperanza al pueblo paraguayo, especialmente en los pobres (el uno por ciento de la población es propietaria del setenta y siete por ciento de las tierras, las cuales fueron repartidas durante la dictadura de Stroessner). Según las estadísticas, durante el periodo electoral contaba con el “*noventa y tres por ciento de popularidad*”, sin manipulaciones por parte del gobierno. Tiene el apoyo de la “*fuerza campesina*” y de los *indígenas*.

Su condición de “*ex obispo*” fue favorable para su campaña electoral, pues el catolicismo es la religión predominante en el Paraguay, y las personas tienen la esperanza en que un ex obispo tenga mejores principios y valores a diferencia de los desprestigiados políticos paraguayos. A los diez meses de asumir como Presidente del Paraguay salta a la luz pública la paternidad de Lugo, lo cual es un tema muy polémico y podría influir negativamente en el apoyo que recibe del pueblo. La “*corriente socialista de la región*” es otro factor que ha ayudado al nuevo presidente, también de tendencia socialista, ha ganar mayor popularidad. Un punto fundamental es la “*participación y apoyo de los jóvenes*”. Otros actores del gobierno, colaboradores de Lugo, son el Vicepresidente Federico Franco, el equipo político del presidente, los directores de los diversos Ministerios y quienes conforman el Congreso Nacional.

Por parte de la sociedad, los principales actores del cambio fueron, y siguen siendo, los campesinos y los jóvenes. La fuerza de los campesinos consiste en el poder de convocatoria que tienen en las manifestaciones, lastimosamente muchas veces son manipulados por intereses particulares de algún sector político. Los jóvenes también fueron un instrumento importante para lograr la alternancia en el poder, la razón principal de esta tesis es que la nueva generación de paraguayos, que creció lejos de la doctrina de la dictadura stronista, se ha desprendido, por un lado, de la práctica de pertenecer al Partido Colorado por tradición familiar, y por otro lado, por la

diversidad laboral actual que les permite “votar a conciencia” en vez de “votar por compromiso” por los colorados por el sólo hecho de ser funcionarios públicos, pues antes debido a la magnitud del Estado, que contaba con instituciones públicas gobernadas por colorados y que abrigaba a miles de empleados, el gobierno tenía el poder de manipular a los funcionarios para que voten por el Partido Colorado y de esa forma no perder su lugar en el gobierno. Estas personas tenían asegurado de por vida su puesto en alguna institución pública.

¿Quiénes han sido los principales opositores del nuevo gobierno? Dos figuras del ámbito político se han esmerado, hasta llegar a la ridiculez, para desprestigiar y luchar contra el nuevo gobierno. Ellos son, el ex presidente del Paraguay Nicanor Duarte Frutos y Lino César Oviedo, líder del Movimiento Unión Nacional De Colorados Éticos (UNACE), los dos son colorados pero pertenecen a distintas corrientes dentro del partido. Ambos han sido acusados públicamente por el gobierno por intento de golpe de estado. Duarte Frutos, ha tenido una actuación muy polémica en los últimos meses, entre el 20 de abril y el 15 de agosto de 2008. En su momento, el presidente Nicanor Duarte Frutos presentó su renuncia antes de que termine su mandato para poder tomar el puesto de senador activo y no como senador pasivo (con voz, sin voto, ni dieta). La ciudadanía y muchos actores políticos estuvieron en contra de esta postura. Esta situación formó parte de la “crisis del congreso”.

¿Quiénes serán los principales beneficiarios de las acciones del nuevo gobierno? Los principales destinatarios de las acciones del gobierno son, de manera general, todos los paraguayos, pero Lugo ha enfatizado el apoyo a los campesinos, a los indígenas, a los pobres, los migrantes y a la juventud paraguaya.

Volviendo al discurso político del presidente Lugo, se puede resumir los intereses y proyectos del nuevo gobierno en tres etapas. En el corto plazo (ya concluido) se encuentra el Plan de los primeros cien días de gobierno, periodo en el cual se buscó diagnosticar y evaluar la situación del país, este plan incluye al Ejecutivo, a los diversos ministerios y a la participación ciudadana. En el mediano plazo, se plantea realizar una reforma agraria, una reforma impositiva, diseñar e implantar políticas públicas que favorezcan a la sociedad (salud y educación principalmente), esclarecer las políticas del sector energético. Lograr un Paraguay transparente. Un gobierno de austeridad. Negociar y renegociar con los países vecinos. Fomentar la integración en la región y en el largo plazo, el gobierno tiene como objetivo reconstruir el país, combatir la pobreza, la corrupción y la inseguridad, edificar un nuevo Estado paraguayo a través de nuevas prácticas.

Los lineamientos del nuevo gobierno se presentan en seis ejes programáticos que serán los lineamientos a seguir durante los siguientes cinco años:

1. *Reforma Agraria*. Implementar una reforma agraria integral. Existen trescientas mil familias sin tierra propia que merecen una vida digna. Realizar un catastro de terrenos rurales para ver la disponibilidad que se tiene.

2. *Fortalecimiento de la economía*.

3. *Recuperación de la institucionalidad de la República del Paraguay*.

4. *Justicia independiente*.

5. *Plan de emergencia nacional*.

6. *Recuperación de la soberanía energética*.

Estos ejes programáticos son muy interesantes pero aún falta que se presente a la sociedad un plan a seguir para lograr estos objetivos.

Es interesante comentar algunos acontecimientos más relevantes del escenario político. **Crisis del Congreso**. El juramento como senador activo del ex presidente Nicanor Duarte y su posterior anulación instaló la primera crisis en el Congreso paraguayo, apenas dos semanas después de la asunción de su sucesor, Fernando Lugo. Duarte primeramente renunció a la Presidencia como paso previo, aunque el Congreso anterior no tuvo quórum para aceptarla o rechazarla, ante el boicot de los actuales aliados de Lugo porque consideran que Duarte debería jurar como senador vitalicio, con voz pero sin voto. Este hecho dio inicio a la crisis del Senado que se convirtió en una lucha política y desacuerdos constantes. Este acontecimiento, encabezada por el descontrolado Nicanor Duarte, en cierta manera favoreció al gobierno de Lugo porque la ciudadanía lo tomó como acciones que buscaban desestabilizar al nuevo gobierno, aunque perjudicó a la imagen del país en el exterior. **Intenciones golpistas**. El presidente Lugo denunció que existieron “intenciones golpistas de sectores antidemocráticos y retrógrados”. Como argumento habló de una reunión en la casa de Lino Oviedo donde, según el Presidente, fue llevado el Gral. Máximo Díaz Cáceres para consultarle “cuál era el parecer de las Fuerzas Armadas ante la crisis parlamentaria”. Señala que el jefe militar respondió “que era un asunto político, tras lo cual el Gral. Díaz se retiró de la reunión”. Involucra a Nicanor Duarte y Lino Oviedo. La denuncia pública del Presidente Fernando Lugo de “intenciones golpistas” encabezadas por Nicanor Duarte y Lino Oviedo, fue una acusación muy polémica en estos primeros cien días. La población en general apoyó a Lugo ante estas afirmaciones del Presidente, lo que se demostró con marchas y con encuestas realizadas. Analistas políticos criticaron esta denuncia pública al no ser presentadas pruebas.

**Golpe contra la corrupción**. El 4 de septiembre de 2008, el gobierno de Lugo desbarata una red de recaudadores de la “corona”, con el arresto de catorce funcionarios portuarios que mensualmente traían los “aportes”. Lo recaudado era de cuatrocientos millones de guaraníes como

mínimo. El sistema operativo de recaudación para la “corona” consistía en la visita de administradores nacionales al titular del ente cada semana, mientras que los Puertos Internacionales lo hacían cada quince días o un mes. En estas visitas se entregaban las recaudaciones en negro de cada sector, las cuales provenían de “coimas”<sup>2</sup>. **Levantamiento del sector campesino.** El apoyo electoral de los campesinos fue un factor decisivo para el triunfo de Lugo. El nuevo Presidente ganó popularidad en este sector debido a sus promesas de apoyo al campesinado y a las reformas agrarias, pero en estos primeros cien días los campesinos han empezado a manifestarse en contra del gobierno reclamando que las reformas agrarias tomen forma y sean sólo promesas. **Desacuerdos entre el Presidente y Vicepresidente.** Durante los primeros tres meses del nuevo gobierno el desentendimiento existente entre el Presidente Fernando Lugo (líder del movimiento Tekojoja y de la Alianza Patriótica para el Cambio) y el Vicepresidente Federico Franco (líder del Partido Liberal Radical Auténtico) se ha convertido en motivo de burla para la prensa y en enfrentamientos con el PLRA. Si esta situación estalla podría haber una crisis interna de la Alianza Patriótica para el Cambio pues está conformada por varios partidos, y uno de los principales es el PLRA, este hecho demuestra la existencia de un conflicto interno que podría ser trasladado al campo nacional si no se soluciona, lo cual da oportunidad a la oposición de lanzar fuertes críticas al gobierno. **Conformación del nuevo Congreso Nacional.** El Poder Legislativo es ejercido por el Congreso, compuesto por la Cámara de Senadores (45 miembros y 30 suplentes) y la Cámara de Diputados (80 miembros y 30 suplentes), siendo esta última de representación departamental. Los miembros de ambas cámaras son electos por sufragio universal para un período de cinco años, en comicios coincidentes con los presidenciales<sup>3</sup>.

Desde el inicio del periodo de democratización que se inicia, teóricamente, en el año 1989 los tres poderes estaban en manos de los colorados. Aunque en la Constitución Nacional de 1992 se estableció un sistema político integrado por el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales son independientes entre sí no se pudo lograr la separación de los mismos porque no había pluralidad partidaria en estas instituciones. Como explica Sartori cuando habla sobre la predominancia de un partido, sistema en el cual existe competencia pero no competitividad.

El excelente resultado obtenido por la APC con su candidato para el Poder Ejecutivo, no se reflejó en el otro poder, el Legislativo, donde la absoluta mayoría de los parlamentarios electos pertenecen a tres partidos: la Asociación Nacional Republicana (ANR), el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), y el Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (UNACE), conformado por la disidencia del mismo coloradismo liderada por el ex general Lino Oviedo.

---

<sup>2</sup> Fuente: [www.abc.com.py](http://www.abc.com.py), 05 de septiembre de 2008

<sup>3</sup> Constitución Nacional del Paraguay. 1992. Art. 183



## Conformación de las cámaras del Congreso

Tabla 1. Poder Legislativo. Composición (2008-2013)

PARTIDOS	SENADORES	%	DIPUTADOS	%
ANR	15	33	30	38
PLRA	14	31	29	36
PUNACE	9	20	15	19
PPQ	4	9	4	5
PDP	1	2	1	1
MPT	1	2	1	1
PPS	1	2	0	0
<b>TOTALES</b>	45	<b>100</b>	80	<b>100</b>
<b>Observaciones</b>	2 vitalicios		Representación departamental	

Fuente: <http://www.congreso.gov.py/>

Como se puede observar la ANR tiene mayoría en la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, con el 33% y 38% respectivamente, le sigue el PLRA con el 31% y el 36% y el PUNACE (partido desprendido de la ANR liderada por Lino Oviedo) con el 20% y 19%. Estos resultados muestran que el poder legislativo aún se encuentra en manos del partido colorado, hegemónico y predominante por varias décadas. Es muy importante observar este hecho porque depende de la relación, buena o mala, entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para que se lleven a cabo las acciones del gobierno.

Investigadores de la CLACSO reflexionan de acuerdo a estudios realizados:

*“Esto significa que el Partido Colorado, de orientación ideológica liberal, mantendrá un importante grupo de parlamentarios, entre los que aparecen nombres relacionados a la dictadura stronista. En segundo lugar está el PLRA, conformado por miembros cuya orientación ideológica varía, entre aquellos que son liberales de derecha hasta aquellos con tendencia más social. El tercer lugar está ocupado por los seguidores del ex general Lino César Oviedo, que responden a una concepción ideológica de derecha-fascista, los de Patria Querida, que se encuadran más dentro de la concepción ideológica liberal y los miembros del parlamento que pueden agruparse dentro de una concepción de*

*social demócratas o de izquierda son los representantes de País Solidario, Tekojoja y el Partido Democrático Progresista*<sup>4</sup>.

Los investigadores agregan:

*“El hecho resaltante en estas elecciones es la fragmentación de la izquierda que si bien obtuvo una buena participación, a diferencia de otras elecciones, quedó con escasos cargos electivos, (Parlamento y Juntas Departamentales) por su incapacidad de lograr consensos a la hora de seleccionar a sus candidatos. Con este panorama, Lugo se verá obligado a negociar con los Partidos que no necesariamente tienen como prioridad temas como la Reforma Agraria, uno de los ejes centrales de la campaña del presidente electo. La redistribución de la tierra y el apoyo a la agricultura familiar campesina, entre otros, serán los más grandes desafíos del nuevo gobierno*<sup>5</sup>.

La excesiva pluralidad partidaria, tendiente hacia la atomización, que existe actualmente tiene como consecuencia un Congreso plural por la variedad de senadores y diputados de diferentes partidos pero que debido a esta excesiva pluralidad no pueden tener mayoría con relación al Partido Colorado. Una estrategia que podrían utilizar los diputados y senadores que deseen oponerse al Partido Colorado es el establecimiento de una alianza parlamentaria. La pluralidad en el Congreso Nacional es un factor positivo para la democracia paraguaya pero ahora es importante que se logre la coordinación de los diferentes partidos políticos que conforman el congreso para obtener buenos resultados.

### **Retos para el nuevo gobierno en vista a la actual situación política, económica y social del Paraguay**

El Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP) presenta un resumen de la situación política, económica y social del Paraguay, que formarán parte del debate 2008-2013. Los principales temas son Crecimiento Económico y Empleo, Reforma Constitucional para la Gobernabilidad, Territorio y Población, Medio Ambiente, Ciudad y Vivienda, Educación Superior y Desarrollo del Capital Humano, Pobreza y Desigualdad Social e Inserción Económica de Paraguay en el Mundo<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> <http://www.clacso.org.ar/difusion/secciones/osal/reordenamiento/produccion-academica/analisis-de-coyuntura/paraguay/2008/paraguay-ic-marzo-abril-2008.pdf/view>

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> <http://www.cadep.org.py/V2/investigaciones.php>

Dionisio Borda<sup>7</sup> expresa de esta forma los retos que enfrenta el Paraguay en esta nueva etapa:

*“A pesar de haber llegado a su fin la dictadura de Alfredo Stroessner tras 35 años en el poder y haber tenido tres elecciones libres desde 1993, el Paraguay enfrenta numerosos desafíos para el desarrollo de la democracia y el crecimiento económico con equidad. La situación sociopolítica está marcada por el legado del régimen autoritario, y se refleja en la ausencia del balance y contrapeso de los poderes del Estado, altos niveles de impunidad y corrupción, la extendida práctica de la relación patrón-cliente, la escasa capacidad de los partidos políticos de promover debates y consensos, y la limitada participación ciudadana y de control del gobierno. Estas restricciones institucionales contribuyen en gran medida a mantener un modelo de desarrollo que no genera crecimiento sostenido, suficiente empleo y equidad social.”<sup>8</sup>*

Borda explica cuales son los impedimentos para el crecimiento y generación de empleo:

*“El Paraguay es un país con muchas ventajas naturales, pero crece poco, no genera suficiente empleo y una gran parte de su población no tiene acceso a los derechos fundamentales para llevar una vida decorosa. Los obstáculos más llamativos para un crecimiento económico con equidad son: i) la debilidad del Estado y la desigualdad, y ii) la baja competitividad y el escaso desarrollo de los mercados.”<sup>9</sup>*

Las instituciones del Estado no ofrecen garantía jurídica para proteger las inversiones y dar cumplimiento a los contratos, además dan paso a la aplicación arbitraria de las normas administrativas del Estado que protege a algunas empresas y castiga a otras dando como resultado una economía estancada por el bajo nivel y calidad de la inversión privada. Según estadísticas actuales, el grado de confianza de los inversionistas, con relación de invertir en Paraguay, ha aumentado con el inicio del nuevo gobierno.

Otras consecuencias resultantes de la debilidad de las instituciones del Estado son la legitimidad que se le da a ciertos sectores privados informales, la inexistencia de un servicio civil profesional, problemas en la función pública, la falta de una visión compartida del sector público con el sector privado y la descoordinación de las políticas públicas.

---

<sup>7</sup> Ministro de Hacienda del Paraguay (2003-2008). Reelecto (2008-2013)

<sup>8</sup> [http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/1\\_Crecimiento%20Economico%20\\_y\\_Emplo\\_DBORDA.pdf](http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/1_Crecimiento%20Economico%20_y_Emplo_DBORDA.pdf)

<sup>9</sup> Idem

El desarrollo del mercado paraguayo es escaso. Existen dos formas de intervención de las empresas en el mercado, por un lado están las empresas innovadoras y formales que contribuyen al desarrollo del mercado pero por otro lado están las que operan a través de la captura de rentas, por influencias políticas o por imperfección de los mercados que no aportan a la construcción del mercado y retrasan el desarrollo económico. La regulación de los mercados no se encuentra actualizada. Los servicios de crédito, de investigación y desarrollo y de la difusión tecnológica son limitados y de baja calidad, los servicios públicos que presta el Estado son ineficientes, abunda la mano de obra pero ésta no es calificada.

Diego Avente y Enrique Sosa Arrúa presentan la investigación “Una reforma constitucional para la gobernabilidad y gobernanza<sup>10</sup>” y plantean:

*“¿Cómo explicar esta baja calidad de la democracia paraguaya? Prima facie, podemos asumir que los mismos son producto de que el Gobierno no gobierna (problema de gobernabilidad) y/o no gobierna bien (problema de gobernanza). El Estado es ineficaz, tiene exceso de personal de baja calificación, no posee un verdadero sistema meritocrático, y exhibe a la vez altos niveles de corrupción, duplicación de funciones y costos administrativos, y baja capacidad técnica para desarrollar, implementar y evaluar políticas...”<sup>11</sup>”*

Los autores agregan:

*“...¿es dicho Estado síntoma y producto de la debilidad de una democracia joven o de su diseño institucional mismo? Si el problema fuese la fragilidad de una democracia recientemente establecida, la estrategia de fortalecimiento de las instituciones podría ser la respuesta. Sin embargo, el problema es, en vez o además, atribuible a un diseño institucional fallido. Por los problemas arriba señalados no podrían resolverse ni con apelaciones simbólicas al consenso, ni con un liderazgo ocasional más o menos efectivo, ni con el fortalecimiento (en vez de la reforma) de instituciones defectuosas que producen poca gobernabilidad y mala gobernanza.”<sup>12</sup>”*

---

<sup>10</sup> [http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/2\\_Una\\_reforma\\_Constitucional\\_DABENTE.pdf](http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/2_Una_reforma_Constitucional_DABENTE.pdf)

<sup>11</sup> Idem

<sup>12</sup> Idem

Guillermo López Flores y Fabio Lucantonio presentan una investigación sobre la situación actual de “Energía y desarrollo de infraestructura<sup>13</sup>” en el Paraguay. En resumen comentan sobre la problemática de la energía:

*“Paraguay no tiene política energética, sólo en el papel existe el Plan Estratégico del Sector Energético de la República del Paraguay 2005-2013, PESE... Paraguay no ha reformado ni modernizado su sector energético y mantiene modelos de organización industrial obsoleta y perimida que hoy le colocan en gran asimetría y le impide integrarse efectivamente al mercado de sus socios del Mercosur<sup>14</sup>”.*

López Flores y Lucantonio mencionan las causas de la falta de una política energética y de la Reforma del sector energético:

*“La primera cuestión tiene relación con las posturas y definiciones en torno al rol del Estado en la prestación de servicios públicos, en el manejo de las empresas públicas del sector energético, en la regulación de los servicios, la meritocracia en las empresas públicas, en la calidad institucional y en la modalidad de hacer los cambios y reformas necesarias...La segunda cuestión trata de las reformas estructurales, porque los ajustes ya no bastan...<sup>15</sup>”*

Sobre el tema “Educación superior y desarrollo del capital humano<sup>16</sup>” los investigadores del CADEP exponen la situación de la universidad en el Paraguay. En la actualidad existe un total de 28 universidades reconocidas oficialmente, no existen mecanismos sistematizados para el control de la calidad y la relevancia de la educación superior, en 17 años de vida democrática el número de alumnos se ha incrementado considerablemente, pasando de 25.000 en 1990 a 170.000 alumnos en 2007, la matrícula de las universidades privadas ha tenido un notable incremento, en la distribución de alumnos por carreras se puede notar una fuerte concentración en disciplinas tales como jurisprudencia, contabilidad y administración de empresas, en promedio resulta un docente por cada 10 alumnos aproximadamente, indicador adecuado en el contexto internacional, la gran mayoría de los profesores que tienen la oportunidad de realizar cursos de postgrado en otros países no vuelven a Paraguay, la mayor parte de los docentes en las universidades paraguayas son contratados por hora cátedra, existe una débil tradición en la investigación. Considerando el

---

<sup>13</sup> [http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/3\\_Energia%20y%20desarrollo\\_LOPEZFLORES.pdf](http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/3_Energia%20y%20desarrollo_LOPEZFLORES.pdf)

<sup>14</sup> Idem

<sup>15</sup> Idem

<sup>16</sup> [http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/4\\_Educacion\\_superior\\_CERNUZZI.pdf](http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/4_Educacion_superior_CERNUZZI.pdf)

indicador de número de investigadores. Paraguay tiene los indicadores más bajos en el MERCOSUR en cuanto a investigadores, no existen políticas públicas que fomenten la relación universidad-empresas-egresados y la disminución del presupuesto en educación superior.

José Carlos Rodríguez comenta acerca de la “Reducción de la pobreza y de la desigualdad”<sup>17</sup>:

*“Más de cuatro de cada diez paraguayos/as están sumidos/as en situación de pobreza... Al modelo de desarrollo agroexportador excluyente se ha sumado una seria retracción económica, generándose, de esa forma, las condiciones propicias para la persistencia de la gravedad de este problema social... La cara más conocida de la pobreza es en la carencia material, económica... El alcance de la pobreza y, especialmente, de la más crítica es más alto en las áreas rurales... La desigualdad puede ser planteada en ámbitos diferentes. Tomamos a éstos: Registro; Participación; Seguridad; Justicia; Género Educación; Salud y Social; Macroeconomía y desarrollo; Niños; Juventud; Mayores; Diferenciales; Pueblos Indígenas...”<sup>18</sup>”*

En cuanto a la relación del Paraguay con el exterior Fernando Masi presenta la investigación “Inserción económica del Paraguay en el mundo”<sup>19</sup> y menciona que el principal obstáculo que enfrenta el Paraguay para una inserción eficiente del país en el mundo es “la ausencia de una política exterior que se adecue a las nuevas condiciones internacionales y regionales y que haga frente a las cambiantes demandas de la globalización”<sup>20</sup>.

Entre las herencias de la dictadura de Stroessner se encuentra la política exterior que fue diseñada en base a la medida del dictador y no a las necesidades del Estado Paraguayo. Tanto las exportaciones (productos nacionales) como las reexportaciones (productos extranjeros) se encuentran hoy creciendo fuertemente.

Masi explica:

*“...ambas representan dos modelos y tipos de beneficios distintos. Las primeras representan una integración al mundo amplia y orientada a la producción con inversiones y empleo que se generan dentro del país. Las segundas*

---

<sup>17</sup> [http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/5\\_Reducion%20de%20la%20pobreza\\_JCRODRIGUEZ.pdf](http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/5_Reducion%20de%20la%20pobreza_JCRODRIGUEZ.pdf)

<sup>18</sup> Idem

<sup>19</sup> [http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/6\\_Insercion%20economica\\_Py\\_FMASI.pdf](http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/6_Insercion%20economica_Py_FMASI.pdf)

<sup>20</sup> Idem

*representan una integración al mundo limitada y orientada a la intermediación comercial, siendo los beneficiarios los países vecinos<sup>21</sup>".*

## **Reflexiones**

Aspectos más relevantes de los primeros cien días de gobierno de Fernando Lugo<sup>22</sup>:

- El propio Lugo, enfrentado con la realidad de Paraguay, tuvo que admitir que los tan ansiados cambios no eran sencillos ni podían hacerse con la velocidad esperada.
- "Creo que estamos dando pasos lentos, adelante, con dificultades, pero vamos a seguir avanzado", dijo recientemente el mandatario. "Mi gobierno constituye una respuesta inequívoca a las muchas demandas acumuladas y oportunidades perdidas en las últimas décadas".
- El vicepresidente Federico Franco advirtió que algunos problemas no van a ser resueltos en seis meses y otros ni siquiera en cinco años.
- La oposición, por su parte, ha encontrado en estas muestras de cautela una oportunidad para criticar duramente al gobierno. Por ejemplo, el diputado del Partido Colorado Víctor Bogado afirmó que Lugo "no tiene hoja de ruta, un plan y conceptos elementales de manejo del Estado".
- Los observadores paraguayos coinciden en que la imagen general de la gestión del presidente es positiva porque sigue aglutinando las expectativas de cambio, aunque en algunos sectores de la población se percibe un leve desencanto por la lentitud y la escasa profundidad de algunas de sus reformas.
- El propio vicepresidente Franco ha reconocido que hay "un desencanto de la ciudadanía que hay que corregir".
- Los desafíos que ha afrontado Lugo no son menores y ponen de manifiesto lo ambiciosas que fueron sus promesas electorales, las cuales se resumen en mejorar de forma radical la calidad de vida de los paraguayos.
- Con una pobreza que -según cifras oficiales- alcanza al treinta y cinco por ciento de la población, Paraguay es una de las naciones más desiguales de América Latina, donde trabajo, educación y salud no alcanzan a todos.
- La riqueza está concentrada en pocos terratenientes que cultivan soja y la exportan, mientras numerosos campesinos no tienen acceso a la tierra.
- El mandatario se ha referido en muchas oportunidades a la reforma agraria y ha destinado quince millones de dólares para mejorar la situación de los labriegos, pero no aún no ha presentado un programa detallado.

---

<sup>21</sup> Idem

<sup>22</sup> <http://www.co.terra.com/noticias/bbc/interna/0,,OI3346872-EI10780,00.html>

- Esto ha inquietado igualmente a los latifundistas y a los movimientos sin tierra, que han protagonizado protestas y enfrentamientos.
- Si de justicia social se habla, Lugo ha obtenido tal vez los mejores resultados en el área de la salud, porque por primera vez la atención en los hospitales públicos se ha vuelto totalmente gratuita.
- El mandatario también había prometido combatir la corrupción. Transparencia Internacional ubica a Paraguay entre los países latinoamericanos más afectados por ese flagelo como "consecuencia de décadas de saqueo, clientelismo e impunidad que socavó todos los niveles de la población".
- En este sentido, Lugo ha avanzado en la investigación de la gestión paraguaya en la represa binacional Itaipú (administrada junto con Brasil), a la que se atribuye la presunta malversación de fondos durante el gobierno de su predecesor, el colorado Nicanor Duarte Frutos.
- También ha encarado un programa de modernización del Estado y profesionalización de la función pública. Despidió a empleados que supuestamente figuraban en planta pero no acudían a sus puestos de trabajo, lo que le ha abierto otro frente de conflicto. Desencanto por la marcha de las reformas
- El llamado golpe contra la corrupción, ha dado al gobierno mayor fortaleza ante los ojos de la población. Paraguay está ubicado por Transparencia Internacional como uno de los países más corruptos de América Latina.
- Falta de coordinación de los sectores en un plan nacional.
- La falta de *espectacularidad* trajo el desencanto de algunos sectores por las modificaciones han sido muy paulatinas y sin virajes drásticos. La alternancia de poder trajo consigo expectativas muy elevadas, las personas esperaban ver cambios radicales a corto plazo lo cual no pasó porque los cambios institucionales son procesos lentos y difíciles de ser implementados.

El gobierno de la Alianza Patriótica para el Cambio desea reconstruir el presente y el futuro de los paraguayos por medio de la solidaridad, la equidad social y el fortalecimiento de la identidad nacional. Fernando Lugo ha expresado que debemos entender el cambio de una nación no sólo como un asunto electoral sino esencialmente como una apuesta por la transformación cultural de la colectividad.

Uno de los puntos más observados es la formación laica de Fernando Lugo, ¿cómo va a separar sus ideales religiosos de sus ideales políticos y al mismo tiempo proponer un gobierno capaz de respetar el derecho de las personas?, ¿cuál es su relación con la Teología de la Liberación? A estos cuestionamientos el Presidente ha respondido que él tiene una formación basada en ciertos



principios y valores los cuales no va a dejar de lado y que su gobierno se caracterizará por el respeto a la diversidad y a la pluralidad.

Los cambios en las prioridades históricas de cada nación han dado lugar a la modificación de la geopolítica, de la geoeconomía y especialmente del realce de la geocultura, que tiene como base lo social. En Latinoamérica se han dado cambios interesantes y muy particulares como por ejemplo los brasileros eligieron a un obrero como presidente (Lula Da Silva), los bolivianos a un indígena (Evo Morales), los argentinos y los chilenos a mujeres (Cristina Fernández de Kirchner y Michelle Bachelet), los ecuatorianos a un político joven (Rafael Correa), los venezolanos a un militar de piso y de izquierda (Hugo Chávez), y recientemente en América del Norte, uno de los acontecimientos políticos más notables, el triunfo del primer Presidente de los Estados Unidos de origen afroamericano, Barack Obama.

Las dificultades para administrar Paraguay fueron sentidas inmediatamente después de la toma de posesión del cargo de Presidente de la República el 15 de agosto de 2008, tras sesenta y un años de coloradismo. No iba a ser fácil para el nuevo gobierno de Fernando Lugo, a través de la Alianza Patriótica para el Cambio, gobernar un país con una pobreza que alcanza al treinta y cinco por ciento de la población, con una de las economías más desiguales de América Latina, en la que el trabajo, la educación y la salud no llegan a todos, además de la gran concentración de riqueza en manos de pocos propietarios de tierra.

Mejora de la Justicia social, combate de la corrupción, profesionalización del Estado y reforma agraria fueron algunas de las promesas de Lugo en la campaña electoral, lo que terminó generando una gran expectativa de cambio en la población. Tanto el Presidente como el Vicepresidente Federico Franco afirmaron que algunos problemas no serán resueltos en seis meses ni en cinco años pero el Paraguay ha iniciado un periodo de cambios que paulatinamente irá dando resultados.

El Presidente Lugo se ha referido varias veces a la reforma agraria y ha destinado quince millones de dólares para mejorar la situación de los labradores, pero todavía no se ha presentado un programa estudiado más a fondo sobre la cuestión, lo que genera aprehensión tanto entre latifundistas como entre movimientos sin-tierra, protagonistas de protestas y enfrentamientos. En relación con la justicia social, el Presidente ha obtenido los mejores resultados en el área de salud, pues por primera vez, la atención en los hospitales públicos es totalmente gratuita. Sobre el combate de la corrupción, Lugo avanzó en la investigación de la gestión paraguaya en la represa binacional de Itaipú, a la que se le atribuye una supuesta malversación de fondos durante el gobierno del Presidente anterior, Nicanor Duarte Frutos y ha desmantelado algunos grupos corruptos de funcionarios públicos.

En lo que respecta a la modernización del Estado y a la profesionalización de la función pública, el ex-obispo ya despidió empleados que supuestamente cobraban salario, pero que no asistían a sus puestos de trabajo. A pesar de las dificultades encontradas y de los desafíos que se enfrentan, analistas consideran que, después de cien días de gobierno de Lugo, la mayoría de los paraguayos cree que se debe dar más oportunidades al gobierno para realizar los cambios necesarios<sup>23</sup>.

Nuestras generaciones viven hoy inmersas en un mundo lleno de paradojas y de transiciones, de disparidades y oportunidades, de restricciones y realizaciones, tenemos desafíos gigantescos en nuestro camino y es por eso que mientras que nuestros pueblos estén inmerso en los males de siempre como la ignorancia y la desigualdad, la muerte prevenible, el desempleo, la inseguridad, el cambio climático, y las democracias inestables tendremos que manifestar la inconformidad con este estado. Hoy tenemos la oportunidad de dar un nuevo sentido a la civilización, de regresar a los valores y apegos sociales fundamentales. Podemos construir un mundo de oportunidades y de inclusiones, hoy podemos y debemos combatir la pobreza. La apuesta por el nuevo desarrollo pasa por la educación, la ciencia y la cultura, por el desarrollo tecnológico, las artes y las humanidades, por la inversión en salud y en políticas públicas claras, sustentables y de largos plazos, respetar los derechos de la sociedad. La demografía y la democracia aún están a nuestro favor, depende de nosotros de aprovechar la oportunidad y tener una conducta genuina<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> <http://www.adital.org.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=36201>

<sup>24</sup> Inspirado en las palabras del Rector de la Universidad Autónoma de México (UNAM) José Robles, dictadas en la Conferencia del Sr. Fernando Lugo Méndez en México el 04 de noviembre de 2008.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

Bobbio, Norberto (1995). Derecha e izquierda (2da. ed.). págs. 185. España: Suma de Letras,S.L.

Bogado, Benjamín (2003). TEXTUALMENTE... radio-grafía de un país en crisis (1ra. ed.). págs. 219. Asunción, Paraguay: CIDSEP/UC

Duverger, M. (1951). Los partidos políticos (1ra. ed. en español). págs. 457. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

March, J. y Olsen J. (1997). El redescubrimiento de las instituciones (1ra. ed.). págs. 330. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

Mascott Sánchez, María de los Ángeles (2006). Partidos políticos y participación ciudadana en la democracia contemporánea. Socioscopio, nueva época, núm.9, junio de 2006, pp. 101-104. Mimeo

Meyer, L. y Reyna, J. L. (1989). Los sistemas políticos en América Latina (2da. Ed.). págs. 390. México D.F., México: Siglo veintiuno editores y Universidad de las Naciones Unidas.

Nohlen, D. (1994). Sistemas electorales y partidos políticos (2da. ed.). págs. 471. México D.F., México: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D. (1996). Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina (1ra. Ed.). págs. 39. México D.F., México: Instituto Federal Electoral.

Revista Siempre! Número 2883. Año LV.Pp. 57-59

México D.F., México

Sartori, G. (1992). Partidos y sistemas de partidos (2da. Ed. Ampliada). págs. 450 Madrid, España: Alianza editorial.

Sartori, G. (1987). ¿Qué es la democracia?. (2da. edición). Pags. 481. México D.F., México: Taurus

Serra Rojas, Andrés (1964). Ciencia política (9na. ed.). pág. 757. México D.F., México: Porrúa S.A.

[http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/1\\_Crecimiento%20Economico%20\\_y\\_Empleo\\_DBORDA.pdf](http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/1_Crecimiento%20Economico%20_y_Empleo_DBORDA.pdf)

[http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/2\\_Una\\_reforma\\_Constitucional\\_DABENTE.pdf](http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/2_Una_reforma_Constitucional_DABENTE.pdf)

[http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/3\\_Energia%20y%20desarrollo\\_LOPEZFLORES.pdf](http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/3_Energia%20y%20desarrollo_LOPEZFLORES.pdf)

[http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/5\\_Reduccin%20de%20la%20pobreza\\_JCRODRIGUEZ.pdf](http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/5_Reduccin%20de%20la%20pobreza_JCRODRIGUEZ.pdf)

[http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/6\\_Insercion%20economica\\_Py\\_FMASI.pdf](http://www.cadep.org.py/V2/sistema/editor/UserFiles/Image/6_Insercion%20economica_Py_FMASI.pdf)

<http://www.iigg.fsoc.uba.ar/hemeroteca/elatina/elatina1.pdf> ISSN: 1656-9606.

<http://www.adital.org.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=36201>

<http://www.co.terra.com/noticias/bbc/interna/0,,OI3346872-EI10780,00.html>

<http://www.adital.org.br/site/noticia.asp?lang=ES&cod=36201>

[www.abc.com.py](http://www.abc.com.py)

[www.ultimahora.com](http://www.ultimahora.com)

[www.lanacion.com.py](http://www.lanacion.com.py)

[www.tekojoja.org.py](http://www.tekojoja.org.py)

<http://www.congreso.gov.py/>