



LA ECONOMÍA PARAGUAYA BAJO EL ORDEN NEOLIBERAL

Luis Rojas Villagra
Compilador

Osmar Sostoa
Tomás Palau
Idilio Méndez
Sarah Zevaco y Regina Kretschmer


investigaciones sociales


Sociedad de Economía
Política del Paraguay


Rosa-Luxemburg-Stiftung

**LA ECONOMÍA PARAGUAYA
BAJO EL ORDEN NEOLIBERAL**

Luis Rojas Villagra

Compilador

LA ECONOMÍA PARAGUAYA BAJO EL ORDEN NEOLIBERAL

Luis Rojas Villagra

Osmar Sostoa

Tomás Palau

Idilio Méndez

Sarah Zevaco y Regina Kretschmer


investigaciones sociales


Sociedad de Economía
Política del Paraguay


Rosa-Luxemburg-Stiftung

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

Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY)
laseppy@gmail.com
Cel: 0991 – 716 123
Asunción, Paraguay

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

Primera Edición
La economía paraguaya bajo el orden neoliberal
(Asunción, BASE IS, SEPPY, RLS, marzo 2011)

Diseño Editorial y Tapa: Violeta Doldán
Impresión: Arandurá Editorial
ISBN: 978-99953-927-8-9



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.

INDICE

Prólogo	9
Las reformas neoliberales de Primera y Segunda Generación en el Paraguay Luis Rojas Villagra	13
Los diez mandamientos del neoliberalismo y sus devotos en Paraguay Osmar Sostoa	49
Alimentación, agricultura y neoliberalismo en Paraguay Tomás Palau	91
La mafia financiera o el rostro del crimen organizado Idilio Méndez	115
Neoliberalismo y políticas de infraestructura Sarah Zevaco Regina Kretschmer	141
Anexo	195

*Dedicado a Calixto Cabral
dirigente campesino asesinado durante las movilizaciones
en contra de las privatizaciones de mayo y junio de 2002,
y en su nombre, a los millones de paraguayos y paraguayas
que sufren día a día la exclusión y la pobreza
impuestas por el orden neoliberal*

Prólogo

La expansión del neoliberalismo nos ha ocupado por un cierto tiempo. Afortunadamente, el énfasis se ha desplazado hacia la búsqueda de alternativas, luego de un periodo en que la resistencia al mismo, y en ocasiones la resistencia en retirada, era la dominante en el escenario político, económico, ideológico, intelectual y social no sólo en nuestro país, sino en Latinoamérica y porqué no decirlo, en el mundo entero.

Si bien aún no hemos logrado una síntesis superadora, el balance de fuerzas es hoy mucho más favorable que hace unas décadas, y la experiencia de la resistencia puede dar paso a una elaboración de alternativas con capacidad de disputar efectivamente el corazón y el intelecto de los sectores trabajadores y populares, e incluso, de las capas medias y profesionales que creían ver espacios de crecimiento en el imaginario neoliberal y que hoy luego de años de verificar que los elevados son pocos y los que vieron deteriorarse su existencia, una multitud, se van acercando a posiciones de contestación y resistencia.

Iniciado en Inglaterra por el gobierno Thatcher, el neoliberalismo despegó definitivamente con la derrota de las huelgas mineras y con la victoria en Malvinas sobre la dictadura militar argentina. Si bien es verdad que Pinochet fue el puntapié inicial, el gol de media cancha vino de EEUU, con la victoria de Reagan sobre las luchas obreras que resistían la implantación del recorte de las conquistas obreras de los años 60 y 70.

Hoy, mirándolo en perspectiva, y con lo andado y desandado, es obvio que la lógica interna de la acumulación capitalista en clave neoliberal, estableció el primado de los aspectos financieros sobre los comerciales y productivos, y serían aquellos los que marcarían su despliegue global, con las sucesivas expansiones de las "burbujas" especulativas en las décadas siguientes, hasta el derrumbe del 2008 - 2009.

Indudablemente, el despliegue franco de un cierto neoliberalismo sui géneris, a lo Paraguay, se inició con el gobierno de Andrés Rodríguez, como bien apuntan varios autores en el presente material; no es menos cierto que las ofensivas más fuertes se dieron durante el periodo de Wasmosy y de González Macchi, periodos éstos en los que parecía que el neoliberalismo tenía todo para su despliegue absoluto en el Paraguay. Por otra parte, el gobierno Rodríguez fue el periodo donde se inició la reconstrucción de las organizaciones populares, campesinas, obreras y barriales, luego de la larga noche stronista.

Durante el periodo Wasmosy, quien primero fue contratista de obras del Estado y empresario después con la acumulación originaria hecha en Itaipú, se produce la elección de Martín Burt como intendente de Asunción; y durante un cierto periodo, el neoliberalismo local debe haber pensado que tenía la mano invisible al alcance de la mano, valga la redundancia. Tenían todo colocado, un presidente afín, con intereses concretos en las privatizaciones, el sector más tradicionalmente populista de la ANR derrotado (Argaña), acuerdos de gobernabilidad neoliberal con el PLRA y el Encuentro Nacional, el sector sindical en fase de anulación vía prebendas, y a la izquierda sin consolidación y en su crónica dispersión. Todo esto aunado a la elección del "más capaz" entre los operadores neoliberales, Martín Burt, en un proceso eleccionario en el que derrotó a un sector socialdemócrata en ascenso (Encuentro Nacional con hegemonía de Carlos Filizzola), lo que llevó incluso al senador Jaeggli a afirmar que "se acabó la historia de los torturaditos", en obvia referencia al paso del periodo de disputa entre los luchadores antidictatoriales y los nuevos operadores neoliberales, a la hegemonía indiscutible de los últimos.

Sin embargo, no ocurrió tal encanto del alineamiento astral neoliberal y ambos fracasaron estruendosamente, no sin antes haber provocado la crisis financiera más grande que recuerde la república, la dilapidación de los fondos del Instituto de Previsión Social (IPS) a través de préstamos a empresarios amigos, la entrega de nuestra flota fluvial, marítima y aérea, por un lado, y el desgobierno municipal de la era Burt por el otro.

Otro episodio sería el gobierno González Macchi, que lanzó un intento más de culminar la inserción del Paraguay en la corriente

neoliberal, en forma tardía y desordenada; tanto así que provocó en el 2002, la más grande y unitaria movilización de la izquierda y el movimiento popular en las últimas décadas, lo que derivó en la derrota de dicho intento y su retirada por un tiempo bastante largo, así como la probable certeza, en los operadores internacionales, de que en Paraguay las cosas no eran tan fáciles. Queda por realizar un serio balance de los hechos de la resistencia popular de aquellos años, una revisión serena de sus virtudes y defectos, de lo acumulado y desacumulado, quién estaba y quién quedó, porque si no, ¿cómo se acumula la experiencia, y se convierte en superación y crecimiento organizativo, político e ideológico?

Este balance, y el profundo análisis previo que requiere, es una deuda que debemos saldar en la brevedad, dado que el desafío de generar alternativas teóricas no puede desprenderse del análisis de lo acontecido en el terreno de la lucha de clases, y de hecho, se retroalimentan constantemente. Dicho esto, y revisando el contenido del presente material, el lector/a tendrá frente a sí un ejemplo clásico, de lo que los clásicos denominaban “la lucha de clases”, dado que en todos sus capítulos, lo que se nota con claridad es la deliberada, continua y coordinada implementación de un plan de reversión de conquistas sociales y políticas del movimiento obrero y popular, de revalorización del capital frente al trabajo, de aumento de la explotación económica y la dominación política, las dos caras del modo de producción capitalista.

Es también y debemos recalcarlo, un intento de iniciar una etapa de lo que Gramsci denominó “la lucha por la hegemonía” o la “batalla cultural” entre el instalado sentido común neoliberal y su alternativa socialista y popular. La creían ganada definitivamente a través del “pensamiento único”, del TINA (There Is No Alternative / no existe alternativa). Con los resultados de degradación social y ambiental, individualismo consumista, la pseudo substitución de la disputa político-ideológica por la administración de lo existente, la consecuente mercantilización de la miseria popular en el ámbito electoral y fundamentalmente, a través de las luchas, resistencias y antagonismos que pusieron un punto de límite, estamos en los inicios de una contraofensiva a nivel global.

Luego de décadas signadas por el pretendido “fin de la historia”,

por el supuesto ocaso de las ideologías socialistas, y el acomodo de cierto progresismo en los márgenes del sistema que se plegó con resignación al triunfo del mercado, de la mano invisible y sus leyes indiscutibles, donde el espacio de lo posible, el posibilismo, pasaba por cuestionar los aspectos menos filosos del modelo, sin cuestionar que lo medular era el sistema capitalista, su dialéctica de explotación y dominación, dos caras de la misma moneda que deben ser combatidas en forma combinada y simultánea. Fue la época de los consensos, sin críticas de fondo a lo "inexorable" de la explotación, y con una resignación ante lo estructural que combinada con la despolitización y el fin de los grandes relatos postmodernos, era el espacio de la resignación y el abandono de la lucha de clases.

El rol que ocupan los medios de comunicación en la construcción del "sentido común" neoliberal, el claro alineamiento de los mismos, al menos hegemónicamente, en la instalación de los usos y abusos antes descriptos, es no menor y requiere de un análisis especializado por su impacto y la inercia que aun mantienen en amplias capas de la población.

Hoy es posible vislumbrar claramente nuevos espacios de antagonismo, conflicto, desafío, utopía tanto en los ecos que nos llegan del mundo árabe, desde la puerta del Sol, como de la masiva participación popular en los festejos del bicentenario de la independencia nacional, en la reivindicación del Paraguay independiente, de sus hombres y sus luchas. Este esfuerzo es un aporte para el debate y un disparador para que nuevos análisis sean instalados en la opinión pública. También para la crítica, porque no hay mejor crítico que quien espera ser criticado y lo valora.

Aún es un déficit la explícita presentación de un completo programa alternativo para el desarrollo de otro país, esa otra nación posible de imaginar y de establecer como horizonte utópico, para que en ese momento se realice una autopsia de este leviatán acabado y final.

Víctor Barone

Las reformas neoliberales de Primera y Segunda Generación en el Paraguay

*Luis Rojas Villagra**

La República del Paraguay, que experimentó en su historia un periodo de desarrollo autónomo e independiente de poderes extranjeros en el siglo XIX, ha sido insertada de forma violenta y traumática al capitalismo mundial, que se introdujo de forma generalizada en su territorio a partir de la posguerra de 1870, y de ahí en más, ha sido un país y una economía dependiente de decisiones políticas y económicas tomadas fuera de sus fronteras, por parte de los poderes hegemónicos de la economía mundial, situados tanto en Inglaterra y los EEUU, como en los grandes de Sudamérica, Argentina y Brasil.

La organización económica del país y las múltiples transformaciones que se sucedieron en sus estructuras constitutivas en los últimos 140 años, han sido moldeadas y definidas por las necesidades del mercado mundial, su demanda y su oferta, su disponibilidad de capitales y de financiamiento, sus ciclos de crecimiento o de recesión. La economía paraguaya pos Francia-López, ha sido un reflejo desfigurado del capitalismo internacional, sin una lógica constitutiva que se desprenda de un proceso de desarrollo propio, pues se ha construido y estructurado a la medida de las demandas y necesidades, no de la población paraguaya como fue entre 1811 y 1870, sino del proceso de acumulación de los poderosos capitales internacionales.

* Economista. Docente de la Universidad Nacional de Asunción. Miembro Fundador de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY). Investigador y analista económico. Coordinador de BASE Investigaciones Sociales.

Las grandes transformaciones sucedidas en la economía mundial en el último siglo, han llegado al Paraguay como una onda expansiva, cambiando el paisaje geográfico, político, demográfico, social y económico según las corrientes y procesos dominantes en cada época. Así el liberalismo anglosajón de fines del siglo XIX tuvo su correlato en el periodo liberal paraguayo de las primeras décadas del siglo XX, tiempo en el que se privatizó casi la totalidad del principal recurso económico del país, la tierra, en gran proporción a favor de capitales anglo-argentinos y brasileños. La crisis mundial de 1929 y sus consecuencias en la economía global, la emergencia del keynesianismo, con el fortalecimiento del papel estatal como parte tanto de la oferta como de la demanda de bienes y servicios, que generó en el mundo desarrollado los llamados Estados de Bienestar, y en nuestra región el modelo de sustitución de importaciones, también llegó de forma tardía y desfigurada al Paraguay, ampliando el papel y las funciones del Estado, mediante la creación de nuevos ministerios y empresas públicas, que tenían un claro sesgo oligárquico, pues eran funcionales a los intereses de los grupos de poder. La guerra del Chaco (1932-1935) y la revolución febrerista de 1936 son la bisagra entre el periodo más puramente liberal, de inspiración *laissezferista*, y el periodo liberal autoritario de discurso nacionalista y Estado expandido, que predominó hasta el final del *stronismo*.

La última gran transformación en la configuración del sistema económico internacional, que inició el desmantelamiento progresivo de los Estados de Bienestar y restringió la participación del sector público en las esferas económica y social, tuvo su sustento en las teorías ultraliberales de Friedman, Von Hayek, entre otros, y fue tomando forma práctica a partir de la década de 1970, en el contexto de la grave crisis del petróleo de 1973, en una primera etapa en algunos países como Inglaterra, EEUU y Chile. Esta nueva etapa es la neoliberal, que cobra una excepcional fuerza expansiva con el fin de la guerra fría y la desintegración de la Unión Soviética, llegando al Paraguay de forma tardía, discontinua y desordenada, tomando mayor impulso en los primeros años de la década de 1990, tras la caída del dictador Stroessner y el posterior ascenso de una clase política con mayor sesgo empresarial e influencia del capital transnacional.

1. Neoliberalismo y Consenso de Washington

La profundidad de la gran crisis del capitalismo en la década de 1930 y los peligros que la misma engendraba para el sistema occidental, provocaron el desplazamiento del liberalismo clásico de los fundadores de la ciencia económica, por un liberalismo más limitado por parte de gobiernos más activos en lo socio-económico, en la senda keynesiana de compensar los déficits del libre mercado con la intervención estatal. Esta nueva forma de organización económica tuvo su auge durante la Segunda Guerra Mundial y en las décadas posteriores de 1950 y 1960. En el contexto imperante de la guerra fría y el peligro que representaba el comunismo, como nunca aumentó el papel del sector público en países como Francia, Alemania Occidental, Inglaterra, Suecia, Italia y los EEUU. La onda expansiva keynesiana y anticomunista llegó de diversas formas a los países de la periferia, provocando en el caso de nuestra región, Estados más presentes en todos los países del cono sur americano.

Mientras esto ocurría en la configuración concreta de la economía mundial, el liberalismo ortodoxo, herido y desplazado por las nuevas corrientes hegemónicas, incubaba enclaustrado en el silencio de la derrota, las ideas y teorías que remozarían y reivindicarían la vigencia del liberalismo clásico, retomando y actualizando el legado de Smith, Ricardo, Menger, Walras, Marshall, en lo que posteriormente se conocería como la *escuela monetarista* y el *neoliberalismo*. En 1947 se congregó en Suiza la vanguardia de lo que sería en el futuro la ofensiva neoliberal, entre ellos los austríacos Friedrich Von Hayek y Ludwig Von Mises, los norteamericanos Milton Friedman y Walter Lippman, los alemanes Walter Eukpen y Ludwig Erhard, el lord británico Karl Popper, por citar solo a los más reconocidos, y conformaron la famosa Sociedad Mont Pelerin, organización fundamentalista en relación a las bondades del libre mercado, que opera hasta nuestros días. Esta élite retomó el núcleo duro de las teorías de libre mercado, convencidos de que *“es la sumisión del hombre a las fuerzas impersonales del mercado la que hizo posible en el pasado el desarrollo de una civilización que sin ello no habría podido desarrollarse...”*.(Von Hayek, 1944). Esta fue la reencarnación de la idea de la mano invisible que actúa en los mercados, que a fines del siglo XVIII popularizó Adam Smith, en los albores del capitalismo.

Las teorías neoliberales buscaron la reivindicación de la esencia del liberalismo clásico, constituyéndose en una reacción tanto contra el marxismo como contra el intervencionismo keynesiano. El núcleo duro de su sistema teórico lo constituyen, la absoluta centralidad que debe tener en la economía la propiedad privada, la mayor libertad de mercado posible, y el mecanismo de la competencia como motor de la innovación y prosperidad. Esto, complementado con la idea de que la desigualdad es un valor positivo, pues estimula a las personas a realizar mayores esfuerzos esperando mayores recompensas por ello. La crisis capitalista profundizada con la suba del precio del petróleo en 1973, impulsó las críticas a los Estados intervencionistas, por la supuesta obstrucción a los procesos de inversión y acumulación de capital. Similares acusaciones se levantaron contra los sindicatos y su poder de negociación frente a los empresarios, dado que socavaban los niveles necesarios de beneficios empresariales que incentiven la inversión, y por ende el crecimiento económico. La respuesta neoliberal en ese contexto crítico fue, como señala Anderson, *“mantener un Estado fuerte en su capacidad de quebrar el poder de los sindicatos y el control del dinero, pero limitado en lo referido a los gastos sociales y a las intervenciones económicas. La estabilidad monetaria debería ser la meta suprema de cualquier gobierno”* (Anderson, 2003). Esta propuesta se vio beneficiada por el contexto de elevada inflación y recesión económica de la primera mitad de la década de 1970, fortaleciendo la propuesta monetarista para las políticas económicas, apostando a controlar la inflación a partir de una fuerte disciplina fiscal, en base a la reducción del gasto público.

Inglaterra, bajo la dirección de Margareth Thatcher, fue el primer país desarrollado en aplicar el ideario neoliberal, a partir de 1979. Entre otras medidas, elevó las tasas de interés contrayendo la oferta monetaria, lo cual favoreció la inversión financiera en detrimento de la productiva, redujo los impuestos a los sectores de mayores ganancias, desreguló el movimiento de los flujos financieros, realizó una reforma laboral en contra de los sindicatos, aumentó el nivel de desempleo, recortó gastos públicos y privatizó una gran cantidad de empresas públicas. EEUU se sumó a este tren con la elección en 1980 de Ronald Reagan, aunque con reformas menos extendidas que en Inglaterra. Reagan redujo los impuestos a los sectores de mayores ingresos, elevó las tasas de interés, y combatió a los sindicatos. No obstante, a contramano

del ideario neoliberal, aumentó enormemente el gasto público con fines militares, impulsando un déficit fiscal enorme, que sólo el país emisor de la moneda hegemónica en el mundo puede sostener.

Posteriormente, el programa neoliberal empezó a imponerse en la mayoría de los países (Anderson, 2003), incluso en aquellos con gobiernos socialdemócratas, como España, Francia y Portugal. Pocos países desarrollados lograron, en la década de 1980, escapar de la avalancha neoliberal, como Suecia, Austria y Japón. En esta primera etapa de implementación de la ortodoxia monetarista, los neoliberales consiguieron cuatro objetivos que se habían propuesto: contener la inflación, recuperar las tasas de ganancias en detrimento de los trabajadores, el crecimiento del desempleo a una “tasa natural”, y aumentar la desigualdad económica, motor de la innovación capitalista. Pero, contradictoriamente, la tasa media de crecimiento económico en los países desarrollados, en vez de aumentar, disminuyó en los '80, lo que se explica principalmente en el rasgo fundamental y distintivo del neoliberalismo, la supremacía de la inversión financiera especulativa por sobre la inversión productiva.

A la caída de la Unión Soviética y el bloque socialista, el programa neoliberal recobró aliento y fue aplicado con fuerza inigualable en nuevas regiones, como en los ex-países socialistas de Europa Oriental, como Rusia, Polonia, República Checa, con masivos procesos de privatización y desregulación, literalmente “salvajes”. En América Latina, la ola neoliberal se desató con fuerza en la década de los '90; no obstante, la experiencia pionera en su aplicación se encuentra en nuestra región, específicamente en el Chile bajo Pinochet. A partir de 1973, en reacción a los políticas socialistas de Salvador Allende, se realizaron privatizaciones, desregulaciones, persecución sindical, desgravación a los sectores de mayores ingresos, entre otras políticas en la misma línea. Por su parte, Bolivia adoptó un plan neoliberal a partir de 1985, en respuesta a la hiperinflación que asolaba al país en aquel momento. Pero el diluvio neoliberal, como lo denomina Borón, recién se consolidó con la elección de Salinas en México en 1988, Menem en Argentina en 1989, Carlos Andrés Pérez en Venezuela y Fujimori en Perú en 1990. La crisis de la deuda que había irrumpido con fuerza en los '80 en América Latina, empezando en México y luego alcanzando a varios países de la región, favoreció

la imposición del discurso y la praxis neoliberal, como salida al sobreendeudamiento, la hiperinflación y otros problemas derivados de éstos.

A fines de 1989, el economista norteamericano John Williamson sintetizó en un texto ampliamente difundido, las políticas neoliberales, bajo el rótulo del Consenso de Washington. En él se reunían como en un recetario, las principales medidas económicas a ser aplicadas en América Latina en un principio, y que fueron decididamente impulsadas, al punto de ser impuestas a los diferentes países, por los principales organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, además del gobierno de los EEUU. En nuestra región, el Consenso de Washington reemplazó a las políticas económicas desarrolladas bajo el modelo de sustitución de importaciones, que se enmarcaban en la línea del desarrollismo cepalino y la teoría de la dependencia, apuntando a un modelo económico más autónomo. Las principales propuestas del decálogo de Williamson fueron:

- **Disciplina presupuestaria**, orientada a reducir el déficit fiscal, controlar la inflación y el sobreendeudamiento, como condición para impulsar el crecimiento económico.
- **Reorientación del gasto público**, pasando de subsidios generalizados, a focalizar en la enseñanza primaria, la sanidad y la infraestructura.
- **Reforma fiscal**, para aumentar la base de contribuyentes, manteniendo tasas moderadas.
- **Liberalización financiera**, para ampliar la disponibilidad de liquidez, bajar las tasas de interés y aumentar la oferta de créditos.
- **Tipo de cambio competitivo**, para impulsar las exportaciones.
- **Apertura y liberalización comercial**, reduciendo la protección a productores locales, liberando el flujo de bienes y servicios con el mercado internacional.
- **Liberalización de la inversión extranjera directa**, para captar recursos que en las economías no desarrolladas son escasos: capital, tecnologías, conocimientos.
- **Privatización de empresas públicas**, para promover inversiones, competencia e innovación.
- **Desregulación**, del mercado laboral y de bienes, para fortalecer la competencia.
- **Derechos de propiedad**, garantizando seguridad jurídica a propietarios e inversionistas.

Estas políticas económicas neoliberales fueron impulsadas paralelamente a un verdadero bombardeo ideológico y mediático, al punto que en pocos años instalaron una absoluta hegemonía en el sentido común de nuestras sociedades, con la estrategia del fin de la historia, es decir, de la creencia que no existe otra alternativa al orden liberal. Los ejes articuladores del discurso neoliberal fueron: *El retorno al mercado*, como el mecanismo más eficiente en la asignación de recursos vía sistema de precios, atacando las políticas de subsidios mediante las que el Estado cubre parte del costo de productos para que sean accesibles a los grupos marginados. *El sector privado es el protagonista*, el Estado debe ser subsidiario, y la propiedad privada no puede ser relativizada de ninguna manera, descartando la función social de la misma. *Preeminencia del individualismo y productivismo*, las personas deben progresar y aumentar su nivel de vida como resultado de su esfuerzo individual. *En las decisiones prima el cálculo costo/beneficio*, pues el hombre es un ser racional y egoísta que busca su máximo beneficio personal (Caballero, s.f.).

Con esta nueva hegemonía ideológica se logró avanzar sobre las conquistas sociales y económicas de las últimas décadas que beneficiaban a las clases medias y bajas, mercantilizando los derechos a salud, educación, jubilación, a bienes básicos como el agua y la energía, identificando todo lo negativo y la corrupción, exclusivamente con lo estatal, impulsando a la vez la cultura del consumismo. Y así, reforzando esto se fueron vaciando de contenido las propuestas de los actores progresistas, apropiándose del nuevo discurso dominante, hasta de su vocabulario, pero resignificándolo en el contenido y el sentido del mismo. Las propuestas alternativas quedaron reducidas a un posibilismo prácticamente indiferenciable de la ortodoxia triunfante. El ideario y la praxis neoliberal emergieron victoriosos de las convulsionadas décadas del '70, '80 y '90 en la región, y la mayor parte del mundo.

2. De Washington a Santiago. Aggiornamiento del neoliberalismo

Los resultados de la aplicación masiva de las propuestas del Consenso de Washington, no fueron los esperados al promediar la década de los '90, dado que a las bajas tasas de crecimiento económico que prevalecieron en esos años, se sumaron el claro deterioro de importantes indicadores sociales, principalmente el

aumento de la pobreza, la miseria y el crecimiento de la desigualdad en la mayoría de los países. Esto llevó a los centros de desarrollo del pensamiento neoliberal, estrechamente vinculados a los organismos multilaterales, a revisar las propuestas del Consenso, y plantear una remodelación o extensión del mismo, dado sus limitados resultados, principalmente a nivel social. De allí surge la clasificación entre *reformas de primera y segunda generación*, las primeras conformadas por el Consenso de Washington original, concebidas como reformas económicas para lograr el crecimiento económico, mientras que las segundas son reformas institucionales y políticas, orientadas a modernizar el aparato estatal, fortalecer las instituciones, mejorar la redistribución de la riqueza y las condiciones sociales, a la par de aumentar la competitividad del sector privado.

La segunda generación de reformas surgió de la necesidad de contrarrestar la creciente conflictividad social y el descontento hacia las políticas neoliberales, por sus pobres resultados hasta entonces. Dada la necesidad del capital de no retroceder en el ajuste estructural realizado en los '70 y '80, y en los '90 en el caso de Paraguay, emergen las nuevas reformas como la novedad que permitirá mejorar la precarizada situación de las mayorías populares. A estas reformas se las conoció también como el Consenso de Santiago, dado el impulso que tomaron en la Cumbre de las Américas de 1998 realizada en la capital chilena. En ellas se habla de fortalecer la institucionalidad, la gobernabilidad, construyendo un Estado moderno y eficiente, pero el conjunto de políticas que la conforman son mucho más difusas y vagas que las de primera generación. Los principales sistematizadores de las reformas de segunda generación fueron referentes de universidades norteamericanas, como Moisés Naím, Sthephan Haggard, Robert Kaufman, Nancy Birdsall y Augusto de la Torre, *varios de ellos ejecutivos a su vez del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo*.

Estas instituciones financieras internacionales y otras agencias multilaterales de crédito, han condicionado sus políticas de asistencia y créditos, a que los países beneficiarios acepten ambos conjuntos de reformas, constituyéndose las mismas en el principal agente de presión a favor de las reformas neoliberales en América Latina. A modo comparativo, la siguiente tabla muestra

los principales objetivos e instrumentos de las reformas neoliberales de primera y segunda generación.

	Primera Generación	Segunda Generación
Objetivos	Reducción de la inflación, el déficit fiscal, los desequilibrios macroeconómicos y restaurar el crecimiento económico.	Mejorar las condiciones sociales, modernizar el Estado y mantener la estabilidad macroeconómica.
Instrumentos	Recortes presupuestarios, reforma fiscal, liberalización del comercio, de los precios y las inversiones, desregulación financiera y privatizaciones.	Reforma laboral y del servicio civil, reestructuración de los ministerios sociales, reforma judicial y legislativa, modernización de las regulaciones, descentralización.

Fuente: Santiso, 2001.

3. Reformas de Primera Generación en Paraguay

Como habíamos dicho, el neoliberalismo se aplicó en Latinoamérica, con fuerza, desde la segunda mitad de la década del '80. Paraguay entra en dicho proceso, en la primera mitad de la siguiente década, aplicando la mayor parte del recetario de las reformas de primera generación. En 1989 el dictador Stroessner se quedó sin la bendición de los norteamericanos, siendo derrocado ese mismo año, con el objetivo estratégico de facilitar la incorporación del Paraguay en la nueva ola de reformas de tipo neoliberal. La pesada estructura partidaria-estatal de la dictadura era un obstáculo para ello, por lo que se desplazó a esta conducción, por una más abierta a las reformas.

El general Rodríguez aplicó las primeras políticas neoliberales, con dificultades, por la resistencia de poderosos grupos ligados al viejo "Estado clientelar" de la dictadura, que intentaban preservar sus fuentes de acumulación, como los contratos estatales, el comercio ilegal, la evasión fiscal, entre otros. Pero un nuevo empresariado más independiente del Estado, aunque ciertamente más dependiente del capital internacional, fue surgiendo y fortaleciéndose después de 1989, y empujando la agenda de modernización neoliberal, forzando la apertura y desregulación de la economía nacional. Esta tendencia se consolidó en la siguiente elección presidencial, cuando en 1993 es elegido el

empresario Juan Carlos Wasmosy, quién terminará de imponer la agenda del Consenso de Washington. El pacto de gobernabilidad de 1993 entre el Partido Colorado y los Partidos de oposición, fue aprovechado por Wasmosy para contrarrestar el poder de los grupos más tradicionales y reacios a las reformas (Richer, 1993). Este pacto apoyado por el PLRA, incluía impulsar la reforma del Estado, fortalecer las instituciones, lograr la independencia de los poderes públicos y reducir la corrupción.

La crisis económica y la decadencia de la última década del gobierno stronista, caracterizada por la falta de crecimiento, la extendida informalidad e ilegalidad, ha llevado a algunos analistas a reivindicar la necesidad de las reformas neoliberales, pues consideran que eran importantes para un país como el Paraguay, dada la alta informalidad en los mercados y la baja institucionalidad del Estado (Borda y Masi, 2008). Señalan que *“...estas reformas son válidas de tener en cuenta a la hora de evaluar el comportamiento de las instituciones que permiten un mayor o menor desarrollo de un país”*.

A continuación se tratan las Reformas aplicadas en Paraguay.

3.1 Reformas de Primera Generación

a. Apertura y liberalización comercial

Como antecedentes podemos tener en cuenta que la liberalización económica en el mundo empieza a desarrollarse luego de la Segunda Guerra Mundial, con la formación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en 1944, así como el GATT (Acuerdo Generalizado de Aranceles y Comercio) a fines de los años 50 (Serafini, 2008). América Latina inició en la década de 1950 el modelo de crecimiento hacia adentro, enmarcado en las ideas del desarrollismo de la CEPAL, que estimulaba el proteccionismo y el intervencionismo estatal, desarrollándose una base industrial en países como Argentina, Brasil y México. El GATT fue avanzando, con muchos problemas y trabas por el proteccionismo principalmente de los países ricos, hasta que en la Ronda Uruguay de negociaciones en 1995, se conforma la Organización Mundial del Comercio (OMC). Toma impulso en los 90 la formación de bloques económicos, como el TLCAN en el norte y el MERCOSUR en el sur de América.

Es probable que la medida del Consenso de Washington que más brusca y ampliamente se aplicó en el Paraguay haya sido la liberalización del comercio internacional. El país se abrió de forma unilateral, incluso antes de la firma del Tratado de Asunción de 1991, por el que se conformó el MERCOSUR, constituido justamente para ampliar el comercio y la integración regional. En parte, esta apertura prematura del Paraguay se entiende como una estrategia de algunos países desarrollados para permear las economías cerradas de nuestra región, en especial el Brasil, a través de la triangulación comercial o reexportación, además de la exportación de materias primas (Borda y Masi, 2008).

El periodo de rápida liberalización se da entre 1989 y 1995. Las estadísticas evidencian este proceso: mientras que en 1985 las exportaciones del país eran equivalentes al 10% del PIB, en 1990 llegan al 26%, y en 1995 al 48%. En los mismos años, las importaciones pasan del 14% al 31% primeramente, y en el año 1995 llegan al 50%.

Índice de exportaciones, importaciones e inserción externa, en %

Año	Paraguay			Promedio regional		
	X / PIB	M / PIB	(X+M)/PIB	X / PIB	M / PIB	(X+M)/PIB
1985	10,2	14,5	24,8	15,1	10,6	25,7
1990	26,3	31,1	57,3	18,9	14,4	33,3
1995	47,8	50,0	97,8	19,3	19,2	38,5
2000	36,6	44,5	81,1	19,6	18,7	38,3

X=exportaciones, M=importaciones, (X+M)=inserción externa

Fuente: Serafini, 2008

El índice de inserción externa (exportaciones más importaciones en relación al PIB) pasa de un 24% en el 85 al 98% diez años después, un cambio radical por la velocidad con que se dio, absolutamente por encima de las tendencias de la región. En los países vecinos, la tendencia en esos años fue a una lenta y progresiva apertura comercial, pasando las exportaciones de un 15% del PIB en 1985 a un 19% diez años después, y las importaciones del 11% al 19% en el mismo periodo.

Esta rápida apertura comercial del país se debió principalmente a la reducción de los aranceles desde principios de los 90, que

siguieron bajando hasta que se estableció el Arancel Externo Común del MERCOSUR, en 1995. La liberalización del tipo de cambio, abandonando el sistema de tipo de cambio múltiple pasando a un tipo fijado por el mercado, condujo a una depreciación de la moneda nacional, favoreciendo el proceso de apertura. Otras reformas facilitaron la liberalización comercial, como la reforma fiscal de 1991, la ley de protección de las inversiones nacionales y extranjeras en igualdad de condiciones del mismo año, la ley de incentivos a la inversión, así como la desregulación financiera y de las tasas de interés.

Uno de los efectos más notorios y expansivos de la apertura fue el crecimiento del negocio de la reexportación o triangulación comercial (importar para volver a exportar), hecho que apuntala la tesis que afirma que la apertura en Paraguay fue pensada en función a penetrar mercados cerrados como los de Brasil y Argentina. El valor de las reexportaciones fue superior incluso a las exportaciones en el país durante toda la década de los 90. En algunos años las reexportaciones duplicaron a las exportaciones, en especial en 1994 y 1995, pero desde allí esta diferencia empieza a achicarse progresivamente, principalmente por la vigencia del arancel externo común, más el avance de la liberalización en los países vecinos. Adicionalmente, favoreció al negocio de triangulación la aprobación del régimen de turismo que otorgó estímulos fiscales a actividades de intermediación. El centro geográfico de la reexportación se situó en Ciudad del Este, ciudad fronteriza con el Brasil y la Argentina, urbe que ha crecido exponencialmente en la última década, a través del comercio y varias actividades ilícitas.

La apertura comercial, a la par de estimular las exportaciones, provocó un incremento acelerado de las importaciones de productos extranjeros, principalmente aquellos destinados al consumo, y en mucho menor medida, bienes de capital. Esto ha llevado a un déficit comercial crónico en la balanza comercial del Paraguay, dado el mayor valor de las importaciones en relación a las exportaciones, déficit que provoca una grave sangría de divisas que impulsa la depreciación de la moneda local, que ha tenido que ser cubierta con variadas fuentes de financiamiento, como los créditos externos, royalties o las remesas del exterior.

El otro gran problema de la inserción externa del país fue y sigue

siendo la poca variedad de productos exportados, y el escaso valor agregado de los mismos, dado que en su mayoría son materias primas de origen agropecuario y forestal. La exportación basada en productos primarios no ha fomentado de forma significativa la creación de empleos, dado que se privilegió la producción de commodities intensivos en inversiones tecnológicas, y extensivos en la utilización de recursos naturales, con poca necesidad de trabajo humano. La industrialización no es relevante en el país, y la apertura comercial ha forzado a la economía paraguaya a especializarse en la producción de materias primas, dada la imposibilidad de competir con la industria extranjera. El neoliberalismo legitima teóricamente esta especialización, con la teoría de las ventajas comparativas, que sostiene que cada país debe especializarse en los productos que tienen menores costos relativos, y en el caso paraguayo estos productos son precisamente los intensivos en recursos naturales, como la soja o la carne.

Luego de una década de neoliberalismo en el país, las estadísticas demuestran esta tendencia. Como se observa en la tabla siguiente, el 68 % de las exportaciones del Paraguay fueron materias primas en el periodo 1999-2001, mientras en el caso de Brasil este valor fue de solo 26 %, en Chile 36 % y en Argentina 47 %. En contrapartida, los productos industriales son para el caso de las exportaciones paraguayas solo el 31 %, principalmente manufacturas trabajo-intensivas y otras de baja tecnología. Las manufacturas exportadas del Brasil fueron el 74 % de sus exportaciones, en el caso chileno el 64 %, y en el argentino el 52 %.

**Exportaciones según uso de tecnología,
promedio del periodo 1999-2001, en %**

	Productos Primarios	Manufacturas basadas en recursos humanos	Manufacturas de baja tecnología	Manufacturas de intermedia y alta tecnología
Argentina	47,5	23,4	8,6	20,5
Brasil	26,3	25,6	11,9	36,2
Chile	36,0	53,6	3,3	7,0
Paraguay	68,5	18,2	11,2	2,0
Uruguay	39,2	20,9	26,2	13,7

Fuente: Serafini, 2008.

La teoría de las ventajas comparativas, sustentada en el conocido teorema Herscher-Ohlin, argumenta que la eficiencia de un país para la producción de un producto depende de su dotación natural de factores productivos. Pero esta dotación de factores, en muchos casos, es un hecho intencional, y no natural o predeterminado. Los países que primeramente se desarrollaron, disponen en la actualidad de mayor dotación de capital, que no estuvo dada naturalmente sino fruto de un proceso histórico, y con esta fortaleza impiden que otros países desarrollen su base industrial, justamente mediante el libre comercio (CEMOP, 2010). Por ello, en el siglo XIX el economista alemán List alertó, al ver que los productos ingleses obstaculizaban el despegue de la producción industrial alemana, que Adam Smith era tan peligroso para la independencia de las naciones, como Napoleón. El libre comercio en la práctica, al enfrentar en el campo de batalla denominado mercado mundial, a competidores tan asimétricos, termina fortaleciendo al más fuerte y bloqueando el crecimiento del más débil. Hace 200 años estas ideas ya eran puestas en práctica en los países desarrollados, como entonces recomendaba el eminente economista inglés David Ricardo, cuando sostenía que Inglaterra debía estimular y exportar manufacturas, y facilitar la importación de materias primas, como camino a la prosperidad y la generación de riquezas, para la isla británica, por supuesto.

La especialización en materias primas genera una gran dependencia de variables que un país como el Paraguay no puede controlar, como son los precios internacionales y la demanda mundial, variables que están fuertemente expuestas a la especulación financiera y otros shocks externos, que han llevado a severas crisis económicas a muchos países en los últimos años. Fue el caso de la crisis asiática, cuando cayeron los promocionados tigres asiáticos como Tailandia, Filipinas, Indonesia, Malasia, como consecuencia del proceso de apertura comercial, que los llevó a exportar mucho pero también a importar mucho más, desde materias primas a una inmensidad de manufacturas. El déficit externo estalló bajo la forma de un ataque especulativo contra sus monedas en el marco de una crisis de sus bolsas (Barone, 1998). Otros países de esa región, como Hong Kong, Taiwán, Singapur y Corea del Sur han practicado el proteccionismo, en especial en los momentos de formación de sus sectores industriales, con subsidios al desarrollo tecnológico, a la investigación científica, etc. (Caballero, s.f.).

En gran medida, las políticas de apertura económica fueron impuestas a los países subdesarrollados, pero los países centrales como los EEUU y los de la Unión Europea han implementado una serie de políticas claramente proteccionistas, para defender su producción y a sus trabajadores, en un sector tan sensible para los países de nuestra región como lo es el agropecuario. Esos países han subsidiado su agricultura para hacer frente a los productos externos, y han establecido cuotas de importación y aranceles a una gran cantidad de bienes, fundamentalmente los manufacturados. Esto ha llevado a innumerables rondas de negociaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio, con un permanente resultado insatisfactorio para los países que reclaman el fin de los subsidios en los países desarrollados. Además de esto, la propuesta del libre comercio convive con una incoherencia de fondo, pues permite la libre movilidad de materias primas, maquinarias y otros bienes, e incluso de capital, pero no de la fuerza de trabajo, que no puede ingresar a los países ricos libremente.

Se ha afirmado que la aplicación de la apertura comercial en el Paraguay no generó resultados positivos para la balanza comercial, expresado en el déficit observado cada año, principalmente por la falta de una estructura vial adecuada, el atraso tecnológico, la debilidad institucional del mercado interno, la escasa capacitación de la fuerza laboral local y la muy limitada experiencia empresarial (Serafini, 2008). Pero por sí solas, estas carencias no explican los problemas generados por la liberalización, como el mencionado déficit comercial, la exportación de materias primas de escaso valor agregado, la baja generación de empleos y el poco crecimiento de la industrialización, además de la pérdida progresiva de la soberanía productiva y el aumento de la dependencia externa, incluso hasta para la alimentación de nuestra población. Estos males se deben a la apertura comercial en desigualdad de condiciones, donde la producción nacional no tiene ninguna posibilidad de competir con las colosales corporaciones transnacionales que dominan la economía mundial de nuestro tiempo.

b. Liberalización financiera y del tipo de cambio

La desregulación comercial a inicios de la década de los 90 fue acompañada por la desregulación del mercado financiero y del

tipo de cambio. En octubre de 1990 fueron liberalizadas las tasas de interés, dejándolas en función a las fluctuaciones del mercado, las operaciones de redescuento del Banco Central fueron suspendidas y reemplazadas por la emisión de bonos del Tesoro. También se relajaron las normas que determinaban que los recursos del sector público debían estar depositados en el BCP, con lo cual grandes cantidades de dinero del Estado fueron trasladados a entidades financieras privadas, lo que en años posteriores causó enormes pérdidas al IPS y otras instituciones estatales. El proceso de desregulación también flexibilizó los requisitos y condiciones para habilitar nuevas entidades financieras, multiplicándose el número de las mismas en pocos años, elevando los riesgos y resquebrajando la incipiente solidez del sistema financiero.

En el año 1989 fue sustituido el régimen de tipo de cambio múltiple vigente en el país, pasando a un único tipo de cambio fijado por el mercado y sus fluctuaciones, flotando dentro de una banda determinada por las autoridades del Banco Central, según sus prioridades de objetivos monetarios como el control de la inflación. El nuevo sistema llevó a una fuerte depreciación del guaraní frente al dólar y otras divisas, que favoreció a las exportaciones del país en los primeros años de la liberalización.

La liberalización financiera provocó un gran crecimiento de la liquidez en el mercado interno, llevando a altos índices de inflación en la primera mitad de los 90. En promedio, la inflación del periodo 1990-1995 fue de 22 % anual. En 1995 estalla la primera crisis financiera en el país, cuando quiebran varias bancos y financieras privadas. En los siguientes cinco años, el promedio de inflación bajó a 9 % anual. La desregulación del sector financiero condujo a las traumáticas crisis del sistema financiero de 1995 y 1998, por la falta de controles a las entidades financieras, la enorme discrecionalidad en el uso de los ahorros captados por las mismas, la falta de transparencia y la enorme corrupción en el sistema, en muchos casos con la complicidad de las autoridades nacionales. Esto llevó a enormes pérdidas de recursos para el Estado paraguayo, para los ahorristas y los aportantes de cajas de jubilaciones. El Estado intervino en dichas crisis, no para resguardar los intereses de la mayoría, sino para auxiliar a los banqueros, financiando con recursos públicos el rescate de los ahorristas

estafados, al igual que hicieron los EEUU y países de la Unión Europea en la crisis financiera de 2008.

En el mismo sentido, el Estado *neoliberal* constituido en los 90 entregó créditos con fondos del IPS a empresas industriales y agropecuarias, a bajísimo interés y prácticamente sin garantías, lo que terminó en grandiosas pérdidas para los aportantes a dicha seguridad social, por la no devolución de los créditos y la impunidad hacia los empresarios morosos, muchos de ellos con vínculos familiares y comerciales con los gobernantes de entonces. Estos desfalcos ocurrieron con mucha frecuencia en el gobierno de Juan Carlos Wasmosy (1993-1998). Durante su periodo presidencial fueron intervenidas cerca de 40 entidades financieras, muchas de ellas cerradas posteriormente. En esas intervenciones y rescates, el Estado paraguayo perdió cientos de millones de dólares.

Por otra parte, las reformas financieras coadyuvaron a que el acceso a créditos de entidades públicas en Paraguay sea muy limitado. Los créditos públicos llegaban en 2008 solo al 11 % de la población adulta, la proporción más baja de la región del MERCOSUR. La proporción de créditos privados (bancos, financieras, cooperativas, entre otros) llegó al 49 %, por encima incluso a la proporción en Brasil, donde sí se mantiene una fuerte presencia del Estado en el financiamiento a la producción y al desarrollo socio-económico. El rol del Estado en la promoción del desarrollo económico por la vía de la provisión de créditos,, ha sido fuertemente restringido por las reformas neoliberales, dejando a la mayor parte de los demandantes de créditos en manos del mercado financiero y sus fluctuaciones.

c. Liberalización de la Inversión Extranjera Directa

Concomitantemente con la apertura externa y la desregulación financiera, se realizaron reformas tendientes a facilitar el ingreso de inversiones extranjeras, en consonancia con el supuesto que afirma que la escasez de ahorro e inversiones en las economías subdesarrolladas, debe ser resuelta con la captación de capitales externos, para lo cual es necesaria la liberalización del movimiento de capitales, y el establecimiento de estímulos fiscales y jurídicos que sean atractivos para los inversionistas que recorren el globo en busca de oportunidades de negocios.

La adecuación normativa para el efecto incluyó la aprobación, a principios de los noventa, de la Ley 60/90 de Incentivos a las Inversiones, que estipulaba varios beneficios para nuevas inversiones, exonerándolas del impuesto a la renta empresarial así como los relacionados a la compra de bienes de capital¹. Complementariamente, la Ley 117/91 de Inversiones equipara la inversión de origen nacional con la extranjera, estableciendo un marco de igualdad para la protección y el tratamiento de ambas, abandonando cualquier tipo de privilegios que resguarden la inversión y la industria nacional. Adicionalmente se adoptó la Ley 861/96 de normas financieras, según los estándares financieros internacionales y el Protocolo de Basilea, así como la Ley de Maquila en 1998, que estableció para las inversiones que se establezcan con esta modalidad, bajos impuestos además de exoneraciones. Las inversiones también se vieron beneficiadas con el régimen de materias primas que estableció arancel cero para insumos importados desde fuera del MERCOSUR, y por el Régimen Automotor Nacional (RAN) que permite la importación de repuestos sin cargos arancelarios.

En resumen, el proceso de liberalización para la IED otorgó igualdad de trato a inversiones nacionales y extranjeras, la libertad para la repatriación de ganancias y capitales, la baja presión impositiva, y la posibilidad del arbitraje internacional para los casos de controversias. Todo ello llevó al aumento de la IED en el Paraguay, pasando del 7% del PIB en 1990 al 20% en el año 2000. Se estima que en toda la década de los noventa la inversión extranjera alcanzó 1.300 millones de dólares (promedio de 130 millones al año), cifra inédita en el país, pero ciertamente bastante baja en comparación a otros países de la región. Un problema estructural de la IED es el de las transferencias de rentas de los países pobres a los países ricos (Barreto, 2002). Mientras que el PIB de nuestros países crece de la mano de las corporaciones transnacionales, el Producto Nacional Bruto (PNB) decrece, justamente por la transferencia neta de rentas a los países de los inversores.

En el caso paraguayo escasearon las inversiones de tipo industrial que buscan mercados de mayor tamaño como el Brasil o la Argen-

¹ La exoneración al pago del impuesto a la renta empresarial fue eliminada con la Ley de Adecuación Fiscal adoptada en el 2004, y al mismo tiempo redujo dicho tributo al 10%, del 30% vigente en los noventa.

tina, dada la lógica de economías de escala que requieren los proyectos industriales, difícilmente realizables en países geográfica y demográficamente pequeños como el Paraguay. Se estima que la mitad de la IED es procedente de países del MERCOSUR, y la mayor parte de las mismas se dirige al sector de los servicios, en especial en el ámbito de las comunicaciones, el transporte y servicios logísticos, el sistema financiero y el comercio.

Algunos empresarios y analistas justifican que la liberalización no ha logrado captar la suficiente cantidad de inversiones externas para poder desarrollar una base industrial en el país, por la escasez de mano de obra calificada, de infraestructuras y de créditos a largo plazo, así como por la burocracia y corrupción estatal (Borda y Masi, 2008). Sin descartar estas restricciones, no se puede pasar por alto la dinámica que mueve a los inversionistas extranjeros, orientados por el afán de lucro y la mayor tasa de rentabilidad que puedan encontrar. En el caso paraguayo, lo que abunda son los recursos naturales, como la tierra y el agua, por lo cual las actividades económicas relacionadas a estos factores es donde se observa la mayor tasa de rentabilidad y el mayor ingreso de IED, principalmente en lo concerniente a los agronegocios, incluyendo la provisión de insumos, la producción, el acopio y la agroexportación, la agroindustria de baja tecnología, así como los servicios financieros y logísticos a dicho sector. Se han destacado en estos sectores por sus inversiones (y sus ganancias) las corporaciones transnacionales como Cargill, ADM, Bunge, Dreyfus, Noble, Bayer, entre otras. Cuando de inversiones industriales se trata, los capitalistas miran a países con grandes mercados laborales e importante demanda interna, como China, India, Taiwán, Indonesia, Corea, Brasil y Argentina, dado que esto posibilita la producción a gran escala, con menores costos medios. No es una casualidad que la producción industrial que emerge como hegemónica en el nuevo siglo, sea la del país más poblado del mundo, cuyos productos han desplazado a los de otros países desarrollados muchos años antes, como al propio EEUU.

El Paraguay no es un destino natural para inversiones industriales, más si lo es para los que buscan la explotación de los recursos naturales. Y esto ha sido así desde que el país se insertó al sistema capitalista en la posguerra de 1870, cuando inversores ingleses, argentinos y brasileños compraron enormes latifundios para la

explotación y exportación de los bosques y sus valiosas maderas, de los yerbales de la región oriental y los quebrachales del Chaco. Y esta tendencia se mantiene hasta hoy, pero alrededor de otras materias primas, en especial la soja, el maíz, el trigo, el girasol y la producción ganadera.

d. Las privatizaciones

Cuando se habla de *neoliberalismo*, casi automáticamente viene a la mente el concepto de *privatizaciones*, pues ha sido una de las políticas centrales dentro del recetario del Consenso de Washington impulsado por los organismos multilaterales de crédito. Ha sido además, uno de los canales principales por donde ingresó la IED en América Latina, en áreas estratégicas como la del petróleo, telecomunicaciones, agua y energía, etcétera.

Las privatizaciones han causado estragos en varios países, llevando al fuerte encarecimiento de las tarifas de los servicios básicos, provocando dramáticas confrontaciones sociales en Bolivia, México y Argentina, por mencionar solo algunos casos. En este último país, las privatizaciones fueron generalizadas en la época de Carlos Menem, cuando el Estado vendió a capitales privados 130 empresas públicas, entre ellas las de luz, agua, gas y petróleo, telefonía, aportes previsionales, bancos públicos, correos, trenes, aviones, rutas y transporte marítimo, lo que derivó en un deterioro dramático de la situación socioeconómica de la población argentina, llevando el desempleo del 7% a inicios de los 90 al 21% en el 2002, y la pobreza al 53% en el mismo año. Esto provocó un estallido social en diciembre de 2001, cuando cayó el entonces presidente Fernando de la Rúa, inaugurando una etapa de fuerte crisis y crítica del y hacia el sistema neoliberal.

En el Paraguay, la implementación de las privatizaciones encontró fuerte resistencia por parte varios sectores, entre ellos del propio Partido Colorado, por la importante clientela política que manejaban a través de las empresas públicas. Además, los sectores sociales encabezados por el movimiento sindical y el campesino, también tuvieron una activa resistencia hacia las privatizaciones, con movilizaciones que alcanzaron su auge en el periodo presidencial de Luis González Machi, cuando con las recordadas jornadas de protesta, se detuvo el proceso de privatización de las principales empresas públicas.

Esto, a pesar de que ya a principios de los 90 se había aprobado la Ley 126/91 de privatizaciones. En este marco fueron privatizadas: la empresa de producción de acero ACEPAR, la Flota Mercante del Estado (FLOMERES), Líneas Aéreas Paraguayas (LAP), la Administración Paraguaya de Alcoholes (APAL), entre otras de menor importancia. También se concesionaron algunas rutas al capital privado, como la Ruta 7 Caaguazú-Ciudad del Este, al consorcio Tapé Porá, vinculado al ex presidente Wasmosy. La intención privatista posteriormente se renovó bajo el concepto de *Reforma del Estado*, con la aprobación de la Ley 1615/2000 de Reforma y transformación de entidades públicas, posteriormente derogada por la movilización popular, a pesar del apoyo de los partidos con representación parlamentaria y los medios masivos de comunicación a la privatización. El entonces diputado Rafael Filizzola había dicho en el año 2002, que la intención privatista del gobierno de González Machi era para oxigenar al fisco, contener el déficit fiscal y aguantar hasta las elecciones de 2003, pues ya se había agotado el crédito chino de 400 millones de dólares que el mismo gobierno recibió en 1999.

En efecto, siguen siendo empresas públicas las más estratégicas y apetecibles para los inversionistas, como la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), la Compañía Paraguaya de Comunicaciones (COPACO), la Empresa Reguladora de Servicios Sanitarios (ERSSAN), Petróleos del Paraguay (PETROPAR), el Correo Paraguayo, la Industria Nacional del Cemento (INC) y la empresa del Ferrocarril.

Sin dudas las empresas estatales en el país tienen muchos problemas, como la corrupción persistente, la escasa capacidad de gestión, las limitadas inversiones realizadas, el aún elevado costo y la baja calidad de los servicios para la población, problemas que alimentan el discurso de quienes proponen la privatización como solución. En muchos casos la desidia en el manejo de dichas empresas ha sido intencional, para justificar la necesidad de la privatización, estrategia que se ha dado igualmente en otros países. Sin embargo, se debe destacar que bajo el gobierno de Fernando Lugo, la administración de algunas de estas empresas ha mejorado, así como el nivel de inversiones, como el caso de COPACO, y en menor medida la ANDE. Pero otras mantienen un nivel de ineficiencia absoluta, como INC y PETROPAR.

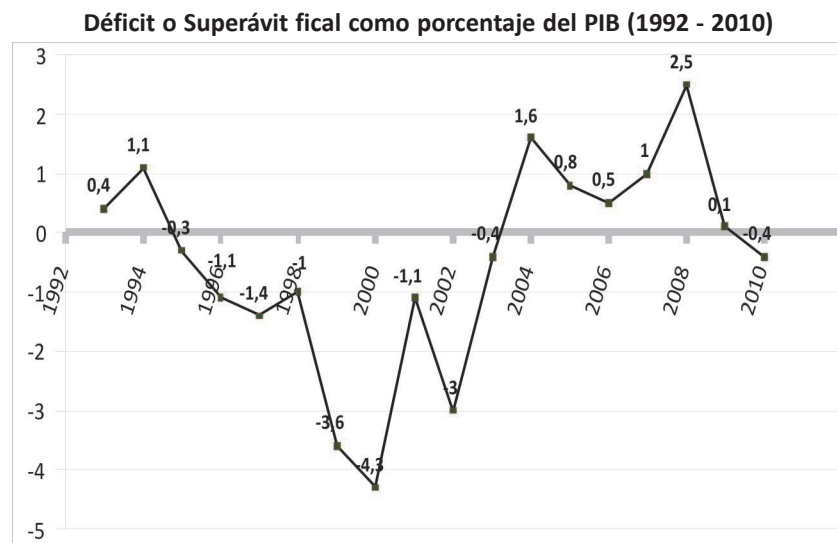
e. Reforma fiscal y disciplina presupuestaria

Las políticas neoliberales asientan sus propuestas en la denominada estabilidad macroeconómica, que incluye un fuerte control de las finanzas públicas y de la política monetaria, como precondiciones para el crecimiento económico que vendrá de la mano de la apertura externa y la liberalización de la economía. Para este efecto, en América Latina se implementaron las recordadas políticas de ajuste estructural, consistentes en la reducción del gasto público y la eliminación de los déficits fiscales, la reorientación del gasto desde políticas universales hacia asistencias focalizadas en ciertos sectores, así como las reformas de los sistemas tributarios, de modo a otorgar incentivos a los inversionistas, compensando la desgravación a este último sector con el ensanchamiento de la base de contribuyentes.

En el Paraguay se aplicaron estas medidas, con mayor éxito por el lado de la reforma tributaria, y con mayores problemas por el lado del presupuesto y el gasto, definidos generalmente en función a los intereses de los partidos políticos tradicionales. En 1991 se inició la reforma impositiva a través de la Ley 125/91, que eliminó algunos impuestos mientras creó otros. Simplificó el sistema de recaudación, efectivamente amplió la base de contribuyentes y reformó la estructura de aranceles, además de estipular los estímulos para los inversionistas. Con esta reforma se introdujo el Impuesto al Valor Agregado (IVA), impuesto indirecto y regresivo por excelencia.

Pero en contrapartida el presupuesto público no se redujo como establecían las medidas de ajuste, predominando en la década de los 90 el descontrol y la discrecionalidad en el manejo de los gastos públicos, tanto desde el poder legislativo como desde el ejecutivo. La conformación del presupuesto general de gastos nunca estuvo orientada por un plan de desarrollo económico y social coherente, sino más bien siempre primaron las prioridades electorales a la hora de las asignaciones presupuestarias. Por ello, las políticas de inversiones productivas y de obras públicas han sido limitadas y ocasionales, sin una hoja de ruta a seguir, lo que se refleja actualmente en las carencias de todo tipo que enfrenta la economía y la sociedad paraguaya.

El manejo clientelar del presupuesto, sumado a una burocracia altamente ineficiente y corrupta, además de una importante evasión tributaria y la falta de control por parte de la autoridad competente, llevaron a las finanzas públicas del país a caer en déficits fiscales durante la mayor parte de la década pasada, hasta 2003, como se puede ver en el gráfico siguiente. En el año 2000 se llega al pico máximo de déficit, con un desfinanciamiento de -4,3 % en relación al PIB, y la tendencia deficitaria llega a 2003, con un -0,4 %.



Fuente: Ministerio de Hacienda

Los '90 se caracterizaron por una persistente inestabilidad macroeconómica, reflejada en parte en los datos deficitarios, lo cual llevó al gobierno, a principios de dicha década, a recurrir a emisiones permanentes de dinero a través del Banco Central, derivando en fuertes procesos inflacionarios ante el anémico crecimiento económico del país. A fines de los 90 se recurrió en mayor medida a los créditos internacionales para obtener recursos adicionales, lo que llevó al incremento de la deuda externa, afectando permanentemente al tipo de cambio, reforzando la inestabilidad predominante.

En el año 2004 se aprueba la segunda reforma tributaria del periodo neoliberal a través de la Ley 2421/04 de Reordenamiento Administrativo y Adecuación Fiscal, bajo el gobierno de Nicanor Duarte Frutos, impulsada por el entonces (y actual) Ministro de Hacienda Dionisio Borda, bajo la estrecha colaboración del Fondo Monetario Internacional. Acompañando esta reforma se da la Reforma de las Cajas Fiscales (Ley 2345/03) y el nuevo Código Aduanero (Ley 2422/04), con la intención de contener los recurrentes déficits fiscales. Efectivamente, estas reformas llevaron a un aumento de las recaudaciones, principalmente por la extensión del IVA a sectores que anteriormente estaban exentos. Esto condujo a una leve mejoría de la presión tributaria, subiendo de un 10 % a cerca del 12 % del PIB, suficiente para pasar, dado el bajo nivel del gasto social y de la inversión pública en Paraguay, de la situación deficitaria a una superavitaria en los años siguientes.

La Ley de Adecuación Fiscal de 2004 pretendió introducir la fórmula del triple 10 % como tasa vigente tanto para la Renta Empresarial, el Impuesto a la Renta Personal (IRP) como para el IVA. Esto no pudo concretarse en sus aspectos progresivos, dado que el IRP fue suspendido año tras año por el Congreso desde su creación, y la soja fue exenta de pagar el IVA, modificándose el proyecto original que incluía gravar la oleaginosa, por la fuerte presión de los empresarios sojeros y las agroexportadoras (Zárate, 2010).

Los empresarios se vieron beneficiados con esta reforma tributaria, por la reducción de la tasa del Impuesto a la Renta de Actividades Comerciales, Industriales y de Servicios (IRACIS), que bajó del 30 % al 20 % en el 2005, y desde el 2006 en adelante al 10 %. Paralelamente se creó el Impuesto a la Renta de Actividades Agropecuarias (IMAGRO), con una tasa del 10 % sobre la renta neta en el caso de las explotaciones mayores a 300 Has en la región oriental y a 1.500 Has en la occidental; una tasa de 2,5 % sobre la renta presunta² a las fincas de entre 20 y 300 Has en la región oriental, y de 100 a 1.500 Has en el Chaco; mientras que las unidades de menor tamaño quedaron exoneradas de este impuesto.

El IMAGRO ha sido uno de los más ineficientes instrumentos de recaudación para el Estado. En los años posteriores a la reforma

² Calculado en base al índice de productividad.

de 2004, solo representó el 0,2 % de las recaudaciones del fisco. Se ha permitido a los contribuyentes de este impuesto la realización de innumerables deducciones en el proceso de liquidación del mismo, incluyendo el IVA crédito, lo que en la práctica ha significado una bajísima contribución por parte de las empresas agropecuarias. A modo ilustrativo, los datos del año 2009 señalan que estaban inscriptos en el IMAGRO 64.715 contribuyentes. La recaudación total del impuesto ese año alcanzó la suma de 22.651 millones de Gs., por tanto el promedio de cada contribuyente en concepto de renta agropecuaria fue de 350.000 Gs. en el año, es decir, 29.000 Gs. como promedio mensual. Lo más grave de esta situación es que quienes pagan este impuesto justamente son aquellas unidades económicas de mayores ganancias en el país, como son los ganaderos y los productores de soja, y que por lógica tributaria y sentido común, deberían estar entre los mayores aportantes, pero están entre los que menos tributan.

El carácter regresivo y conservador de la reforma también se observa en el caso de los pequeños empresarios, las PYMES³, puesto que se elimina el Tributo Único que tenía una tasa que oscilaba entre el 1 y el 4 %, creándose en su lugar el Impuesto a la Renta del Pequeño Contribuyente, con una tasa del 10 %. Es decir, a las grandes empresas se les redujo la tasa impositiva con el IRACIS, mientras que se elevó para las pequeñas.

Los impuestos indirectos se mantienen como la columna vertebral del sistema impositivo paraguayo. El IVA representa aproximadamente el 50 % de las recaudaciones, mientras que los impuestos selectivos al consumo son entre el 16 y 18 % de las mismas. En contrapartida, los impuestos a la renta en su conjunto solo constituyen un 20 % de los ingresos tributarios. El IVA se ha fortalecido con la Ley de Adecuación Fiscal, puesto que ella extendió la base de contribuyentes e incluyó actividades anteriormente exoneradas, como la venta y arrendamiento de inmuebles, la importación y comercialización de derivados del petróleo, la venta de billetes de juegos de azar, de productos de la canasta básica, entre otras.

³ En este caso aquellas empresas cuyas facturaciones anuales sean iguales o menores a Gs. 100 millones.

La posibilidad de realizar una redistribución de la riqueza en el país a través de los ingresos y gastos estatales, quedó aún más reducida con la eliminación de los derechos aduaneros de exportación, que permitía gravar las ventas de materias primas agrícolas anteriormente. La Ley 125/91 establecía en su artículo 133 un tributo de hasta el 12 % sobre el Valor Aduanero de Exportación para el caso de la soja. En la práctica, el gobierno de entonces fijó mediante un decreto, una tasa del 4 % sobre las ventas de soja, pero no lo hizo sobre el valor de exportación que rondaba los 250 dólares, sino sobre un valor fijo de 80 dólares por tonelada, lo cual contradecía incluso a lo aprobado en la propia ley, que establecía el impuesto sobre el valor de exportación (Franco Lanceta, 2004). Aunque ni siquiera en estas condiciones irregulares se pudo mantener por mucho tiempo este arancel, que fue eliminado en poco tiempo por las presiones del sector empresarial afectado.

Todo lo expuesto en relación a las reformas impositivas implementadas en el país, que en su mayor parte tienen un carácter regresivo gravando con mayor fuerza a los consumidores y pequeños empresarios y bajando la carga impositiva a las grandes empresas, converge en un Estado con escasa capacidad de recaudación, con muy limitados recursos para la inversión social y productiva, y con una casi nula posibilidad de ejercer su rol de nivelador de las desigualdades sociales y económicas, mediante procesos de redistribución de la riqueza que se genera cada año en procesos económicos predominantemente excluyentes. Cuando en el 2008 asumió el presidente Fernando Lugo, estuvo en el país, invitado por el nuevo gobierno, el renombrado economista norteamericano Joseph Stiglitz, quien en un par de conferencias y entrevistas señaló claramente que con la presión tributaria de entonces, que se mantiene invariable hasta hoy, de alrededor del 12 % del PIB⁴, es absolutamente imposible poder enfrentar eficazmente la problemática de la pobreza, realizar las inversiones que el Paraguay necesita en infraestructuras, en salud y educación, en viviendas y créditos productivos, entre otras tareas que el Estado paraguayo debe ejecutar si honestamente perseguimos un desarrollo incluyente. Como expresión de esta situación, el país tiene el gasto social más bajo de toda la región

⁴ En el 2008, la presión tributaria del Brasil fue de 26,7 %, de la Argentina 25,5 %, del Uruguay 17,1 %, de Bolivia 19 % y de Chile 18,6 % (Zárate, 2010).

del MERCOSUR, y uno de los más bajos del continente. Según datos del PNUD de 2007, el Paraguay tenía un gasto social per cápita de solo 100 dólares anuales, mientras el de Argentina llegaba a 1.521 dólares, Chile a 729, Uruguay a 1.087 y Brasil a 860 dólares. Esto explica al menos en parte, por qué de entre estos países es el Paraguay donde existen mayores niveles de pobreza y desigualdad.

3.2 Reformas de Segunda Generación

Como hemos señalado, las Reformas de Segunda Generación toman relevancia en la agenda de los gobiernos de América Latina y de los organismos multilaterales de crédito, a partir de los resultados claramente negativos que emergían en toda la región, luego de la aplicación del recetario del Consenso de Washington. Se la llamó *la década perdida* a la de los 90 en el continente, por el bajo crecimiento económico, elevados niveles de inflación, además de la permanencia crónica e incluso creciente de la pobreza en la mayoría de los países.

En el Paraguay, algunas de las reformas de segunda generación se dieron paralelamente a las de primera, mientras que otras no fueron implementadas o avanzaron escasamente. Serafini (2008) sostiene que fue un error implementar, con un rezago temporal, las reformas de segunda generación respecto a las de primera, dadas las limitaciones en el alcance de estas últimas: *“Las de primera generación son requeridas para crecer económicamente primero, y las de segunda para redistribuir, mejorar las condiciones sociales, aumentar la competitividad del sector privado y modernizar las instituciones estatales. El caso paraguayo (...) muestra la necesidad de un paralelismo temporal y político en la implementación de las políticas públicas, ante la insuficiencia de la apertura económica para resolver los problemas de pobreza y desempleo.”*

Esta consideración acerca de la efectividad de las reformas neoliberales en la redistribución y en la mejora de las condiciones sociales en caso de darse conjuntamente la implementación de las de primera y segunda generación, parece francamente ilusoria, o al menos, poco probable. Las reformas de primera generación son tan profundamente regresivas y con un poderoso efecto hacia una mayor concentración de los ingresos y los factores productivos, que las demás medidas de tipo institucional y regulatorio solo en

muy escasa proporción pueden contrarrestar. Entre las de primera generación, las reformas impositivas implementadas son claramente favorables a los sectores de mayores ingresos, desplazándose la carga tributaria principalmente sobre la clase media y la clase pobre. Concomitante con esto, hubo restricciones al gasto social y de inversión, donde siempre las necesidades presupuestarias son ampliamente superiores a la disponibilidad de recursos en áreas como salud, educación o viviendas, en aras de priorizar la búsqueda del superávit fiscal y la estabilidad macroeconómica. A lo cual se suman los efectos de la liberalización comercial y financiera, que fortalecen el modelo agroexportador, productor de *commodities* de escaso valor agregado para el mercado internacional, reforzando a la vez la dependencia de las importaciones de bienes básicos e industriales, y la vulnerabilidad frente a los precios internacionales y los inestables flujos financieros.

Por otra parte, Borda y Masi (2008) afirman que la primera reforma de segunda generación fue la nueva Constitución aprobada en 1992, aunque en ese momento aún no se habían concebido teórica ni políticamente la separación entre las dos generaciones de reformas. La Constitución trajo cambios institucionales, en especial, otorgó innumerables facultades al Congreso Nacional, bajo la sombra de la dictadura presidencialista de la que se salió en el 89. Fueron creadas la Contraloría General de la República y el Tribunal Superior de Justicia Electoral, además de varias instituciones judiciales. No obstante, estas instituciones se han mostrado ineficaces en su desempeño, fundamentalmente por la primacía de intereses económicos y políticos de grupos de poder que alimentan continuamente la corrupción y la impunidad.

a. Marco regulatorio de los mercados

La teoría neoliberal presupone que los mercados funcionan eficazmente en condiciones de competencia, lo que implica que en cada sector económico existen varios actores, donde ninguno de ellos tiene un poder de mercado tal que le permita imponer sus condiciones a los demás productores y a los consumidores. La competencia es la que debe regular los mercados, estimular las innovaciones y diversificar la oferta de bienes y servicios. Sin embargo, en la práctica, la tendencia de los mercados es generalmente opuesta, hay una permanente tendencia a la

concentración de las actividades económicas en pocas y grandes empresas, que llevan a frecuentes condiciones de oligopolio e incluso monopolio en la economía real. Las denominadas por los liberales como fallas de mercado, como la falta de competencia, y las externalidades negativas de muchas empresas, como la contaminación ambiental, son fenómenos ampliamente verificables en cualquier país, y en la mayoría de las actividades económicas, lo cual impulsa a la creación de marcos regulatorios, con los que se lograría el “correcto” funcionamiento de los mercados.

Borda y Masi sostienen que la apertura externa es una de las formas más efectivas de promoción de la competencia en un país, y en ese sentido, nuestro país tiene las condiciones para lograr este objetivo, dada la gran apertura existente y los bajos impuestos que se cobran, lo cual debería ser un estímulo a los inversionistas extranjeros. En el mismo sentido operan las leyes de incentivos a las inversiones, de trato igualitario a los capitales extranjeros, así como la ley de zonas francas y la de maquila, que establecen importantes exoneraciones y privilegios. También se han simplificado los procesos y reducido el tiempo para la apertura de nuevas empresas. A pesar de todo esto, las inversiones, en especial las industriales, no han fluido con fuerza al Paraguay, y las prácticas oligopólicas son bastante frecuentes.

El país carece de una Ley de Defensa de la Competencia, aunque solo en la década pasada se han presentado cuatro proyectos de Ley al Congreso, que no han podido ser aprobados, principalmente por los intereses económicos de grupos empresariales, que con un intenso lobby han impedido su aprobación. En el Ministerio de Industria y Comercio se creó la Dirección de Defensa del Consumidor, pero su capacidad de acción es limitada y sus resultados irrelevantes hasta hoy. Se han creado entes reguladores por sectores, como SETAMA para el transporte en el área metropolitana, la DINAC para el transporte aéreo, la ERSSAN para los servicios sanitarios y la provisión de agua, y la CONATEL para regular las telecomunicaciones.

En cuanto a las regulaciones en el mercado laboral, no se ha dado un fuerte proceso formal de flexibilización laboral, mercado que es considerado por los neoliberales como muy rígido y oneroso, por el salario mínimo vigente, la dificultad para despedir

trabajadores, entre otras consideraciones. Pero en el país existe prácticamente una flexibilización de hecho, por la falta de cumplimiento en grandes sectores de la economía de la legislación laboral, el escaso control de las condiciones de los trabajadores llevado por el Estado, y la reducida proporción de población que accede al salario mínimo legal y a la seguridad social. La informalidad, el trabajo en negro y la desprotección de los trabajadores tienen plena vigencia en el Paraguay actual.

b. Reforma del servicio civil

El funcionariado público, gestado bajo los sesenta años de gobierno del Partido Colorado, se ha caracterizado en su mayor parte por bajos niveles de capacitación técnica y profesional, por un comportamiento altamente burocrático e ineficaz, y por una cultura prebendaria y clientelar que prevalece en el día a día por sobre los intereses nacionales. El marco legal en relación al servicio en la administración pública es aún insuficiente, en lo concerniente a los procesos de contratación, ascenso, evaluación de desempeño y destitución.

Sin embargo, en los últimos dos años se han realizado esfuerzos para cambiar esta situación, desde la Secretaría de la Función Pública, que ha intentado superar el problema de la falta de información real sobre los funcionarios públicos, sobre los legajos personales, y sobre las remuneraciones de los mismos. Se ha intentado simplificar el sistema de categorización salarial, que incluía una incontable variedad de niveles salariales, sustentados en criterios muy poco claros. Otra tarea que se ha tratado de impulsar, es el ingreso a la función pública por medio de concursos de oposición, aunque esto aún está en un esfuerzo inicial. No obstante, las deficiencias en los procesos y en los recursos del servicio civil, aún son muy profundas y extendidas, y los problemas casi endémicos de falta de transparencia, corrupción e impunidad, deben ser abordados con mucho mayor vigor y seriedad, para obtener en el futuro mejores resultados de los gestores de las instituciones estatales.

c. Reformas sociales

Las notorias falencias de las reformas de primera generación se aprecian en la mayoría de los indicadores sociales, tanto en los

elevados niveles de pobreza y pobreza extrema, como en la deficiente situación educativa, sanitaria, habitacional y de acceso a servicios básicos que padece la población mayoritaria. La pobreza es un problema crónico, que durante los últimos veinte años se mantuvo siempre alrededor del 40 % de la población, según las estadísticas oficiales, mientras que la miseria no ha bajado de un 20 % de los habitantes del país. Sin embargo algunos organismos internacionales como la CEPAL, sostienen que la pobreza llega al 60 % en el Paraguay. La compañera inseparable de la pobreza ha sido y sigue siendo la desigualdad, dado que también existe una importante riqueza concentrada en pequeños sectores de la población, que son los que están vinculados a la gran propiedad de la tierra, conjuntamente con los beneficiados por la liberalización de la década de los 90 y la profundización del modelo agroexportador.

Los programas ejecutados en la línea de lucha contra la pobreza han mostrado ser ineficientes para lograr sus objetivos, dado que generalmente atacan las consecuencias de la pobreza, y no las causas. Son programas enfocados más como políticas sociales, de tipo asistencialista, y no como políticas económicas que generen condiciones para la producción y el empleo. Los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas ideados por el Banco Mundial y aplicados en el país por la Secretaría de Acción Social, además de ser un aporte económico muy bajo para familias en situación de pobreza extrema, generan dependencia en los beneficiarios, y no los dota de capacidades productivas, mucho menos de empleo. Las causas reales de la pobreza, como la concentración de la tierra y el capital en pequeños sectores, la migración rural urbana, la precariedad laboral, la falta de alimentos a precios accesibles, entre otras, no han sido encaradas seriamente bajo ninguno de los seis gobiernos que se sucedieron después del golpe de 1989.

Una de las reformas realizadas en los años noventa, que tuvo un gran apoyo de organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID y ha insumido una gran cantidad de recursos económicos, ha sido la reforma educativa, que abarcó al preescolar, la educación escolar básica y la educación media. El principal, y casi único, resultado de la misma fue la ampliación de la cobertura educativa en el nivel de la educación escolar básica, que abarca del primero

al noveno grado. En cuanto a la calidad, sigue siendo muy baja, no ha habido cambios cualitativos, persisten fuertes niveles de repitencia y deserción, así como un bajo rendimiento y una escasa preparación para insertarse a la universidad o al mundo laboral. La preparación de los docentes sigue siendo muy deficiente, y no ha habido avances para cambiar esta situación. A este cuadro se suma la escasez de presupuesto para cubrir las necesidades educativas, en especial las de formación docente e inversión en infraestructuras, desde las edificaciones hasta las de equipamiento. El presupuesto para educación en el país ha oscilado en los últimos años alrededor del 3,5 % del PIB, mientras que organismos internacionales como la UNESCO recomiendan elevar el presupuesto para educación al 7 % del PIB, pero la baja presión tributaria y el escaso aporte de los segmentos más ricos de la población, fruto de las reformas de primera generación, hacen imposible disponer de mayores recursos.

Problemas análogos se han sucedido en el sector de la salud, vivienda y servicios básicos. La cantidad de médicos y demás recursos humanos de blanco, son insuficientes para una cobertura acorde a las demandas de la población, persisten las deficiencias en infraestructura de hospitales y centros de salud, y la disponibilidad de medicamentos no cubre las necesidades reales. En los últimos dos años hubo una mejora en la gratuidad de los servicios de salud y en la cobertura, pero aún es muy testimonial en relación a las urgencias sanitarias de la población. La seguridad social es restringida, y no cubre a la mayor parte de la población económicamente activa. La economía campesina y las Pymes prácticamente tienen nulo acceso a la misma. En materia habitacional y de servicios de agua potable, alcantarillado, desagües cloacales y pluviales, caminos, etc., la inversión pública y privada sigue sin poder dar respuestas satisfactorias. Se estima un déficit de más de 500.000 viviendas en el país. En todos estos sectores se repite la misma película, pocos recursos económicos para que el Estado pueda impulsar las políticas necesarias en cada sector.

Finalmente, la descentralización institucional ha sido realizada en base a la Constitución de 1992, que ha establecido el régimen de funcionamiento de las Gobernaciones departamentales y las Municipalidades por distritos. Las gobernaciones tienen una dependencia absoluta del gobierno central para disponer de

recursos financieros, mientras que las municipalidades gozan de mayor autarquía, pues manejan algunos impuestos y cánones, como el inmobiliario y las patentes de rodados. Sin embargo, la incidencia real de los gobiernos locales en materia de generación de empleos, inversiones en obras públicas, asistencia productiva, inversiones en salud, educación y viviendas, es poco significativa, y el Gobierno Central sigue siendo el único con cierta capacidad para abordar estas tareas. La descentralización no ha sido una respuesta efectiva a la pobreza y las desigualdades generadas por la apertura externa y la liberalización de la economía nacional.

4. A manera de conclusión

Como tantas otras veces en el pasado, la economía paraguaya ha sido nuevamente remodelada, adecuada y ajustada por las corrientes y las necesidades de la economía mundial, en consonancia con la hegemonía neoliberal de las últimas tres décadas. La implementación del neoliberalismo a partir de la presión de actores externos asociados a grupos locales, ha ratificado el carácter dependiente y subordinado de nuestra economía, y ha trasladado en mayor medida el centro de gravedad de la toma de decisiones económicas e incluso políticas, a grupos de poder dependientes de los capitales transnacionales.

La pobreza ya existente en el pasado, a partir de 1989 se ha fortalecido, echando profundas raíces en un sistema económico excluyente, que ha profundizado los procesos de marginación y desigualdad a partir de las reformas del Consenso de Washington aplicadas en el país. La brusca apertura comercial implementada ha consolidado la economía de agroexportación, la cual ha reforzado los procesos de concentración de la tierra, los ingresos y la riqueza generada, así como la progresiva extranjerización de los recursos productivos y las actividades económicas de mayor rentabilidad. Las empresas del agronegocio, las finanzas y el comercio externo son las grandes ganadoras de la liberalización, concentrando cada año la mayor parte de las ganancias, empleando a una proporción ínfima de la población y aportando muy escasos impuestos, consecuencia de las reformas fiscales regresivas aprobadas en este periodo. Con estos cambios, el Estado ha sido mutilado en su capacidad de redistribuir la riqueza creada

en el sector privado de forma excluyente e injusta, por la atrofia de los instrumentos impositivos y la consecuente anemia de las políticas públicas.

La avalancha neoliberal en el Paraguay ha sido similar a la desencadenada en nuestro continente. Como apunta Borón, *“Luego de casi dos décadas de políticas neoliberales, en donde demagógicamente se exhortaba a la población a tener paciencia y a confiar en el inexorable “derrame” de la riqueza hacia abajo, hoy podemos comprobar que tal resultado no solo no se ha producido sino que la situación ha empeorado. Una vez más la teoría del derrame ha sido desmentida por la historia. Hay más pobres que antes y el hiato que separa a ricos de pobres se ha acrecentado”* (Borón, 2000). Y esto encuentra amplia evidencia en nuestro país, donde el proceso de acumulación de riquezas fue y sigue siendo acelerado en un pequeño sector, mientras la población mayoritaria deambula entre la informalidad, la precariedad y la eternización de sus necesidades insatisfechas.

Finalmente, es necesario recordar que el Paraguay es un país rico en recursos y posibilidades, con una población mayoritariamente empobrecida, dotado de recursos naturales estratégicos en abundancia como la tierra, el agua, la biodiversidad y la energía eléctrica, lo cual se suma a una baja densidad poblacional, y todo esto en un mundo cada vez más necesitado de alimentos, energía y un medio ambiente más preservado. Ello otorga al país enormes oportunidades para plantear, discutir e impulsar cambios políticos y económicos, que puedan revertir las consecuencias negativas emergentes del neoliberalismo impuesto al país en el último periodo histórico.

Bibliografía

Anderson, Perry 2003 “Neoliberalismo: un balance provisorio” en Emir Sader y Pablo Gentili (comp.) *La trama del neoliberalismo* (Buenos Aires: CLACSO).

Barone, Victor 1998 *Globalización y Neoliberalismo. Elementos de una crítica*. Documento de Trabajo N° 95 (Asunción: BASE Investigaciones Sociales)

- Barreto, Henyo 2002, *El petróleo*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Neoliberalismo, privatizaciones y crisis social (Asunción: CINERGIAS y BASE IS)
- Borda, Dionisio y Fernando Masi 2008 *Bases institucionales para un crecimiento equitativo en Paraguay* (Asunción: CADEP)
- Borón, Atilio 2000, *Tras el búho de minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica)
- Caballero Carrizosa, Esteban s.f. *El neoliberalismo. Una introducción* (Asunción: Centro de Estudios Democráticos)
- Crivelli, Agustín y Andrés Asiain 2010 *Argentina. El Estado: Presente. Un nuevo rumbo tras el fracaso del neoliberalismo* Centro de Estudios Económicos y Monitoreo de las Políticas Públicas (Buenos Aires: CEMOP)
- Franco Lanceta, Ricardo 2004 *Política de desarrollo nacional y la Ley de Adecuación Fiscal* (Asunción: ABC Color)
- Richer, Hugo 1993, *Reforma del Estado, Neoliberalismo y Crisis Política* Documento de Trabajo N° 56 (Asunción: BASE Investigaciones Sociales)
- Santiso, Carlos 2001, *Gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina*, Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, España.
- Serafini, Verónica 2008 *La liberalización económica en Paraguay y su efecto sobre las mujeres*, (Buenos Aires: CLACSO)
- Von Hayek, Friedrich 1984 *Camino de servidumbre* (México: Fondo de Cultura Económica)
- Williamson, John 1991 *El cambio en las políticas económicas de América Latina* (México: Ediciones Gernika)

Zárate, Walter 2010 *Efectividad de la Política Tributaria en Paraguay. Antes y después de la Reforma* (Asunción: CADEP)

Los diez mandamientos del neoliberalismo y sus devotos en Paraguay

Osmar Sostoa*

*“Colocado en situación de crisis, el sistema neoliberal
tiende a radicalizar su lógica y a explotar más aún
la fuerza de trabajo. En vez de cambiar de rumbo,
se hace más de lo mismo, cargando una
pesada cruz sobre las espaldas
de los trabajadores”*

Leonardo Boff¹

Comenzamos el abordaje político encomendado a este capítulo sobre la incursión del neoliberalismo en el Paraguay, citando a Leonardo Boff, como una paradoja del mundo actual, en la cual un teólogo ayuda a una reflexión liberadora del ser humano, mientras los “filósofos” y los “científicos” del orden establecido, tratan de dogmatizar el pensamiento con argumentaciones cerradas y falaces.

Boff afirma también en el mismo artículo, publicado en el diario El País, de Costa Rica, que esta crisis moral y humana del modelo neoliberal “Se expresa por una especie de depresión colectiva, destrucción del horizonte de esperanza, pérdida de la alegría de vivir, deseo de desaparecer del mapa y, en muchos, por el deseo de quitarse la vida. Por causa de la crisis, las empresas y sus gestores llevan la competitividad hasta límites extremos, estipulan metas casi inalcanzables, infundiendo en los trabajadores

* Docente universitario, maestrando en Ciencias Políticas y Sociología; periodista económico en diferentes diarios, semanarios y revistas; docente de la Universidad Columbia del Paraguay en carreras empresariales; consultor de comunicación corporativa.

¹ Teólogo brasileño. <http://www.elpais.cr/articulos.php?id=38777>

angustias, miedo, y a veces síndrome de pánico. Se les exige todo: entrega incondicional y plena disponibilidad, dañando su subjetividad y destruyendo las relaciones familiares. Se estima que en Brasil cerca de 15 millones de personas sufren este tipo de depresión, ligada a las sobrecargas laborales”.

Prosigue el teólogo progresista señalando que “La investigadora Margarida Barreto, médica especialista en salud del trabajo, observó en una encuesta hecha el pasado año a 400 personas, que cerca de un cuarto de ellas tuvieron ideas suicidas por causa de la excesiva exigencia del trabajo. Y decía: «es necesario ver el intento de quitarse la vida como una gran denuncia de las condiciones de trabajo impuestas por el neoliberalismo en las últimas décadas». Están especialmente afectados los empleados de banca del sector financiero, altamente especulativo y orientado hacia la maximización de los lucros. Una investigación de 2009 hecha por el profesor de la Universidad de Brasilia, Marcelo Augusto Finazzi Santos, descubrió que entre 1996 y 2005 se había suicidado un empleado bancario cada 20 días, a causa de las presiones por metas, exceso de tareas y pavor al desempleo. Los gestores actuales se muestran insensibles al sufrimiento de sus funcionarios”.

Explica también Boff que “La Organización Mundial de la Salud estima que cerca de tres mil personas se suicidan diariamente, muchas de ellas por causa de la abusiva presión del trabajo. Le Monde Diplomatique de noviembre 2010, denunció que entre los motivos de las huelgas de octubre en Francia se hallaba también la protesta contra el acelerado ritmo de trabajo impuesto por las fábricas, que era causa de nerviosismo, irritabilidad y ansiedad. Se volvió a oír de nuevo la frase de 1968 que rezaba: «metro, trabajo, cama», actualizándola ahora como «metro, trabajo, tumba». Es decir, enfermedades mortales o suicidio como efecto de la superexplotación capitalista”.

Concluyentemente, el teólogo de la liberación nos convoca a que “En los análisis que se hacen de la crisis actual es importante incorporar este dato perverso: el océano de sufrimiento que está siendo impuesto a la población, sobre todo a los pobres, con el propósito de salvar el sistema económico, controlado por pocas fuerzas, extremadamente fuertes, pero deshumanizadas y sin

piedad. Una razón más para superarlo históricamente, además de condenarlo moralmente”.

1. La divina dependencia

En esa línea dogmatizadora, está el endiosamiento “pagano” del neoliberalismo, cuya raíz histórica en el continente nos explica un investigador “Para muchos autores, la teoría del desarrollo tiene una fecha de inicio: la declaración de Truman de 1949. Desde ese momento, a toda nación que no se sometiera al estándar europeo-estadounidense se le consideraba en subdesarrollo. Esto afectó de manera drástica a los países latinoamericanos, ya que en la mayoría de sus sociedades existen grupos políticos y económicos que han adoptado una visión eurocentrista de la economía y que aceptaron cualquier recomendación externa *casi como mandato divino*. De tal manera, en el subcontinente latinoamericano se liberalizó el mercado financiero, por lo que entraron y salieron elevados montos de capital especulativo. Se creía, y así lo expresaba la mayoría de los teóricos, que ello iba a generar crecimiento y, por consiguiente, convergencia” (Brugger, 2010; énfasis propio).

Y nos dice también este otro: “Por muchos años, principalmente en la década del 90, *los predicadores del evangelio del neoliberalismo* promovieron a Chile como modelo inexorable a seguir. Fue el laboratorio experimental del neoliberalismo, del Consenso de Washington embrionario, en represalia a los precursores de la Teoría de la Dependencia, filón del pensamiento moderno latinoamericano, contestatario al sistema dominante, que también emergió en Chile en la década del 60” (Méndez G., 2010; énfasis propio).

Pero el neoliberalismo se nos da con su respectivo jarabe, para lo cual su alquimista, el Banco Mundial, nos prepara su brebaje soroptimista de “combate a la pobreza” que se puede comprender mediante la siguiente explicación: “Desde los años 1950 el Banco (Mundial) figura en el centro del debate internacional sobre desarrollo, lo cual una de las principales dimensiones es la reducción de la pobreza. Con todo, poco se estudió cómo su actuación político-intelectual contribuyó para vincular desarrollo

a superación de la pobreza e instituir ambos temas como objetos legítimos de investigación económica y de políticas públicas. En ese sentido, este artículo se propone una historia de la idea de “combate a la pobreza” promovida por el Banco. Para eso, hay que remontarse a los años de McNamara en la presidencia del Banco, cuando esa bandera fue insertada y entronizada en la institución, relacionándola con las tensiones de la guerra fría, la revisión de la política norteamericana de ayuda externa al desarrollo y los debates en el interior del *mainstream*² económico. En seguida, se discute el por qué del vaciamiento de la idea de “combate a la pobreza” en la agenda operacional del Banco durante la primera mitad de los años ochenta, para después analizarse su retorno a partir de 1986-87, asociado a la gobernabilidad de los programas de ajuste estructural promovidos por el Banco, en conjunto con el Fondo Monetario Internacional. En la secuencia, se argumenta cómo el Banco Mundial se volvió para la neoliberalización de la política social, prescribiendo y legitimando programas de alivio paliativo y focalizado de la pobreza como instrumentos preferenciales de acción de los Estados nacionales en el ámbito de la “cuestión social”. En el conjunto, se muestra la continuidad básica entre algunas premisas que orientaban las prescripciones del Banco en los años setenta e inicios de los noventa, como la confianza en el “efecto derrame” y una visión de política social centrada en mínimos sociales” (Mendes P., 2011).

Concluye Mendes Pereira sobre esta ideologización de la caridad, revestida de “política social” del desarrollo, en los siguientes términos “Históricamente, la cartera de empréstitos del Banco Mundial funcionó como instrumento para hacer circular, internalizar e institucionalizar el producto principal: ideas económicas y prescripciones políticas sobre el qué hacer, cómo hacer, quién debe hacer y para quién en materia de desarrollo capitalista, en sus más variadas dimensiones. La construcción político–intelectual del “combate a la pobreza” es parte de ese proceso a partir del final de los años sesenta. Después de dos décadas alimentado por empréstitos, asistencia técnica a gobiernos, articulaciones con otras agencias de desarrollo y

² Cultura principal o *mainstream* (anglicismo que literalmente significa *corriente principal*), que se utiliza para designar los pensamientos, gustos o preferencias aceptados mayoritariamente en una sociedad. <http://es.wikipedia.org/wiki/Mainstream>

millares de publicaciones promovidos por el Banco Mundial, el enfoque orientado a la pobreza terminó por imponerse en el ámbito internacional, en el interior de los programas de ajuste estructural, una manera específica de pensar y hacer política social, basada en la separación teórica entre la producción de la pobreza y la producción de la riqueza y en la noción de mínimos sociales. No se entiende cómo un cambio político e intelectual de esa envergadura fue posible si no se tiene en cuenta la acción financiera y no financiera del Banco Mundial” (Mendes P., 2011).

2. Una centenaria devoción en el Paraguay

En la historia del Paraguay encontramos grupos económicos, con sus respectivos representantes y voceros políticos, que tuvieron siempre una mentalidad colonizada y colonialista, razón por la cual se ajustaron a las recetas políticas y económicas de Europa y Estados Unidos. De ese modo, al término de la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870) se instaló el modelo liberal *laissezferista*. Posteriormente, como consecuencia de la gran crisis mundial de 1929 y del nuevo sistema internacional emergente de las dos guerras mundiales, nuestro país adoptó el modelo liberal keynesiano. Ahora, a partir del Consenso de Washington y desde el golpe militar de 1989 que derrocó a la dictadura del General Alfredo Stroessner, rige el modelo neoliberal. Pero los tres modelos principales sirvieron para que el Paraguay siga dependiente, principalmente, como proveedor de materias primas de los grandes centros mundiales industriales.

Al final de la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870), el Paraguay no solo quedó destrozado en términos de vidas humanas y de infraestructura económica, sino que también perdió su soberanía nacional mediante la implantación del modelo económico liberal impuesto por potencias extranjeras, Gran Bretaña y los países vencedores (Argentina, Brasil y Uruguay), con la connivencia de la oligarquía local representada por los partidos Liberal y Colorado, y que desde entonces se manejó con una política pendular en la región, alineándose a la Argentina y al Brasil, sea gobierno liberal sea gobierno colorado.

Ese neocolonialismo significó primeramente la venta masiva de grandes extensiones de tierra a empresas extranjeras, la

destrucción de todo germen de industria nacional, la resignación de la economía paraguaya a la producción de materias primas para el mercado internacional y la apertura total de su mercado interno a la importación de productos manufacturados. En tales condiciones económicas y políticas, surgió la realidad social de los “mensú”, obreros esclavizados de las explotaciones yerbateras.

3. La dictadura de la guerra fría

La dictadura profascista del General Stroessner implicó nada más que un ajuste de esa misma política de las clases dominantes. Faltaba un realineamiento a los dictados de Bretton Woods, que fueron implementados a través del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), consistentes en un recetario de ajustes estructurales para los países que querían recibir los créditos de ambos organismos multilaterales, con sede en Washington, e integrarse en el nuevo sistema internacional de posguerra mundial.

Entre tales recomendaciones o condicionalidades, se encontraba la estabilidad monetaria, razón por la cual Stroessner, a través del Banco Central del Paraguay (BCP), cumplió a rajatabla dicha exigencia (1956/57), manteniendo por más de dos décadas el tipo de cambio no superior a 126 guaraníes por dólar. Cuando le resultó imposible sostener dicha paridad, permitió el retorno al tipo de cambio múltiple, el cual se prestó a grandes negociados con el dólar barato del BCP para supuestas importaciones de bienes de capital e insumos productivos.

El modelo liberal keynesiano de la posguerra mundial le vino bien a la dictadura stronista, la cual pudo así combinar el corporativismo al estilo nazi con el que impulsó la sanguinaria represión a sus opositores, sobre todo al movimiento obrero y los partidos de izquierda, con un paternalismo asistencialista hacia los campesinos, mediante el programa de cultivo del algodón con fines de exportación y la regulación de los precios de la canasta familiar para los trabajadores. Dicho paradigma keynesiano permitió la realización de obras públicas y la instalación de empresas estatales de producción y servicios, con el fin de estimular la economía sumamente atrasada y crear las condiciones internas para la inversión extranjera.

El nuevo orden traía consigo su componente de planificación moderna, con los planes quinquenales, y fue desarrollado desde la Secretaría Técnica de Planificación (STP), atrayendo incluso en su seno a profesionales progresistas.

Fiel a esa línea de grandes obras pero sujeto al papel de proveedor de materias primas e insumos básicos de nuestra economía, el gobierno de Stroessner no dudó en entregar aun más la soberanía del país con el Tratado de Itaipú, para abastecer con energía hidroeléctrica barata a la industria paulista del Brasil en expansión, postergando el desarrollo manufacturero local. Similar declinación hizo en favor de la Argentina, con el tratado de Yacyretá. Si bien evitó en lo posible la industrialización local, no solo por los postulados de los países desarrollados y los limítrofes, sino también por el terror que le tenía al movimiento obrero, “caldo de cultivo del comunismo”. Su caída vino de todos modos por esas mismas intenciones colonialistas, abortándose el proyecto de dejarle como herencia el poder a su hijo Gustavo.

4. La “Santa Fe” neoliberal

El modelo neoliberal encontraba ya disfuncional a la dictadura corporativista y keynesiana, razón por la cual el grupo que la sustentaba sufrió un resquebrajamiento interno entre quienes querían seguir tercamente con el mismo modelo político y económico, y quienes veían y apreciaban por necesidad propia de expansión de sus negocios, las nuevas exigencias imperiales. Además, la contraofensiva político-militar de los Estados Unidos con las propuestas de los Documentos del Comité de San Fe, marcaba una estrategia de renovación de la Doctrina Monroe (América para los americanos) para fortalecer la presencia hemisférica estadounidense, disfrazada de democratización regional.

El estatismo relativo impulsado por los propios países industrializados, en el marco de la ideología keynesiana del capitalismo monopólico, por un largo período fue también funcional a su estrategia de contener el avance mundial del comunismo mediante gobiernos dictatoriales en las naciones aliadas. Pero el capitalismo globalizado, fuertemente financiero, necesitaba expandir su tendencia especulativa mediante la apertura de mercados de capitales en todo el mundo para volar

como golondrinas por el orbe en busca de las mejores tasas de interés. Esta nueva tendencia “aperturista” de los mercados necesitaba de una sustentación ideológica “liberalizadora” para superar las barreras estatistas, proteccionistas y hasta nacionalistas, arraigadas inclusive en los gobiernos dictatoriales aliados de Estados Unidos en nuestra región³.

5. Los devotos de La Candelaria y San Blás

De ese modo, el “libertador” General Andrés Rodríguez, consuegro del General Stroessner y multimillonario por privilegiados negociados como miembro del círculo áulico, dio el golpe entre el 2 y el 3 de febrero de 1989, con el apoyo de gran parte de las Fuerzas Armadas, el ala tradicionalista del Partido Colorado, los barones de Itaipú, y el visto bueno de Itamaratí y Washington. La asonada tenía también un carácter preventivo ante las movilizaciones ciudadanas que comenzaban a tener en algunos casos, rasgos insurreccionales, sin previsión del curso que pudieran haber tomado.

El libreto del nuevo gobierno estaba claro y se ajustaba a los diez mandamientos del Consenso de Washington⁴, consistentes en 1) *Disciplina fiscal*: reducción drástica del déficit presupuestario; su fin era solucionar el gran déficit acumulado que condujo a la crisis

³ El segundo documento del Comité de Santa Fe estadounidense, dice textualmente: “EEUU y el sistema interamericano se enfrentan a enormes problemas en América Latina. La crisis de Centroamérica continúa sin resolverse y turbulentas corrientes que se encuentran en acción en América del Sur están siendo pasadas por alto a riesgo nuestro. La deuda, el terrorismo, las drogas, los Estados depredadores, las enormes migraciones, las insurgencias comunistas y la corrupción, son sólo parte de este escenario. El documento Santa Fe II es una estrategia para atacar estos problemas y promover la democracia, la libertad y la oportunidad económica para toda la región en una forma pro-activa en lugar de reactiva” en http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/document/docstfe1_02.htm

⁴ En noviembre de 1989, en la ciudad de Washington, se realizó un encuentro promocionado por el Fondo Monetario Internacional y por el Banco Mundial, en el que participaron funcionarios del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América, ministros de finanzas de los países industrializados, presidentes de importantes bancos internacionales y reconocidos economistas. El resultado y producto más destacado de dicho encuentro fue el Consenso de Washington, cuya paternidad se otorgó al economista John Williamson. En <http://www.elblogsalmon.com/historia-de-la-economia/el-consenso-de-washington-en-crisis>, http://www.avizora.com/atajo/que_es/consenso_washington/0001_consensus_washington.htm

en la balanza de pagos y las inflaciones elevadas. 2) *Reordenamiento de las prioridades del gasto público*: disminución del gasto público, especialmente en la parte destinada al gasto social. 3) *Reforma Impositiva*: mejorar la recaudación impositiva sobre la base de la extensión de los impuestos indirectos, especialmente el IVA. 4) *Liberalización de las tasas de interés*: liberalización del sistema financiero y de la tasa de interés⁵. 5) *Una tasa de cambio competitiva*. 6) *Liberalización del comercio internacional*: liberalización comercial externa, mediante la reducción de las tarifas arancelarias y abolición de trabas existentes a la importación, desmantelamiento de la política de sustitución de importaciones. 7) *Liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas*: otorgar amplias facilidades a las inversiones externas. 8) *Privatización*: realizar una enérgica política de privatizaciones de empresas públicas. 9) *Desregulación*: cumplimiento estricto de la deuda externa. En “La democracia y el «Consenso de Washington»”, John Williamson omite este punto y en cambio desarrolla un noveno ítem referido a la Desregulación. 10) *Derechos de propiedad*: debía ser asegurado y ampliado por el sistema legal.

Las primeras medidas adoptadas con el cambio político fueron de claro corte neoliberal, y en contra del paternalismo social y el estatismo keynesiano y corporativista, mediante la liberalización de los precios del algodón y otros productos primarios, la libertad de precios para productos de la canasta familiar, la libre fluctuación

⁵ “Las políticas principales de liberalización de los mercados financieros eran, la remoción de los controles de las tasas de interés, la eliminación de políticas de fomento de créditos hacia ciertos sectores económicos, la privatización de todos los bancos estatales y la liberalización de los regímenes de inversión extranjera. Sin embargo, no se observan grandes reformas de regulación y transparencia, por lo que los dos sectores principales del mercado financiero, el bancario y las bolsas de valores, no tuvieron restricciones fuertes. El sistema bancario se caracterizó por el crédito al consumo pero sin regulación alguna, por lo que el sector bancario latinoamericano quebró a los pocos años de haber sido liberalizado. El argumento principal era que los bancos no necesitaban de ninguna regulación, porque al ser privados generaban automáticamente los incentivos de atraer los ahorros para invertirlos en proyectos altamente rentables” (Brugger, 2010 op. cit).

⁶ En el año 2009, según el Banco Central del Paraguay (BCP), el promedio de las tasas activas de interés del sistema financiero privado en moneda nacional fue del 28,26 %, mientras que las tasas pasivas fueron del 1,44 %, con un margen de intermediación del 26,82 %. En moneda extranjera la relación fue de 11,48 y 0,62 %, con un margen de 10,86 % en <http://www.bcp.gov.py/gee/ies/ies.pdf>

del tipo de cambio, la libre entrada y salida de capitales, libre fijación de las tasas de interés⁶ y drástica reducción del encaje legal en el mercado financiero, el cese de la política de préstamos a los sectores productivos, la promulgación de la Ley 126/91 de privatización de las empresas estatales⁷, de la Ley 60/90 de promoción de las inversiones extranjeras, reforma del régimen legal de la propiedad intelectual y de patentes y combate a la piratería de marcas mundiales, ambiente de desregulación total de la economía que llevó a una alocada especulación financiera⁸ con graves crisis bancarias en los años 1995 y 1997, estafándose a cerca de 500.000 pequeños y medianos ahorristas⁹.

⁷ Ley 126/91: Art. 1o. - Autorízase al Poder Ejecutivo a transferir, total o parcialmente, al sector privado las entidades públicas productoras de bienes o servicios, en adelante "Empresas del Estado Sujetas a Privatización", y las acciones o, en su caso, las cuotas sociales de las empresas en las que el Estado sea titular o tenga participación. La ley determinará, en cada caso, cuáles serán las "Empresas del Estado Sujetas a Privatización". En la misma forma, y previo cumplimiento de iguales requisitos, el Poder Ejecutivo podrá transferir al sector privado la explotación del servicio o la administración de las "Empresas del Estado Sujetas a Privatización", mediante concesiones por tiempo determinado, otorgándole el concesionario al Estado un beneficio acorde con la rentabilidad a obtenerse de la operación de las mismas, en forma de un canon de explotación. Art. 19o. - Sin perjuicio del régimen establecido por esta ley, se declaran sujetas a privatización los Entes o Empresas Públicas, cuya privatización ha solicitado el Poder Ejecutivo, que seguidamente se enumeran: a) Administración Paraguaya de Alcoholes (APAL), b) Flota Mercante del Estado (FLOMERES), c) Líneas Aéreas Paraguayas (LAP), d) Ferrocarril Central "Carlos Antonio López", y e) ACEPAR.

⁸ "Las crisis financieras no son un fenómeno reciente; siempre han estado presentes pero su ocurrencia e intensidad han sido mayores desde la creación de las bolsas de valores. Un recuento de ellas se encuentra en Kindleberger (1991), quien menciona que en las últimas décadas del siglo pasado, al igual que en la primera del presente siglo, se generaron con mayor frecuencia e intensidad, en especial desde la crisis mexicana de 1994/1995. En el mundo, en solo ocho años (1994 a 2002), hubo seis crisis mayores: en México (1994/1995), en el Sudeste asiático (1997), en Rusia (1998), en Brasil (1999), en Turquía (2001) y en Argentina (2001/2002). Todas ellas se produjeron en países del Sur Global. Una diferencia sustantiva de estas crisis, a diferencia de las estudiadas por Kindleberger (exceptuando la crisis de 1987), es que la nueva arquitectura financiera internacional ha generado un efecto de movimientos denominado "contagio" en la literatura sobre el tema" (Brugger, 2010 op. cit).

⁹ En el curso de tres días, una 'corrida bancaria' insumió "500 millones de dólares de auxilio oficial", que "según versiones extraoficiales de autoridades públicas, tendría un costo potencial de 300 millones más, al incluir a (los bancos intervenidos) Unión y BIP" (*El Cronista*, 18/6). Las reservas del Central alcanzaban, antes de la crisis, a los 1.000 millones de dólares, aproximadamente, y el PBI paraguayo no llega a 10 veces esa cifra. (3/7/1997). "Paraguay, crisis bancaria y algo más" en Semanario virtual: <http://archivo.po.org.ar/po/po546/paraguay.htm>

Como consecuencia de esas y subsiguientes corridas bancarias, en un estudio del FOMIN/BID realizado en el país en el año 2006, todavía la percepción de la ciudadanía con respecto a los bancos era mala en un 62 %, y los motivos que daba la gente era que en los bancos el dinero no estaba seguro y que tuvieron una mala experiencia. No sin razón, en aquellos azarosos momentos, los ahorristas fueron masivamente a colocar sus recursos en las cooperativas.

Como contrapartida, esta debacle bancaria y financiera fortaleció a las cooperativas urbanas de ahorro y préstamo, las cuales venían proliferando, expandiéndose y consolidándose con la apertura política, como una autoayuda de las clases media y trabajadora que no tenían acceso al crédito bancario. Cuando los bancos comenzaron a recuperarse de la crisis y descubrieron el filón de los créditos personales desarrollados por las cooperativas, comenzaron a presionar, con la complicidad del Banco Central y del Fondo Monetario Internacional (FMI), para imponer a las mismas las exigencias propias de instituciones financieras que manejan dinero ajeno, mientras que aquéllas solo administran dinero de su masa societaria (aportes y ahorros), ajustadas a la ley de cooperativas vigente en el país. La gran movilización social gestada por el movimiento cooperativo nacional frenó dicha intención y el cooperativismo está cada día más fuerte en el Paraguay, a diferencia de la Argentina y otras naciones en las cuales el poder financiero privado logró dismantelar o reducir a su mínima expresión sus sistemas cooperativos.

La imposición del modelo neoliberal con el cambio político emergente luego del golpe de 1989 implicó la agudización del modelo agroexportador, en el cual se expulsaba del campo a los pequeños agricultores, estimulando el avance de la frontera agrícola empresarial, principalmente de la soja transgénica, con su correlato de deforestación y contaminación del suelo, subsuelo y cursos hídricos con agroquímicos tóxicos. De ese modo, tomando solamente el período 2003-2010, la agricultura creció 49% (en valores constantes 1994)¹⁰, mientras que la industria solamente 16,2%. Eso implicó que en la estructura del Producto Interno Bruto

¹⁰ <http://www.bcp.gov.py/index.php?option=comcontent&task=view&id=148&Itemid=250>

(PIB), la primera suba su participación del 18,9 al 20,2%, mientras que la segunda baje del 14,6 al 12,2%. La ganadería logró crecer 55,2%, y su participación subió del 5,5 al 6,1%. La construcción creció 41,5%, aunque su porción en la torta productiva se mantuvo prácticamente igual, al pasar de 3,95 a 4,0%. El comercio aumentó 34%, pero su cuota en el PIB bajó del 18,3 al 17,7% (-0.6 puntos). Las finanzas se incrementaron 63,3%, elevándose su fracción en el PIB del 2,14 al 2,51%.

El sector primario (agricultura, ganadería, forestal y pesca) en el lapso 2003-2010 aumentó su producción 46,4%, subiendo en el PIB de 26,3 al 27,7%. Por su lado, el sector secundario (industria, construcción y minería) se incrementó en un 21,7%, reduciendo su fracción en la torta del PIB de 18,6 a 16,3%. El sector terciario creció globalmente 42%, con lo que pasó a formar parte del PIB en dicho período del 47,4 al 48,4%. Con esta evolución de la estructura económica del país no se puede hablar de desarrollo equilibrado e integral, cuando los sectores primario y terciario incrementan su participación en el PIB en detrimento del secundario. Es más, si el sector terciario llega a casi la mitad del producto general, es como para analizar seriamente el modelo económico y proponer una política orientada a la producción, una vez comprendidos los factores para que ello ocurra. Durante la dictadura stronista se disfrazaban en “otros” en la balanza de pagos elaborada por el Banco Central, los ingresos provenientes del contrabando local y regional que tenía al país como centro de operaciones hacia los países vecinos. Actualmente dicho tráfico ilegal continúa, generando una gran actividad comercial y financiera, facilitada además por el marco de desregulación del mercado local que no ayuda precisamente a la aplicación efectiva del régimen legal contra el lavado de dinero.

El ingreso de divisas por remesas de 220 mil paraguayos residentes en el exterior¹¹, que en años anteriores alcanzaron niveles anuales entre 500 y 700 millones de dólares, vino a alimentar aun más el sector terciario al estimular fuertemente el consumo de las familias receptoras (370 mil personas). Estas familias orientan el 53% de dicho ingreso en gastos de primera necesidad, con su consecuente impacto en el crecimiento de las importaciones, más que de la

¹¹ Estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID/FOMIN) en el año 2006.

producción local, según se puede corroborar con los indicadores del PIB arriba mencionados.

Según ese mismo estudio, el 61% de la población adulta (3,7 millones de personas) gana menos del salario mínimo, vale decir, menos de 400 dólares mensuales. Sin embargo, la autopercepción de su situación social indica que el 47% cree que es buena y solo el 18% que es mala, con un 31% que califica de mediocre o “más o menos”. Por lo tanto, se puede interpretar que la población paraguaya es todavía de modestas aspiraciones en cuanto al mejoramiento de su calidad de vida. Esto tal vez explique que, a pesar de los indicadores de pobreza y extrema pobreza que afectan al 49% de la población, haya un bajo nivel de conflictos sociales y al mismo tiempo, con limitado impacto en la gobernabilidad política.

Si relacionamos eso con los 35 años de dictadura, en los cuales se reprimieron no solo las movilizaciones sociales y políticas sino también se destruyeron totalmente las organizaciones sindicales y de otra índole, y si consideramos la dispersa estructuración social, analizada más abajo con datos de la encuesta permanente de hogares, dada la pobre infraestructura económica, es fácil comprender las razones de este nivel de conciencia cívica. También, da elementos para explicar por qué, a pesar de esa situación social, los partidos tradicionales y conservadores tienen todavía una alta influencia en las opciones políticas y electorales de la población. Y, además, por qué las opciones políticas progresistas tienen aún serias dificultades para sostener liderazgos fuertes y organizaciones con arraigo popular.

Por lo tanto, con este modelo económico y de inserción en el mercado internacional, y con este grado de conciencia cívica de la población, resulta difícil pensar en el corto plazo en la viabilidad de un modelo sustentado en políticas socioeconómicas soberanas que permitan un desarrollo más equilibrado e integral del Paraguay.

6. La grave crisis social generada

La estructura social que este modelo refuerza, agudizando la crisis social¹² con el crecimiento del sector informal, se puede sopesar por la cantidad de mano de obra por unidad que actualmente

absorbe (DGEEC, 2009). El 6,4 % de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada, en el año 2009 estaba inserto en empresas privadas con más de 50 empleados por unidad; el 41,7% en unidades con 2 a 5 empleados; en tanto que el 24,5 % trabajaba “solo”.

La Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) señala en su boletín de Encuesta Permanente de Hogares 2009 que “La distribución de la población económicamente activa según categoría ocupacional, revela que en la economía paraguaya predomina el trabajador independiente, comprendido por los trabajadores por cuenta propia (35%), trabajadores familiares no remunerados (11%) y el empleador o patrón (6%), los que en conjunto suman 52%. Ello implica que 5 de cada 10 ocupados generan ingresos a través de la venta directa de sus productos o servicios”.

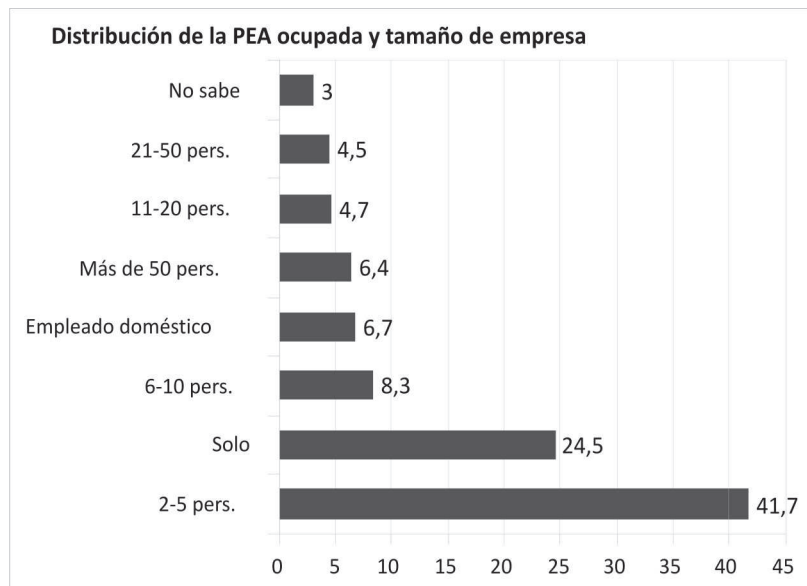
Las empresas privadas absorben el 33% de la PEA ocupada, y en su mayoría, en el sector terciario, atendiendo a que este renglón económico emplea al 53,6% de los trabajadores. Si bien el desempleo abierto del año 2009 es de solo 6,4%, sin embargo el subempleo afecta al 25,1% de la PEA, que comprende un 8,2% del subempleo visible (con menos horas laborales) y 16,9% del invisible (con ingresos por debajo del salario mínimo oficial sin reducción de horas laborales). A esto hay que agregar el desempleo disfrazado de “cuentapropismo” (35%).

Vale decir que las 300 mil familias de pequeños agricultores están siendo expulsadas del campo por el modelo unilateral de la agricultura empresarial y vienen a la ciudad a trabajar “por cuenta propia”, o van al exterior en un número de 220.000 personas, para financiar el consumo de 370 mil que quedan en el país, ya que el

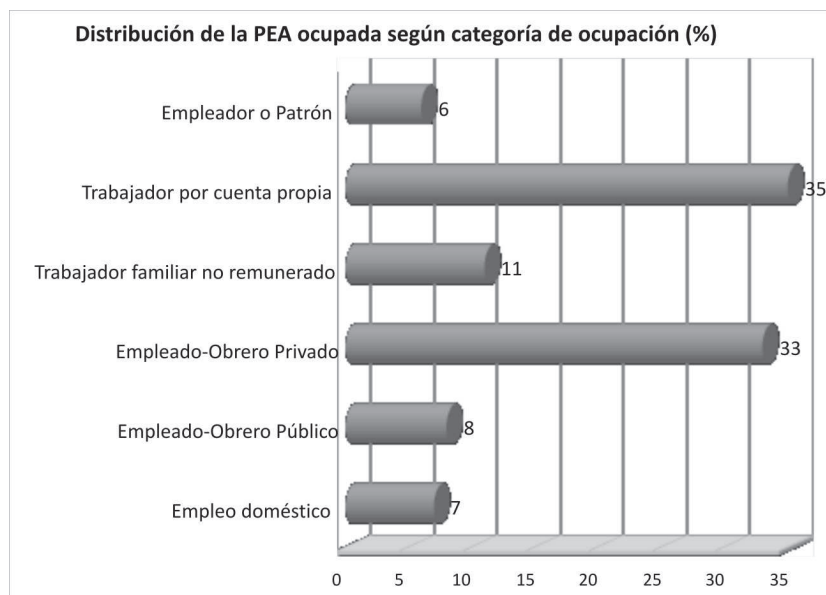
¹² “Los efectos sociales y económicos, sin embargo, existen. En especial, son las clases medias y bajas las que sufren las consecuencias de estas crisis. Todas ellas han provocado un aumento significativo de la pobreza y de la polarización social, que ha conducido a conflictos políticos, religiosos y étnicos, así como al incremento de la criminalidad y de los flujos de migración, a la privatización de empresas estatales y recursos naturales, y a una redistribución del ingreso para sanear las instituciones bancarias, y ello llevó a la reducción de la inversión en educación pública, salud e infraestructura en general. Esto ocurrió de manera dramática durante la crisis argentina de 2001-2002, cuando la pobreza aumentó de un 5% a más del 50% en unos pocos meses. (Petras y Veltmeyer, 2002)” (Brugger J, Samuel I. op cit.).

modelo dependiente no genera fuentes locales de trabajo para absorber esa mano de obra campesina emigrante y tampoco aplica políticas socioeconómicas para evitar el desarraigo de tales familias de pequeños agricultores.

El cuadro de abajo muestra la debilidad estructural de la producción del país, al contar con el 42% de unidades productivas que solo contratan entre 2 y 5 personas, mientras que el 6,4% contrata más de 50 personas.



Fuente: DGEEC, 2009. En: www.dgeec.gov.py



Fuente: DGEEC, 2009. En: www.dgeec.gov.py

7. Crecimiento del aparato estatal

Para apreciar el impacto del modelo neoliberal en el tamaño del Estado, consideremos que en el período 2003-2007, a valores constantes de 1994, el gobierno creció 20% y eso hizo que su participación en el PIB se mantenga en el 6,8%. En todo caso, con el mandato de Lugo, que se preocupó más por la inversión social, durante los años 2008, 2009 y 2010, el gobierno se expandió un 33,7%, con lo que su aporte al PIB ascendió de 6,8 a 7,8%. En el lapso 2003-2010, los impuestos a los productos crecieron 38,8%, pero su participación en el PIB se mantuvo sin variación en el 7,7%.

Sin la política social y económica del actual gobierno de expansión de la inversión social en salud, educación, vivienda, transferencias a familias en extrema pobreza, obras de infraestructura, entre otros componentes, el Estado se hubiera mantenido estacionario en el PIB, a pesar de que los ingresos tributarios se estancaron porcentualmente. Para implementar una política de desarrollo económico y social como el que necesita el Paraguay en su actual estadio de atraso y pobreza, se necesita de un Estado con mayor capacidad de inversión social y de infraestructura, entre otras

áreas, lo que implica la necesidad de mayores ingresos tributarios. Estos últimos serán difíciles de incrementar bajo la actual hegemonía política de los sectores socioeconómicos poderosos que disfrutaban del paraíso fiscal, tanto por la alta permisividad para la evasión tributaria, como por la baja tributación vigente y que fuera agudizada por el gobierno de Duarte Frutos con el respaldo de la oposición parlamentaria.

8. Resistencias transversales

Por supuesto que estas nuevas políticas económicas causaron un reagrupamiento de las fuerzas políticas y sociales de forma transversal a los partidos políticos y gremios, con graves conflictos dentro del Partido Colorado en función de gobierno, entre los caudillos que no querían perder su base social y su caja de financiación en las empresas estatales y los barones de Itaipú que querían instaurar el nuevo modelo de manera drástica y total, con el respaldo de los grupos empresariales. El Presidente Juan Carlos Wasmosy (1993-1998) enfrentó a tales caudillos con la alianza del Partido Liberal (PLRA) y el Partido Encuentro Nacional (PEN), los cuales avalaban estas políticas neoliberales. En el seno de los movimientos sociales, obreros y campesinos, se produjeron similares crisis entre los cooptados por el gobierno y los que se aliaron con los sindicatos del sector público para oponerse a las privatizaciones y demás medidas del citado decálogo de Williamson, terminando con la división de la entonces Central Unitaria de Trabajadores (CUT).

9. Mesianismo oviedista

En medio de semejantes crisis que generaban una constante inestabilidad política y social, emergió el mesianismo autoritario y populista del General Lino Oviedo, hombre fuerte del General Rodríguez, proceso que culminó en 1999 con el *marzo paraguayo*, una movilización ciudadana que hizo renunciar al presidente electo Raúl Cubas, seguidor de Oviedo, por el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña. La asunción a la presidencia por parte del Presidente del Congreso, Luis González Macchi (colorado), mediante una coalición con los principales partidos opositores, sirvió tan solo para persistir en la aplicación de las mismas recetas fondomonetaristas, con logros y fracasos por la fuerte movilización de los sindicatos de las empresas estatales, con mayoría de las

bases sociales del partido de gobierno, a la cual se sumaron las organizaciones campesinas, que lograron liderar a los pequeños agricultores abandonados a su suerte por el nuevo modelo –sin el precio de referencia del algodón y sin asistencia técnica y crediticia– y marginalizados por el avance unilateral de la agricultura empresarial.

10. Dificultades, avances y tropiezos del modelo

Los técnicos contratados para modernizar el Estado luego del golpe militar de 1989, también hicieron sus críticas a la situación generada por los conflictos de intereses que estallaron en la incipiente apertura democrática. Así, una especialista en administración pública dijo: “La ausencia de implementación de políticas fiscales sostenibles, vinculadas con el Presupuesto Público bien estructurado y articulado entre los tres Poderes del Estado, fue siempre el grave problema del Paraguay que pasa por la Gobernabilidad Democrática, desde el cambio del tipo de Gobierno en 1989. A partir de dicho año, los diferentes Presidentes que estuvieron al frente del Poder Ejecutivo, en la búsqueda de consensos efectuaron reuniones de pactos entre líderes de los partidos políticos que culminaban en repartos de cuotas (Ministerios u otras prebendas) que jamás dieron resultados, en vez de analizar el problema país y buscar mecanismos de solución. Los problemas de sostenibilidad fiscal están directa y estrechamente vinculados con las fallas de gobernabilidad y el funcionamiento institucional”, según indicaba la consultora Flora Rojas Ortigoza (2003).

Tampoco fue fácil instalar el “modernismo” neoliberal en el país, con su perfil “competitivo y eficiente”, a diferencia de Chile, en donde gracias a la dictadura militar fue aplicado sin discusión alguna. En el Paraguay llegó travestido de democracia, de superación del aislamiento internacional del país y de modernización del Estado y la economía, combate a la pobreza, así como de sus sistemas educativos y culturales. El Banco Mundial financió inmediatamente la Reforma Educativa a nivel primario y secundario, en tanto que se liberalizó la enseñanza universitaria, proliferando como hongos las universidades privadas, mercantilizadas y con bajo nivel académico.

Algunos negocios se abrieron a las multinacionales sin afectar a determinadas empresas estatales, como forma de evitar mayores conflictos sociales y políticos dentro del propio Partido Colorado, como fueron el servicio de transporte aéreo (LAP), la telefonía celular, internet y la jubilación privada. La ANTELCO siguió monopolizando el servicio de telefonía fija y el nuevo negocio de la telefonía móvil se abrió al sector privado, que fue copado por multinacionales instaladas en la Argentina y asociadas a capitales paraguayos. La nueva tecnología, luego de un período de servicio exclusivista, se masificó y ahora estadísticamente cada paraguayo tiene una línea de teléfono celular, vale decir, más de seis millones. Para este éxito pesó más la portabilidad que daba la nueva tecnología antes que el carácter privado de su explotación, si bien no se niega éste por cuanto que aquella es propiedad del capital multinacional que trajo la innovación. La ANTELCO, ahora COPACO SA, con mayoría accionaria del Estado, también incursionó en la telefonía celular e internet.

Con el gobierno de Lugo, algunas injusticias oligopólicas están siendo subsanadas, tales como el abandono del oneroso pago de la interconexión entre líneas de las distintas compañías y la portabilidad del número adjudicado cuando un usuario cambia de prestadora, con lo que se dejaría de abonar el castigo de salida. El sistema impuesto y la falta de un control más efectivo, hicieron que las ganancias sean extraordinarias sobre contratos leoninos infligidos a los usuarios, tarifas en dólares y cobros no auditados, entre otros privilegios que les fueron concedidos por los gobiernos anteriores. Igualmente, COPACO salió a competir con los oligopolios de la telefonía móvil e internet, abaratando las tarifas a los usuarios y desnudando los altos precios que la ciudadanía venía abonando por estos servicios básicos.

La privatización del sistema de jubilaciones tuvo menos éxito, por cuanto que el Instituto de Previsión Social (IPS) y las cajas de jubilación de funcionarios estatales y bancarios prosiguieron amparados por la legislación y bajo el sistema de reparto¹³.

¹³ El sistema de pensiones y jubilaciones está integrado por ocho regímenes o entes regulados y seis entidades privadas no reguladas. Sin embargo, entre el Instituto de Previsión Social (IPS), que cuenta con casi el 50% de las personas afiliadas en situación de activos, y la Caja Fiscal, que tiene más del 50% de personas afiliadas en situación de pasivos, estos dos entes del sector regulado reúnen al 94% de la población total que está en algún régimen de jubilación y pensión. Los seis regímenes restantes del sector regulado, tienen bajo protección 9% de la población de beneficiarios, mientras que el sector no regulado afilia a sólo el 4% restante, en http://www.tusalarario.org/para_guay/Portada/sistema-previsional.

Mientras se negociaba en el parlamento una ley de jubilación privada con el sistema de capitalización individual, se permitió la apertura de empresas privadas que comenzaron a captar los ahorros de miles de ciudadanos, con los ejemplos chileno y argentino. La postergación de dicho marco jurídico dejó sin cobertura legal y permitió una nueva estafa a miles de ahorristas. Por su lado, con el fin de enfrentar dicha competencia, las cajas de jubilación mutualistas se pasaron, del régimen de reparto al de capitalización individual, manteniéndose bajo ese régimen hasta ahora.

11. Un delirio napoleónico criollo: el “tendotá”

Con las elecciones de 2003, asume la presidencia Nicanor Duarte Frutos, seguidor de la línea de los caudillos tradicionales del Partido Colorado, inclusive autodenominado “tendotá” (mandamás), con una baja participación electoral y escasa mayoría de votos, luego de la lamentable gestión de su correligionario González Macchi. Generó buena expectativa entre los grupos económicos poderosos al designar como ministro de Hacienda a Dionisio Borda, quien con su equipo técnico le dio continuidad y avanzó con el modelo neoliberal, con el respaldo y aplausos del PLRA, PEN y el recientemente formado Partido Patria Querida (PPQ), una iniciativa política de los empresarios cristianos.

Con el pretexto de estimular las inversiones privadas, Borda propuso un programa de reducción de impuestos directos, cargando de ese modo el mayor peso del sistema tributario sobre la mayoría pobre de la población, con los tributos indirectos. El impuesto a la renta bajó del 30 al 10%, lo que llevó al Ministerio de Hacienda a procurar una mayor recaudación con los impuestos indirectos, instalando una injusticia tributaria en contra de la mayoría de la población paraguaya. Al mismo tiempo, con este régimen generó una mayor dificultad para el cobro de los impuestos, ya que los indirectos dependen en gran medida de la disciplina fiscal de la mayoría ciudadana, no acostumbrada a exigir facturas.

Hacienda quiso subsanar esta dificultad incluyendo en el nuevo régimen tributario el impuesto a la renta personal (IRP), con la intención de realizar un control cruzado de los contribuyentes. Sin

embargo, los políticos en el parlamento, utilizaron esa misma dificultad como pretexto para postergar la puesta en vigencia del IRP, con el claro objetivo de desarmar al fisco, en cuanto a su capacidad de fiscalizar los orígenes de los ingresos de los propios políticos y de los sectores de interés que ellos representan en el congreso.

De ese modo, el Paraguay sigue siendo uno de los países de la región y el mundo con la más baja presión tributaria, de apenas 11,5% sobre el PIB (Producto Interno Bruto). Aquí los políticos del parlamento mostraron sus vínculos con el mercado negro, con los grupos económicos poderosos que siguen manteniendo al país como un paraíso fiscal y un territorio de tránsito para el tráfico regional de drogas, cigarrillos y otros rubros.

Durante el gobierno de Duarte Frutos, este alivio tributario sirvió exactamente para estimular los negocios de los sectores empresariales dentro del mismo modelo agroexportador y de las importaciones de consumo, pero no sirvió para promover primordialmente la industrialización y la generación de puestos de trabajo, según los datos del PIB analizados anteriormente. De ese modo, crecieron los sectores vinculados a la exportación de materias primas, el comercio, la banca y los servicios, con escasa demanda de mano de obra. Fue el período gubernamental en toda la historia del país, en que mayor emigración de compatriotas al exterior hubo por el desempleo masivo que generó su política económica.

La globalización de la economía mundial, en su etapa neoliberal, permitió no solo un gran movimiento de capitales, a través del sistema financiero internacional y de las enormes facilidades de las comunicaciones y el transporte, sino también generó un enorme movimiento de mano de obra de la periferia al centro. Los paraguayos desempleados ya no iban solamente a los países vecinos, sino también a los Estados Unidos, España y otros mercados laborales del primer mundo. Pululaban agencias de empleos, formales e informales, para abastecer dicha demanda de profesionales y sobre todo de personal no calificado para trabajos pesados. Las remesas de los emigrantes para sostener a sus familias en sus países de origen, comenzaron a figurar con mucho peso en las cuentas nacionales de las economías receptoras. En Paraguay, dichos ingresos estaban compitiendo con los principales rubros de exportación, soja y carne vacuna.

El actual gobierno es conciente de que tiene que recaudar más para hacer frente a las demandas sociales con el fin de amortiguar el elevado costo social del modelo neoliberal, y al mismo tiempo, financiar proyectos en infraestructura para crear condiciones macroeconómicas que resulten atractivas a las inversiones de capitales locales y al capital multinacional en rubros productivos que permitan fortalecer la economía formal, con generación de fuentes de trabajo y transferencia de tecnología. Todo esto en el marco de una política económica fundada en la soberanía nacional, con mayor poder de negociación internacional para una inserción favorable en el mundo globalizado, con apalancamiento en la fuerza de la integración regional (MERCOSUR y UNASUR).

La renuncia temprana de Borda del gobierno de Duarte Frutos, una vez diseñado y aplicado el programa económico, le sirvió para regresar con el gobierno de Fernando Lugo a proseguir con la misma política, ahora aceptando más los “gastos sociales”, pero restringiéndolos con el argumento de evitar un nuevo “default”. Sin embargo, el parlamento con mayoría de partidos tradicionales, le hace ver en figurillas con los aumentos presupuestarios de privilegios o populistas, los cuales Borda debe cubrir con la emisión de bonos, obtención de créditos externos, mayor recaudación tributaria sin el recurso del IRP y sin la suficiente fuerza política para combatir la mafia y el mercado negro. Por lo tanto, el titular de Hacienda está atado a su propia política tributaria de bajos niveles en los impuestos directos, con lo que cae en un círculo vicioso, y agravado por la negativa de los parlamentarios liberales y colorados a poner en vigencia el impuesto a la renta personal como mecanismo de control de la todavía gran evasión fiscal existente.

Esta actitud de los congresistas es una herencia de la dictadura de Stroessner. Durante más de tres décadas (1954-1989), el “tiranosaurio” gestó una capa social que acumuló riquezas mediante el robo a las arcas del Estado, tráfico de influencias, negociado con los dólares preferenciales, contrabando de todo tipo incluyendo la triangulación regional desde Ciudad del Este (entonces llamada “Presidente Stroessner”), tráfico de drogas y armas, lavado de dinero, usurpación de tierras fiscales, etc. Durante dicho régimen, el tirano era el capomafioso que mantenía militarmente la disciplina dentro de la banda, a cada uno con sus respectivos territorios y cuotas para los negociados.

Al caer la dictadura, la banda se desbandó. Ahora hay varios capomafiosos, viejos y nuevos, que se disputan “democráticamente” el poder, los negocios y los territorios. Eso significó permanente inestabilidad política, uno de los principales factores para que no se asiente una gobernabilidad democrática, sin cuoteos como pide la consultora Flora Rojas. Con las poderosas mafias en el país y su fuerte influencia en la política, el aspecto modernizador del modelo neoliberal, en busca de la eficiencia, no se puede aplicar plenamente.

12. La Alianza para el Cambio entre algunos patriotas y otros no tanto

Al ver que la apertura democrática se embarraba con un insostenible modelo económico y una mafia con creciente poder político –lo que generaba desánimo en la gente, emigración por falta de trabajo, enorme concentración de riqueza en manos de unos pocos y el empobrecimiento de la mayoría que llegó a afectar al 49% de la población, defección de los partidos políticos de oposición incluyendo a los socialdemócratas– los sectores políticos progresistas y de izquierda comenzaron a buscar un nuevo tipo de liderazgo que permitiera al país y al pueblo salir de dicha situación, conseguir gobernabilidad, impulsar un programa social y económico de desarrollo integral con soberanía nacional, integración regional equitativa y reducir progresivamente la desigualdad y las injusticias sociales.

Cuando esa figura se perfilaba en el entonces obispo de San Pedro, Fernando Lugo, las primeras conversaciones apuntaban a las elecciones de 2013, con el fin de llegar al gobierno con fuerzas políticas y sociales propias que pudieran sustentar un programa con ese perfil definido en el párrafo anterior. Sin embargo, los acontecimientos se precipitaron con las últimas locuras políticas de Duarte Frutos, quien generó una grave crisis político-institucional al pretender primeramente ser reelegido y, al fracasar dicho intento, por imponer su candidata presidencial para las elecciones de 2008. Produjo a su vez una crisis institucional al hacerse elegir ilegalmente como presidente de su partido siendo Presidente de la República en funciones. Como si ello fuera poco, la prensa denunciaba casi a diario casos de corrupción en su gobierno, en un escenario de cínica impunidad por la complicidad del Poder Judicial.

Como consecuencia de todo eso, no sólo los progresistas y socialistas buscaron al obispo de los pobres, formado en la teología de la liberación, sino también la derecha, incluyendo a la ultraderecha liberal y colorada, hastiados o repelidos por el “tendotá”, quien mostraba signos de delirio. De ese modo, el amplio espectro político e ideológico buscaba converger en un solo ángulo, en un líder, un mesías bueno, que pudiera salvar la incipiente democracia, sin caer nuevamente en manos de un mesías autoritario, como el representado por el General Lino Oviedo.

Dada la necesidad histórica, la milenaria iglesia católica ofrendó a uno de sus paladines, incluyendo el permiso del propio Papa. Tampoco faltaron los visto-buenos de Itamaratí y Washington. Se conformó la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), un acuerdo exclusivamente electoral, sin reglas claras escritas y suscriptas acerca de cómo gobernar en el caso de ganar las elecciones del 20 de abril de 2008. Antes de las elecciones se divulgó explícitamente que el Ministro de Hacienda sería Dionisio Borda, como un mensaje claro de la política económica que se iba a seguir, de continuidad del modelo. Fue la única designación ministerial dada a conocer en el período electoral. Sin embargo, no se divulgó cuál sería explícitamente su programa económico, aunque su sola prematura designación ya contradecía de por sí el espíritu del programa de gobierno sustentado por la APC durante la campaña electoral.

Apenas amanecía el nuevo tiempo marcado el 20 de abril de 2008 todavía con el regusto de la fiesta de la victoria, y ya comenzaban las presiones del “cuoteo” del poder entre quienes pusieron la mayoría de los votos y exigían el 80 % de los cargos públicos (PLRA), quienes pusieron mucho dinero para financiar la campaña electoral y otros que tenían argumentos más sólidos, tales como programas integrales de salud, cultura, infancia, mujer, función pública, entre otros campos. Como consecuencia del amplio espectro político, social e ideológico de la APC, Lugo tuvo que ceder ante el cuoteo y salir, antes de asumir el gobierno el 15 de agosto de ese año, a pedir perdón a la ciudadanía por tener que pisar su promesa de no caer en el cuoteo. Este loteamiento del gobierno

hizo que el líder se vuelva “laissezferista” también en el ámbito político, dejando que cada partido político aplique su propia línea programática en la institución a su cargo¹⁴.

De ese modo contamos con la paradoja de un gobierno centrado en el fuerte liderazgo de una figura institucional de la iglesia católica, de gran raigambre en la conciencia popular, pero con una debilidad real para gobernar por ese mosaico de fuerzas políticas contradictorias, montadas a las ancas del caballo, detrás del ex obispo, dificultando el equilibrio en el galope, a pesar de que éste tenía las riendas en sus manos. Vale decir, convertido Lugo en árbitro de diversas fuerzas políticas y sociales para salvar el sistema democrático frente a un peligro delirante, tuvo que comenzar a gobernar sin el suficiente poder como para imponer un programa de gobierno coherente y con los cargos delegados plenamente a su disposición. Y ello sin contar con las fuerzas contrarias que estarían conspirando contra el éxito de su gobierno en los mandos medios y operadores colorados de la burocracia estatal, así como en los poderes legislativo y judicial.

Ahora, dentro de esa diversidad, el Presidente Lugo promovió todo lo que pudo las políticas sociales, designando en ministerios y secretarías del área social a representantes del ala progresista y socialista de la APC. El primer efecto exitoso logrado con ello es que el gobierno actual se convirtió en el que mejor cumplió con la recomendación del Consenso de Washington, en cuanto a amortiguar el costo social del modelo neoliberal, con el combate a la extrema pobreza, aplicando eficientemente las “Transferencias Monetarias Condicionadas” recomendadas por el Banco Mundial, con lo que elevó de las 17 mil familias atendidas durante los cinco años del gobierno de Duarte Frutos, a las 110 mil familias subsidiadas por el actual gobierno, en menos de dos años. Además, se logró una mayor eficiencia y capacidad de control, con la modernización del sistema de pago mediante el uso de las tarjetas de débito a través de la red de cajeros automáticos de bancos y financieras extendidas por todo el país.

¹⁴ “El Gobierno de Fernando Lugo tiene varios desafíos este año (2011), ya que existen temas polémicos de interés que dividen a la Alianza, conglomerado de partidos de derecha e izquierda que lo llevó al poder. La diferencia ideológica sigue marcando las pautas a la hora de definir los proyectos, provocando roces y dificultando la labor del mismo Ejecutivo” en Diario ULTIMA HORA, Domingo, 23 de Enero de 2011. <http://www.ultimahora.com/notas/397150>—La Alianza-tiene-cada-vez-mas-diferencias

Preocupados los políticos tradicionales por esta fuerte iniciativa social del gobierno, incluidos los del PLRA, buscaron sabotear en el parlamento, el presupuesto de la Secretaría de Acción Social (SAS) y acotar sus funciones mediante leyes que restringían sus funciones o las transferían a los municipios, al juzgar ese hecho como una peligrosa palanca de acumulación “clientelar” de adeptos para el fortalecimiento del “ala izquierdista” del gobierno. Sin embargo, dicha cartera de Estado se encontraba entonces a cargo de Pablino Cáceres, un exsacerdote sin partido político y más bien de la línea católica de la opción por los pobres. Recién desde enero de 2011, Lugo designa a Hugo Richer, proveniente de la izquierda, en reemplazo de aquél, presionado por un sector del Frente Guasú que viene denunciando una tendencia de derechización del gobierno promovida por el ala liberal.

Otro programa social que inquieta a tales fuerzas reaccionarias es el de salud pública, dado su rotundo éxito en las expectativas de la ciudadanía al instaurarse la gratuidad de los servicios de salud en todos los centros hospitalarios del país, el cual atrajo a un millón de usuarios más durante el año 2010. Cabe recordar que el programa de salud pública fue prácticamente el único totalmente elaborado por un equipo técnico y aprobado por la conducción de la Alianza Patriótica para el Cambio (APC) antes de las elecciones de 2008. Si bien el derrumbe de las barreras arancelarias generó una demanda que sobrepasa la capacidad instalada del sistema público de salud y el presupuesto disponible, dificultad aprovechada por los adversarios para denostar en contra de este programa, las encuestas de opinión pública acerca de la gestión del gobierno, colocan persistentemente al Ministerio de Salud Pública, bajo la titularidad de Esperanza Martínez, en los primeros lugares de la simpatía popular, a pesar de las campañas políticas y mediáticas en su contra.

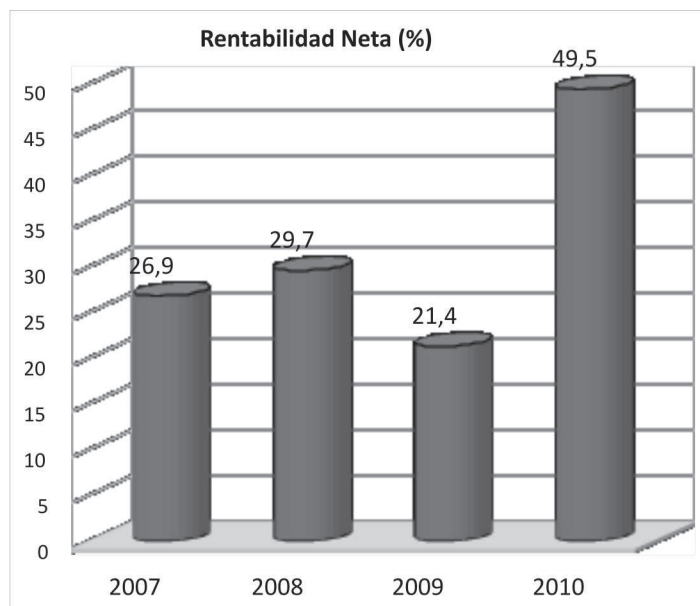
Esta diversidad y liberalidad en los distintos organismos del gobierno hace que dentro del propio PLRA haya marcadas diferencias de gestión en los ministerios a su cargo. Por su lado, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), a cargo de Efraín Alegre, se muestra con mayor dinamismo, promoviendo importantes inversiones públicas con préstamos de los organismos multilaterales. Al mismo tiempo, es el que le está dando decidido impulso al programa de privatización de las rutas y los aeropuertos,

mediante concesiones a 30 años¹⁵. El ala progresista y socialista del gobierno está en contra de esta política y la critica públicamente, algunos posicionándose directamente contra esa línea, aduciendo que contradice el acuerdo electoral de la APC, otros cuestionando la forma unilateral y acelerada con que se llevó para su tratamiento en el congreso con carácter de urgente, evitando de ese modo una discusión amplia a nivel nacional o, por lo menos, en el seno de las distintas fuerzas políticas que componen el gobierno.

Los liberales no están atados clientelariamente a los sindicatos de trabajadores de empresas públicas y, en consecuencia, se sienten más libres para impulsar estas políticas, a tal punto que el proyecto de Ley de Concesión de los aeropuertos se está tratando en el congreso a tambor batiente, sin estudios de pre-factibilidad ni fijación del canon. El economista y auditor de empresas Aníbal Amado presentó en un panel debate, denominado “Mentiras Alegres”¹⁶ en referencia al apellido del citado titular del MOPC, un trabajo de investigación en base al análisis de los balances de los últimos cuatro años de la administración de la principal terminal aérea (Silvio Pettirossi), por el cual sostiene que el citado secretario de Estado recurre a una falacia al afirmar que ésta es deficitaria. En el mencionado trabajo, presentó el siguiente cuadro de rentabilidad neta del ente de servicio.

¹⁵ “Con bombos y platillos el Gobierno se jactaba de presentar el año pasado el proyecto de concesión de aeropuertos. El mismo Lugo acompañó hasta el Congreso a su ministro de Obras, el liberal Efraín Alegre, para presentar el plan y pidiendo que se trate con carácter de urgencia. El oficialismo no contó con que las trabas provengan de sus mismos aliados, en este caso el sector de izquierda” en Diario ULTIMA HORA, Domingo, 23 de Enero de 2011. <http://www.ultimahora.com/notas/397150—La-alianza-tiene-cada-vez-mas-diferencias>

¹⁶ Acto realizado en el Cabildo el jueves 13 de enero de 2011, organizado por los sindicatos de la DINAC (Dirección Nacional de Aeronáutica Civil).



Fuente: Estudio del Dr. Aníbal Amado, en base a datos suministrados por la DINAC

El investigador señaló que el Ministro Alegre se basó en medias verdades para argumentar que el aeropuerto Silvio Pettirossi no es rentable y que tampoco tiene capacidad de reinversión ni de endeudamiento, atendiendo a que para presentar un balance desfavorable colocó las transferencias de sus utilidades al Tesoro Nacional, con signo negativo, cuando que debe estar en positivo¹⁷. Por lo tanto, estamos teniendo varias empresas y entes públicos rentables cuyas utilidades son transferidas al Ministerio de Hacienda, razón por la cual varios de ellos no pueden realizar adecuadas y acuciantes reinversiones en instalaciones, equipamientos,

¹⁷ El Ministerio de Hacienda obliga cada año por Ley del Presupuesto a tales transferencias a varios entes públicos, con el fin de cubrir los déficits financieros del fisco. En el Diario ABC Color, del domingo 16 de enero de 2011, página 25, <http://www.abc.com.py/nota/aportaran-al-fisco-us-97-6-millones/>, se explica este recurso fiscal, el cual demandará nuevamente en el 2011 de la DINAC un aporte de G. 25 mil millones, mientras que en el 2010 fue de G. 29 mil millones, extraídos de sus utilidades. Señala el artículo que "Hacienda este año volverá a nutrirse con los fondos de las entidades públicas para cubrir gastos presupuestados en diversas instituciones, por unos 97,6 millones de dólares. Esta transferencia siempre genera críticas porque podrían ser utilizados en mejorar el servicio de estatales. Las entidades descentralizadas y empresas públicas deberán transferir este año 456.246 millones de guaraníes (US\$ 97,6 millones) al Ministerio de Hacienda para financiar el presupuesto público".

tecnología, entre otros, para expandir y mejorar sus servicios. En el siguiente cuadro publicado por el diario ABC Color el 16 de enero de 2011 se puede corroborar lo dicho.

Aporte de entes descentralizados al tesoro público (En millones de guaraníes) Ley de Presupuesto 2010/2011		
Instituciones	2.010	2.011
Comisión Nacional de Telecomunicaciones (CONATEL)	76.000	82.000
Comisión Nacional de Transporte (DINATRAN)	3.000	2.000
Secretaría de Transporte del Área Metropolitana (SETAMA)	500	500
Dirección Nacional de Aduanas (DNA)	138.071	148.071
Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)	0	6.000
Administración Nacional de Electricidad (ANDE)	115.536	99.536
Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP)	5.500	5.500
Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC)	29.000	25.000
Petróleos Paraguay (PETROPAR)	84.779	84.779
Industria Nacional de Cemento (INC)	2.860	2.860
Total	455.246	456.246

Fuente: ABC Color, 16 de enero de 2011

Los demás ministerios y entes en manos liberales (Ministerio de Justicia y Trabajo, de Industria y Comercio, y de Agricultura y Ganadería) tienen modestas gestiones, que los colocan generalmente en los últimos lugares de las encuestas de opinión pública divulgadas por los principales medios de comunicación del país. El Ministro de Educación, Luis Alberto Riart, quien ingresó como viceministro al principio como cuota del ala progresista, al asumir la titularidad de la cartera fue acercándose al PLRA, atendiendo a su origen liberal. Actualmente, con una mejor gestión que los demás liberales, se coloca en los primeros lugares de las encuestas de opinión pública y, si bien siempre fue un técnico en el ámbito de la educación, ahora se está posicionando como un gestor político que busca fortalecer el vínculo del PLRA con el Presidente Lugo.

En cuanto a otros entes públicos en manos de los liberales, algunos siguen con la misma política de la ANR de tomar a éstos, como patrimonio partidario. Los principales entes en manos azules son, la Industria Nacional de Cemento (INC), la ANDE (electricidad), el ente de servicio de agua potable ESSAP y la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP). La primera tiene serias dificultades de gestión tanto en planta de producción como en su

sistema de distribución, con denuncias de especulación de precios, escasez y acaparamiento, según los medios de comunicación. La segunda al parecer no está muy “enredada en los cables”, ni ha forzado el ingreso masivo de correligionarios azules, por cuanto que históricamente dicho ente mantuvo un grado de eficiencia y solo tuvo dificultades por la falta de inversiones oportunas debida a los manotazos de Hacienda a sus ganancias¹⁸. La tercera es también objeto de diarias denuncias de usuarios y municipios por el mal estado y la falta de mantenimiento de la red de cañerías, aunque ésta es un problema enorme de difícil solución en el corto plazo. La cuarta comenzó muy bien con investigación de redes de corrupción y procesamiento de algunos funcionarios portuarios, pero luego declinó de esa iniciativa y posteriormente sufrió varias denuncias periodísticas de clientelismo partidario en la contratación de nuevos empleados. Estos desniveles en la eficiencia de gestión y disparidad en las políticas a aplicar, desnuda al PLRA en sus propias contradicciones internas y el pobre aporte al fortalecimiento del actual gobierno, condición básica para pretender ganarles a los colorados en las elecciones de 2013 y, sobre todo, encabezando la chapa presidencial.

Para corroborar esa policromía política en el gobierno, COPACO SA está bajo la presidencia del ingeniero Mario Esquivel, del ala progresista, con quien la empresa ha logrado aplicar progresivamente la eficiencia, honestidad, rentabilidad y capacidad de expansión, incursionando incluso en el mercado competitivo adquiriendo la telefónica VOX de un conglomerado multinacional (Hola Paraguay SA) y prestando servicios de telefonía de cable, celular e internet y proyectando ahora prestar servicios financieros electrónicos.

La empresa estatal PETROPAR, hoy día dedicada solamente a la importación y distribución de combustibles derivados del petróleo y a la producción de combustible vegetal, también debe realizar sus transferencias al tesoro público para cubrir el presupuesto estatal. Sin embargo, además de ese aporte, bajo la administración progresista y técnica del Ing. Juan González Meyer, proveniente

¹⁸ “El sindicato de la ANDE en 2009 se movilizó para exigir la reducción del aporte, teniendo en cuenta que el ente necesitaba de fondos para invertir en infraestructura que permita hacer frente a la crisis energética” en Diario ABC Color, domingo 16 de Enero de 2011. Pág. 25.

del ámbito universitario, está realizando una gestión honesta y transparente, haciendo la de David frente a los Goliat del transporte naviero oligopólico del Río de la Plata, administrando sus márgenes frente a los vaivenes del precio internacional del crudo, mejorando la productividad de su planta de etanol de M. J. Troche y avanzando en la ampliación de sus negocios con la elaboración de fertilizantes como subproducto alcoholero.

El ente binacional Itaipú, luego de un período de administración liberal del lado paraguayo, ha pasado a manos de un equipo de calificados profesionales, encabezado por el economista Gustavo Coda, quien tuvo una destacada intervención en las negociaciones bilaterales para lograr el compromiso del gobierno brasileño de Lula para incrementar los pagos del Brasil al Paraguay como compensaciones por el consumo de la energía hidroeléctrica generada por las turbinas del lado paraguayo y la apertura para revisar el Tratado de Itaipú. El incremento de las compensaciones es un compromiso que solo necesita de la aprobación del congreso brasileño, prevista para este año 2011. Actualmente, Itaipú está avanzando en la construcción de la línea de transmisión de 500 KV desde la represa hasta la subestación de Villa Hayes.

La administración del lado paraguayo de la entidad binacional Yacyretá comenzó en este gobierno bajo la gestión de Carlos Cardozo, quien apenas asumió el cargo tomó distancia de su vínculo partidario Tekojojá. Luego le sustituyó Elba Recalde, aunque la liberal fue designada más por confianza personal del Presidente Lugo. Actualmente está a cargo de un sector colorado luguista, encabezado por Fulgencio Rodríguez.

En el caso de estas hidroeléctricas, hay dos expectativas ciudadanas que todavía siguen pendientes: lograr la plena soberanía energética del Paraguay en ambos tratados bilaterales para disponer libremente de la energía perteneciente al país y, por sobre todas las cosas, que ambas sean definitivamente fuertes palancas para el desarrollo industrial del país. Obviamente que no son objetivos alcanzables por un solo gobierno, atendiendo a que se trata de negociaciones bilaterales con la Argentina y el Brasil. Pero el gobierno actual comenzó un nuevo período histórico con la firma del acuerdo entre Lugo y Lula en el año 2009, como clara señal de la voluntad paraguaya de ir recuperando su

soberanía sobre ambos recursos hidroenergéticos. Similares esfuerzos viene realizando el Presidente Lugo con su par argentina, Cristina Fernández, con quien suscribió el 25 de febrero de 2011 un acuerdo para alcanzar la eliminación total de la deuda de la binacional Yacyretá en el año 2013¹⁹.

13. La soja, un grano en el zapato

En cuanto al cultivo de la soja en el Paraguay, con un modelo de país preferentemente proveedor de materias primas e importador de manufacturas, las estadísticas internacionales muestran la fuerte presencia del grano guaraní entre los seis mayores exportadores del mundo, para desaparecer de los primeros lugares en el ranking de industrialización del mismo (aceite). Así tenemos estos dos cuadros.

Producción mundial de soja

	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03 *	2003/04 **
Producción Mundial (miles de ton.)	159.930	175.180	184.870	196.770	198.730
Estados Unidos	72.220	75.060	78.670	74.830	65.800
Brasil	34.200	39.000	43.500	52.500	60.000
Argentina	20.200	26.900	30.000	34.800	36.500
China	14.290	15.400	15.410	16.510	16.200
India	5.200	5.250	5.400	4.000	6.200
Paraguay	2.910	3.500	3.550	4.200	4.500

* Datos preliminares ** Datos estimados

Fuente: Dirección de Industria Alimentaria sobre la base de datos del USDA y la SAGPyA, Ministerio de Economía de la Argentina.

¹⁹ "El jefe de Gabinete de la Presidencia, Miguel López Perito, se refirió al acuerdo firmado el pasado viernes en Posadas por autoridades argentinas y paraguayas sobre la deuda de la EBY. Aclaró que el Gobierno de Lugo no pidió la quita de la deuda sino su eliminación total al cabo del 2013" en Diario Ultima Hora, lunes 28 de febrero de 2011, <http://www.ultimahora.com/notas/407430-Yacyreta:-Lopez-Perito-aclara-que-no-se-pidio-la-quita-sino-el-desendeuda-miento->

Producción mundial de aceite de soja

	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03 *	2003/04 **
Total Mundial (miles de ton)	24.640	26.750	28.870	30.490	32.010
Estados Unidos	8.090	8.360	8.570	8.360	7.430
Brasil	4.030	4.320	4.710	5.250	6.040
Argentina	3.120	3.190	3.850	4.390	4.740
China	2.480	3.240	3.580	4.730	5.300
Unión Europea	2.510	2.980	3.110	2.810	3.110

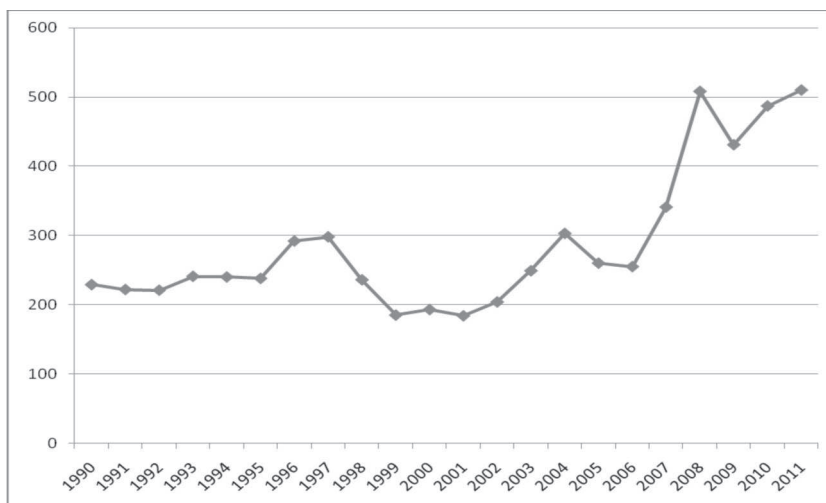
* Datos preliminares ** Datos estimados

Fuente: Dirección de Industria Alimentaria sobre la base de datos del USDA y la SAGPyA, Ministerio de Economía de la Argentina.

Tanto durante la dictadura del General Stroessner como en las dos primeras décadas de democracia, vale decir, de keynesianismo y neoliberalismo, no se realizaron serios esfuerzos de industrialización de los productos agropecuarios y forestales en los cuales es sumamente rico el Paraguay. Dentro del mismo modelo, hubo altibajos en ganancias y pérdidas relativas en el intercambio con el exterior, determinando en gran medida el comportamiento de las tasas de crecimiento del PIB. De ese modo, en el año 2010, hubo un histórico crecimiento del 14,5% de la economía, en un momento de tendencia alcista del precio internacional de la soja y de la gran demanda mundial estimulada por China²⁰, tal como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

²⁰ Pekín - Las importaciones de soja de China totalizaron un récord de 54,8 millones de toneladas en 2010, un alza anual del 28,8%, dijo ayer la Administración General de Aduanas. Sólo en diciembre, el país asiático importó 5,43 millones de toneladas del cultivo, una cifra que representó una baja mensual del 0,9%, pero un aumento anual del 14% en <http://www.bccba.com.ar/bcc/novedades.asp?idCanal=8312>

Soja en Grano 1990 - 2009
Dólares por tonelada, precio promedio anual



FOB Golfo. #2. Los precios de los años 2010 y 2011 son de diciembre y enero, respectivamente.

Fuente: <http://www.bccba.com.ar/bcc/novedades.aspx?Canal=8312>

14. Perspectivas políticas del modelo para el 2013

A pesar de todos los sueños puestos en la canasta del “cambio” en el 2008, lo que queda hasta ahora en firme es que se logró la alternancia, vale decir, que en el 2013 puede ser otra vez el turno del Partido Colorado. Pero los sueños del inicio de un proceso de cambio histórico, estructural, del Paraguay podrían quedar trancos, por el enorme peso del Partido Liberal en la coalición del gobierno, imponiendo incluso desde el parlamento una política conservadora, afianzando el modelo neoliberal en alianza con el ministro de Hacienda, con el éxito además del crecimiento económico sin precedentes de 2010.

Pero la debilidad de la política social del gobierno, sabotada desde el parlamento por los propios aliados liberales y restringida por las limitaciones del progresismo y la izquierda gubernistas, deja en manos del populismo colorado la bandera de la reivindicación social con un tinte partidario tradicional y conservador. Por lo tanto,

la ANR puede ahora cortarse sola con dicha consigna. Además, con la victoria en las pasadas elecciones municipales, sus dirigentes y operadores recuperaron la confianza en sí mismos y sus afiliados fueron ganados por el triunfalismo electoralista. La idea, y al mismo tiempo el sentimiento, de “ñamanda jeyta” está movilizando las huestes coloradas. Su gran causa política es la recuperación del poder. A ello hay que sumar que los colorados descubrieron que una vez realizada en el 2008 la operación quirúrgica para separarlos de su siamés (partido-aparato estatal), igual pudieron sobrevivir y ganar las municipales.

La victoria en las internas de la ANR de la dupla Galaverna-Cartes, una simbiosis de pragmatismo amoral y poder financiero de orígenes oscuros, ha dado al Partido Colorado la “confianza” en sí mismo, frente a un gobierno de alianza fragmentada, con discursos dispares, disputas internas, debilidad comunicacional para posicionarse fuertemente con sus logros, sobre todo de una administración abismalmente más honesta que la colorada, y de sincerarse claramente con la ciudadanía con respecto a las causas reales de por qué no puede cumplir con determinadas promesas electorales, sobre todo en el ámbito social. Por ejemplo, la sería dificultad para ejecutar su programa de reforma agraria. Lastimosamente, frente a ese fracaso, a lo único que atina es a colocar al frente del INDERT a un técnico con limitaciones de gestión y de negociación política, genera la disconformidad y movilización de las organizaciones campesinas, frente a lo cual responde con represión y criminalización de las luchas sociales.

Una victoria colorada en el 2013 no solo pone en tela de juicio la posibilidad de avanzar en la equidad social, sino inclusive en el desarrollo del país, por cuanto que la ANR tomaría nuevamente el poder controlado por un sector empresarial vinculado fuertemente al mercado negro. Otros sectores empresariales ya expresaron su preocupación por el inminente empoderamiento político estatal de la competencia desleal de sus pares con capital de dudoso origen.

15. La necesidad de un modelo soberano y equilibrado de desarrollo

Pero lo que aquí se pretende señalar es que, aunque se apliquen políticas económicas de estímulo, productividad y eficiencia, lo que se está haciendo es reforzar unilateralmente el mismo modelo dependiente en consonancia con los diez mandamientos del Consenso de Washington²¹, en tanto que los mismos están siendo desobedecidos por países del continente (Argentina²², Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay, Venezuela), con el fin de promover un desarrollo más integral, menos dependiente y menos desangrado hacia el exterior, con mayor desarrollo industrial, economía más diversificada, creación de más fuentes de trabajo y mejor distribución de la riqueza generada por toda la población.

Si el Paraguay puede estar entre los primeros seis países productores y exportadores de soja del mundo con una política económica más soberana, puede destacarse también en su industrialización y en muchos otros rubros (agropecuarios e industriales) y con mayor valor agregado, con equidad social y crecimiento equilibrado. Pero aisladamente tampoco podrá ir muy lejos, necesita que se amplíe, fortalezca y profundice la integración regional, con equidad y solidaridad entre los países miembros, para alcanzar dimensiones superiores de soberanía y capacidad de desarrollo integral y sostenible. De ahí que son muy plausibles los esfuerzos de ampliación del MERCOSUR y de integración de UNASUR, impulsados por los gobiernos progresistas y socialistas de América del Sur.

En estas dos décadas de apertura política, el modelo neoliberal impuesto en el país no ha reducido la corrupción, sino más bien la ha democratizado; hizo una privatización de empresas públicas

²¹ “Las políticas del Consenso de Washington no solo no generaron ningún crecimiento real significativo, sino que incrementaron la volatilidad de los mercados financieros nacionales. Las crisis de México, Sudeste Asiático, Rusia, Brasil, Turquía y Argentina fueron algunas de las consecuencias”. (Brugger , 2010 op. cit).

²² “En 2003 el presidente de Argentina, Néstor Kirchner, no aceptó las recomendaciones del FMI y procuró tener un adecuado asesoramiento financiero para emprender la recuperación económica. Negoció la deuda externa, redujo el saldo de la deuda en un 75% y le pagó al FMI sus préstamos para no tener que requerir más de sus servicios. Más del 80% de los acreedores aceptaron estos términos”. (Brugger 2010 op. cit).

plagada de turbios negociados, con fuerte resistencia sindical y de sectores del propio Partido Colorado por el temor de perder su base social en la burocracia estatal; destruyó la economía de 300.000 pequeños agricultores con el abandono del programa del algodón y todo programa de asistencia técnica y financiera, la demagógica y pálida ejecución de programas de diversificación agrícola y la fuerte promoción del cultivo empresarial de la soja y otros granos; impulsó la especulación financiera, perjudicando severamente a más de 500.000 ahorristas, y la especulación de tierras cultivables y de pastoreo, convirtiéndola en un negocio internacional y apuntalando unilateralmente la agricultura empresarial exportadora; liberó las tasas de interés del mercado financiero, con lo que el comercio, importaciones, triangulación regional, contrabando y la especulación financiera tuvieron más estímulo que los sectores productivos los cuales dejaron de acceder a préstamos de fomento; dicha distorsión mayor del modelo económico dependiente incrementó la desocupación abierta y disfrazada y generó la emigración masiva de compatriotas al exterior; redujo los impuestos directos inclinando la carga tributaria sobre los hombros de los más pobres, agudizando la mala distribución de las riquezas, con un mayor número (49%) de la población en la pobreza y extrema pobreza²³.

Por los resultados concretos, y no por la mera mirada a través de un prisma ideológico, el neoliberalismo aplicado bajo el ropaje de democratización desde 1989 fue un mal negocio para el Paraguay, peor negocio incluso que el keynesianismo corporativista aplicado por la dictadura del General Stroessner. Por lo tanto, esta apertura preventiva y controlada, dentro de las directrices del Comité de Santa Fe de los EE UU, sirvió solo para acceder a mayores libertades políticas, pero fue más útil sobre todo a EE UU y sus aliados

²³ “En la década de los ochenta del siglo veinte, la mayoría de los países latinoamericanos comenzaron un proceso de reforma económica, que fue el inicio de la conocida como la “era neoliberal”. Aunque la duración y la profundidad de este proceso varió de país a país, sus principios básicos fueron muy similares en todos: disciplina fiscal y monetaria, desregulación financiera y determinación de las fuerzas del mercado en la asignación y distribución de los recursos. Aunque estas reformas generaron una baja en la tasa de inflación y consiguieron el control de esta variable, no se logró la estabilidad financiera, como lo muestra la gran cantidad de crisis financieras que ocurrieron en los años noventa, y tampoco se alcanzaron tasas de crecimiento significantes ni se redujeron las desigualdades económicas, como lo habían predicho los evangelizadores de esa teoría (World Bank, 1997)”. (Brugger, 2010 op. cit).

poderosos para expandir y afianzar su dominio mundial, reducir la soberanía nacional de otros países, entre ellos Paraguay, consolidar sus alianzas con poderes fácticos locales y sus representantes políticos.

Lamentablemente, el Paraguay es el eslabón más débil de América del Sur, con lo que se está reduciendo la posibilidad de consolidar una alianza regional de gobiernos progresistas para contrarrestar dicha política hemisférica hegemónica y aumentar la soberanía de nuestros pueblos. Los sectores reaccionarios paraguayos, incluyendo a corrientes internas liberales, están evitando que el país se incorpore a UNASUR y que Venezuela ingrese en el MERCOSUR, a pesar de que los demás miembros, Argentina, Brasil y Uruguay, ya lo aprobaron oficialmente, en los poderes legislativo y ejecutivo.

En cuanto al cambio del modelo de Estado, en apariencia más democrático, solo sirvió para democratizar el manejo del poder dentro de las distintas fuerzas reaccionarias y conservadoras en detrimento de los pobres, quienes se convirtieron en más pobres y hasta tuvieron que abandonar masivamente el país en busca de mejores horizontes. Ese cambio “democrático” en el modelo de Estado se puede observar en que la Constitución Nacional de 1967 le dio poderes dictatoriales al Presidente de la República, vale decir, institucionalizó jurídicamente la tiranía de Stroessner. Mientras que la Constitución Nacional de 1992 le dio al parlamento un poder superior al del Presidente de la República, atando a éste de pies y manos para gobernar. Mientras éste era representante de tales fuerzas de derecha y contaba con mayoría partidaria, o alianza ideológica en el congreso, la gobernabilidad conservadora estaba garantizada, aprobándose programas económicos neoliberales con aplausos de parlamentarios oficialistas y opositores²⁴.

Sin embargo, apenas asume un presidente progresista, como Fernando Lugo, el parlamento conservador, con la mayoría de los escaños, muestra sus garras y sabotea sistemáticamente los

²⁴ “Otro tema económico de interés del Ejecutivo para llevar adelante sus planes fue el IRP (Impuesto a la Renta Personal), que también quedó varado” cn: Diario ULTIMA HORA, Domingo, 23 de Enero de 2011. <http://www.ultimahora.com/notas/397150—La-Alianza-tiene-cada-vez-mas-diferencias>

proyectos que pudieran hacer avanzar el cambio prometido en beneficio del 49% de la población sumida en la pobreza y extrema pobreza.

Es más, dos hechos recientes muestran este nuevo “oligopolio” del poder reaccionario en el parlamento. Uno, la aprobación parlamentaria de la Ley del Tabaquismo promovida por los tabacaleros, liderados por Horacio Cartes, la cual borra con el codo lo que el propio parlamento en período anterior firmó con la mano cuando ratificó el convenio internacional con la Organización Mundial de la Salud (OMS) por la lucha contra el tabaquismo. Parlamentarios del propio Partido Colorado denunciaron públicamente por los medios de comunicación masiva que los “cigarrilleros” hicieron correr atados de dólares entre los congresistas colorados y liberales para lograr tan contundente votazo en su favor en las cámaras de senadores y de diputados. De nada sirvieron para morigerar la posición de la mayoría parlamentaria, las denuncias públicas, manifestaciones ciudadanas, el masivo eco en los medios de comunicación, las sólidas argumentaciones científicas y jurídicas del Ministerio de Salud Pública. Esta situación obligó al Presidente Lugo a vetar totalmente dicha ley sancionada por el Congreso y ahora éste nuevamente tiene que expedirse sobre el asunto.

El otro hecho, menos crematístico y más ideológico hemisférico, fue la aprobación a ciegas, tanto parlamentaria como en el consejo de CONARE, del refugio político otorgado al exgobernador boliviano de Tarija, Mario Cossío. La única diputada integrante de CONARE, Aída Robles, proveniente del liderazgo sindical de las enfermeras del Hospital de Clínicas, que propuso ajustarse a las normas de CONARE para estudiar el caso, se vio obligada a renunciar a su representación en este consejo, por cuanto que la Cámara de Diputados aprobó sin ningún análisis del caso, el refugio político solicitado y le dio el mandato a Robles a votar en consecuencia. Su dignidad como líder social y progresista, en representación del Movimiento de Participación Ciudadana (MPC), se vio pisoteada por la jauría parlamentaria de derecha que ciegamente le exigía el voto en favor de Cossío sin ninguna investigación, razón por la cual prefirió dejar el consejo de CONARE antes que prestarse a la violación descarada de los procedimientos de dicha instancia encargada de estudiar los pedidos de refugio político.

Esta realidad política del país, con una correlación de fuerzas favorable a los sectores conservadores y reaccionarios en el parlamento, desde corrientes y cúpulas de los partidos liberal, colorado, oviedista y patriaqueridista, pone en tela de juicio la validez de asumir la Presidencia de la República con una línea política progresista, sin fuerzas mayoritarias propias en el congreso. Además, dada la alianza con los liberales y sectores de los poderes fácticos, que obligan a un cuoteo del propio Poder Ejecutivo, se tiene que admitir la implementación de una política económica neoliberal, cuyo impacto social negativo en la población ni tan siquiera puede ser medianamente aliviado por “el combate a la pobreza” promovido por el Banco Mundial.

Una política económica favorable a los pobres, sin la participación consciente, protagónica y organizada de los mismos, no es viable. Nos lleva a este callejón sin salida actual. El desánimo ciudadano puede incluso llevar al regreso al gobierno del Partido Colorado, ahora copado y comprado por la mafia. Los demócratas genuinos y los progresistas de todos los partidos y de los sin partido, deben reflexionar seriamente, en el año del bicentenario de la patria, sobre esta realidad económica, social y política del Paraguay, para buscar un camino que nos lleve a quitar al país y a su gente del atraso y la pobreza.

De ese modo se podrán fijar metas consensuadas para hacer realidad el deseo expresado en la guaranía de Carlos Miguel Giménez y Agustín Barboza “Mi patria soñada”, cuando dice: “Sueño en una patria sin hambre ni penas, ni odiosas cadenas que empañen su honor. Donde el bien impere sin sangre ni luto bajo su impoluto manto tricolor”.

Bibliografía

Banco Central del Paraguay. En: <http://www.bcp.gov.py>

Banco Interamericano de Desarrollo. En: <http://www.iadb.org>

Boff, Leonardo 2011 *Crisis neoliberal y sufrimiento humano*. Diario digital El País, Costa Rica. 1º de enero de 2011. En: <http://www.elpais.cr/articulos.php?id=38777>

Brugger Jakob, Samuel Immanuel 2010 “Capital especulativo y crisis bursátil en América Latina. Contagio, crecimiento y convergencia (1993–2005)”. Tesis de Doctorado en Economía. En: <http://www.eumed.net/tesis/2010/sibj/index.htm>

Mendes Pereira, João Márcio 2011 “O Banco Mundial e a construção político-intelectual do ‘combate à pobreza’”. En: <http://alainet.org/active/43332&lang=es>

Méndez Grimaldi, Idilio 2010 “Las huellas indelebles del neoliberalismo”. Ponencia presentada en el *Seminario Internacional sobre Reforma de la Arquitectura Financiera Internacional. Banco del Sur, Soberanía e Integración*. (Asunción) Noviembre

Rojas Ortigoza, Flora 2003 *El Presupuesto Público en Paraguay y la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo*. (Asunción: Consultora en Administración Financiera COAF)

Stiglitz, Joseph 2002 *El malestar en la globalización*(Madrid: Taurus)

Alimentación, agricultura y neoliberalismo en Paraguay

Tomás Palau*

*Los problemas agrícolas y alimentarios son globales y son el
resultado de convertir los alimentos en una mercancía.*

Esther Vivas¹

Introducción

Dicho de un modo abreviado, la soberanía alimentaria es el “derecho de los pueblos, de sus países, a definir su política agraria y alimentaria, sin dumping frente a países terceros. El derecho de los campesinos a producir alimentos y el derecho de los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir y, cómo y quién se lo produce”². La pérdida de esta soberanía implica entonces que los países, en realidad, los gobiernos de los países y menos aún sus pueblos, ya no tienen la capacidad de definir su política agraria y alimentaria, que los campesinos perdieron o van perdiendo su capacidad de producir alimentos y que los consumidores poco y nada pueden decidir sobre lo que quieren comer, cómo se produce lo que comen y quién produce ese alimento.

* Sociólogo. Docente de la Universidad Nacional de Asunción y de la UNaF (Argentina). Investigador Social.

¹ Para esta autora la soberanía alimentaria “Consiste en tener la capacidad de decidir sobre todo aquello que haga referencia a la producción, distribución y consumo de alimentos. Apostar por el cultivo de variedades autóctonas, de temporada, saludables. Promover los circuitos cortos de comercialización, los mercados locales. Combatir la competencia desleal, los mecanismos de *dumping*, las ayudas a la exportación. Conseguir este objetivo implica una estrategia de ruptura con las políticas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

² Via Campesina, http://www.ecoportal.net/Temas_Especiales/Desarrollo_Sustentable/Que_es_la_soberania_alimentaria.

Esta pérdida es uno de los objetivos del capitalismo, es decir, de la fase imperialista actual del capitalismo, que, retrotrayéndose a sus fases iniciales apela para el efecto a formas de acumulación originaria, o, en conceptos más recientes, a la *acumulación por desposesión*, imponiendo reglas para organizar el saqueo a escala universal.

*Los alimentos son un arma en un mundo de guerra*³ expresa con notable claridad uno de los varios documentos elaborados por *think tanks* norteamericanos que precedieron a los programas de gobierno de Reagan (1981-89) y Thatcher (1979-90), muchos de cuyos postulados fueron posteriormente (1989) incluidos en el Consenso de Washington⁴.

La búsqueda dependencia alimentaria de los países “potencialmente hostiles” del sur del planeta, tiene para los Estados Unidos múltiples aristas. Sin duda tres de las principales son: el control político de las poblaciones, el control económico de los recursos naturales de esos países y garantizar las sobreganancias de las multinacionales que deben operar con total *libertad de mercado* en estos territorios controlados.

Por otro lado, la conversión del cono sur sudamericano en la *república unida de la soja*⁵, no es ni casual ni espontánea. Es un proceso que viene siendo preparado desde hace tiempo por estrategias de la geopolítica norteamericana, quienes asignaron a nuestra región geográfica el rol de proveedora de materias primas de origen agropecuario, principalmente de soja, pero también de carne, caña de azúcar y otros pocos productos, además como es sabido, de la producción forestal, la minería y la extracción de recursos energéticos.

³ Documento de Santa Fe I, Tercera Parte. Las políticas económicas y sociales. A. Energía

⁴ Buena parte de lo concerniente a cuestiones agrarias y libre comercio ya habían sido acordadas entre EEUU y los países latinoamericanos en la *Alianza para el Progreso*, cuyo lanzamiento tuvo lugar en Punta del Este en agosto de 1961, como una reacción del gobierno de Kennedy a la revolución cubana. En sus documentos se encuentra que “Las principales medidas eran una reforma agraria en función de mejorar la productividad agrícola, libre comercio entre los países latinoamericanos, modernización de la infraestructura de comunicaciones, reforma de los sistemas de impuestos...”

⁵ Esta expresión hace referencia a un tríptico publicitario de la multinacional Syngenta aparecido hace unos años.

La creciente agresión imperial en el campo alimentario se manifiesta de múltiples maneras, entre las que se pueden mencionar: el cambio de la legislación para permitir –entre otras cosas– la represión a los campesinos organizados que defienden su acceso a la tierra (convertirlos de productores que son de alimentos, a consumidores); disciplinamiento fiscal, que reduce el gasto o inversión social especialmente dirigido a los sectores rurales; una reforma del sistema tributario tirando el bulto de la recaudación a los consumidores, vía IVA, y reduciendo la carga a empresas y personas de altos ingresos (o impidiendo la aplicación del IRP); liberalización de las tasas de interés que entre otros, tiene el efecto de convertir en inaccesible el crédito formal a pequeños productores que deben caer así, o en manos de usureros o de financieras privadas; mantener una tasa de cambio “competitiva” que estimule las exportaciones de bienes primarios que son los únicos que exporta un país como el nuestro; la liberalización del comercio internacional⁶, que opera en la misma dirección anterior o sea propiciando que la exportación sea un negocio rentable; modificación de la legislación que facilite la radicación de inversiones privadas directas extranjeras, inversiones que en un país de alta corrupción como el nuestro, tienden a radicarse en el negocio inmobiliario rural, forzando a programas de privatización de todas aquellas instituciones y empresas del Estado que son económicamente competitivas (como el caso de puertos, estructura vial y otros); leyes referidas a los derechos de propiedad; patentes, regalías, etc.

Algunas de estas medidas (y por supuesto, muchas más que no se mencionan ahora) empezaron a aplicarse ya hace casi 40 años⁷, pero la mayoría de ellas y de forma masiva se aplicaron luego del golpe de Estado de Rodríguez (1989), quien de hecho, tuvo el apoyo de la embajada norteamericana para realizarlo, con la condición de que aplique el recetario neoliberal en el país. Como puede apreciarse, las medidas aludidas tienen un impacto general sobre la dependencia que el Paraguay acepta asumir, entre ellas la dependencia alimentaria.

⁶ Que como lo apunta Sostoa en su artículo en este libro, opera: “mediante la reducción de las tarifas arancelarias y abolición de trabas existentes a la importación”.

⁷ Con la inserción del país al mercado internacional con el algodón y la soja a comienzos de la década de los 70s.

1. Breve mención al proceso de territorialización e inserción paraguaya a la globalización alimentaria

La fuerte inmigración de brasileños al país a partir de la segunda mitad de los años sesenta, propiciada por varios factores (geopolíticos y económicos principalmente que no viene al caso mencionar ahora), introdujeron de manera estructurada la agricultura capitalista en el país⁸. Stroessner, obediente a las sugerencias de la embajada norteamericana había firmado la carta de Punta del Este y admiraba las innovaciones tecnológicas de la “revolución verde”⁹. El ingreso de estos *farmers*, muchos de ellos de origen alemán (como él), trajeron máquinas agrícolas, nuevas técnicas de cultivo, implantaron la soja (por aquel entonces todavía convencional) y difundieron la agricultura empresarial sobre tierras originalmente asignadas a la reforma agraria, como la inmensa colonia de Minga Guazú en Alto Paraná. Pocos años después se firmaría el Tratado de Itaipú (1973) cuyas obras se inician en enero de 1975, obras que requirieron grandes cantidades de trabajadores de la construcción, en su mayoría jóvenes no calificados provenientes casi todos ellos de fincas campesinas, lo cual implicó un importante vaciamiento de mano de obra en edad activa del campesinado.

El *crack* petrolero de 1973 implicó un aumento explosivo del precio del algodón por parte de las empresas textiles mundiales lo cual repercutió inmediatamente en el país y principalmente en el campesinado; se instala el monocultivo de algodón de base campesina y el uso indiscriminado de agrotóxicos por parte de estas familias, con sustitución de las mejores parcelas de la finca familiar de cultivos alimentarios, por el cultivo de la fibra.

Coincidentemente, en 1974 la entonces Comunidad Económica Europea suspende las importaciones de carne de países sudamericanos y anuncia que importará proteínas vegetales (soja)

⁸ Se habían dado ya experiencias de agricultura mecanizada anteriormente pero estaban restringidas a territorios acotados y grupos de inmigrantes específicos. Ver Palau y Heikel (1987).

⁹ Incluso antes de su asunción, ya en 1952 se había concretado un convenio con el Gobierno de los EEUU por el cual la dirección, administración y operación del Servicio de Extensión Agrícola Ganadera quedaba a cargo del Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola (STICA). Estigarribia, Juan Carlos (s/f) *La extensión rural en el Paraguay*. En: <http://archivo.abc.com.py/suplementos/rural/articulos.php?pid=287466>

en vez de las animales. Esto dispara el precio internacional de dicha oleaginosa, cuyo cultivo ya venía expandiéndose en países de la región, principalmente en el Brasil.

Para esa época la compra de tierras por parte de empresas extranjeras ya estaba en auge, venían bajo de la forma de inversiones privadas directas extranjeras¹⁰. Esa ocupación empresarial del territorio elevó rápidamente el precio de las tierras, situación aprovechada por funcionarios del IBR, caudillos políticos, militares y cuadros policiales, para obtener importantes lucros ilícitos oficiando de intermediarios para el traspaso de tierras públicas a personas y empresas mayoritariamente extranjeras. Para mediados de los ochenta, la frontera agrícola estaba cerrada: no quedaban tierras fiscales y menos aún en la zona agrícola más rica de la Región Oriental. Obviamente el campesinado fue quedando acorralado. Las primeras ocupaciones masivas de tierra, no es casual que se den en Alto Paraná ya en 1982 (Tavapy I y Malvinas).

La conjunción de estos factores: inicio de la implantación de monocultivos agrícolas, mecanización empresarial de la agricultura, descampesinización, encarecimiento de las tierras, cierre de la frontera agrícola, inserción desventajosa del campesinado al mercado, ingreso de capitales e inversiones por Itaipú, urbanización tardía sin industrialización y otros factores vinculados, irían a afectar decididamente los patrones de alimentación de la población y la soberanía alimentaria misma del país.

Lo que pasa durante ese período que va de mediados de los setenta hasta el golpe de 1989, es un anticipo de lo que vendría a acelerarse con los gobiernos desde Rodríguez hasta Lugo. Se da un paulatino desmantelamiento de los escasísimos apoyos con que podría haber contado el campesinado, y la inundación del campo con “proyectos rurales de desarrollo” financiados principalmente por el BID, el Banco Mundial y sostenido por otras tantas agencias de desarrollo tipo JICA, GTZ, etcétera (López, 1996). Es en la agricultura y en el sistema alimentario nacional donde se aplica más tempranamente el recetario neoliberal.

¹⁰ Empresas como Agropeco, Gulf and Western, Favero y muchas otras.

Haciendo un recuento rápido de la forma como el país fue “globalizándose” y pasando a formar parte del territorio alimentario imperial durante los últimos veinte años, puede constatarse que durante el gobierno de Andrés Rodríguez se liberó la tasa de interés bancario; se redujo sustancialmente el encaje legal a los bancos; se liberó el tipo de cambio y se iniciaron las primeras gestiones para la privatización de las empresas públicas; en materia específicamente agraria, se eliminaron los precios preferenciales para la fibra de algodón, lo que –junto con otros factores– determinó la muerte del algodón como opción campesina para subvenir sus necesidades de dinero en efectivo y en consecuencia para su sobrevivencia¹¹.

Con Wasmosy vino la privatización que resultó altamente lesiva para los intereses nacionales y se terminaron de rematar los silos del MAG, que hasta entonces eran una opción campesina para la espera de mejores precios de algunas cosechas. La sustitución de la semilla Reba P279 de algodón adaptada a suelos locales, fue también sustituida por la Delta Pine, que terminó de arruinar el negocio algodonero para la economía campesina.

Durante la administración de Duarte Frutos se da la reducción del Impuesto a la Renta Empresarial del 30% al 10% mediante la promulgación de la Ley de Reordenamiento y Adecuación Fiscal; se elimina el impuesto sobre Actos y Documentos del 12% para la importación de insumos agrícolas, permitiendo a las transnacionales del agronegocio aumentar sus ganancias; y se agudiza la ausencia del Estado con programas de asistencia técnica, financiera, de mercadeo y social. La corrupción que se aceleró desde Wasmosy, asume características endémicas con González Macchi y domina todo el período Duarte Frutos, que permite a las corporaciones del agronegocio y a los gremios sojero y cárnico –con coimas o comisiones– adueñarse prácticamente de la institucionalidad agraria. De hecho, todos los ministros de agricultura que desfilaron en esos veinte años no eran sino agentes de los intereses de la soja y la carne y profundamente anticampesinos.

¹¹ De hecho, la demanda de la resurrección del algodón como alternativa productiva para el campesinado, sigue siendo la principal de la Federación Nacional Campesina (FNC).

Con Lugo las cosas no sólo no cambian sino que la inserción del país en el imperial proceso de globalización alimentaria adquiere nuevos ímpetus, ahora con el aura de procederse democráticamente en un gobierno de “centro-izquierda”. El ridículamente bajo IMAGRO (Impuesto a la Renta a las Actividades Agropecuarias) se mantiene; se desfinancia al INDERT cuando éste está bajo la presidencia de Alderete; el ministro Borda, a cuyo cargo está la Dirección de Catastro, se niega a impulsar la realización de un catastro nacional, porque pondrá en evidencia a los latifundios y a las multinacionales que se dedican al agronegocio; los intentos de reforma agraria son sistemáticamente diluidos de diferentes maneras pero principalmente con la profusa elaboración de planes y programas que no se ejecutan, en fin. Las medidas que se tomaron durante este gobierno, y sobre todo las que no se tomaron, aceleraron una creciente expulsión de campesinos de sus tierras y con ello una disminución de los productores de alimentos que ahora son consumidores (si pueden).

Entender la difícil situación alimentaria por la que atraviesa el país exige tener una noción aunque sea general del sistema de los agronegocios, esto es, cómo está estructurado el sistema. De una manera muy esquemática puede decirse, que es la estructura empresarial, corporativa, mayormente multinacional, que existe entre el productor y el consumidor. Un primer eslabón es el conglomerado formado por empresas que proveen *insumos* a la producción agropecuaria (semillas y material genético en general, fertilizantes, biocidas¹², maquinarias, combustibles¹³, bancos y financieras, y otros). Este sector de los agronegocios está notablemente concentrado en pocas corporaciones multinacionales.

Un segundo eslabón está formado por empresas que se dedican a la exportación de las materias primas. En el Paraguay la presencia de éstas es prácticamente monopólica (Cargill, ADM, Bunge y Dreyfus controlan el 85% de la soja exportada¹⁴).

¹² En agrotóxicos, diez empresas transnacionales realizan el 84 % de las ventas **globales**. Son: Bayer, Syngenta, BASF, Dow, Monsanto, Dupont, Koor, Sumitomo, Nufarm y Arista, en: <http://www.aporrea.org/tecno/a21553.html>

¹³ Téngase presente que el 17% del petróleo que se bombea diariamente en el planeta es utilizado por la agricultura, en la producción, el acopio, el procesamiento y la distribución de alimentos.

¹⁴ Otro tanto ocurre con la carne, el azúcar, el sésamo y en su momento, el algodón. El comercio exterior de exportación de materias primas y alimentos está casi totalmente desnacionalizado.

El tercer eslabón –siempre de una manera quizás excesivamente esquemática– es el constituido por las empresas propiamente procesadoras de alimentos y bebidas, que procesan un altísimo porcentaje de lo que se consume en el planeta (Unilever, Nestlé, Danone, Grupo Altria (Kraft y Philip Morris), ADM, Pepsico, Tyson Food, Coca Cola)

Finalmente, el último eslabón antes que el alimento llegue al consumidor está formado por las multinacionales vinculadas a la distribución (mayorista y minorista) de alimentos (entre las que se encuentran Wal Mart¹⁵, Carrefour, Tesco, Kroger, Royal Ahold y Costco)¹⁶. Las principales cadenas de supermercados en el Paraguay se encuentran en tratativas con algunas de las citadas más arriba y probablemente serán adquiridas por ellas.

Lo descrito hasta acá es lo que podría llamarse el “núcleo duro” del agronegocio, que no explica aún por sí solo la importancia e influencia que este sector corporativo multinacional tiene. Resulta que estos sectores económicos globalizados tienen tanto poder económico, que puede considerarse con toda propiedad, que detentan el poder mundial. Con ello dominan gobiernos y – asociados a las burguesías de los países en los que operan– los resortes del poder político, judicial, mediático, etc.

Al tratar de conocer el ámbito de influencia del agronegocio es preciso entender que sus aliados locales son a su vez sectores e instituciones que en el caso paraguayo, pueden –de manera incompleta– ser enumerados en los siguientes:

- *Los actores gubernamentales y políticos.* Antes que nada el Ejecutivo mismo, que recibe una fuerte presión de las embajadas de países hegemónicos; el MAG y sus dependencias técnicas, el MIC, INDERT, INCOOP, Ministerio Público, Poder Judicial, Ministerio del Interior. Pueden

¹⁵ La empresa más grande del mundo sigue siendo Wal-Mart, cuyo volumen de ventas es **mayor que el producto bruto interno de Noruega, Arabia Saudita y Austria**. Wal-Mart es la vigésima economía de planeta (nótese que dice economía, no multinacional), en: <http://www.aporrea.org/tecno/a21553.html>

¹⁶ Actualmente operan cinco cadenas multinacionales en América latina: Makro de Holanda, Carrefour y Casino de Francia, Wal Mart de Estados Unidos y Cencosud de Chile -con ventas anuales de 100.000 millones de dólares en los 13 países donde actúan, en: <http://www.suite101.net/content/hipermercados-la-evolucion-de-un-sistema-de-compras-a21081>

incluirse acá también las políticas y proyectos gubernamentales orientados a la promoción de exportaciones de materias primas; los organismos y acuerdos internacionales de los que participa el país y condicionan el funcionamiento del gobierno (Protocolo de Kyoto, OLADE, IICA, FAO y varios otros); los eventos, seminarios y otros en los que la presencia gubernamental es notoria (Encuentros de la Mesa Redonda sobre Soja Sustentable, Seminarios internacionales sobre biocombustibles y otros).

- *Los actores financieros multilaterales y nacionales* que condicionan fuertemente la disponibilidad de recursos por parte del gobierno para ejecutar sus políticas (Banco Mundial, BID, Fonplata, banca privada multinacional, banca pública, financieras y otros) y que actúan sólo y exclusivamente en respaldo del modelo económico imperante y siguiendo pautas dictadas por los centros de poder mundiales.
- *Actores corporativos nacionales*, entre los que se incluyen las cámaras patronales principalmente vinculadas a la importación de maquinaria agrícola, cooperativas de grandes productores (Fecoprod, Colonias Unidas, Neuland), gremios empresariales del agro (UGP, Capeco, ARP, UIP, Feprinco y otros varios).
- *Productores propiamente tales*, unos siete mil entre medianos y grandes.
- *Empresas procesadoras de alimentos y bebidas vinculadas a multinacionales* (Coca Cola, MHP y varias otras).
- *La prensa empresarial* estrechamente vinculada ideológica, política y económicamente a los intereses del agronegocio.

Obviamente faltan muchos otros actores para dar un panorama completo, pero la enumeración anterior es suficiente para reconocer el poder de los factores que actúan sobre el modelo y sobre la situación alimentaria que forma parte medular del modelo que se aplica en el país.

¹⁷La información que se presenta releva información periodística sistematizada por una base de datos de lo que sería un observatorio de soberanía alimentaria que mantiene BASE IS y que se refiere al año 2010.

2. La forma en que se expresa la creciente dependencia alimentaria

En este apartado se retoma el esquema del agronegocio mencionado más arriba sólo con el propósito de organizar la forma como este sistema está operando en el país¹⁷. Vale la pena reiterar que el propósito final es llegar al control de las diversas etapas del proceso de producción y distribución de alimentos.

2.1 La situación de los productores campesinos de alimentos

Lo observado durante el último año no presenta diferencia alguna con lo que ha sido la constante durante las últimas dos décadas. Se trata de un bien armado esquema para inviabilizar la economía campesina a través de diferentes mecanismos.

El primero de ellos es el de deteriorar paulatina y sostenidamente los precios relativos de intercambio pagados al productor campesino. Mientras los precios de insumos y consumo básicos que deben ser adquiridos por el productor y sus familias aumentan, los precios pagados en finca por su producción caen en términos relativos y en algunos casos, nominales. Esto se ha podido observar con claridad en los casos del algodón, el sésamo, la caña de azúcar, las frutas, el tomate y hasta en la leche de los pequeños tamberos, sector este último, que está siendo absorbido por productores mayores y los precios controlados por tres o cuatro grandes procesadoras que van dirigiendo los precios al consumidor. Aparentemente esta tendencia no se está dando sólo en el país sino también en otros países de la región¹⁸.

Un segundo mecanismo y que sirve de regulador de los precios pagados al productor, es el contrabando de una gran cantidad de productos generados en la finca campesina. Como se sabe, el contrabando está manejado por autoridades, grandes empresarios evasores e intermediarios de todo tipo, normalmente al servicio

¹⁸ Protestas del sector lechero en Bogotá, Colombia, contra el Tratado de Libre Comercio y prohibición de vender leche cruda, en: <http://www.telesurtv.net/secciones/noticias/90006-NN/sector-productivo-lechero-protesta-en-colombia-contra-tlc-y-restricciones-de-venta/>

de los intereses de grandes comerciantes e incluso industriales del ramo¹⁹.

Otro factor no menos importante es la barrera que se puso a la implementación de la reforma agraria en el país (responsabilidad que por cierto no recae exclusivamente en el gobierno actual) y a la forma que siguió adoptando la “ayuda” oficial al sector campesino. Esta ayuda consistió básicamente en una asistencia pulverizada (unas ovejas en Concepción, algunas azadas y machetes para tantos productores en Caazapá, semillas para familias en Caaguazú, etc.) a través de programas que actúan de manera descoordinada y más con la lógica de fondos de inversión focalizados a través de proyectos de la “cooperación” internacional, cuando no desde una perspectiva rubrista ya de pasada. Los casos del PRONAF (Programa Nacional de Ayuda Familiar) y del proyecto *Paraguay Rural*, son un típico ejemplo de esta perspectiva asistencialista al pequeño campesinado que no hace sino seguir considerando a estos productores de alimentos como sujetos de la beneficencia gubernamental. Esto no ocurre en el caso de productores medianos y grandes, quienes sí reciben un apoyo sostenido, como es el caso de los productores de Tung, por citar solo uno, que recibieron Gs. 1.000 millones del MAG para el mejoramiento de las nueve mil has de la oleaginosa que se encuentran en producción.

Al respecto vale la pena citar al IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura): *El Paraguay es un territorio libre, donde han arribado numerosos grupos humanos a hacer lo que quieren, sin orden y sin que nadie los haya convocado nunca a participar del diseño y construcción de una visión de país productivo de largo plazo (sostenible), expresa el tercer documento del IICA (2010).*

Si a estos factores de carácter económico/productivos se le agrega la persecución policial, de la fiscalía y judicial, a la dirigencia de las organizaciones campesinas intimidando a las familias de productores que pretenden organizarse, se obtiene apenas una pálida imagen de la ofensiva gubernamental y del agronegocio

¹⁹Como ha sido el caso de la introducción de azúcar en bolsas “blancas” etiquetadas posteriormente por alguno de los importantes ingenios azucareros del país, situación que obviamente repercute tanto en el precio al consumidor como en el pagado en finca, al pequeño productor cañero.

contra este –hasta ahora aún– amplio sector de productores de alimentos.

Las reacciones campesinas han sido puntuales, escasas y descoordinadas, aunque debe destacarse la acción de la CONAMURI²⁰ en defensa de las semillas nativas, su campaña en contra de la introducción del maíz transgénico de la Monsanto, y el crecimiento de las ferias campesinas que se expanden en los pueblos del interior.

2.2 La provisión de insumos para la producción agroalimentaria

La agricultura de exportación controlada por el agronegocio es altamente intensiva en el uso de insumos importados (combustibles, maquinarias, fertilizantes, biocidas, semillas modificadas).

Combustibles. Estimaciones de diversas fuentes a nivel global sostienen que entre el 17% y 19% del petróleo que se bombea en el planeta diariamente, es utilizado por la agricultura para la producción de alimentos. En el caso paraguayo lo que se observa es que del total de U\$ 9.400 millones de importaciones del año 2010, no menos de U\$ 900 millones corresponde a combustibles varios, la mayor parte diesel, que como se sabe, es principalmente consumido para actividades agropecuarias.

En lo que respecta a *maquinarias agrícolas* y tomando sólo información fragmentaria (referida a la importación de tractores y cosechadoras, excluyendo sus implementos), los datos son reveladores: entre 2009 y 2010 se dio un aumento de 131% y 125% respectivamente²¹. Si uno observa la evolución del crecimiento de las exportaciones e importaciones observa en efecto que el aumento de las exportaciones de soja está estrechamente vinculado al aumento mucho más acelerado de la importación de combustibles, lubricantes y maquinarias agrícolas, lo cual puesto

²⁰ Coordinadora Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas.

²¹ En cuanto a las maquinarias agrícolas, la importación de tractores nuevos ha registrado un incremento del 131% respecto al 2009, llegando a 1.854 unidades. Mientras que las cosechadoras nuevas registran un aumento del 125%, totalizando 435 unidades, en: <http://www.cadam.com.py/noticia.php?id=35>. Otra fuente <http://www.cip.org.py/nuevos/pre-com-extene-2011.pdf> informa que del total de importaciones del país en 2010, el 17,95% correspondió a combustibles y lubricantes.

en términos técnicos, implica un deterioro sostenido de los términos de intercambio en el comercio exterior del país.

Las empresas que dominan la importación de *agroquímicos* son: ADM (que durante 2010 tuvo un conflicto con SENAVE por utilizar agroquímicos no registrados); Agrofertil, distribuidora local de Monsanto, así como Dekalpar; Agrotec, que distribuye productos de Bayer, Pioneer y Bunge; Agrosan nombre local de Syngenta²²; la Cargill y la Bayer por su propia cuenta, así como la Dow Agrosciences Py. En total importaron el año pasado por valor (registrado) de U\$ 365.6 millones; un 13.4% más que el año anterior. A esto hay que agregarle los agrotóxicos introducidos de contrabando de origen brasileño (la Fiscalía intervino en marzo un depósito con productos de la marca Calfiller, brasileña, con productos de contrabando), y de origen chino.

Pero el control que estas empresas vinculadas al agronegocio ejercen sobre el uso de estos productos con sus ruines consecuencias para la población y el ecosistema son múltiples; durante todo el año se denunciaron verdaderos desastres ambientales en varias zonas del país, incluso se dieron los primeros casos del síndrome de Guillain-Barré en pobladores de Concepción, directamente vinculados a la exposición a agroquímicos. Hasta la misma Cámara Exportadora de Sésamo recibió el rechazo de importadores japoneses por la fuerte presencia de agroquímicos en las partidas.

Pero quizás donde pudo evidenciarse con más nitidez el poder político y económico de los peones del agronegocio (instituciones como la UGP, diarios como abc color y otros) es en la enorme presión que se ejerció contra Miguel Lovera (Presidente del SENAVE) desde el mismo momento en que fue nombrado. El primer episodio giró alrededor de la reglamentación de la ley 3742/09 que había sido elaborada a gusto y paladar de los barones de la soja. De hecho, todo el SENAVE (Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas) no era más que una oficina de la

²² La compañía Syngenta, dedicada a la "protección" (comillas nuestras) de cultivos, investigación y otras actividades relacionadas con el agro, adquirió la marca Agrosan, encargada de comercializar defensivos agrícolas. Así lo anunció Juan José Petignat, director para Paraguay, Uruguay y Bolivia de la firma. La transacción fue por U\$ 120 millones. <http://www.lanacion.com.py/articulo.php?multinacional-syngenta-adquiere-agrosan-en-mas-de-&edicion=2&sec=2&art=7013>

UGP; los intentos de Lovera de hacer cumplir la legislación vigente siguen molestando a los peones.

Con respecto al uso de *semillas genéticamente modificadas* puede decirse que los que dictan la política en el país son J.J. Petignat y Hugo Campos, directores para Paraguay de Syngenta y Monsanto respectivamente. El control de estas dos empresas a través de sus personeros domésticos (sojeros y la prensa), se expresa en la facilidad con que se imponen sus normativas en ministerios, funcionarios y en general en los tomadores de decisiones públicas. Por poner un solo ejemplo, el CRIA, otrora centro modelo de investigación y desarrollo agropecuario, está hoy al servicio de aquellas dos empresas para desarrollar variedades locales de semillas OGM.

Otro episodio anecdótico que muestra el poder de estas empresas se dio cuando el director del SENAVE destruyó 44 has de maíz transgénico, semillas que no están permitidas en el país, ni siquiera para experimentación. La reacción de los “productores” fue tal que tuvo que intervenir el propio Ministro del Interior pidiendo a Lovera (director del SENAVE) que no continúe con los procedimientos ya que podría generarse un conflicto social. Esto es, el ministro del interior pide que se siga infringiendo la ley.

Otra muestra del poder de las multinacionales de semillas transgénicas fueron las declaraciones del Ministro de Agricultura, Enzo Cardozo, en la inauguración de la Expo 2010 (muestra anual de la oligarquía nacional en Roque Alonso). Ahí expresó textualmente “un equipo de juristas del MAG tiene ya casi delineado el camino administrativo para *sortear la barrera* que estableció la SEAM y que impide el inicio de los ensayos agronómicos con maíz transgénico”. Otro ministerio que está dispuesto a *sortear barreras* impuestas por la legislación nacional.

Finalmente en noviembre de 2010 el MAG saca la resolución 2128 por la cual se habilita la apertura a la investigación con transgénicos en parcelas agrícolas de instituciones públicas²³. Según la misma, la institución técnica capacitada es la Comisión Nacional de

²³ En realidad fueron cuatro resoluciones que benefician a Agrotec, Dow Agroscience Paraguay, Monsanto y Syngenta Crop Protection, a iniciar los procedimientos legales para cinco variedades de maíz transgénico. Los ensayos se harán en el Centro Regional de Investigación Agrícola (CRIA) de Capitán Miranda que depende del IPTA (Instituto Paraguayo de Tecnología Agropecuaria).

Bioseguridad (Combio), “que se encargará de la elaboración del protocolo del ensayo regulado, previendo la evaluación del evento, las medidas de bioseguridad y las fiscalizaciones desde la resiembra hasta la poscosecha”. La Combio está desde luego integrada mayoritariamente por representantes del empresariado sojero. Debe destacarse que tanto la oficina local de la FAO como del IICA, han realizado durante todos estos años una desembozada campaña a favor de los OGM.

Consideramos innecesario mencionar acá las acciones de Monsanto y Syngenta en el país. Para información estadística y análisis pertinentes recomendamos la publicación de Rojas (2009).

2.3 La agroexportación

La cifra de 5.6 millones de toneladas exportadas en el 2010 representa la cifra más alta alcanzada hasta ahora por el sector sojero. Son sólo cinco empresas las que concentran la casi totalidad de dichas exportaciones. Entre las cinco (Cargill, ADM, Bunge, Dreyfus y Noble) exportaron en 2010 U\$ 1.940 millones. Ese año las exportaciones totales del país representaron U\$ 4.535.1 millones, o sea, sólo cinco empresas exportaron el 43% del total nacional. Con las exportaciones de carne pasa algo similar; los ingresos representan el 20.3% (U\$ 919 millones) de las exportaciones totales y cinco empresas representan más del 60% de lo exportado por el sector. Esto muestra el grado de control que tienen no más de diez grandes agroexportadoras (y algunas de ellas procesadoras) multinacionales de alimentos o materias primas para la producción de alimentos, las cuales controlan casi dos tercios de las exportaciones totales del país.

La tendencia es que este proceso se profundizará durante los próximos años dadas las inversiones que estas empresas se encuentran realizando en el país. ADM, Dreyfus, Cargill y Monsanto han anunciado durante los últimos meses, importantes inversiones en la ampliación de sus plantas, algunas de las cuales incorporarán procesadoras de aceite de soja. Mientras tanto, los productores campesinos de alimentos locales siguen siendo expulsados de sus tierras a través de diversos mecanismos.

2.4 Las empresas procesadoras de alimentos

Tomando datos de Rojas (2009) existen “cinco empresas que representan a cuatro corporaciones transnacionales en el país...Tres empresas realizan procesos de industrialización (Cargill, Contiparaguay y Parmalat). Otras dos, Nestlé y Unilever realizan la industrialización en sus filiales de otros países y en Paraguay sólo importan sus productos y los distribuyen a los establecimientos comerciales, en vista que Contiparaguay es de su propiedad”.

Es inusitado el interés de instalarse en el país de empresas procesadoras de alimentos, la mayoría de ellas para la producción acá y exportación de su producción, aunque buena parte de dichas empresas, aprovechándose de los bajos precios de la tierra, bajos salarios y abundancia de materias primas, orientan parte de su producción al mercado interno. Haciendo un recuento incompleto de ese interés, enumeramos un listado de empresas extranjeras y multinacionales que –durante 2010– anunciaron su presencia en el país:

- El grupo holandés Van Luin Food Group, procesa, empaca y distribuye carne de especies bovinas, porcinas, aves y pescados, además de elaborar productos vegetales y otros. Ya funciona en Brasil.
- WS Lloyd: compañía inglesa especializada en aceites vegetales para la industria. Va a dedicarse a la exportación de aceite de ricino.
- Pepsico vuelve al país con el Grupo Vierci. Durante un tiempo mantuvo una disputa con el grupo Riquelme que no quiso vender la marca Niko. Productos de Pepsico y existentes o a lanzarse en el país son: Lay's, Doritos, Cheetos, Quaker, Twistos y Toddy. Sus distribuidoras: Codisa, Edesa y Nicovinos.
- Timac Agroparaguay (del grupo Roullier) francés, rubro agropecuario y agroalimentario.
- Se firmó una “alianza estratégica de la firma nacional NL Stevia y la multinacional Cargill”, que apunta directamente al mejoramiento genético de la hoja de stevia.
- Marflig, empresa brasileña productora de carne procesada. Sus productos incluyen carne vacuna cocinada, embutidos, picadillo y otro tipo de alimentos vegetales congelados, carne enlatada, pescado y platos rápidos.
- Rici-Chem Productos Químicos Ltda y Proquinor. Instalarán plantas industriales para la fabricación de aceite de ricino.
- La cadena Pizza Hut duplicará sus locales para inicios de 2012.

- La empresa española Alimentos Congelados Carrascal SA, está interesada en producir helados a base de ka'a he'e en Europa. Directivos de la empresa se reunieron con representantes de la firma local NL Stevia. Llevaron un volumen de steviol glucósido para experimentar, esperando la habilitación oficial en Europa.
- La empresa transnacional canadiense GLG Life Tech Corporation, se instala en el país para el desarrollo de variedades de ka'a he'ê.
- La empresa transnacional Pure Circle ya lleva invertido en el país más de 10 millones de dólares en el desarrollo del ka'a he'ê.
- Sustentare de Brasil, instalará una planta procesadora de alimentos deshidratados, tanto de hortalizas como de frutas. En el Brasil es una de las mayores empresas de distribución de meriendas escolares.

La información disponible muestra un rápido proceso de desnacionalización del sector procesador de alimentos en el país.

2.5 La distribución minorista de alimentos

*Supermercados*²⁴

La forma más explícita de pérdida de la soberanía alimentaria del país es el creciente control de los súper e hiper mercados en la oferta minorista de alimentos. En el Paraguay, la tendencia es de que las grandes cadenas existentes se fusionen o hagan *joint ventures* con cadenas multinacionales²⁵. No obstante, según datos de la consultora multinacional CCR “En toda la región, Paraguay tiene la menor penetración de los súper en el mercado, ya que atienden solo un 12% a nivel general y 30% en Gran Asunción y área metropolitana”²⁶.

Debido precisamente a este –hasta ahora– bajo nivel de penetración, el crecimiento durante los últimos años ha sido verdaderamente rápido. Según Salemma, presidente de la Cámara Paraguaya de Supermercados (Capasu), en 2011 está prevista la

²⁴ “Hoy, siete empresas en el Estado español controlan el 75% de la distribución de los alimentos. Y esta tendencia va a más. De tal manera que el consumidor cada vez tiene menos puertas de acceso a la comida y lo mismo le pasa al productor a la hora de acceder al consumidor. Este monopolio otorga un control total a los supermercados a la hora de decidir sobre nuestra alimentación, el precio que pagamos por lo que comemos y cómo ha sido elaborado”. Esther Vivas: <http://alainet.org/active/44019>

²⁵ Tal es el caso de Jumbo de Brasil que pertenece al grupo Cencosud.

²⁶ En Chile es del 65% y en Argentina y Brasil 45% y 46% respectivamente.

instalación de 12 nuevos supermercados con una inversión de U\$ 25 millones. Esto coincide con el anuncio de que productos de la cadena Jumbo de Brasil, incursionará en el mercado local durante 2011 con una línea de sus *snacks*. Los productos Jumbo son producidos por la cadena del mismo nombre, que a su vez forma parte de la cadena Cencosud, propietaria de varias otras cadenas en la región como los supermercados Disco y Super Vea. Esto es, poco a poco, las cadenas nacionales se van incorporando a cadenas regionales y posteriormente pasan a ser parte de cadenas globales de hiper y supermercados. Además de Cencosud, otras cadenas buscan instalarse en el país como Walmart Chile, el Grupo de Empresas D&S S.A., Fallabella y Ripley. Durante el año pasado se conocieron varias iniciativas (entre ellas la feria de CAPASU), que buscan que los Supermercados de Latinoamérica unifiquen criterios de gestión para lo cual darán fuerte impulso a la capacitación del personal.

En 2010 se registran (de manera incompleta) las siguientes aperturas:

- Colonias Unidas que invirtió U\$ 5 millones en un nuevo super.
- Ampliación de la cadena Stock del Grupo Vierci, con expansión a Ñemby, Villa Elisa y Mariano Roque Alonso. Va por 20 locales. Este grupo anuncia también la apertura de un “supermercado boutique” para consumidores *gourmets*.
- El super El Pueblo con un nuevo local en Lambaré.
- El Grupo Riquelme, dueño de la cadena Real, también se expande con cuatro nuevos supermercados.
- Ampliación del super Los Jardines de Luque
- Nuevo local del supermercado Luisito
- Reapertura del local del supermercado La Bomba

Las quejas con respecto al funcionamiento de estos establecimientos abundaron: venta de productos vencidos, quejas por el estado de los carritos, bolsas, trato del personal, y lo que es aún más grave, por el robo en las cajas con el lector óptico. Se reportó incluso la venta de suero en vez de leche en un Supermercado de Cnel. Oviedo.

Los efectos de la expansión de estos centros de venta ya son conocidos: los panaderos fueron muy afectados por la venta de pan en los súper a precios de dumping, la desaparición de almacenes y panaderías de barrio, la explotación de sus trabajadores con salarios por debajo del mínimo y extorsión en los horarios laborales, entre otras cosas.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la USAID está apoyando fuertemente la “supermercadización” del país con el programa “Tu producto al súper”, campaña orientada a proveedores minoristas de supermercados para “disciplinarlos” en técnicas de ventas a estos centros de compra. Este programa, que forma parte del proyecto “Paraguay Vende” se inició en agosto de 2003 y orienta a firmas privadas para “aumentar sus ventas y generar empleo”. Estimamos que no es casualidad esta iniciativa.

Los supermercados, a medida que dominan crecientes porciones de venta de alimentos, van constituyéndose en formadores de precios de los mismos, precios que van adaptándose a los precios internacionales y que contribuyen al encarecimiento de los productos finales. En el país no hay atisbos de que vayan a regularse dichos precios, o que al menos el gobierno intente intervenir en los precios de los bienes de la canasta básica.

La situación de los consumidores

La indefensión del consumidor ante este rápido proceso de concentración de los centros de venta minorista de alimentos es completa, ya que el propio Ministerio de Industria y Comercio se declara incompetente para intervenir en casos de abuso en el precio de venta de los productos. Además no existe una ley de competencia en el país que legalmente regule los abusos que se cometen –entre otras cosas– en esta materia. La falta de control sobre los precios a minoristas quedó de manifiesto con el caso de Casa Grutter²⁷. Al respecto se reproduce a continuación un artículo

²⁷ Ampliamente difundido por la prensa local. Una cita periodística explica con cierta claridad el núcleo del problema: “La mafia que envuelve a grandes cadenas de supermercados y a proveedores es tal que hasta se generan multas millonarias para los abastecedores, en caso de que se descubran negocios que venden a precios más bajos que los “sugeridos”. Así lo desnudaron los comerciantes de la zona de Garibaldi en un recorrido realizado ayer por La Nación en las cercanías del Puerto de Asunción. “Los grandes supermercados hacen su comparativo de precios y por la diferencia le hacen una boleta de crédito al proveedor. Por ejemplo, a mí me venden un vino a G. 12.000 y yo vendo a G. 12.500 y el supermercado vende a G. 15.000, entonces hacen la diferencia y le cobran los G. 2.500 al proveedor. Eso no es justo, porque no es que nos vendan más barato a nosotros, nos venden al mismo precio que a los supermercados”, señaló Denis Rodríguez, encargado de la casa comercial Na Kuka. Esta es la forma en que las grandes tiendas extorsionan a los proveedores y lo que ocasiona es que dejen de surtirle a los comercios minoristas-mayoristas que no respetan los precios establecidos por determinadas marcas. Varios de los locales consultados coincidieron en que así funciona “el negocio”. En Garibaldi poco o nada se respetan los precios sugeridos, pese a los riesgos que corren de ser desabastecidos. El motivo: los comercios viven en constante competencia con “el vecino” para no desaparecer y la consigna es vender siempre más barato, siempre que eso no represente vender bajo el costo, porque por lógica nadie quiere perder. (La Nación, 22 de abril 2010, 14).

no publicado, de Milena Pereira de BASE-IS al respecto.

Oligopolios y suba artificial de precios de alimentos

En abril de este año (2010), a partir de la publicación de un comunicado a la opinión pública emitido por la empresa mayorista-minorista Casa Grütter, se puso de manifiesto la marcada desprotección en la que se encuentran las pequeñas y medianas empresas, así como los consumidores/as en el país. Desde hace años, las cada vez más concentradas cadenas supermercadistas imponen la práctica ilegal de los “precios sugeridos”, lo que implica en muchos casos, provocar la suba artificial de precios de productos de la canasta familiar, entre ellos, alimentos. Esto fue confirmado por varios comerciantes de la zona de Garibaldi, del Mercado de Abasto y de pequeños y medianos supermercados, quienes denunciaron en medios de prensa las presiones y extorsiones similares que les afectaban.

Desde el 2003, el Parlamento Nacional bloquea la sanción de una Ley de Defensa de la Competencia o antimonopolio. Por su parte, el Ministerio de Industria y Comercio se autodeclaró impotente frente al pedido de intervención efectuado por los representantes de Casa Grütter y por las asociaciones de consumidores y amas de casa. En particular, el Viceministro de Comercio, Agustín Perdomo y el Director General de Defensa del Consumidor del MIC, Wilson Agüero sostuvieron que la inexistencia de una ley de defensa de la competencia les impedía actuar, lo cual carece de sustento atendiendo lo establecido en la CN y en la ley orgánica vigente del MIC. Lo que reviste mayor gravedad es la actuación posterior de estos funcionarios y del titular de dicha cartera de Estado, quienes no mostraron ningún tipo de iniciativa para lograr que el Congreso destrabe el proyecto de ley de defensa de la competencia que el Poder Ejecutivo vía MIC había presentado en el año 2003 y que fue paralizado en comisiones del Senado. Tampoco se pudo observar ningún intento de reglamentar las prácticas más lesivas vía Resolución o Decreto violándose de este modo la obligación de proteger los derechos a la alimentación adecuada y a la calidad de vida de la población, así como el principio de libre competencia previsto constitucionalmente.

La indefensión del consumidor en materia de precio de los alimentos aumentará considerablemente cuando empiece a

operar el Mercado de Abasto privado del Grupo Zucolillo²⁸ en Limpio, con 13 hectáreas y una inversión de entre U\$ 12 y U\$ 15 millones. De acuerdo a los operadores del Grupo “esta solución estratégica busca disminuir en gran medida el alto costo estructural de distribución de estos productos, recomponiendo los canales de distribución y fortaleciendo el último eslabón de la cadena de distribución, las despensas y los pequeños comercios, incorporar tecnología de punta para el proceso de comercialización, e incorporar modernas técnicas de marketing en la gestión y promoción del negocio”²⁹. Con más del doble de la extensión del actual Mercado de Abasto municipal, y la fortísima inversión a realizarse, el Grupo Zucolillo estará en condiciones de controlar prácticamente la totalidad de los precios de los productos alimenticios.

Como puede apreciarse, la cadena del agronegocio no deja resquicio por el que pueda lograrse una cierta autonomía en la producción y consumo de alimentos. Para este sistema, los pequeños productores de alimentos (indígenas y campesinos) deben ser considerados subversivos ya que subvierten el orden establecido por ellos. Los productores deben producir para el agronegocio y los consumidores deben consumir del agronegocio³⁰.

²⁸ Las principales actividades del Grupo tienen que ver con la venta de inmuebles, la importación, la construcción, las finanzas, el comercio, las telecomunicaciones, entre otras. Poseen cuantiosos inmuebles en Asunción, edificios, shopping centers, además de tierras en casi todos los Departamentos del país. Entre las empresas de Aldo Zucolillo, propietario de ABC Color, podemos mencionar: Inmobiliaria del Este (con 24 agencias en todo el país, probablemente la más grande inmobiliaria del Paraguay); Financiera Atlas (hoy convertida en Banco Atlas, que recientemente absorbió al Banco Integración por U\$ 25 millones); Constructora Atlas (con por lo menos 15 torres construidas en Asunción y más en otras ciudades del país); Nueva Americana (centro comercial); Shopping Mariscal López (uno de los dos shopping mall más grandes de Asunción); acciones en Núcleo Personal (la segunda de las cuatro operadoras de telefonía celular en cuanto a usuarios); acciones en Tapé Ruvichá (representante de Ford y New Holland); Tabacalera Pety; Editorial Gráfica Mercurio. Segovia, Diego (2009) “Medios de comunicación y agronegocio” (Rojas, 2009). A esta lista hay que agregar la construcción de un segundo hotel de la cadena Sheraton, el hotel Four Points y la construcción en la ex fábrica de Martel de un centro gastronómico.

²⁹ <http://www.ultimahora.com/notas/328484-El-mercado-de-abasto-privado-de-Limpio-tendra-784-locales>

³⁰ Dice al respecto Sebastián Pinheiro: “el que come sin pasar por la caja del supermercado es un subversivo”.

3. Tendencias y consecuencias

De acuerdo a la visión parcial e incompleta de la forma como la fase neoliberal del capitalismo avanza en el sector alimentario (a nivel global y) en el país, pueden extraerse las siguientes tendencias:

las empresas multinacionales proveedoras de insumos, principalmente las de semillas modificadas, herbicidas y pesticidas, combustibles y maquinaria agrícola, seguirán definiendo la política agraria del país, aumentando la producción de materias primas para la exportación y reduciendo la producción alimentaria para el mercado interno:

- el control del comercio exterior paraguayo, tanto por los aranceles pagados por la importación, como por el control logístico que tienen las empresas multinacionales dedicadas a la agroexportación y los frigoríficos, aumentará hasta el punto que las oficinas gubernamentales del sector sólo serán facilitadoras de las transacciones internacionales que se efectúen³¹.
- irán desapareciendo paulatinamente las empresas de capital nacional dedicadas al procesamiento de alimentos y bebidas y convirtiéndose en filiales de grandes empresas extranjeras o directamente siendo absorbidas por ellas, especialmente empresas procesadoras nacionales que todavía mantienen un mercado rentable.
- las ventas minoristas de alimentos seguirán concentrándose en súper e hipermercados que tienen sus propios centros de distribución y mercados de recepción de la producción de pequeños productores, constituyéndose cada vez más en formadores de precios de los alimentos de primera necesidad.
- a nivel global el sostenido aumento del precio del petróleo y sus derivados repercutirá directamente en los precios de alimentos, tanto a nivel nacional como internacional.
- la paulatina desaparición del campesinado en el país,

³¹ En la gran mayoría de los casos entre empresas para eludir impuestos, como ya ocurre en otros países de la región. <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-163287-2011-03-01.html><http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-163287-2011-03-01.html> y en especial: <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-163185-2011-02-28.html>

redundará en una creciente reducción de la oferta interna de alimentos, aumentando la ya importante pérdida de soberanía alimentaria.

- el aumento de la pobreza extrema será una consecuencia inevitable de lo anterior lo que puede presumirse aumentará el nivel de descontento y conflictividad social con el consiguiente aumento de la represión por parte de las “fuerzas del orden”. La delincuencia puede llegar a alcanzar niveles hasta ahora insospechados.
- la diminuta clase media paraguaya muy probablemente seguirá reduciéndose.
- el control soberano de la poca riqueza nacional en recursos naturales que queda, pasará a manos de agentes económicos extranjeros o multinacionales.

Bibliografía

Estigarribia, Juan Carlos (s/f) *La extensión rural en el Paraguay*, en:<http://archivo.abc.com.py/suplementos/rural/articulos.php?pid=287466>

IICA (2010) *Situación y perspectiva del sector agrorural paraguayo 2009* (Asunción)

López B., Teresa (1996) *Proyectos de desarrollo rural apoyados por la cooperación internacional en Paraguay 1985-1995* (Asunción: BASE Investigaciones Sociales) Documento de Trabajo No. 79.

Palau, T. y M.V. Heikel (1987) *Los campesinos, el Estado y las empresas en la frontera agrícola* (Asunción: BASE/PISPAL)

Rojas, Luis (2009) *Actores del agronegocio en Paraguay* (Asunción: BASE Investigaciones Sociales/Diakonía)

La mafia financiera o el rostro del crimen organizado

*Idilio Méndez Grimaldi**

Desde que se inició el neoliberalismo en Paraguay, especialmente en el sector financiero, nuestro país fue saqueado impunemente hasta el presente. No ha habido castigo para los responsables de tantos crímenes contra la Patria, y en la actualidad, ante tanta impunidad, de nuevo afloran bajo el gobierno de Fernando Lugo claras intenciones neoliberales, como la concesión de rutas, aeropuertos y hasta privatización de ríos. El modelo agroexportador se afianza a costa del campesinado y el ecosistema sacrificando la soberanía política y alimentaria; el desarrollo nacional está archivado; no se realiza la reforma agraria, y la concentración de la tierra, el principal medio de producción en Paraguay, tiende a aumentar. Los gobernantes se ufanan de una reserva monetaria de 4 mil millones de dólares que solo sirven, como las reservas de otras naciones del mundo, para financiar la maquinaria de guerra del imperio norteamericano, y en contraste, el 20 % de la población sigue en la miseria. El crecimiento del 14.5 % logrado en el 2010 no llega al 40 % de la población empobrecida. Paraguay necesita reafirmar su independencia política y económica en este año del bicentenario, especialmente de la tutela del Fondo Monetario Internacional y de los planes imperiales de los Estados Unidos. Se debe promover la integración con los países latinoamericanos para afrontar la avalancha imperialista que aumentará en la presente década que se inicia, ante el agotamiento de las reservas mundiales de petróleo y la disputa por alimentos. El pueblo paraguayo debe levantarse y exigir a los políticos y gobernantes, patriotismo y coraje para defender nuestra nación.

*Periodista e investigador. Miembro Fundador de la Sociedad de Economía Política del Paraguay (SEPPY) idiliomendez@gmail.com

1. Desmontaje del keynesianismo

Paraguay fue una de las últimas naciones en Sudamérica que incorporó en su modelo económico y social las recetas neoliberales, tras el derrocamiento de la dictadura de Alfredo Stroessner, en 1989. El golpe de Estado promovido por Estados Unidos, contra su aliado anticomunista, fue ejecutado por el propio consuegro de Stroessner, el general Andrés Rodríguez, investigado por el FBI en la década del 70 por tráfico de heroína.

Stroessner fue derrocado luego de 35 años de dictadura, después de la fisura interna del Partido Colorado, generada en la disputa por el control del tráfico de drogas entre el general Rodríguez y el ministro del interior del régimen, Sabino Montanaro. Pero el principal motivo del derrocamiento de Stroessner fue facilitar la expansión de las transnacionales, con el pretexto de iniciar la apertura democrática en Paraguay y el respeto a los derechos humanos. Esta apertura consistió en garantizar las libertades públicas, para que la población pueda desarrollar sus aptitudes hacia el mercado. Al mismo tiempo, se impusieron limitaciones a las potenciales conquistas sociales mediante la nueva constitución de 1992, redactada por los herederos del stronismo.

Las primeras medidas económicas del gobierno del general Rodríguez, apuntaron al desmontaje de algunos programas keynesianos del régimen de Stroessner, como por ejemplo la asistencia y transferencia de tecnología al campesinado agricultor, que contemplaba precios referenciales para la fibra de algodón. Se liberó la tasa de interés; se redujo sustancialmente el encaje legal a los bancos; se liberó el tipo de cambio y se iniciaron las primeras gestiones para la privatización de las empresas públicas. El dinero de la entidad aseguradora Instituto de Previsión Social (IPS) de propiedad de los trabajadores y de los empleadores pero administrado por el gobierno, fue quitado del Banco Central y depositado en los bancos privados, supuestamente para financiar proyectos de inversión.

Obviamente, la liberalización de la economía permitió un relativo bienestar temporal de la población, porque se empezaba a consumir la reserva de la nación. Ese es el motivo por el cual algunos analistas políticos consideran que el gobierno de Rodríguez fue el mejor de la transición democrática. Había plata.

Sin embargo, bajo el gobierno de Rodríguez se preparó el escenario neoliberal que se coronó con éxito bajo el gobierno de Juan Carlos Wasmosy. Este empresario, cuya fortuna provenía de su relación con el coronel Gustavo Stroessner, hijo del dictador, gestionó su candidatura presidencial en Washington a través de su amigo Conrado Pappalardo, agente de David Rockefeller en Paraguay. El general Rodríguez, junto a Wasmosy y Pappalardo, montaron un fraude electoral sin precedentes y de ese modo, el que fuera socio de Gustavo Stroessner en la construcción de la Represa de Itaipú, se convirtió en presidente del Paraguay para el periodo 1993-1998.

Wasmosy, asesorado por el Fondo Monetario Internacional, bajo monitoreo del Departamento del Tesoro y la Reserva Federal de los Estados Unidos, fijó la mirada en el sector financiero. Contrató en carácter de consultor a Hernán Biggi, el Chicago Boys chileno y exministro de Hacienda del dictador Augusto Pinochet, acreedor del título del *milagro económico chileno*. Wasmosy preparó convenientemente el terreno político, mediante la firma de un pacto de gobernabilidad con los opositores, que le permitió la integración de una Corte Suprema de Justicia que le prohijó en el futuro, impunidad.

Tanto el general Rodríguez como Wasmosy manosearon la administración del Banco Central, relajando los controles, para financiar sus respectivas campañas electorales, con aquiescencia de los propios banqueros criollos que contribuyeron con Wasmosy para su ascenso al poder. Bancopar, un banco ligado a la familia Rodríguez, financió la campaña electoral de Wasmosy, mediante el vaciamiento de sus activos, a costilla de incautos ahorristas y algunos de sus accionistas menores.

Cuando Wasmosy ya había madurado en el poder, en abril de 1995, un año y medio después de asumir la presidencia de la República, empezaron las intervenciones bancarias. Bancopar, que era de sus aliados, fue vaciado por sus propios dueños al percatarse de la alianza entre Wasmosy y el FMI. El presidente, no había pagado una deuda pendiente con el banco por más de 5 millones de dólares, producto de la fraudulenta financiación de su campaña electoral en 1993, y mandó intervenir Bancopar a través del Banco Central del Paraguay, para rescatar sus pagarés¹.

¹ Diario La Nación. 14 de agosto de 2001. Serie de artículos que revelan cómo el presidente Wasmosy mandó intervenir Bancopar para rescatar sus pagarés.

El caso Bancopar fue emblemático en todo el proceso de la crisis financiera en Paraguay, porque fue el banco que financió la campaña electoral de Wasmosy y a la vez fue el primer banco intervenido bajo su gobierno. Sus principales accionistas, Antonio Sacarello, Miguel Kémper, Gustavo Saba, entre otros, permitieron el vaciamiento transitorio de la empresa, mediante la generosa distribución de millones de dólares a los miembros del Partido Colorado para la compra de votos y conciencia. Hasta el presidente del Banco Central en 1992, el economista José Enrique Páez, recibió más de 53 millones de guaraníes de los fondos sobregirados de una cuenta que el Partido Colorado poseía en dicho banco, para mover la maquinaria del fraude y la prebenda. Páez también enseñaba economía en la Universidad Nacional de Asunción.

Saccarello, el propio yerno del general Rodríguez, ni mucho menos Miguel Kémper, desconfiaron de Wasmosy. Ambos fueron a parar a la cárcel pocos meses después de la intervención de Bancopar, en 1995.

Avisado por sus aliados de las multinacionales, como la British American Tobacco (BAT), Gustavo Saba, el otro yerno de Rodríguez, no había caído en las garras de Wasmosy. El propio Gustavo Saba hacía saco del dinero de los ahorristas y accionistas de Bancopar y entregaba parte a los directores de la campaña electoral de Wasmosy y Ángel Roberto Seifart, luego vicepresidente de la República. Saba hizo después pingües ganancias con la triangulación de cigarrillos y otras mercaderías bajo el gobierno de Wasmosy, aliado al empresario José Luis Manzoni, y primo del presidente.

En 1990, cuando Crispiniano Sandoval se desempeñaba como presidente del Banco Central, se creó la Gerencia de Auditoría Interna, mediante una resolución del directorio, sin respaldo legal. Esa gerencia fue la encargada, desde entonces, del control y fiscalización del Banco Central. La Superintendencia de Bancos quedó relegada de su función fiscalizadora y de ese modo se empezó a usar el encaje legal en la campaña electoral de Wasmosy y en otros menesteres.

El encaje legal no es sino el depósito obligado de los bancos, de una porción de los depósitos de los ahorristas, de modo a garantizar determinada solvencia ante eventuales corridas. El

encaje legal, cuando se inició el gobierno del general Rodríguez en 1989, estaba en torno a los 700.000 millones de guaraníes, depositados en el Banco Central. Durante la campaña electoral Wasmosy/Seifart, el monto del encaje legal apenas alcanzaba 130.000 millones de guaraníes.

El segundo banco destruido fue el Banco General, un banco “cinco estrellas” por el volumen de sus operaciones y por sus más de 50 empresas vinculadas. Este banco estaba ligado a los españoles, como Fermín de Alarcón y Pedro Beneyto, prestanombres de los intereses de las multinacionales españolas, que aliados al capital transnacional norteamericano, causaron estragos en las economías de varios países latinoamericanos. Tal era la entente corporativa transnacional entre los banqueros de Wall Street, aliados a las nacientes transnacionales ibéricas, prohijadas por la corona española, en alianza con el Partido Socialista Obrero Español, PSOE, de Felipe González, a la vez protegido por el Grupo Rockefeller.

A mediados de 1995, el Banco Central del Paraguay ya había desembolsado dinero del pueblo paraguayo por un valor de 446.273 millones de guaraníes, más de 300 millones de dólares al tipo de cambio de la época, supuestamente para auxiliar a los bancos Bancopar y Banco General.

Los medios de comunicación corporativizados y transnacionalizados, periodistas bien pagados y los *think tank* del neoliberalismo, comenzaron a justificar esta y otras intervenciones del Banco Central, so pretexto del saneamiento financiero.

La crisis se extendió como reguera de pólvora por la política de liberalización de los mercados de capitales y sobre todo por la desconfianza de los capitalistas nativos ante la vorágine de la debacle económica y financiera. Se paralizaron las inversiones y el ahorro nacional empezó a volar a las cuentas secretas en los paraísos fiscales, amparados por los banqueros de Wall Street.

Al culminar el mandato de Wasmosy en agosto de 1998, se habían intervenido y cerrado más de una decena de bancos y unas treinta financieras y cajas del sistema de ahorro y préstamo para la vivienda, con su tendal de miles de ahorristas y accionistas

estafados, cientos de industrias y empresas de servicios cerradas, miles de puestos de trabajo perdidos, con un agujero colosal a las arcas del Banco Central, que desembolsó más de 700 millones de dólares en carácter de auxilio financiero a los bancos en bancarota, en un país donde el PIB alcanzaba apenas los 10.000 millones de dólares. Estas masivas quiebras y cierres de empresas también comenzaron a afectar la recaudación del fisco.

Uno de los casos muy graves de asalto y crímenes en el sector financiero, fue el del Banco Unión, la entidad bancaria de capital nacional más grande de la época. Dirigido por uno de sus principales accionistas, Tito Scavone, este banco fue arrebatado a sus dueños por los gobernantes, empezando por quien ejerciera en ese entonces la primera magistratura del país, Juan Carlos Wasmosy. Scavone concedió una entrevista al autor de este artículo el 23 de febrero de 1999. La misma fue publicada in extenso en abril de aquel año en el diario La Nación, cuando Scavone ya estaba preso.

En la mencionada entrevista, Scavone identificó a varias personas como elementos de coerción del gobierno de Wasmosy: “Firme todos los papeles, todas las transferencias, todo, y le vamos a dejar en paz”. Esa era la orden de Gustavo Pedrozo, ministro de Obras Públicas de Wasmosy. ¿Pero él en persona lo llamó? ¿Usted reconoció su voz?, se le inquirió. “No. Me fui a su oficina, invitado por él. El fue el portavoz (de Wasmosy)...Después me llamaban, el presidente del Banco Central, los directores. Y bueno, lo de Pappalardo (Conrado) es una historia más larga y compleja”, señalaba Scavone al aludir al colaborador de la CIA, grado 33 de la masonería paraguaya².

Una de las empresas vinculadas al Banco Unión era Bepsa, que hacía negocios con las tarjetas de créditos, con una facturación mensual de entre 16 y 20 millones de dólares. Esta empresa le fue arrebatada al Banco Unión por Credicard del Brasil, que entabló una demanda judicial al Unión, sin tener arraigo jurídico en Paraguay. La corrupta justicia paraguaya, dominada por las multinacionales, dio un arraigo posterior a Credicard que era una

² Entrevista en la clandestinidad al extinto banquero paraguayo Tito Scavone el 24 de abril de 1999, publicada en el Diario La Nación.

empresa satélite de la multinacional Citigroup, propietaria del Citibank. Cuando fue destruido el Banco Unión, el Citibank tuvo un crecimiento vertiginoso.

El Citibank fue acusado por el Senado de Estados Unidos, por lavado de dinero proveniente del narcotráfico de los cárteles de drogas de México. En 2008 fue uno de los bancos que más recibió ayuda financiera del gobierno federal de aquel país, en el marco de la crisis financiera que sacudió al mundo capitalista.

El jueves 6 de setiembre de 2001, pocos días después de haberse ventilado una cuenta secreta del expresidente Juan Carlos Wasmosy, en el diario La Nación, por 697 millones de dólares, tanto Tito Scavone como Miguel Kémper denunciaron en un programa televisivo, que el gobierno despojó de sus acciones a varios banqueros. Scavone reiteró en la ocasión que Gustavo Pedrozo y Conrado Pappalardo le exigieron la entrega de las acciones de su banco y de otras empresas suyas, para salir de la cárcel. “Al no conseguir la entrega de las acciones de las empresas, Wasmosy puso en marcha otros métodos, mediante los cuales se fue adueñando sistemáticamente de los negocios de los directivos del Banco Unión. Él se quedó con nuestros negocios al intervenir el banco y al hacer desaparecer la documentación”, señalaba Tito Scavone al programa televisivo, reproducido por La Nación, el 7 de setiembre de 2001.

Por su parte, Miguel Kémper había señalado en ese mismo programa, que Wasmosy “encomendó a Juan Manuel Morales (entonces ministro de Justicia y actual ministro de la Justicia Electoral), junto a un senador del Partido Liberal Radical Auténtico, para sacar de la cárcel a Antonio Sacarello y Oscar Carísimo Netto. Los mismos fueron trasladados, sin orden judicial, a las 10 de la noche, desde el penal de Tacumbú hasta Mburuvichá Roga, residencia presidencial, donde el presidente Wasmosy les exigió la entrega de las acciones de sus empresas para quedar en libertad. Regresaron a las 4 de la mañana al penal”.

El 3 abril de 2002, después de abandonar la cárcel por segunda vez, Tito Scavone fue asesinado en aguas del Río Paraguay, cuando remaba su regata desde el Deportivo Sajonia al Club Mbiguá. Era un atleta náutico y el cuento de la policía, que no investigó el cri-

men, fue que Scavone fue arrollado por una enorme barcaza que se desplazaba a pasos de un buque de papel.

2. Plan del FMI

La crisis financiera en Paraguay fue un plan orquestado por el FMI con el gobierno, junto a los bancos transnacionales y los oligarcas, provocando la estafa a miles de paraguayos y el vaciamiento de las arcas del Estado. Cuando ya no había dinero en el Banco Central, el gobierno recurrió a los fondos del Instituto de Previsión Social (IPS), la entidad aseguradora que ni siquiera es estatal, y se echó manos de las reservas para la jubilación. Se distribuyeron créditos directos entre los amigos del presidente (compra de aliados) y se destinó una parte importante del dinero a los bancos en proceso de intervención, proceso en el cual se evaporaron los fondos del IPS por más de 400 millones de dólares.

En resumidas cuentas, los activos nacionales, tanto públicos como privados, pasaron a engrosar los activos de los bancos transnacionales.

En Paraguay también se aplicó aquella receta de la privatización de las riquezas del Estado y del pueblo y la socialización de las pérdidas de las empresas. Tal fue el desempeño de Wasmosy, que liberalizó la economía junto al general Rodríguez, pero el pueblo paraguayo tuvo que pagar las consecuencias. De algún modo, estas experiencias se repiten en cada rincón del planeta en el turbulento mundo del capitalismo financiero transnacional, en que los grandes banqueros se apoderan de los recursos de los pueblos y les hacen pagar sus fechorías.

Esta dinámica se vio reforzada en Paraguay con las privatizaciones de algunas empresas públicas, como Aceros del Paraguay, ACEPAR; Líneas Aéreas Paraguayas, LAP; Administración Paraguaya de Alcoholes, APAL; Flota Mercante del Estado, Flomeres, y Líneas Aéreas de Transporte Nacional, LAN. Los activos de estas empresas fueron traspasados a las cuentas de los administradores de turno del Estado y sus cómplices, y los pasivos pasaron a engrosar la deuda del Tesoro. En la actualidad, algunas de estas empresas que no son rentables bajo la fraudulenta administración privada, vuelven a plantearse la devolución de las mismas al Estado.

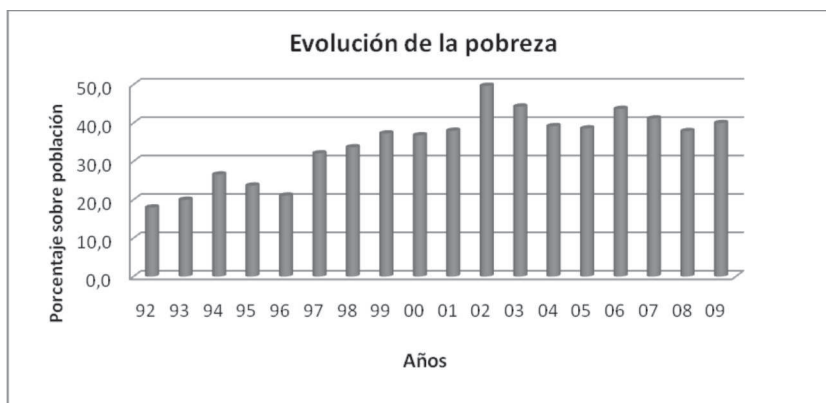
La corriente neoliberal wasmosysta fue derrotada en 1997 por otra corriente nacionalista de corte populista de derecha del Partido Colorado, liderada por el general Lino Oviedo, albacea y confidente del general Rodríguez en el tráfico de drogas. Este desenlace electoral estuvo precedido por feroces peleas entre ambos socios – Wasmosy y Oviedo – que en 1996 eclosionó en forma de crisis política, con una clara intervención de la Casa Blanca, bajo el gobierno de Clinton, a favor de Wasmosy. Oviedo fue encarcelado por Wasmosy, mediante la instrumentación de una corte militar, por un supuesto intento de golpe de Estado en 1996, tras derrotar al wasmosismo en una interna partidaria en 1997. En su reemplazo fue promovido Raúl Cubas Grau, quien ganó las elecciones generales de 1998.

En menos de un año, el wasmosismo, sus aliados criollos y la Embajada de los Estados Unidos tumbaron al gobierno de Cubas en un cruento golpe de Estado e instalaron un gobierno completamente títere, liderado por el senador Luis González Macchi. Todos estos hombres son stronistas, que forjaron sus riquezas bajo el régimen del dictador.

Con la derrota del general Oviedo, quien huyó precipitadamente a la Argentina, donde le dio asilo el neoliberal Carlos Menem, Wasmosy se aseguró su impunidad y González Macchi siguió con las recetas neoliberales, con más privatizaciones, corrupción galopante y la dilapidación por completo de un crédito de 400 millones de dólares que el gobierno pronorteamericano de Taiwán otorgó a los golpistas. El Paraguay estaba en ruinas.

3. Aumento de la pobreza

Una de las “virtudes” del neoliberalismo depredador es la fabricación de pobres. Cuando el general Rodríguez empezó a aplicar las recetas neoliberales en 1991, la pobreza estaba situada en torno al 18 %. Doce años después, bajo el gobierno de González Macchi, la pobreza en general ya afectaba a casi el 50 % de la población. La indigencia se duplicó del 9 al 20 % en el mismo periodo, según datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.



Fuente: *Datos de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos.*

Las recetas neoliberales comienzan a aplicarse a inicios de la década del 90. Pocos años después, la pobreza empieza su escalada y se dispara luego del saqueo en el sector financiero, desde 1997.

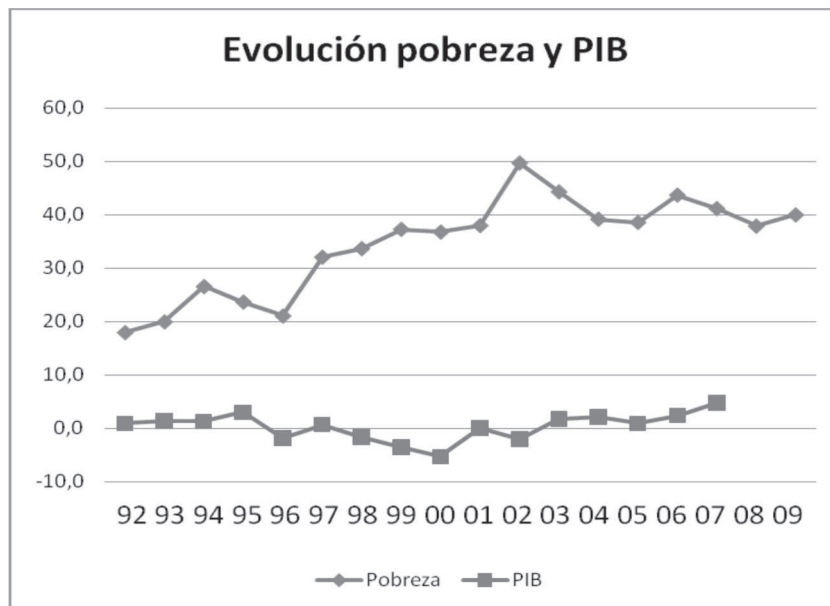
Esta pobreza galopante es claramente concomitante con la estrepitosa caída del Producto Interno Bruto, PIB. El aparato productivo nacional fue echado en saco. Con la crisis financiera, fue atacada la industria de capital nacional ligada a los bancos nativos, cuyos activos fueron transferidos de modo creciente a las transnacionales.

El PIB que estaba en el orden de los 10 mil millones de dólares en 1995, cuando se inició la crisis financiera, fue cayendo hasta situarse en torno a los 5 mil millones de dólares en el 2002. El ingreso per cápita de la población -que crece a un ritmo promedio del 2.8 por ciento anual- se deslizó por un tobogán sin freno. En 1995, el PIB por habitante era de 1.672 dólares; en el 2002, el ingreso per cápita había caído a tan solo 915 dólares, según datos del Banco Central del Paraguay.

En términos relativos eso significaba una caída desde 3 puntos positivo a 2 puntos negativos. El ingreso por habitante había retrocedido comparativamente a 20 años atrás, cuando la construcción de la represa de Itaipú había disparado el crecimiento nacional a dos dígitos anuales por varios años.

Cuando se inició el gobierno de Nicanor Duarte Frutos en 2003, se acentuaron las medidas de corte neoliberal con la reducción del impuesto a la renta empresarial del 30 al 10 %, mediante la promulgación de la Ley de Reordenamiento y Adecuación Fiscal. Asimismo, se eliminó el impuesto del 12% sobre autos y documentos para la importación de insumos agrícolas, permitiendo a las transnacionales del agronegocio aumentar sus ganancias. Estas medidas fueron impulsadas por Dionisio Borda en su carácter de ministro de Hacienda, quien fue nuevamente incorporado como tal, por el gobierno de Fernando Lugo.

Con estas reducciones impositivas, el Paraguay se convirtió en uno de los países con menor carga tributaria en Latinoamérica, apenas 12 % sobre el PIB. El país fue mejorando su posición como paraíso fiscal no declarado, favoreciendo aún más los negocios de las transnacionales. A esto hay que agregar la altísima evasión y elusión fiscal, a causa de la corrupción de los gobernantes.



Fuente: BCP

A la par de la caída del PIB de 1992, fue aumentando la pobreza. Luego de años, cuando vuelve a aumentar el PIB, la pobreza ya no disminuye proporcionalmente.

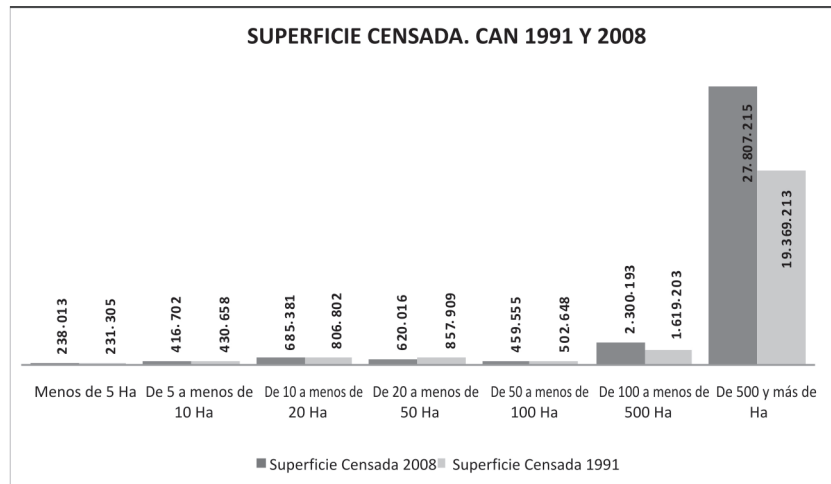
Mediante las medidas neoliberales favorables a las transnacionales y sobre todo al agronegocio, el PIB fue aumentando nuevamente y por obvias razones, el ingreso per cápita. De acuerdo a datos de las cuentas nacionales del Banco Central, el PIB a precios corrientes de 5 mil millones de dólares en 2002, fue ascendiendo a casi 17 mil millones de dólares en 2008. En consecuencia, el ingreso per cápita aumentó de 915 dólares a 2700 dólares. La tremenda sequía de finales de 2008 y principios de 2009, así como la caída estrepitosa de los precios de los commodities en el mercado mundial a consecuencia de la crisis del capitalismo, afectaron dramáticamente la producción primaria y el PIB cayó en negativo 4 % (BCP, Cuentas Nacionales).

La pobreza no se redujo proporcionalmente al crecimiento de los últimos años. Por el contrario, la pobreza extrema tiende a aumentar y la pobreza en su conjunto se reduce apenas un 8 %, del 46 al 38 %, comparando las estadísticas de 2002 con 2007. A causa de la sequía y la crisis mundial, además de la crisis estructural del modelo paraguayo, en 2009 la pobreza en Paraguay de nuevo aumentó al 40 % y la pobreza extrema al 20 %, según datos oficiales.

4. La pobreza migra a la ciudad

Un informe que aclara con certeza el rumbo de la pauperización del país, es la publicación en 2005 de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, reproducido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En 1995 la mayoría de los pobres (32,1% de la población) vivía en el sector rural. Al cabo de 10 años, esa mayoría pauperizada del 38 % de la población, se trasladó a las zonas suburbanas, señala el informe. ¿Qué estaba pasando?

Una de las claras explicaciones las ofrece el Censo Agropecuario Nacional, CAN, realizado en 2008. Los pequeños productores rurales, de entre 5 hectáreas y con menos de 100, fueron perdiendo sus tierras a manos de los latifundios que producen soja. La cantidad de fincas censadas se fue reduciendo dramáticamente. Por ejemplo, las fincas de entre 20 a 50 hectáreas se redujeron 27 % en comparación al Censo Agropecuario de 1991 y las fincas de 10 a menos de 20 hectáreas se redujeron 12,8 %, por citar dos estratos.



Fuente: Censo Agropecuario Nacional 1991 y 2008

En contraste, la cantidad de fincas de 500 y más hectáreas, incluyendo las de 5 mil y 10 mil hectáreas, aumentaron 56 % entre 1991 y 2008. La concentración de la tierra en manos de unos pocos fue aumentando en Paraguay, al punto que el 85% de la superficie del territorio está en manos de sólo el 3% de los propietarios. Paraguay es el país más desigual del continente por este y otros motivos (CAN, 2008).

En ambos casos, tanto las fincas pequeñas como las grandes, respectivamente, fueron decreciendo o creciendo en superficie, prácticamente en los mismos términos porcentuales que la cantidad de fincas censadas en el mismo periodo mencionado.

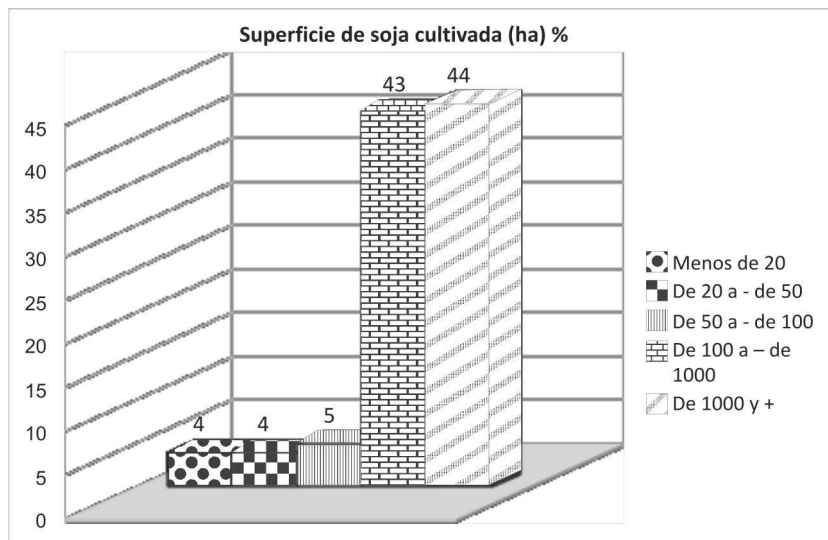
El neoliberalismo está logrando paulatinamente la destrucción de la economía campesina, ante la ausencia del Estado con programas de asistencia técnica, financiera, de mercadeo y social; también como consecuencia de la crisis financiera interna que se extendió hasta el 2003, liquidando el ahorro nacional, y dejando sin crédito a los pequeños productores, sin recuperación de los créditos otorgados por el BCP a los bancos en liquidación, entre otros. Paralelamente, se experimenta un crecimiento explosivo del agronegocio, especialmente de la soja, que fue avanzando sobre las fincas de los pequeños productores.

La técnica del desahucio es conocida: fumigación vía aérea o con potentes máquinas fumificadoras, de los cultivos y viviendas de

campesinos, con agroquímicos, especialmente el glifosato que se usa con la soja transgénica de Monsanto, contaminando el ecosistema. Las plantaciones de subsistencia, como la mandioca, el maíz y el poroto son afectadas por la fumigación. La contaminación en muchos casos, mata los animales domésticos y finalmente enferman y mueren los mismos campesinos y sus familias si se resisten a abandonar sus fincas.

Así se fueron reduciendo las fincas menores a 50 has, que son fincas viviendas, donde el productor vive y produce con su familia. Ese tipo de unidad productiva es el que está desapareciendo, provocando un aumento pavoroso de la pobreza y la migración del campo a la ciudad. Al mismo tiempo, el Paraguay va perdiendo soberanía alimentaria, puesto que al disminuir la producción campesina, se depende cada vez más de los productos industrializados e importados de las transnacionales.

El Censo Agropecuario de 2008 muestra claramente la evolución de la sojización del país sobre la agricultura campesina. En 1991, cuando se inicia la aplicación de las recetas neoliberales, el área de siembra de la soja era de 552.000 hectáreas. En 2008, año del último censo, la superficie sembrada con soja ya alcanzó 2.463.000 hectáreas, con tendencia a seguir aumentando. Creció 346 %.



Fuente: Censo Agropecuario Nacional

Y este crecimiento se produjo a costas del más pobre. En 1991, en las fincas con más de 1.000 has, apenas se sembraron 60.364 has de las 552.000 cultivadas; un poco más del 10%. En 2008, la superficie sembrada en fincas con más de 1.000 has superaron las 1.085.000 has de las 2.463.000, representando el 43 % de la superficie total sembrada. Este aumento de la superficie cultivada en grandes fincas, se produjo simultáneamente a la disminución del área de siembra en fincas con menos de 20 has, de los pequeños productores. Entre 1991 y 2008, la superficie sembrada en ese estrato se redujo en 11 %, alcanzando solo el 4% de la superficie total cultivada con soja.

Entre tanto, la ganadería de carne, otro commodity, también fue creciendo vertiginosamente. Pero fue desplazada hacia el Chaco por la soja y otros cultivos de apetencia en el mercado mundial. La carne, por lo menos, es un alimento de consumo masivo nacional. Pero los grandes ganaderos, en la mayoría de los casos, se dedican a la ganadería en el Chaco y a la agricultura sojera en la Región Oriental, razón fundamental de la fanática defensa que hace la Asociación Rural del Paraguay del cultivo de la soja, especialmente la transgénica que ya se cultiva en un 100 % en el país, monopolizada por la multinacional norteamericana Monsanto.

La soja beneficia a 27.000 productores, según el Censo Agropecuario 2008, de un total cercano a los 300.000 productores en todo el país, es decir, a un 10 % de ellos. Significa que aún siendo el mayor rubro de exportación, no beneficia a la mayoría de los productores.

La población en su conjunto tampoco obtiene grandes beneficios de la soja, cuya producción es netamente extractiva, provocando deforestación, agotamiento del recurso suelo, contaminación de los recursos hídricos, entre otros factores, que son riquezas nacionales y no de los productores en particular.

Pero los mayores beneficios los obtienen las transnacionales, ya que exportan grandes cantidades de materia prima, sin pagar prácticamente impuestos. Por ejemplo, la multinacional norteamericana Cargill, que exportó en 2007 por 613 millones de dólares, sólo aportó de impuesto 9,5 millones de dólares, representando apenas el 1,5 % del valor total de sus exportaciones.

ADM, otra multinacional norteamericana, que exportó en ese mismo año por 289 millones de dólares, su presión tributaria solo fue de 9,8 millones de dólares. Bunge, que exportó por 202 millones de dólares, aportó al fisco solo 2,3 millones de dólares.

Como se podrá notar, desde que se aplicó el neoliberalismo en Paraguay, los grandes beneficiados fueron el sector financiero transnacional, las transnacionales del agronegocio y sus socios propietarios de grandes extensiones de tierra. El neoliberalismo posibilitó la expansión del capital extranjero a costa del empobrecimiento crónico de la población nacional. Y el país pierde en forma creciente su soberanía política y alimentaria, sus recursos naturales y su identidad nacional.

Lo que ocurrió en Paraguay es casi una anécdota en comparación al desastre causado por el neoliberalismo en otras naciones como Argentina, México, Rusia, Corea del Sur. Éstas y otras naciones, obedecieron ciegamente las imposiciones del FMI y los resultados fueron pagados con el hambre y la miseria de sus pueblos, con una creciente pérdida de soberanía económica y política nacional.

En Rusia, mientras el gobierno carecía de fondos para pagar las pensiones, los oligarcas estaban enviando a cuentas bancarias de Chipre y Suiza el dinero obtenido con el despojo de los activos y la venta de los varios recursos nacionales privatizados. Este país había perdido estimativamente unos 350 mil millones de dólares a finales de la década del 90, gracias a las recetas del FMI, cuyos directivos actúan de acuerdo con altos funcionarios del Departamento del Tesoro y de la Reserva Federal de los Estados Unidos, que obedecen órdenes de los banqueros de Wall Street.

El caso argentino es bien conocido, pues bajo el gobierno de Carlos Saúl Menem los recursos y la administración de la nación fueron entregados a las multinacionales, también por presiones del FMI, para desregularizar totalmente su economía. Recién bajo el gobierno de Néstor Kirchner se puso freno al FMI y sus recetas, que causaron estragos en la economía, en la política y la sociedad del vecino país.

México sigue postrado, ya que no se ha recuperado aún de los programas neoliberales de la década del 90 y de nuevo le impactó muy duramente la crisis que se inició en 2008, por su estrecho vínculo con la economía norteamericana. Además, el narcotráfico y la mafia generalizada, estimulada por los organismos de

inteligencia de los Estados Unidos, está destruyendo ese gran país latinoamericano.

En todos estos años, el FMI presionaba la desregulación total de los mercados, en el marco del neoliberalismo, incluyendo países que ni siquiera necesitaban de esas medidas, porque sus economías eran saludables. Seguidamente, tras los desastrosos resultados, el mismo FMI, presionado por los países cuyos banqueros son los prestamistas, promovía el endeudamiento de esas economías que antes eran sanas, pero que tras la liberalización de sus mercados ingresaron a la era de la mendicidad.

Esto explica también lo que ocurrió en Paraguay bajo los gobiernos de Rodríguez, Wasmosy y González Macchi: el latrocinio en las entidades financieras, pretextando el saneamiento del sector y la liberalización del mercado. Contaban con el apoyo del FMI y del gobierno de los Estados Unidos, cuyas transnacionales obtuvieron y siguen obteniendo pingües beneficios a costa de toda una nación (Méndez G., 2007).

5. La “democracia” made in USA

Con la crisis mundial que estalló a mediados de 2008, el gobierno norteamericano recurrió a un gigantesco programa keynesiano para salvar su economía y poner en resguardo los grandes intereses de los banqueros, con desembolsos del Tesoro que superaron los 1 billón de dólares. Esta crisis hizo metástasis en todo el sistema y fue inficionando a todos los países del mundo. La debacle, lejos de terminar, sigue su curso destructivo, cada vez más peligroso para toda la humanidad.

En medio de la crisis, el gobierno norteamericano, especialmente el de Barak Obama, apeló a los programas de estatización para salvar a los grandes bancos. El Departamento del Tesoro y la Reserva Federal “olvidaron” por completo las recetas neoliberales de desregulación de la economía y la “sana competencia del mercado” en el momento de auxiliar a los banqueros, verdaderos dueños del imperio norteamericano, que manejan los hilos del poder desde Wall Street, en forma conjunta con el complejo militar, industrial y la burocracia estadounidense (Stiglitz, 2010).

“Wall Street lava dinero del narcotráfico impunemente”, publicaba Zach Carter en Rebelión (19-07-10), al hacerse eco de un artículo

escrito por Michael Smith de Bloomberg, que reveló los crímenes de los banqueros, ocultados por las propias autoridades norteamericanas.

“Demasiado grande para caer es un problema mucho mayor de lo que piensas. Todos hemos leído informes condenatorios sobre que el Gobierno salva a los bancos de sus apuestas de alto riesgo, pero resulta que el problema del privilegio de Wall Street está arraigado mucho más profundamente en el sistema legal de EEUU de lo que los simples rescates atestiguaron en 2008. Los mayores bancos de EEUU pueden involucrarse en actividades descaradamente criminales a escala masiva y emerger casi completamente indemnes. El último ejemplo repugnante proviene del Banco Wachovia: acusado de lavar 380 mil millones de dólares de dinero de cárteles de la droga mexicanos, se espera que el gigante financiero emerja con sólo un tirón de orejas gracias a una política oficial del Gobierno, que protege a los megabancos contra acusaciones criminales”, señalaba el artículo (Carter, s/f)³.

Agrega el informe que “ningún gran banco estadounidense... ha sido acusado alguna vez por violar la Ley de Secretos Bancarios o cualquiera otra ley federal. En vez de eso, el Departamento de Justicia resuelve acusaciones criminales utilizando acuerdos de suspensión de actuaciones judiciales, según los cuales un banco paga una multa y promete no volver a violar la ley... Los grandes bancos están protegidos de los enjuiciamientos gracias a una variante de la teoría de demasiado-grande-para-caer. Encausar a un gran banco podría provocar una carrera frenética de los inversionistas para vender acciones y causar pánico en los mercados financieros”.

Esta es la democracia imperial que los apologistas del régimen, especialmente los medios de comunicación hegemónicos como ABC Color en Paraguay, y otros tantos medios ligados al capital financiero internacional, pretenden que los países del mundo emulen, donde la justicia no llega a las grandes corporaciones financieras.

“Los poderes del dinero explotan a la nación en tiempo de paz y conspiran contra ella en tiempos de adversidad. Es más despótico

³ “Wall Street lava dinero del narcotráfico impunemente”. En: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=109927>

que la monarquía, más insolente que la autocracia, más egoísta que la burocracia. Veo en el futuro una crisis que se acerca, que me preocupa y me hace temblar por la seguridad de mi país. Las corporaciones se han entronizado. Una era de corrupción seguirá y el poder del dinero en el país se esforzará por prolongar su reinado trabajando sobre los prejuicios de la gente, hasta que la riqueza se acumule en unas pocas manos y sea destruida la República”. Esto señalaba Abraham Lincoln, decimosexto presidente de los Estados Unidos, entre 1861 y 1865, cuando profetizó el rumbo de la República, destruida por el capitalismo y convertida en un imperio genocida, odiado por el mundo.

Los dueños del dinero y del mundo, los banqueros que dirigen Wall Street y las bolsas mundiales, han llevado la especulación financiera a extremos que Lincoln ya sospechaba hace 150 años. En la actualidad, los productos financieros derivados o burbujas financieras o capital especulativo, es 20 veces superior al Producto Mundial Bruto, fruto de la ingeniería delictiva y depredadora del capitalismo. Esta especulación destruye los propios cimientos del capitalismo primigenio, basado en la explotación del trabajador, está sustituyendo a la producción, al trabajo, y es el epicentro de la última gran crisis del capitalismo que eclosionó con violencia en 2008.

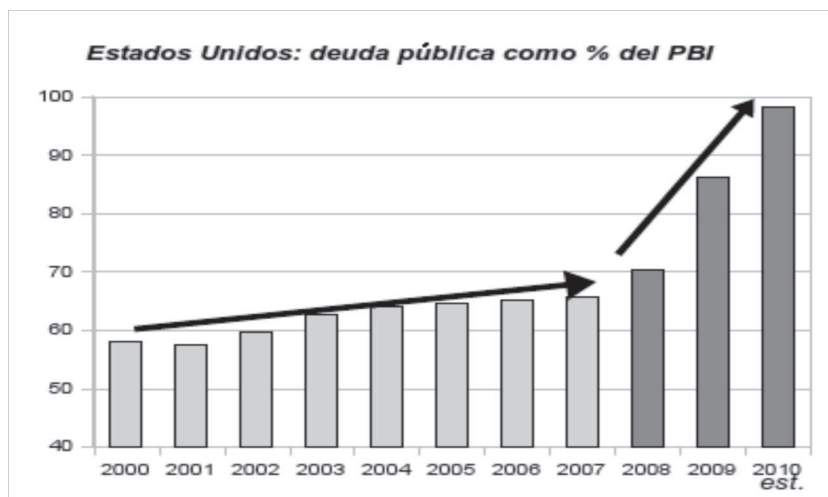
“Creo que las instituciones bancarias son más peligrosas para nuestras libertades, que los ejércitos permanentes. Si el pueblo estadounidense alguna vez permite a los bancos privados controlar la emisión de su moneda, primero por la inflación, después por la deflación, los bancos y corporaciones que crecerán alrededor de los bancos privarán a las personas de todos sus bienes hasta que sus hijos despierten sin hogar en el continente que sus padres conquistaron”. Thomas Jefferson, el tercer presidente de los Estados Unidos (1801 – 1809) y uno de los fundadores de la nación, ya había visualizado la voracidad del sector financiero. Es que Jefferson y otros moderados ya vieron el huevo que se estaba incubando, el huevo del tiranosaurio que está depredando el mundo en los últimos 100 años.

Últimamente, Estados Unidos inyectó en el mercado mundial de divisas, 600 mil millones de dólares para promover la revalorización de algunas monedas, como el yuan de China, supuestamente muy devaluadas en perjuicio del comercio mundial. Esta emisión

monetaria inorgánica se suma a los 1.2 billones de dólares que el Tesoro de los Estados Unidos inyectó a su economía para salvar a los bancos de la crisis que se inició en 2008. Con la emisión de 600 mil millones de dólares, Estados Unidos pretende reimpulsar sus alicaídas exportaciones mediante un dólar muy barato, y oxigenar de nuevo su economía con dinero fresco proveniente de los países denominados emergentes. Desesperados por frenar la revalorización de sus monedas ante el dólar, tratando de mantener el valor de sus exportaciones que se hacen dólares, los países del mundo son empujados a comprar bonos del Tesoro norteamericano para quitar dólares de circulación, intentando estabilizar la paridad cambiaria, lo cual está conduciendo a otros desastres en la economía de los países denominados emergentes.

Y esto ocurre porque Estados Unidos tiene una deuda pública que se va acercando paulatinamente al 100 % de su PIB. Esta deuda colosal está siendo financiada por países como el nuestro, con un dólar totalmente devaluado. Estados Unidos echa mano del dólar, la moneda impuesta por el imperialismo norteamericano en 1944, en plena Segunda Guerra Mundial, en el marco del Tratado de Bretton Woods. Todo el mundo es prisionero del dólar y ni el G 20 ni ningún otro grupo, parecieran remediar esta trágica situación.

La deuda pública de los Estados Unidos ya llegó a los 13 billones de dólares en agosto de 2010.



Fuente: Beinstein 2009

“Por extraño que parezca –y por irracional que sería en un sistema más lógico de diplomacia mundial– la superabundancia de dólares es lo que financia el fortalecimiento militar global de EEUU. Obliga a los bancos centrales extranjeros a cargar los costes de la expansión del imperio militar de EEUU, una efectiva “tributación sin representación.” Mantener reservas internacionales en “dólares” significa reciclar las entradas en dólares para comprar valores del Tesoro de EEUU, deuda del gobierno de EEUU creada en gran parte para financiar las fuerzas armadas (Hudson, s/f).

Estados Unidos financia sus guerras imperiales gracias a los aportes de todos nuestros países. Los bancos centrales están compelidos a mantener sus reservas en dólares, mediante la adquisición compulsiva de bonos del Tesoro norteamericano, manteniendo la supremacía de esa divisa en todo el planeta, simplemente para financiar la maquinaria militar norteamericana y de sus socios de la OTAN. Ocurre algo paradójico, esquizofrénico: los países denominados emergentes, financian este aparato militar perverso y genocida que a la vez es usado en contra de esos países, para garantizar a las multinacionales norteamericanas y europeas seguir saqueando nuestros recursos.

6. El gobierno de Lugo

Cuando asumió Fernando Lugo como Presidente Constitucional del Paraguay el 15 de agosto de 2008, nadie fue tan ingenuo como para creer que el nuevo gobierno iba a desmontar un sistema corrupto, perverso y anquilosado, producto de más de 60 años de gobiernos colorados, 35 de los cuales bajo la feroz dictadura de Alfredo Stroessner.

Sin embargo, ya pasaron dos años y medio del nuevo gobierno que había prometido el “cambio”, y éste ha adoptado un gatopardismo similar al de Barack Obama, el primer presidente de color de los Estados Unidos desde su independencia, que prometió retirar a los militares de los escenarios de guerra, pero lo que hizo fue aumentar al doble la dotación de soldados en Afganistán. Lugo ha mentido. Se ha mentido a sí mismo y al pueblo, pues no sólo dejó impune los actos más perversos de corrupción y crímenes de gobiernos anteriores, como el de Wasmosy en el sector financiero, sino que fue renovando las recetas neoliberales dictadas por el Fondo Monetario Internacional y las transnacionales.

Como el gobierno de Lugo no realizó ningún arqueo de caja, ningún inventario de los activos y pasivos de la república cuando asumió como presidente –los cuales habrían puesto en evidencia a los enemigos del pueblo– hoy ya está en condiciones de que se le endosen todos los hechos de saqueo en el sector público, mezclados los vandálicos actos de los gobernantes colorados, con los propios.

Por ejemplo, en el sector financiero. Hasta hoy el Banco Central no aclaró qué pasó del generoso auxilio financiero dispuesto por Wasmosy de 700 millones dólares, supuestamente para auxiliar a los bancos en la década del 90. Tampoco se sabe de los 400 millones de dólares arrebatados al Instituto de Previsión Social, dinero que fue arrancado a los asegurados, destinado también al supuesto auxilio de los bancos y a la concesión de dadivosos créditos a los amigos de los gobiernos colorados.

El gobierno se ufana de los 4 mil millones de dólares de reservas internacionales, adquiridos a través de los bonos del Tesoro norteamericano que se usan, como ya se señalara, para financiar la maquinaria de guerra de los Estados Unidos. Sin embargo, se niega la posibilidad de usar esos fondos para financiar el desarrollo del Paraguay, como por ejemplo la expansión de las redes eléctricas en el país, ante la directa presión del FMI a través de sus voceros.

El presidente Lugo tampoco ordenó a sus ministros impulsar algún tipo de investigación, humilde por lo menos, sobre los procesos de privatizaciones y concesiones llevadas a cabo bajo los gobiernos del general Rodríguez, Wasmosy y González Macchi. La línea aérea de bandera nacional, LAP, fue transferida a título gratuito al capital privado, y las rutas aéreas internacionales concedidas a Paraguay por las naciones amigas fueron enajenadas a favor de TAM del Brasil, sin que nadie sepa hasta el presente, qué ha pasado. La Flota Mercante del Estado y Acepar, entre otros, fueron arrebatados al Paraguay en el marco del neoliberalismo.

Antes que impulsar el esclarecimiento de estos crímenes contra la Patria, el gobierno actual está promoviendo la privatización de los aeropuertos, rutas y ríos. Lugo llevó personalmente al Congreso, el proyecto de ley de concesión de los aeropuertos Silvio Pettirossi, Guaraní y el aeropuerto militar de Mariscal Estigarribia.

Los intereses oligárquicos y de las transnacionales, así como del imperialismo norteamericano, usan la investidura presidencial para llevar adelante estos planes de corte neoliberal. Están interesados en obtener pingües ganancias con la infraestructura del Estado paraguayo, en tanto el imperialismo norteamericano busca fortalecer su presencia militar a través de los aeropuertos en Paraguay, ante la creciente reafirmación independentista de las decisiones de Washington, de Brasil, Argentina, Venezuela y otras naciones del continente.

Dionisio Borda, el imprescindible ministro de Hacienda de Fernando Lugo, impuesto por el FMI, ya había aplicado algunos ajustes estructurales cuando se desempeñaba en el mismo cargo bajo el gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003-2005). A través de la Ley de Adecuación Fiscal aumentó el porcentaje de aporte jubilatorio a los trabajadores del Estado, así como la cantidad de años de aporte para la jubilación. En contraste, redujo el impuesto a la renta a las empresas del 30 al 10 %. También eliminó el impuesto sobre actos y documentos, favoreciendo a las transnacionales del agronegocio en la importación de agroquímicos y otros productos. En contraste, se mantiene el Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el 10 %, tributo que paga el consumidor medio y pobre, contribuyendo con más del 60 % de los ingresos tributarios del Estado.

El impuesto inmobiliario rural es ridículo y sólo aporta el 0,04 % del PIB, con unos cinco millones de dólares anuales de recaudación en los municipios del interior del país. Tierras altamente rentables, como las de Santa Rita de Alto Paraná, tributan la irrisoria suma de 1.300 guaraníes por hectárea, en tanto que el precio de mercado de esas tierras orillan los 6.000 dólares por hectárea, monto similar a la rentabilidad por unidad de superficie. El ministro Borda, a cuyo cargo está la Dirección de Catastro, se niega a impulsar la realización de un catastro nacional, porque pondrá en evidencia a los latifundios y a las multinacionales que se dedican al agronegocio, así como a una quinta parte de propietarios que poseen títulos de propiedad falsos. Según el Registro de Propiedad, Paraguay posee propietarios que totalizan más de 500 mil kilómetros cuadrados, cuando que la superficie total del país es de un poco más de 406 mil kilómetros cuadrados.

Aduanas sigue sumergida en la más abyecta corrupción, con subfacturaciones o ingresos en frío de mercancías o simulación de importaciones, que terminan en triangulación de mercaderías. Por ejemplo, en 2009 la Aduana de Estados Unidos declaró haber enviado mercaderías a Paraguay por valor de 1.352 millones de dólares y la aduana paraguaya declaró solo 235 millones de dólares. La diferencia es de más de 1.100 millones de dólares. Y el ministro Borda y el mismo presidente Lugo, conocían de estas colosales diferencias, repetidas en el comercio bilateral con otras naciones.

Esta es la política tributaria neoliberal, libertina, del gobierno de Lugo, en tanto que los latifundios y los dueños del capital financiero, las transnacionales bancarias, especulan con los medios de producción y no tributan prácticamente nada. Las remesas de millones de dólares de ganancia de los especuladores a los paraísos fiscales, siguen sin pausa, para ser inyectadas en las bolsas del mundo en un hermético círculo de especulación y ganancias siderales, donde el crimen organizado dirige el destino de la humanidad. ¿Por qué el Banco Central del Paraguay no promueve una ley que limite la remesa de dólares de los bancos y otras empresas multinacionales al exterior? Porque el FMI impone lo contrario, por presiones de los banqueros de Wall Street y el Tesoro norteamericano.

El gobierno de Lugo no pudo avanzar con el programa de reforma agraria, profusamente anunciado durante la campaña electoral presidencial de 2008. El 85 % del territorio nacional está en manos del 3% de los propietarios. La concentración de la tierra tiende a aumentar. En contraste, el crecimiento económico del 14.5 % de 2010 se basó casi exclusivamente en la expansión del agronegocio cuya dinámica avanza mediante la destrucción de la economía campesina y el ecosistema, con un modelo extractivista que no paga impuestos, mediante la feroz presión de las transnacionales norteamericanas como Cargill, principales beneficiarias del modelo. Este pulpo llegó a exportar en 2010 por más de 900 millones de dólares, en su mayor parte materia prima, especialmente la soja.

Cargill es socia del Grupo Zuccolillo en Paraguay. Este grupo, que publica el diario ABC Color, bajo la dirección de su propietario Aldo

Zuccolillo, impone terror paralizante al gobierno con sus líneas editoriales coercitivas y con titulares diarios que acusan al gobierno de Lugo de estar alineado al “socialismo del Siglo XXI”, aún cuando el presidente ha demostrado en estos dos años y medio, una clara alianza con la embajada de los Estados Unidos. Zuccolillo utiliza una estratagema ya empleada por la dictadura de Alfredo Stroessner, que acusaba de comunistas a los opositores, incluyendo a liberales, para apartarlo de cualquier principio democrático, a favor de los intereses imperiales y oligárquicos. Aldo Zuccolillo está aliado a los extremistas de derecha del continente, como Unoamérica, una organización nazifascista continental promovida por la CIA de los Estados Unidos para intentar poner freno a los movimientos sociales y a los gobiernos progresistas de la región, mediante golpes de Estado como el de Honduras contra el presidente Zelaya en 2009, con una incesante propaganda a través de los grandes medios de comunicación, afiliados a la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP).

El presidente Lugo está languideciendo en sus propuestas iniciales de obtener algún margen de beneficio del Brasil en Itaipú. A pesar de la firma de las notas reversales con el expresidente Lula, el grupo negociador duda y se vuelve errático, mientras el congreso brasileño congela las pretensiones paraguayas de aumentar la compensación de 120 a 360 millones de dólares por sesión de energía. Itaipú es un coto de los banqueros brasileños y de Wall Street, que asociados cobran intereses leoninos por encima del 7 % sobre la colosal deuda de Itaipú, en torno a los 20 mil millones de dólares, negocio administrado por Electrobrás. Es un bocado exquisito de la mafia financiera internacional que no pretende soltar ni siquiera un mendrugo a favor de Paraguay.

Al presidente Lugo le quedan escasos 30 meses para revertir el alineamiento de su gobierno a los planes del Fondo Monetario Internacional y la embajada de los Estados Unidos, aplicando políticas económicas y monetarias que favorezcan a la población, así como líneas independientes en política exterior, que hoy están sujetas a los telefonazos de la sede diplomática norteamericana.

La segunda década de este siglo está demandando coraje a los líderes nacionales y mundiales. Los timoratos deben ir a sus casas, deben renunciar o rectificar rumbos.

Se vienen tiempos muy difíciles para los pueblos, porque el imperialismo norteamericano y los propulsores del neoliberalismo, del capitalismo depredador, no están dispuestos a renunciar a este modelo de producción y de consumo totalmente agotado, destructivo para la vida en el planeta. Para más, el motor del desarrollo vertiginoso del capitalismo en un siglo y medio, el petróleo, se está agotando y hasta el presente no hay energías alternativas de sustitución del combustible fósil (Beinstein, 2009). Esa es una las razones fundamentales por la cual el imperialismo norteamericano y los países hegemónicos de Europa están apurados. Pretenden controlar absolutamente todas las fuentes de riquezas del mundo, para que los habitantes de sus naciones, la cuarta parte del planeta, sigan viviendo en medio del despilfarro, del consumismo galopante, a costillas de más del 70 % de la población mundial.

Si nuestros dirigentes políticos y gobernantes de turno no comprenden esta crucial emergencia, sometiendo nuestra soberanía política y económica a intereses extranjeros y a sus aliados locales, el Paraguay corre el serio riesgo de extinguirse como nación. Por ello es importante la reafirmación independentista en el marco del bicentenario de nuestra independencia nacional. Paraguay independiente, libertario, integrado a los países latinoamericanos debe ser el punto cardinal del objetivo estratégico de cualquier gobierno. Nada debe apartarnos como nación de tan noble objetivo.

Bibliografía

Beinstein, Jorge 2009 *Crónica de la Decadencia* (Buenos Aires: Cartago Ediciones).

Hudson, Michael s/f "La superabundancia de dólares financia el fortalecimiento militar de EEUU" En: <http://www.rebellion.org/noticia.php?id=83179>

Méndez Grimaldi, Idilio 2007 *Los Herederos de Stroessner* (Asunción: Arandurá Editorial) Capítulos I, II, III, IV.

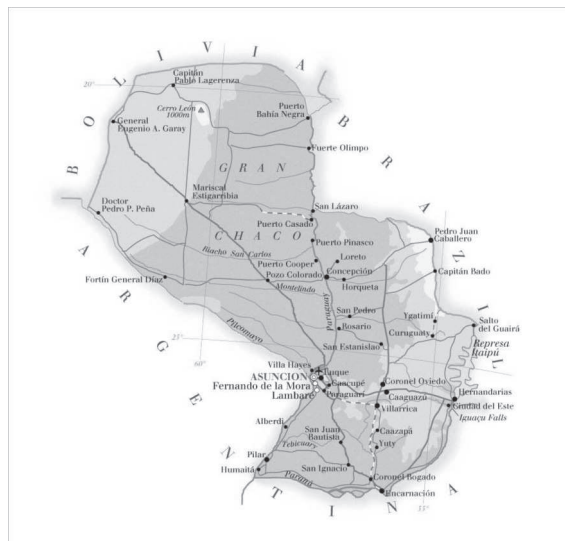
Stiglitz, Joseph 2010 *Caída Libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía global* (México: Ediciones Taurus).

Neoliberalismo y políticas de infraestructura¹

Sarah Zevaco*
Regina Kretschmer**

Las políticas de infraestructura, o de obras, en la literatura económica pueden ser vinculadas a distintas visiones del Estado y de modelos económicos: desde su importancia para el desarrollo territorial de un país como Nación, como motor de empleo y demanda que representan; desde la oferta que promueven desde los servicios públicos y privados, y finalmente como herramienta de diversas formas de integración en un sistema político y económico más amplio, regional o internacional.

Mapa del Paraguay



Fuente: <http://en.18dao.net/images/1/1a/Map-Paraguay.jpg>

¹ Este artículo es parte de un trabajo realizado gracias al apoyo de Global Greengrants Fund (GGF).

* Economista MBA – ESSEC.

** Antropóloga. Doctorando en Estudios Sociales Agrarios. Universidad de Córdoba, Argentina.

Observando el mapa del Paraguay, vemos por un lado, territorios que gozan de poca infraestructura y otros que tienen mucha, como puertos, represas, etc. Más, las políticas públicas en materia de construcción de infraestructuras y obras, fueron cambiando según los direccionamientos de los gobiernos nacionales y según políticas regionales.

Al hablar de Políticas Neoliberales e Infraestructuras, y de manera a poder aportar elementos de análisis al tema –como una introducción al debate– nos proponemos examinar el cómo las políticas económicas fueron dando base al desarrollo de ‘políticas de infraestructuras’ que responden a un modelo neo-liberal y viceversa. También es necesario examinar más a fondo, cuál es el modelo de integración subyacente a las actuales políticas de infraestructuras, modelo que se nos vende como la “nueva” y “exitosa” forma de desarrollo humano, cuando es una extensión territorial de políticas nacionales e internacionales neoliberales. Como tercer punto, y tomando como ejemplo casos concretos, la política de infraestructuras toca de manera muy cercana al tema del servicio público: la función y el concepto de Estado en este sector está cambiando tanto de marco de referencia como de rol.

Por otro lado es necesario examinar ¿de qué manera las políticas actuales, desde la implementación de infraestructuras, vienen modificando el territorio nacional, o la pluralidad de territorios que alberga? Desde un enfoque antropológico, analizamos la modificación de *espacios* y *tiempos*, dos categorías claves del capitalismo. Ambos son socialmente construidos y relacionados con los respectivos modos de producción, sea del capitalismo o de los diferentes grupos sociales y étnicos subordinados, y cuya transformación genera necesariamente modificaciones en sus sistemas económicos y culturales.

Ante ese trasfondo analizamos el concepto *territorio* de parte de las políticas neoliberales (IIRSA y otros proyectos de desarrollo) para confrontarlo luego con teorías de la ciencia crítica. Seguidamente hacemos referencia a las principales transformaciones territoriales impulsadas por la política actual de infraestructura, así como la resistencia social que generan las pretensiones de territorialización del capital. Concluimos el artículo refiriéndonos a las recientes transformaciones estructurales en el

Departamento de Alto Paraguay donde la territorialización del capital ha conducido a la expulsión de las poblaciones rurales. El pueblo de Casado, mayor asentamiento humano en el Departamento, representa un caso paradigmático de pérdida de la soberanía nacional y de los derechos humanos. El acaparamiento de tierras por parte de la secta MOON, impulsado por la puesta en valor de la región en el contexto de las obras de infraestructura, amenaza la sustentabilidad de esa comunidad y ha generado un largo conflicto de lucha por la tierra y la soberanía.

Este artículo intenta pues aportar pistas de reflexión sobre el modelo de desarrollo del Paraguay, examinando la realidad de las políticas de infraestructura, así como poner de relieve las preguntas estratégicas y los desafíos políticos actuales.

1. Del capitalismo de la dictadura a las políticas neoliberales

Se considera de manera general que las políticas neoliberales empezaron a construir sus bases, en particular en América Latina, luego de la Segunda Guerra Mundial, en el momento en el cual mediante el Plan Marshall y la implementación de políticas económicas orientadas desde el FMI (Fondo Monetario Internacional) así como desde su propia diplomacia y sus redes políticas y comerciales, Estados Unidos, Europa y las grandes firmas industriales norteamericanas, intervinieron de manera fuerte (directa o indirectamente) sobre las estrategias de desarrollo económico de los diferentes países.

1.1 El capitalismo del Estado dictatorial

Las políticas económicas que se desarrollaron en el Paraguay durante la dictadura de Stroessner (1954-1989) fueron, como en todos los países del Cono Sur, políticas afines a los Estados Unidos, el cual respaldó política y económicamente las dictaduras de la región, si bien no se aplicaron en esta época todas las recetas económicas del FMI y de los EEUU.

Las líneas estratégicas económicas durante la dictadura y su caracterización, se pueden visualizar de manera muy sintética, en la tabla siguiente:

Indicador	Caracterización
Crecimiento del PIB	Principales sectores de actividad: obras, agricultura, exportación de materias primas (madera, algodón) y energía.
Intervención estatal	El Estado es el principal actor económico: monopolios públicos (ANDE, INC, etc.), deuda externa pública, importaciones
Moneda	Tipo de cambio fijo: “estabilidad monetaria”
Deuda externa (datos de la CEPAL)	1983: 1.469 millones de dólares 1988: 2.150 millones de dólares 1990: 1.670 millones de dólares (12,8% del PIB) 1992: 1.249 millones de dólares (8,2% del PIB) 2002: 2.224 millones de dólares (39,3% del PIB) Los dos principales prestamistas son EEUU y Brasil (%) No se incluye la deuda de Itaipú en estas cifras
Cooperación	Acuerdo Punto Cuarto (1952– 1962) con EEUU ² Alianza para el Progreso Ley 756/61 Apertura y privilegios económicos para capitales extranjeros - Ley 246/55 Tratado de Itaipú, Tratado de Yacyretá. Tratado con Argentina, Brasil y Uruguay sobre exportación de productos paraguayos Tratado del Río de la Plata. Plan Cóndor. ALALC–Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, 1960-1980. (Tratado de Montevideo) reemplazado posteriormente por la ALADI
Corrupción y contrabando	Se estima que 40% de la economía era de contrabando. Se da un auge en el contrabando de madera, drogas y autos.
Tierra	Distribución de tierras a militares, extranjeros y privilegiados del régimen: 7.851.295 hectáreas de tierras malhabidas ³
Pobreza	Según el censo de la DGEEC, en 1992 78% de la población tenía al menos una NBI no cubierta (en el 2002, 59,4 %).

Las grandes obras que se desarrollaron en aquella época fueron, la represa de Itaipú, la represa de Yacyretá, la construcción de la ruta Transchaco y la construcción de Ciudad del Este. Éstas representaban simbólicamente la grandeza del Estado paraguayo y del dictador, y contribuyeron a su legitimación como hombre de Estado.

² De la Embajada de Estados Unidos “el progreso en lograr nuestros objetivos de política en este país a través del Punto Cuarto es gradual y lento, como necesariamente debe ser en un país de este grado de desarrollo económico y social”. “Fuera de nuestros objetivos de guerra, el propósito de nuestra contribución es lograr una economía estable y en desarrollo de modo que no ocurra un vacío que tendría efectos desafortunados en lo económico como también repercusiones políticas sobre nuestros intereses de largo y corto plazos en el área del Río de la Plata, con riesgo para la seguridad del hemisferio, y al mismo tiempo combatir cualquier penetración o extensión de la influencia comunista” (Miranda, 1987).

³ Informe final de la Comisión Verdad y Justicia, Capítulo Conclusiones y Recomendaciones, 2008. Párrafos 194 y 195: “el Estado en el período que abarca desde 1954 a 2003 ha realizado 200.705 adjudicaciones de lotes, que comprende una superficie total de 12.229.594 hectáreas, de los cuales 192.722 lotes tienen una superficie total de 3.497.781 hectáreas que corresponden a la región Oriental y 7.985 lotes, con una superficie total de 8.731.813 hectáreas, corresponden a la Occidental. Del total de estas adjudicaciones, 4.241 lotes correspondientes a 3.336 adjudicatarios, que totalizan 7.851.295 hectáreas, han sido adjudicados con graves irregularidades a la legislación agraria”.

En este marco es importante entender cómo de una política que fue marcada por el control por parte del Estado sobre las grandes empresas proveedoras de energía, agua y servicios en general, se pudo pasar a la aplicación de políticas neoliberales a partir de la década de 1990.

Por un lado, el Estado bajo Stroessner se caracterizaba por una centralización del poder que sin embargo estaba articulado en un tríode: Partido Colorado - Fuerzas Armadas - Gobierno (Stroessner) y los circuitos de la economía clandestina o ilegal: una mafia bien organizada y monopolística internamente, pero compartida con los que la permitían y la aprovechaban: los EEUU, Brasil, los demás países latinoamericanos. Al mismo tiempo, Stroessner desarrolló medidas populistas importantes en su primera época, sobre todo en el periodo de los créditos blandos. Stroessner fundó el IBR, el Banco de Fomento, el Crédito agrícola de Habilitación, el Instituto de Viviendas y Urbanismo (IPVU), etc. Un Estado grande que abasteció a una clientela amplia y al resto le propinó represión violenta.

Así, puede considerarse que el país fue hipotecado durante la dictadura a través del poder otorgado vía tratados de cooperación a países extranjeros, como también la repartición de inmensas superficies de tierra a personas físicas y jurídicas ajenas a intereses comunes del pueblo paraguayo.

¿Cómo, en estas condiciones, caracterizar las relaciones entre capital y trabajo? En el caso del sector de infraestructura, y el ejemplo particular de la construcción de la represa de Itaipú, se pueden considerar los puntos siguientes:

- El capital (casi exclusivamente brasileño) invertido en la represa, fue superior a la inversión en trabajo. Es decir, la infraestructura supuso más especulación financiera que inversión duradera desde la generación de empleo y la mejora (esperada) del nivel de vida de los trabajadores.
- Estas inversiones, así como el avance tecnológico que supuso la construcción de la represa, no se orientaron a políticas de desarrollo a largo plazo. De la misma manera, si bien el aporte de los ingresos generados por la represa (royalties y compensaciones) es más que considerable en las cuentas nacionales, estos ingresos no fueron invertidos de manera a

que beneficie al país en su mayoría y a largo plazo: más del 50% (hasta el año 1998) estaba invertido en la construcción de edificios y viviendas residenciales, en detrimento de obras de transporte, comunicación, tecnología.

- La inversión pública se financiaba a través de la deuda, a más del 90%. El principal acreedor fue Eletrobras. Con relación al costo inicial de Itaipú (2.000 millones de US\$), se pagó hasta ahora un servicio de deuda 16 veces mayor (32.000 millones US\$).
- Si bien hubo picos de crecimiento del PIB en los años de construcción de la represa por la contratación de mano de obra y la actividad económica vinculada indirectamente a la obra, una vez terminada la represa, aumentó el desempleo de manera drástica (la finalización de la contratación de mano de obra se conjugó con los efectos de la crisis internacional iniciada en 1979).

Finalmente, el mega proyecto de infraestructura no relanzó la demanda interna a largo plazo. La falta de orientación económica en términos de políticas públicas hizo de la mayor represa del mundo en aquel entonces, una vaca lechera para un Estado corrupto. Si bien la represa permitió la electrificación de parte del país, una gran parte de la población todavía no tiene acceso a agua corriente ni a luz eléctrica.

El régimen mantuvo esta doble cara: por un lado, un Estado benefactor, paternalista y autoritario, intervencionista, con la línea desarrollista y/o de sustitución de importaciones (hasta el final de la dictadura el modelo económico combinaba ambas políticas, lo que agudizó la deuda externa), y paralelamente, un Estado mafioso, con tráfico de todo tipo.

De esta manera, podemos considerar que la centralización de los negocios ejercida de manera mafiosa, combinada a una deuda alta, permitió finalmente asentar bases para el neoliberalismo: el país estaba en manos de personas físicas y jurídicas ajenas a intereses comunes del pueblo paraguayo. No era una economía liberal ni tampoco neoliberal, pero sí una economía dominada por intereses particulares nacionales y extranjeros; el libre mercado era la regla de oro que faltaba imprimir e institucionalizar para darle la forma de economía liberal, siendo estos mismos intereses los que iban a seguir controlando las relaciones de producción, con la máscara del

Estado de Derecho. El “Derecho” autoproclamado por una institucionalidad “democrática”, que no tenía nada que ver con permitir el acceso a sus derechos, a las “minorías” mayoritarias (campesinos, indígenas, en general, pobres), ni permitir su inserción en relaciones de producción más justas.

1.2 La transición hacia el neoliberalismo

Luego de la caída de la dictadura, caída apoyada por los EEUU que veían ya en el Estado capitalista de la dictadura desviaciones que le impedían la implementación de un sistema económico más “diversificado” (desde las inversiones, desde el control del capital), las políticas económicas estatales cambiaron, tanto en términos de estructura como en su planificación. Si bien el cambio en la población fue muy poco visible, el Estado capitalista dio su giro hacia la institucionalidad, lo que permitió la apertura del mercado y la aparición de nuevos paradigmas, dentro del cual, los derivados del Consenso de Washington⁴ que acompañaron tanto la transición democrática como económica del país.

En el Paraguay, luego de la caída de Stroessner (pero no así de la élite capitalista que venía manejando sus intereses desde el Estado), los intereses por reformar la política económica desde unas estrategias debatidas hacia un objetivo más democrático, eran casi nulos. Además, el país debía enfrentar y cumplir con su deuda hacia Brasil (el cual ya estaba ejecutando políticas neoliberales) y hacia EEUU.

Los cambios económicos fueron entonces decididos en el marco de los tratados y convenios de cooperación que los gobernantes seguían firmando para, por un lado conservar el control sobre su poder y riqueza acumulada, y por otro, integrar el nuevo escenario de negocios que se estaba perfilando en la región del Cono Sur.

⁴ “Consenso de Washington” hace referencia al complejo político-económico-intelectual integrado por los organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los EEUU, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos. El Consenso de Washington designa en general la adhesión a un modelo económico basado en: 1. Disciplina presupuestaria; 2. Cambios en las prioridades del gasto público (de áreas menos productivas, a sanidad, educación e infraestructuras); 3. Reforma fiscal con bases imponibles amplias; 4. Liberalización financiera, especialmente de los tipos de interés; 5. Búsqueda y mantenimiento de tipos de cambio competitivos; 6. Liberalización comercial; 7. Apertura a la entrada de inversiones extranjeras directas; 8. Privatizaciones; 9. Desregulaciones; 10. Garantía de los derechos de propiedad.

Los mayores cambios se dieron en tres ámbitos: i. la adopción de un sistema de libre mercado (en particular de las divisas y de los precios, a través de tipos de cambio y tasas de interés fluctuantes y determinados por el mercado), ii. la privatización de empresas públicas, y iii. la progresiva instalación de una capa de institucionalidad de Estado inspirada en un sistema de Estado de derecho, coordinada desde los proyectos de reforma del Estado de los organismos bilaterales.

Esta liberalización modificó la puja de poderes dentro del Estado. Si bien los sectores capitalistas antiguos supieron construir una máscara suficientemente fuerte para, desde la ilegalidad de Estado, crear instituciones que permitieran seguir las mismas reglas pero con una institucionalidad vitrina que permitiera la luz verde en términos “democráticos”, la liberalización también permitió la apertura al mercado de nuevos actores (o la reconversión de antiguos actores), en sectores comerciales favorecidos por las políticas económicas inspiradas en el consenso de Washington y la necesidad de ir cambiando el control mafioso sobre la riqueza. En esta mutación, el control sobre la tierra y las infraestructuras por los viejos y nuevos actores era imprescindible asegurar, de manera a disponer de los medios de producción necesarios a una acumulación de capital.

Las reformas llevan a la instalación de dos tipos de capitalistas:

- Un capitalismo que va acumulando, desde lo ilegal, el control territorial y partidario de los territorios.
- Otro que va construyendo institucionalmente sobre la mafia o desde la ausencia de control territorial y de políticas públicas, promoviendo desde las instituciones, una forma de desarrollo neoliberal y capitalista.

Índice	Caracterización
Crecimiento del PIB	Principales sectores de actividad: venta de energía, agronegocio (soja), ganadería
Intervención estatal	El Estado, si bien conserva el control sobre la mayoría de las empresas de servicios básicos (ANDE - electricidad, COPACO - telefonía, INC - Industria Nacional de Cemento, PETROPAR - combustibles), las cuales se distinguen por su corrupción, adopta una política liberal en el sistema bancario, una política de baja recaudación, en el sistema educativo, y en general a través de su ausencia en el territorio (empresas privadas de distribución de agua, educación superior, acceso a la salud, seguros, concesiones de rutas, por ejemplo).
Moneda	Tipo de cambio fijado por el mercado
Deuda externa	2010: USD 3.932,7 millones, 23,4 % del PIB (BCP). Más las deudas de Itaipú (10.000 millones de USD para Itaipú, 6.000 millones de USD para Yacyreta). Fuentes del Financiamiento Externo en el 2010 ⁵ (sin deudas de Itaipú y Yacyreta): 1. Organismos Multilaterales : 60,5% de la deuda externa paraguaya, con el BID 45,2%, el BIRF 12,2% y FONPLATA 1,3%. 2. Gobiernos Extranjeros y Organismos bilaterales: 39,5% de la deuda (Japón: 20,5%, Taiwán 15,3%, Alemania 1,3%, España 1,1%) 3. Bancos Comerciales y los Proveedores Privados actualmente ya no tienen participación dentro de la deuda registrada, sin embargo en 1990 representaban el 11,5% del total.
Cooperación	Proyecto Umbral, ALCA (abortado), MERCOSUR, URUPABOL, Surgimiento reciente de ALBA y UNASUR
Corrupción y contrabando	En el 2009, Paraguay se ubica en la posición 154 de 180 en el ranking de percepción de la corrupción que cada año realiza la organización Transparencia Internacional.
Tierra	Acaparamiento de tierras. Territorios "brasiguayos": territorio paraguayo ocupado por el cultivo de soja y ganadería de brasileños.

⁵ Deuda Pública Financiera Externa Registrada en SIGADE, Setiembre de 2010, BCP, Gerencia de Estudios Económicos, Departamento de Economía Internacional.

En el informe “2011 Index of Economic Freedom”, editado por The Heritage Foundation and Dow Jones & Company, Inc. (The Wall Street Journal), que mide la buena salud económica de un país en base al nivel de “libertad” de su economía, proponiendo así el liberalismo como una biblia, Paraguay obtiene muy buenos rangos⁶, especialmente en los aspectos de “libertad fiscal” y gasto público. El promedio actual de ingresos fiscales es de 11,8% del PIB, (en Argentina es 26,1%, en Uruguay 17,9 %, en Brasil 34,4 %), y el gasto público de 14,8 % del PIB (en Argentina es 24,7 % , Uruguay 28%, Brasil 41%).

Las políticas impulsadas por los organismos multinacionales (BID, FMI, Banco Mundial) van tomando control sobre el Presupuesto General de Gastos de la Nación, tanto sobre las políticas públicas, impulsando la apertura del mercado para las grandes empresas de explotación de materia prima (empresas del agronegocio y de explotación de los recursos naturales en general) al mismo tiempo que van financiando programas de atención social, cuyos objetivos son meramente asistenciales y acaban finalmente acompañando una pérdida de soberanía.

Paralelamente a ello, y fortaleciendo estos rasgos de capitalismo neoliberal, se van fortaleciendo las iniciativas de integración económica. Desde procesos paralelos en las políticas económicas (lucha contra el déficit fiscal, privatización, apertura del mercado bancario y comercial), los cuatro países del Cono Sur van formado un Mercado común, el MERCOSUR.

El MERCOSUR se impulsa, en una primera etapa, a través del acercamiento económico entre Brasil y Argentina (1988: Tratado

⁶ “Paraguay tiene bastante buena puntuación en varias de las 10 libertades económicas. La libertad de comercio se ve facilitada por una simplificación del sistema de aranceles. El sistema tributario se volvió más eficiente y competitivo, y con la introducción de un impuesto sobre la renta del 10 por ciento aplazado hasta el año 2013, el Paraguay sigue siendo uno de los pocos países sin impuesto sobre la renta individual. En general la libertad económica sigue siendo limitada por instituciones débiles, las cuales necesitan desesperadamente una reforma, pero el compromiso de profundizar las reformas ha sido esporádico, y las propuestas muchas veces se encontraron con la resistencia de intereses creados. Los derechos de propiedad no están fuertemente protegidos, y el sistema judicial sigue siendo débil e ineficiente. La corrupción generalizada también plantea un serio impedimento para estimular un mayor desarrollo económico”. Pag. 329. Trad. propia.

de Integración, Cooperación y Desarrollo entre Brasil y Argentina), al cual luego se acercan Uruguay y Paraguay. Finalmente, en marzo de 1991 se firma el Tratado de Asunción, que crea el Mercado Común del Sur o MERCOSUR, el cual reposa en cuatro principios: a) la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, b) el establecimiento de un arancel externo común (AEC) y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados; c) la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados parte, y d) el compromiso de armonizar legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

A partir de este acuerdo surge IIRSA –Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana– en el año 2000. En este marco, se decidirán e implementarán la casi totalidad de las políticas de infraestructura del Paraguay.

Por otro lado, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), organismo internacional de ámbito regional, creado el 12 de agosto de 1980 por el Tratado de Montevideo, en sustitución de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, es uno de los organismos que acompaña al IIRSA y al MERCOSUR, desde la perspectiva de libre comercio y desde las líneas del Consenso de Washington, aunque públicamente hayan pasado del discurso del libre cambio, al discurso de la integración, sobre todo luego del fracaso del ALCA.

Finalmente, la transición económica dada desde la dictadura hasta hoy, estableció la institucionalidad de las relaciones capitalistas ya iniciadas anteriormente, desde la estrategia de la “integración” económica, es decir un modelo económico basado en la apertura de los mercados hacia afuera, la fuerte entrada de capitales extranjeros en las inversiones productivas, y un Estado deudor: las relaciones bi o multilaterales se vuelven vitales en la sobrevivencia de la economía.

Las políticas de infraestructura son vitales en el actual modelo de desarrollo basado en los intercambios comerciales como fuente de riqueza, desde una ubicación estratégica del Paraguay. Está ubicado tierra adentro, en el camino entre el Pacífico y el Atlántico, con dos ríos navegables (Paraguay y Paraná) que desembocan en

el río de la Plata, sobre el Acuífero Guaraní, y en el cruce de rutas de los países que componen el MERCOSUR.

2. Las infraestructuras en las políticas de integración

2.1 Caracterización económica de las políticas de integración. Liberalización de mercados de infraestructuras

IIRSA surge de la Reunión de Presidentes de América del Sur realizada en agosto del año 2000 en la ciudad de Brasilia. En ella los mandatarios de la región acordaron realizar acciones conjuntas para “impulsar el proceso de integración política, social y económica suramericana, incluyendo la modernización de la infraestructura regional y acciones específicas para estimular la integración y desarrollo de subregiones aisladas⁷”.

El Plan de acción acordado por los Mandatarios de los países sudamericanos se desarrolla a partir de las líneas estratégicas siguientes:

- La identificación de *Ejes de Integración y Desarrollo (EIDs)*, “nuevas referencias geo-económicas para la planificación territorial suramericana”⁸. Los 10 Ejes de Integración y Desarrollo identificados por el IIRSA son los siguientes: MERCOSUR Chile, Andino, Interoceánico Central, Amazonas, Escudo Guyanés, Perú-Brasil-Bolivia, Capricornio, Sur, Hidrovía Paraguay-Paraná, Andino del Sur. Estos ejes pretenden dibujar la integración comercial de toda América Latina de Sur a Norte (a través de rutas y vías fluviales como el Amazonas) así como del Atlántico al Pacífico.
- La identificación cruzada y el desarrollo de *Procesos Sectoriales de Integración (PSIs)*, “espacios para la identificación y resolución de obstáculos de tipo normativo e institucional a fin de mejorar la competitividad y promover el crecimiento sustentable de la región”⁹. Los PSIs actualmente existentes son los siguientes: Instrumentos de Financiación, Pasos de Frontera, Tecnologías, Información y Comunicaciones, Transporte Aéreo, Transporte Marítimo,

⁷ Presentación del IIRSA en su sitio web http://www.iirsa.org//CD_IIRSA/Index.html

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

Transporte Multimodal.

- La coordinación y planificación conjunta, la “armonización” de los aspectos regulatorios e institucionales, y mecanismos innovadores de financiamiento público-privado.

Los principales Ejes de Integración y Desarrollo fueron definidos a partir del análisis de las cadenas productivas. De hecho, el criterio de “integración y desarrollo” del IIRSA es el crecimiento y la rentabilidad de las cadenas productivas regionales y continentales¹⁰. Desde este aspecto, el IIRSA es meramente una iniciativa que promueve herramientas para el desarrollo productivo de la región y del continente. Es un espacio en el que se examinan los mercados en los cuales los países apuestan a su “desarrollo”, y en base a eso, se definen los trabajos y obras que tienen que ser implementados.

En particular, la mayoría de los proyectos del IIRSA, organizados por grupos, se establecen alrededor de proyectos “ANCLA” en lugares geográfica, política y/o productivamente estratégicos: cruces de rutas, cruces de ríos con carreteras y líneas de ferrocarriles, fronteras (combinaciones con puertos y zonas francas).

“El proyecto ANCLA es aquel que da sentido a la formación del grupo, y viabiliza las sinergias. Es decir, posee poder catalítico sinérgico para justificar la formación de un agrupamiento en su entorno. No es necesariamente el proyecto de mayor porte, sino que es identificado como el cuello de botella o el eslabón faltante de la red de infraestructura que impide el aprovechamiento óptimo de los efectos combinados del grupo de proyectos, en beneficio del desarrollo económico y social”¹¹.

“Los grupos de proyectos se van definiendo a partir de la integración entre los proyectos de infraestructuras. Los proyectos se definen a partir de las necesidades de integración de cadenas productivas, en particular, en base a la demanda y oferta de las exportaciones.”

“Los pasos de frontera nacen de la necesidad de buscar

¹⁰ Entrevista con el Arq. Añazco, responsable del IIRSA en el MOPC - 2009

¹¹ Manual del Usuario de la Base de datos de los Proyectos www.iirsa.org

soluciones al sobrecosto de transporte generado por no tener acceso al mar, desde los controles y los impuestos. Por ello se necesita trabajar el tema de regulaciones. En Paraguay está vigente en este sentido la ley de maquila". (Arq. Añazco, responsable IIRSA MOPC - 2008)

Teniendo en cuenta estas declaraciones, se percibe con nitidez desde qué punto se proyecta la integración. Es *la integración de las cadenas de producción* que está en juego, es la que guía los procesos de integración territorial y de las infraestructuras. También se la puede relacionar, desde un punto de vista empresarial, con la *integración horizontal de las empresas* (empresas que van integrando otros mercados o productos a su mercado o producto inicial, de manera a ir controlando varias etapas de transformación de la materia prima base de su producto, o controlando procesos de valor añadido en el producto). Ejemplo: una empresa que se dedica al cultivo de soja en grano, luego va teniendo productos que complementan el mercado del producto y le dan más valor: herbicidas, pesticidas, transformación de la soja en aceite, etc.). De la misma manera, las infraestructuras y las tecnologías favorecen *la integración vertical* de las empresas, desde el control sobre la tierra, el acceso a mercado, pasadores logísticos de distribución, y otros.

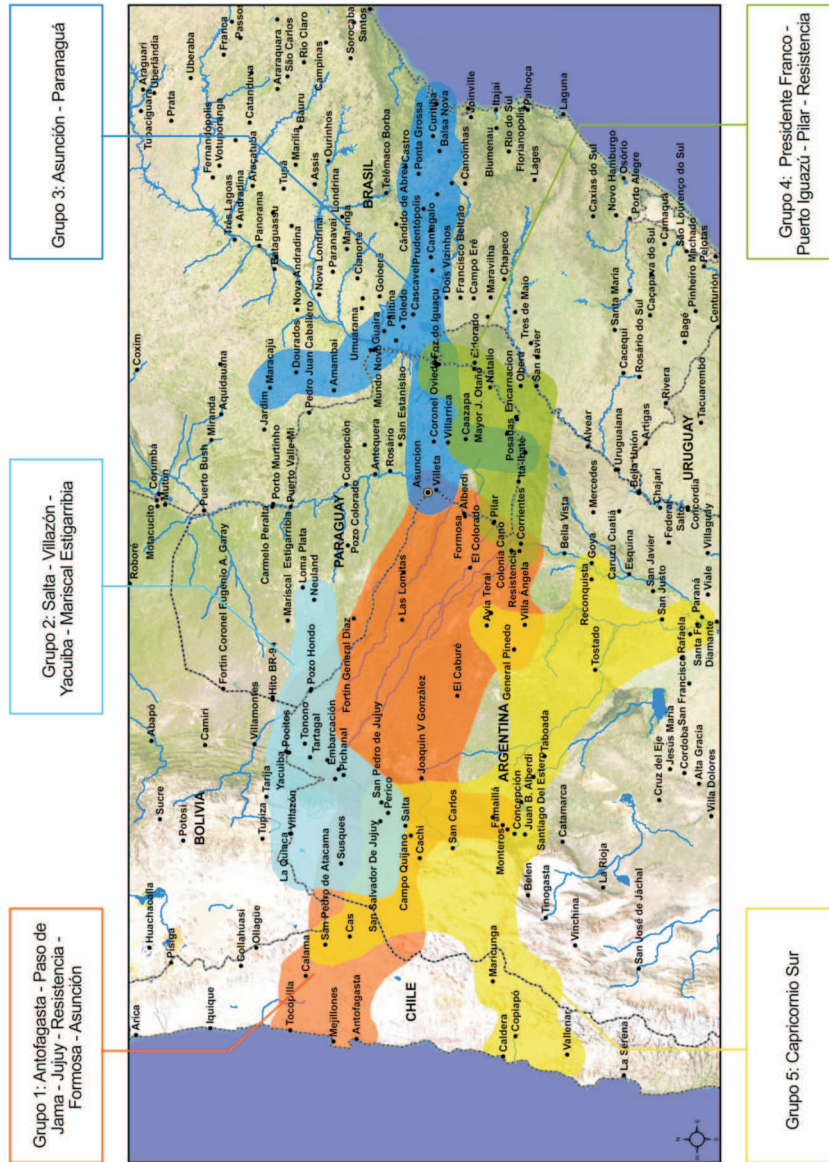
Los EIDs en los cuales se encuentra inserto Paraguay son los siguientes, visualizados en el mapa latinoamericano como específicamente:

Ejes de integración del IIRSA



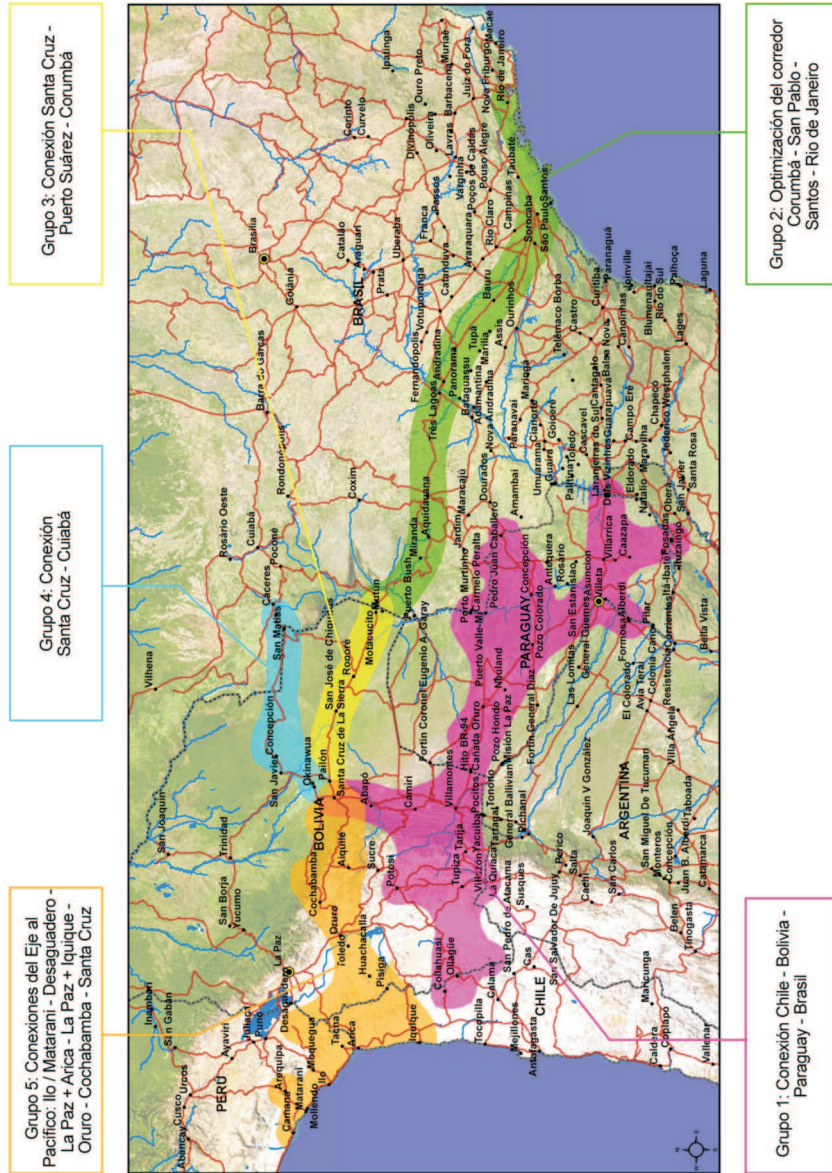
Fuente: <http://www.infraest-energ-sudamerica.org/2009/04/organizaciones-sudamerica-europa-solicitan-subsecretaria-planificacion-territorial-inversion-publica-participar-foro-reflexion-estrategica-sobre-iirsa/>

1. Eje Capricornio



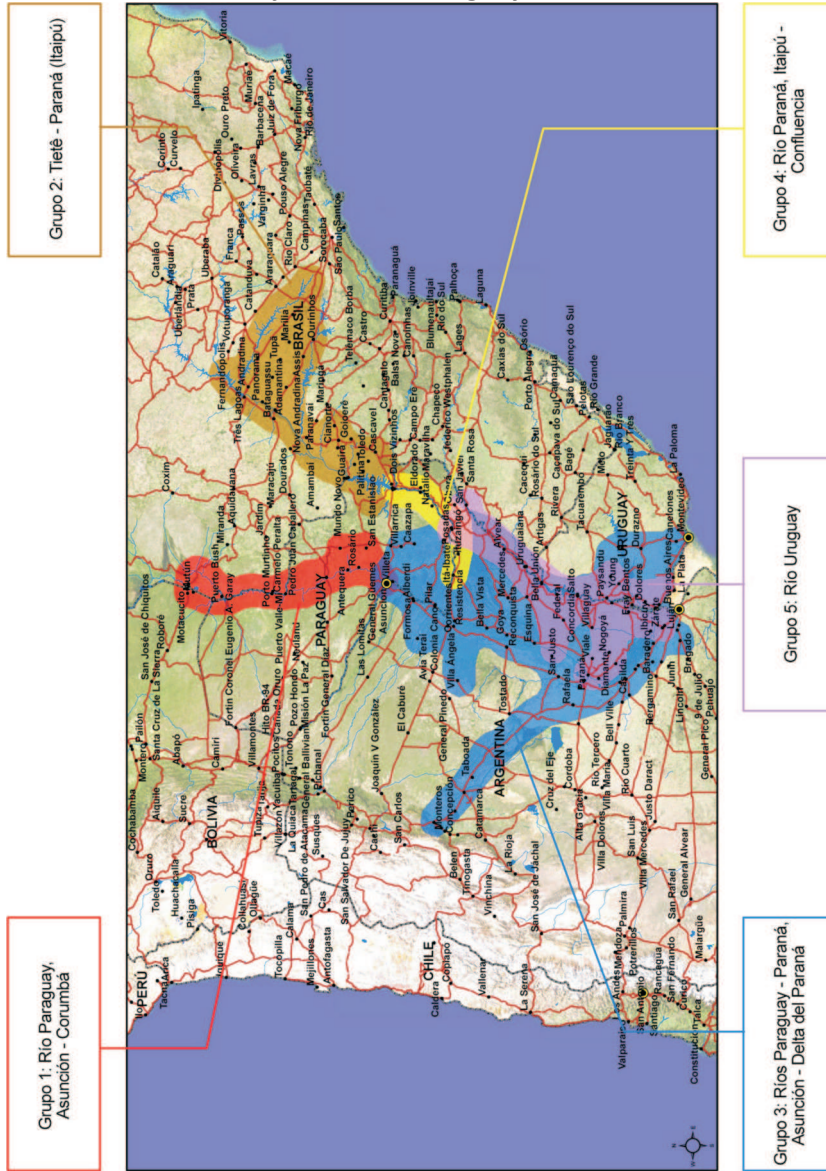
Fuente: <http://www.geosur.info/geosur/iirsa/mapas.php>

2. Eje Interoceánico Central



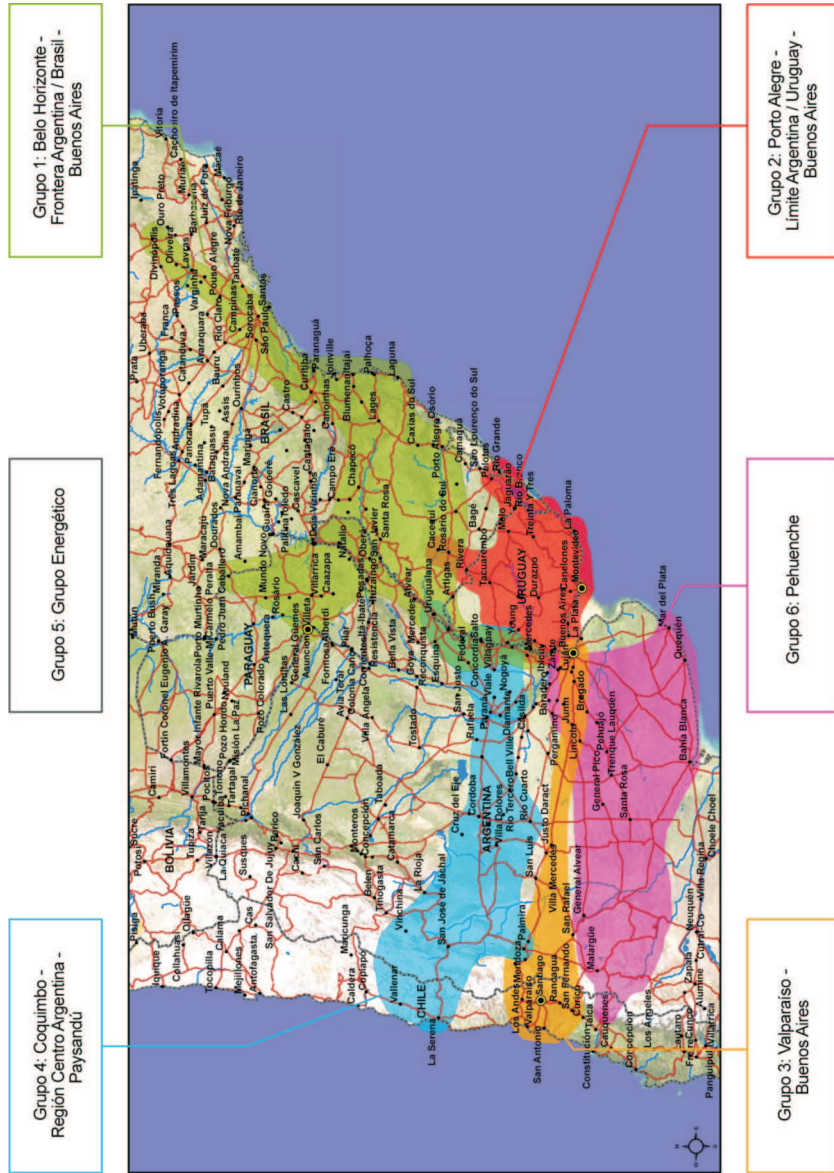
Fuente: <http://www.geosur.info/geosur/iirsa/mapas.php>

3. Eje Hidrovía Paraguay-Paraná



Fuente: <http://www.geosur.info/geosur/iirsa/mapas.php>

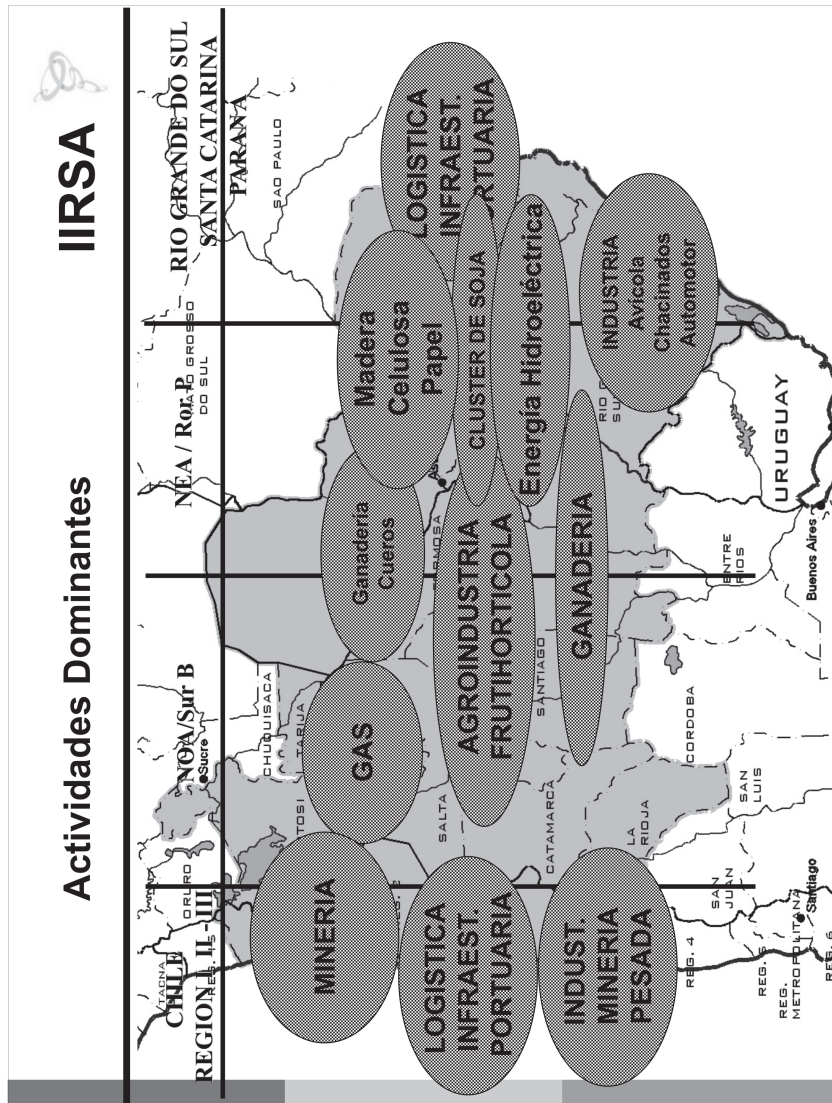
4. Eje MERCOSUR Chile



Fuente: <http://www.geosur.info/geosur/iirsa/mapas.php>

Estos cuatro ejes se desarrollaron en base a las rutas deseadas para los mercados de exportación identificados:

Dispositivo de presentación del IIRSA del Eje Capricornio



Fuente: IIRSA, Presentacion EJE DE CAPRICORNIU Santa Cruz, 16 al 20 de marzo de 2009

Hasta ahora, el IIRSA es el conjunto de *herramientas de transporte* de mercancías derivadas de los mercados identificados como los más rentables en la región, en particular:

- Energía: electricidad, gas, petróleo
- Recursos minerales
- Producción agropecuaria y sus derivados: soja, aceites, harinas.

Características de estos mercados:

- Son mercados orientados a la exportación regional e internacional. La soja es el mayor rubro de exportación. Más del 65% va a la Unión Europea¹².
- Son mercados basados en actividades de extracción y uso de riquezas naturales
- Son mercados que exigen el control económico de tierras y territorios de gran extensión
- Son mercados que exigen grandes inversiones
- Son mercados que desarrollan cadenas productivas regionales, internacionales y globalizadas y concentradas en pocas manos. Seis empresas exportan el 85% de la soja¹³. Las más importantes son Cargill, Bunge, ADM, Dreyfus.
- Son mercados cuyos medios de producción y productores son liberados de impuestos nacionales, permitiendo así una acumulación y concentración muy alta de capital en el sector privado.

El IIRSA se da pues de esta manera, como una solución técnica a los “obstáculos” a la integración, que pueden ser visualizados desde los siguientes enfoques:

- La soberanía que se ejerce desde los territorios en los pasos de frontera, en términos fiscales, legales, geográficos: estas construcciones del Estado como forma de identidad burocrática, territorial, legal, son las que “impiden” un nivel de rentabilidad mayor, al ser gastos considerados inútiles desde la óptica de ganancia en un mercado transnacional.
- La protección de recursos naturales considerados propiedad colectiva o universal desde los pueblos, impiden una apropiación privada de los medios de producción

¹² IICA, Certificados de origen VUE.

¹³ <http://www.ultimahora.com/notas/399440-Seis-empresas-concentran-el-85%20-de-exportaciones-de-soja>

- La protección desde formas de Estado de los trabajadores/ fuerza de producción, a través de las empresas públicas, que “impiden” a las empresas privadas orientar las economías nacionales hacia mercados más rentables, en particular cuando las empresas públicas son proveedoras de servicios básicos hacia sectores más pobres de la población.

a. Las estructuras de funcionamiento del IIRSA

El IIRSA tiene una estructura de funcionamiento que comprende:

- El Comité de Dirección Ejecutiva, compuesto por los Ministerios de Infraestructuras (en el caso de Paraguay, el MOPC) y/o Planificación de los países de América Latina
- Los Grupos Técnicos Ejecutivos, integrado por altos funcionarios para cada Eje de Integración y Desarrollo (EID) y cada Proceso Sectorial de Integración (PSI)
- El Comité de Coordinación Técnica, integrado por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo), la CAF (Corporación Andina de Fomento), y el FONPLATA (Fondo Financiero para Desarrollo de la cuenca del Plata); estos tres organismos son también los principales financiadores externos de los proyectos de la cartera del IIRSA. Son organismos multilaterales de préstamo.

b. ¿Cómo se financian los proyectos del IIRSA?

El IIRSA no tiene una política unificada de financiamiento, pero dentro de su rol está el orientar las estrategias para el financiamiento de los proyectos en la cartera. Principalmente, estas orientaciones las hacen la CAF y el FONPLATA, así como en los últimos años el BNDES -Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social Brasil- casi todas centradas alrededor del principio de “Participación público- privada”, de tal manera a, entre otras razones mencionadas¹⁴:

- *“Mejorar la eficacia y la eficiencia (...) con la introducción de criterios comerciales, la introducción de competencia por el mercado a través de licitaciones, la asunción de ciertos riesgos por los contratistas, el acceso a las mejores tecnologías disponibles”.*

¹⁴ CAF- Financiamiento Privado de Infraestructuras- Estudio de Alternativas y experiencias en materia de proyectos PPP para América del Sur.

- *“Asegurar resultados positivos para los usuarios y contribuyentes (...) a partir de las mejoras sustanciales que los procesos PPP tienen –o deberían tener– en materia de aplicación de fondos públicos para el interés general (...) y como consecuencia, los contribuyentes aprecian el valor de los tributos aportados al Estado.”*
- *Es esencial obtener provisiones de instituciones renombradas como la CAF o el FONPLATA de manera a atraer fondos privados.*

Estas indicaciones se traducen en las siguientes herramientas de financiamiento público-privado:

- Contratos de mantenimiento y/o rehabilitación de obras entre Estado y empresas
- Contratos de gestión
- Contratos de construcción llave en mano
- Contratos de leasing o arrendamiento
- Contratos de concesión
- Diseño, construcción y explotación por entidades instrumentales creadas por las Administraciones Estatales

Una presentación en el 2008 de la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina¹⁵ realizaba los paralelos siguientes:

- La gran mayoría, por no decir la totalidad, de los proyectos del IIRSA se realizan en las infraestructuras de vías terrestres (carreteras) y energía.
- Pese a la abogacía ejercida a favor de los financiamientos privados, se da el dato que en los hechos son 247 proyectos (38 mil millones de dólares) de la Cartera IIRSA que han sido concluidos o están en ejecución, que han contado con el financiamiento público, privado o mixto. De este conjunto de proyectos, 190 (17 mil millones de dólares) fueron financiados por el Tesoro Público, el dinero del gobierno de cada país, 29 (13 mil millones de dólares) fueron financiados por la asociación de inversiones pública-privada y 28 (7 mil millones de dólares) solo han tenido el financiamiento de la inversión privada.
- Están emergiendo con cada vez más importancia el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil),

¹⁵ <http://impactosiirsa.com/pdf/4.%20Financiamiento%20IIRSA%202.PDF>

así como otras instituciones financieras internacionales, como FONPLATA.

<p>% en valor de inversión de los proyectos ejecutados: 59,53 % en el área de transporte, 44,44% Energía, 0,03% Comunicaciones</p>

¿Por qué esta contradicción entre una abogacía por los financiamientos privados, y finalmente, según los datos de IIRSA, un financiamiento a 50% público?

Efectivamente, por un lado se pide¹⁶ reducir la deuda, mantener el déficit controlado, mantener “el ahorro público controlado”, reducir el déficit fiscal (es decir tener un limitado gasto social). Paralelamente se orienta a considerar no tanto la infraestructura en sí para el desarrollo, sino solamente en caso de que efectivamente sea la consecuencia/traducción de un nivel de crecimiento que lleve a considerar necesaria la obra. De esta manera, las obras se definen a partir del momento en que haya mercados y actividades económicas consideradas suficientes “productoras de PIB”, el cual es el indicador máximo para evaluar los proyectos. Por eso, el Estado invierte sólo a partir del momento en que los mercados son garantizados para el desarrollo de la zona, y que el mismo desarrollo asegure ganancias tanto para él como para las empresas. En caso de ser, como en el caso del Paraguay, un Estado controlado y propiedad de los grandes intereses privados del país, así como un país deudor y cuyo crecimiento del PIB depende en su mayoría en la explotación privada del agronegocio, los intereses se mezclan desde un inicio: uno sirve al otro y viceversa.

Finalmente, con las nuevas modalidades de financiamiento donde las obras son, desde varias formas de contrato, concesionadas a instituciones privadas, y los Estados son los garantes ante la banca multilateral, en caso de resultar un mal negocio, dejan a los financiadores de la inversión pública (tesoro) asumir garantías en negocios que no eligen. Estos financiadores son los contribuyentes a los impuestos.

¹⁶ Presentación “Inversión Pública y política fiscal, FMI, Presentación para la reunión del IIRSA sobre Instrumentos de Financiación, 2004”.

2.2 El IIRSA en Paraguay en el 2010

A la hora de identificar cuáles son los proyectos del IIRSA, nos encontramos con muchas informaciones por un lado, documentos de planificación por todos lados, pero extrañamente, una información muy poco transparente, oscura, en el sentido siguiente: si bien podemos ver los proyectos que están (o no) dentro de la cartera del IIRSA, nos preguntamos hasta qué punto podemos mirar nuestra realidad, la situación de la tierra, del río, y realizar una investigación del impacto del proyecto IIRSA.

Por ello, es importante resaltar dos aspectos que son identitarios del proyecto IIRSA:

- El proyecto es muy preciso a la hora de la planificación global por eje, en cambio la descripción de cada proyecto es muy aproximativa, y no se da información sobre lo estratégico del IIRSA.
- El IIRSA, siendo un proyecto destinado a intereses privados ajenos a los de la gran mayoría del pueblo, es poco conocido por la ciudadanía, y en el territorio, no se visualiza el IIRSA, desde el momento en que todos los proyectos son proyectos del MOPC (Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones). A partir de eso, nadie se identifica como parte del proyecto, y eso genera una falta muy grande de información construida y sistematizada desde los espacios de implementación.

En anexo presentamos un listado completo de los proyectos del IIRSA en Paraguay, elaborado a partir de la base de datos del IIRSA, actualizado a fines del primer semestre de 2010.

En este anexo se pueden ir viendo los siguientes rasgos del IIRSA en Paraguay:

- Los sectores económicos beneficiados por las infraestructuras del IIRSA son los sectores de producción y/o exportación de soja, maíz, etanol, madera, el sector avícola y el energético.
- Número de proyectos e inversiones: son 63 los proyectos del IIRSA en Paraguay (12% del total de los proyectos del IIRSA en número de proyectos), por un monto estimado hasta ahora de 27.563.210.000 de USD (24% del total de los proyectos del IIRSA en inversión en USD), lo que representa tres veces el presupuesto de gastos de la nación por el 2011. Los financiamientos de los proyectos son la mayoría públicos, con participación del BID, BM, CAF, FONPLATA y también la

- Agencia de Financiamiento de Japón.
- Si bien la mayoría de los financiamientos son públicos, una gran parte depende de financiamientos externos, y la mayor figura de explotación de infraestructuras prevista es la concesión.
- La gran mayoría de los proyectos están por ejecutarse: son 11 los que estaban en ejecución en mayo de 2010, cuatro ya estaban concluidos.

El caso de la Hidrovía Paraguay-Paraná

Hidrovía Paraguay-Paraná y su zona de influencia



Fuentes: <http://empresariosantafesinos.blogspot.com> y <http://www.geosur.info/geosur/iirsa/mapas.php>

La Hidrovía Paraguay-Paraná es uno de los mayores ejes del IIRSA, y al eje están asociados unos 63 proyectos, en su mayoría de desarrollo de infraestructuras portuarias y dragado de los ríos, de manera a poder “navegar 24h/24, 365 días al año en el recorrido entero”. Desde hace mucho tiempo, es una de las formas de transporte más utilizadas en Paraguay para mercancías.

Lo “nuevo” del proyecto Hidrovía es extenderla hasta Uruguay, de manera a tener más puertos de exportación, y agrandar la hidrovía, de manera a asegurar un tráfico más intenso. Es uno de los ejemplos del principio del IIRSA “la integración por el desarrollo: abaratar los costos de transporte en los procesos de importación y exportación”.

Los argumentos de justificación de la Hidrovía son los siguientes¹⁷:

Fortalecimiento de la economía del MERCOSUR a través de:	Efectos Integracionistas
<ul style="list-style-type: none"> • Reactivación de las Subregiones de la Cuenca del Plata • Incremento del comercio intrazonal y extrazonal • Aumento de la oferta exportable de los cinco países • Disminución de los costos de transporte interno. El ferrocarril es dos veces más eficiente que el camión, y el transporte por agua es 6 veces más eficiente que el camión (criterios de consumo de combustible y seguridad) • Disminución de los tiempos de transferencia de mercaderías • Apertura de nuevos negocios con proyección regional e internacional • Fortalecimiento de la construcción y reparación naval, generando los medios de transporte específicos para la vía navegable 	<ul style="list-style-type: none"> • Punto de partida en la integración física del MERCOSUR • Proyección a la integración del Cono Sur • Acceso a los mercados internacionales • Integración de un mercado de 250 millones de habitantes • Integración regional para procesos industriales conjuntos • Interconexión interna hacia los cuatro puntos cardinales de Sudamérica • Comunicación permanente a través de la vía fluvial

¹⁷ Presentación del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Secretaría de Transporte- Subsecretaría de Puertos y Vías Navegables–Gobierno de la República Argentina–1º SEMINARIO INTERNACIONAL DE COFINANCIACION BNDES/CAF: Prospección de Proyectos de Integración Física Sudamericana, 2003 - Río de Janeiro, República Federativa del Brasil.

En Paraguay, el 85% de las exportaciones se realizan a través de la Hidrovía, de las cuales 90% es soja en grano y derivados. Los puertos que se van construyendo, con financiamientos en su mayoría privados, son multimodales e incluyen silos así como maquinaria de transformación de granos, y generalmente están vinculados a otro proyecto de construcción de carretera. Desde este aspecto, son fundamentales los proyectos ANCLA del Eje de la Hidrovía, para dar vida a todos los demás proyectos de infraestructura vinculados a éstos. Los cinco proyectos ANCLA de la Hidrovía, de los cuales cuatro están en Paraguay, son los siguientes: i)Mejoramiento de la navegabilidad del Río Paraguay (Asunción –Apa) con proyecto de concesión pública, ii) Transposición del complejo de Itaipú¹⁸, iii)Proyecto Binacional de la Navegabilidad de los Ríos Paraná y Paraguay desde Santa Fe a Asunción, iv)Proyecto Binacional Mejoramiento de la Navegabilidad en el Alto Paraná, v) Proyecto Binacional Mejoramiento de la Navegabilidad en el río Uruguay

Si bien la Hidrovía no está aún completa, partiendo de la base de las expectativas mencionadas más arriba, así como el número de proyectos identificados y las estadísticas disponibles, se pueden observar las situaciones siguientes:

- El movimiento de carga en la Hidrovía, desde el lado paraguayo, va aumentando.
“En 1988 transportábamos 650 mil toneladas y el año pasado llegamos a 13.8 millones de toneladas como mínimo. Los productos que se transportan son soja el 40%, el hierro y manganeso el 15%, el combustible el 18% y el resto son diferentes cargas como clínker, azúcar etc”¹⁹.
- De la misma manera, el número de barcazas y de puertos aumentó de manera considerable, en particular desde Paraguay.

¹⁸ Detalles disponibles en “Extractos de prefactibilidad económica, técnica y ambiental para la conexión hidroviaria e intermodal de las Hidrovías Tiête-Paraná y Paraná-Prata,<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2026163>

¹⁹ Horacio López, Liga Marítima del Uruguay. El País 09/06/08

“Según los agroexportadores existen unos 2.611 buques y barcazas registrados que izan el pabellón nacional, lo que representa casi el 85% del total de la flota de la Hidrovía Paraguay-Paraná (HPP) actividad que monopoliza más del 70% de nuestras exportaciones e importaciones conjuntamente (85% de las exportaciones según otras cifras) (ABC COLOR, 31-05-10) (...) existen 45 puertos (de mayor tráfico) privados habilitados sobre los ríos Paraguay y Paraná”.

Es cada vez más importante la parte que ocupan las terminales portuarias y puertos privados (35 puertos y cargaderos privados de soja, más tres puertos sobre el Río Paraguay, que manejan el tráfico de contenedores (Rojas, 2009) en abierta competencia con la Administración Nacional de Navegación y Puertos (ANNP), con 23 puertos nacionales (terminales y puertos de menor envergadura) en Paraguay²⁰ y ocho puertos o depósitos francos extra portuarios. Ello significa una privatización cada vez mayor del control sobre el espacio y los recursos naturales, y un alejamiento cada vez más grande de los intereses de los exportadores con los del país (siendo Paraguay un país exportador de materias primas). El Estado, en este caso, opera sin ningún contrato de concesión, cediendo el control del mercado logístico, del territorio, así como el acceso a las vías de comunicación, a empresas privadas.

· Las recaudaciones

(...) “Los ingresos de mercaderías a través de los puertos privados representan casi el 40% de las recaudaciones dadas a conocer por la Dirección Nacional de Aduanas (DNA). Entre ellos se encuentran los puertos Caacupemí, Gical, Terport, Puertos y Estibajes, Soluciones Logísticas, entre otros. (...) Cada vez más los importadores están apostando a la utilización de los puertos privados y no así los que corresponden a la institución estatal. Según datos arrojados por la Dirección de Aduanas, todas las administraciones, en su gran mayoría las privadas, aportaron un monto superior a los 610 mil millones guaraníes, es decir, un 35% más que en el 2009, donde las recaudaciones por parte de éstas sumaron 453 mil millones de guaraníes respectivamente” (ABC Color, 11-01-11).

²⁰ En: http://www.annp.gov.py/index.php?option=com_content&view=article&id=12&Itemid=10 & lan g=es

El total de las recaudaciones sumó según Aduanas 6,8 billones en todos los puertos en el 2010, lo que representaría casi el 48% del conjunto de los ingresos tributarios nacionales estimados (13 billones). En este aspecto, en el año 2010 los ingresos aduaneros son del mismo orden que las recaudaciones por el IVA. Por otro lado, este monto de recaudaciones en puertos representa el 8% del PIB nominal estimado por el BCP.

- El número de trabajadores en Paraguay es expuesto como uno de los aspectos positivos.
“En principio la Hidrovía mantiene ocupados a 11.626 compatriotas” (ABC Color 31/05/10)

Eso representa un 0.55% de las 2 millones de personas consideradas en desempleo y subempleo en Paraguay. Además hay que considerar que las mercancías transportadas en la Hidrovía es la producción que menos empleo genera: cada 500 hectáreas de soja transgénica genera un solo puesto de trabajo, en cambio 100 hectáreas destinadas a la agricultura familiar producen 35 puestos reales. De este modo, no se puede de ninguna manera considerar a la Hidrovía como una infraestructura que permita influir sobre el nivel de demanda económica a través de la generación de empleo.

Finalmente, retomando la lista de “beneficios” anunciados, la Hidrovía logra efectivamente la integración de las empresas (desde la integración vertical y horizontal de las empresas del agronegocio como Cargill, ADM, Bunge que tienen a su vez semillas, silos, puertos, y barcas), la liberalización del mercado del transporte fluvial, el mayor acceso al mercado internacional, pero no se puede considerar que logre “una integración del Cono Sur” (a no ser que consideremos el Cono Sur como un pequeño grupo de empresas multinacionales de capital extranjero), ni tampoco una apertura de nuevos negocios con proyección regional e internacional (los negocios son siempre centrados sobre los granos, con predominancia de la soja, el petróleo y los minerales), ni menos la “integración de un mercado de 250 millones de habitantes”, son muy reducidos los actores de este mercado, siendo los productos de poca generación de empleo, y orientados a la exportación.

El URUPABOL, esperanza de integración económica “diferente” desde los países más pequeños del Cono Sur (Uruguay, Paraguay

y Bolivia) no parece presentar una nueva línea en cuanto al desarrollo de la Hidrovía.

Declaración Conjunta de Presidentes, Cumbre de Presidentes de URUPABOL

Ciudad de Hernandarias, República del Paraguay, el 17/12/10

[...]

“Art. 2: REITERAN el derecho soberano y permanente de los Estados y de los pueblos sobre sus recursos naturales, el derecho a la autodeterminación como garantía del éxito en los procesos de integración de América Latina. Reafirman su plena convicción en la observancia de los principios y reglas del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas”

[...]

Art. 9: RATIFICAN la responsabilidad compartida de las Partes con el desarrollo de la Hidrovía Paraguay – Paraná (Puerto Cáceres – Puerto Nueva Palmira) para facilitar el comercio, reflejada en el Acuerdo de Transporte Fluvial y sus Protocolos, constituidos como mecanismos idóneos para la regulación de la principal vía fluvial de acceso al Atlántico. En este contexto reconocen la necesidad de dar un nuevo impulso a la Hidrovía a través de iniciativas y mecanismos de cooperación conjunta, con vistas a su optimización y la necesaria superación de las asimetrías en la región contribuyendo en forma efectiva, con la integración regional y la libre navegabilidad, prestando especial atención a la sostenibilidad ambiental de este importante recurso hídrico.

[...]

2.3 Para seguir el debate económico: las orientaciones del neoliberalismo en el IIRSA y la política de infraestructuras

Las infraestructuras como servicios públicos

Desde el IIRSA, y desde los últimos proyectos presentados por el gobierno actual, las políticas sobre las infraestructuras no persiguen ningún tipo de objetivo enmarcado en los servicios públicos, en su mayoría son a beneficio de los gremios agroexportadores y empresas de construcción, manejados por empresas multinacionales o nacionales de muy alta concentración de capital privado.

Si bien, por ejemplo, existen proyectos de empedrado y asfaltado de partes de caminos del territorio nacional, se dan sólo en el marco de otros proyectos, ellos sí destinados a promover los negocios de gran concentración de capital. Se trata más bien de algunas compensaciones a los pobres, de manera a mantener una dominación sobre el territorio nacional y los bienes públicos (que bajo esta dominación pasan a ser privados).

Los servicios públicos se vuelven privados:

- Los usuarios tienen que pagar a empresas privadas el usufructo de: rutas concesionadas, servicios de telecomunicaciones, servicios de agua en muchos casos. Las posibilidades para los usuarios de acceder a servicios básicos no se da desde la noción de servicio público, sino desde la decisión de las empresas de invertir en tal o cual zona. Estas decisiones son guiadas por las posibilidades de ganancia, las cuales son mayores cuando se instalan servicios destinados a los actores de mayor capital: empresas, zonas de producción intensiva de rubros agroexportadores. Los pobres en este caso dejan de tener acceso a los servicios.
- La construcción de la mayoría de las infraestructuras es negociada entre algunas personas y grupos políticos conservadores de mucho poder (caso Wasmosy, es emblemática su participación en la construcción de la represa de Itaipú, así como Tapé Porá, la primera empresa concesionaria de rutas del Paraguay).
- Los servicios públicos se institucionalizaron y se complejizaron en la burocracia, pero quedan elementos inamovibles: su dependencia del financiamiento externo, su nivel de corrupción, sus políticas laborales sin impactos. Cada vez más, aparece la noción de “servicio público tercerizado” como una forma de “sanear” el sistema: es una herramienta para que empresas privadas controlen el acceso de la población a servicios básicos, a través de “programas de desarrollo”, concesiones, o a través de líneas de créditos internacionales, que vienen con un kit de soluciones a ser implementadas por empresas “técnicas” nacionales o internacionales.

El Estado “neoliberal” de Paraguay desde la política de infraestructura

Si retomamos los “dogmas” del neoliberalismo y del consenso de Washington, es evidente que Paraguay ha desarrollado (con

diversas formas de institucionalidad o de ausencia de institucionalidad) varios de sus rasgos, y éstos influyen en la política de infraestructura que tenemos:

- La liberalización comercial a través de la apertura de los mercados de producción y logística, y a través de una política de zonas francas y políticas impositivas casi inexistentes en comparación a otros países y una apertura de los territorios paraguayos a las empresas e inversores extranjeros. Esas son las bases del desarrollo de las políticas de las infraestructuras.
- Las privatizaciones no se dan aún, pero los usufructos de espacios públicos por empresas privadas concesionarias son cada vez más numerosos. El último caso polémico es la propuesta de concesión del aeropuerto Silvio Pettirossi (enero 2011). Son formas de aprovechamiento capitalista y privado de bienes públicos “regulados”.
- La garantía de los derechos de propiedad de los bienes que fueron adquiridos a la fuerza, por corrupción o por interés individual. En el caso de infraestructuras, los derechos sobre las tierras se ven ilustrados a través de la explotación de la tierra por empresas del sector de la energía, como Itaipú, o últimamente desde el proyecto Río Tinto Alcán, proyecto minero privado de explotación de aluminio, altamente contaminante y con baja perspectiva de empleo y generación de propuesta económica soberana.
- La desregulación, o en nuestro caso, regulaciones dictaminadas caso por caso, o aún, regulaciones que promueven la instalación de actividades desde la liberación completa de reglas económicas (ley de maquila en la frontera), sin relación con la realidad local.
- Las reformas fiscales con bases impositivas amplias: es evidentemente el caso del Paraguay, país en el cual el mayor impuesto contribuyente al Tesoro es el IVA.

A estas características le podemos añadir:

- Un financiamiento internacional del Estado, desde las lógicas únicas de rentabilidad del capital como base de decisión del factor “desarrollo”, donde las políticas no se traducen por orientaciones transversales a la política fiscal y territorial, sino que se traducen por “proyectos” o “programas” que definen ejecutores y beneficiarios, quitándole la visión política a las

- instancias de gobierno como a los sujetos políticos²¹.
- Un Estado que finalmente se constituye en un *patchwork* de soluciones ya experimentadas en otros lugares, sin conciencia ni posicionamiento crítico desde su identidad y su territorio.

El Estado finalmente asentó cierta institucionalidad sobre las reglas “clandestinas” de las mafias, a través de proyectos internacionales y/o supranacionales, pero no dejó de ser el mismo: un Estado de cúpulas políticas aristocráticas, teniendo al bien público como objeto del conflicto de apropiación privada. En esta pelea, la desinformación y la complejización de las herramientas financieras se vuelve un medio para llevar la máscara del Estado de derecho, de la democracia, etc., nociones que en nuestro caso no significan mucho.

Es decir, cuando la CAF o el FONPLATA definen que los usuarios deben colaborar con el desarrollo del país, y pagar peajes a la concesionaria de la ruta, esto no presenta a priori, ningún problema. El problema se plantea en la realidad. Los usuarios en una globalidad no existen, existen los muy grandes usuarios, empresas de agro exportación (que comparten capitales con la concesionaria), y los muy pequeños usuarios, que llegan a la ruta desde un camino de tierra, y van a usar solo un tramo de 3 km para comercializar algún producto, y a éstos sí les cuesta, son clases sociales distintas. Por otro lado, los pequeños usuarios son los que históricamente colaboran con su propio desarrollo: construyendo escuelas, construyendo juntas de saneamiento, haciendo caminos....que luego el Estado liberal viene a apropiarse y a cobrar, a beneficio de capitales cuyos propietarios nunca colaboraron con la comunidad. Finalmente, en el Paraguay de hoy, pagar no significa colaborar con el desarrollo: no hay mecanismos de distribución de la riqueza que funcionen, mucho más allá del pago del IVA, el cual es un impuesto que nivela desde abajo el poder adquisitivo.

²¹ Ver para eso el documento *Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España*, CAF, 2010; donde se indica, además de la aplicación casi directa de Adam Smith, la metodología de cálculo del *value for money* o “valoración de las ganancias sociales que la aplicación de las PPP tiene frente a los mecanismos convencionales”, basada básicamente en la valoración de riesgos económicos a ser asumidos por las administraciones centrales. Quid de lo “social”?

El material²² puesto a disposición por el Ministerio de Agricultura y Ganadería en este sentido es bastante elocuente. Resalta en particular como ventajas comparativas: “el costo de la mano de obra, que es sumamente competitivo; las cargas sociales, que son las más bajas en la región; excelentes incentivos fiscales; el IVA más bajo de la región; bajo impuesto a la renta empresarial; economía de libre empresa, ningún control de precios; ningún arancel a las exportaciones; bajo costo de la seguridad social”

Las relaciones sociales de producción en las políticas de infraestructuras se diluyen desde lo público, pasan a ser regidas por un esquema de apropiación privada del Estado, por monstruos supranacionales apoyados por los barones de la tierra y la mafia en los territorios, y las diferencias de clase van agudizándose.

La integración como remedio a las crisis de los modelos de desarrollo

Es la idea farol del IIRSA así como de todos los gobiernos, de derecha o de izquierda. Pero de cualquier lado que venga, la integración tal como se va construyendo, no es nada más que de lo mismo para Paraguay, siendo una mera herramienta de desarrollo como puede ser la opción por la exportación de materias primas. Si no tiene definido para qué se quiere integración y cómo, la integración juega a favor de los intereses del poder real y en nuestro caso:

- es pérdida de soberanía
- es meramente comercial y sus actores son empresas privadas y a veces públicas
- corresponde a vincular territorios, que si no tienen asumidas sus identidades, corren el riesgo de perder su protagonismo

La figura del Estado es imprescindible en el contexto actual, y si bien podemos fingir tener un Estado público en las negociaciones internacionales, la realidad es que el papel, los proyectos y programas, aguantan este vacío, y el pueblo se vacía también de todo sentido de lo público y lo colectivo. No existe aún identidad común ni historia escrita colectivamente a nivel regional, que no sea desde las luchas de clase, y no permean a la identidad social aún: ¿cómo, en estas condiciones, concebir un Estado integrador.

²²Algunas razones para invertir en Paraguay, 2010, MAG, <http://www.mag.gov.py/INVERSION%20%20PARAGUAY.pdf>

En este contexto, el acuerdo sobre el Acuífero Guaraní firmado en diciembre 2010²³ es otra señal que cuidar. ¿De qué manera un acuerdo multilateral sobre la protección y cuidado del Acuífero Guaraní nos permitirá efectivamente cuidarlo o condenarlo? Las infraestructuras que permiten la explotación de los suelos de la zona Acuífero están todas planificadas: cómo desde la sociedad civil, desde el gobierno y desde las regulaciones podemos preservar esta riqueza colectiva? ¿De donde actuar para no caer en la trampa de la falsa integración? ¿Del colectivo falso? Si el Estado es bien, y con diversas máscaras, el gran capitalista de nuestras iniciativas, desde donde acumular para conservar y recrear relaciones sociales colectivas que nos hagan crecer.

3. La territorialización del capital en el nuevo milenio

3.1 La construcción social de tiempo y espacio

Tiempo y espacio son dos categorías claves para el capitalismo, que condicionan la expansión y la competitividad de las empresas, y adquieren, en la actual fase de la globalización, un papel estratégico. La organización espacial y el manejo del tiempo se convierten en aspectos claves para acelerar los ritmos de extracción y traslado de materia prima. La lectura de la historia del capitalismo nos enseña su enorme capacidad de transformación de espacios y tiempos, y con ello, de la vida social y las subjetividades ya que entre lo material y lo inmaterial, entre lo económico, social y cultural hay relaciones dinámicas.

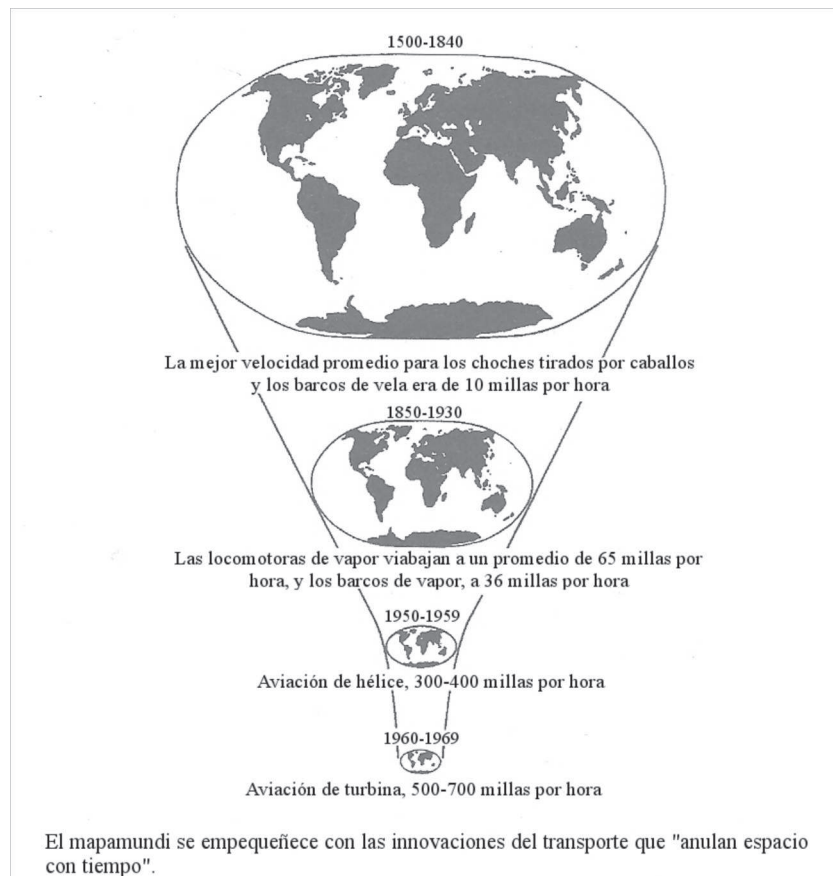
La introducción de la fábrica como nuevo modo de producción, para tomar un ejemplo del capitalismo temprano del siglo XIX, generaba profundas transformaciones en la organización espacial

²³Acuerdo sobre el Acuífero Guaraní: San Juan, República Argentina, el 2 de agosto de 2010, entre La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, pone las bases para la "gestión, monitoreo y aprovechamiento sustentable del Acuífero guaraní". Estipula en particular: "Las Partes promoverán la conservación y la protección ambiental del Sistema Acuífero Guaraní de manera de asegurar el uso múltiple, racional, sustentable y equitativo de sus recursos hídricos (Art 4). Las Partes procederán al intercambio adecuado de información técnica sobre estudios, actividades y obras que contemplen el aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos del Sistema Acuífero Guaraní. (Artículo 6). También, se subraya la necesidad de proyectos y/o programas de cooperación para el uso del acuífero".

y temporal. El disciplinamiento y la vigilancia del trabajador así como la organización de la producción, eran garantizados y controlados por el reloj. Estos ejemplos nos permiten comprender la magnitud y el alcance de esas modificaciones en la vida social y en las representaciones sociales.

Los avances de la ciencia y de la tecnología son determinantes para la evolución capitalista, y no solo permiten un mayor nivel de acumulación sino también la condensación del mundo y del tiempo, como demuestra el gráfico abajo. Las evoluciones científicas, como la biotecnología y la comunicación fueron determinantes para el desarrollo de la actual fase capitalista por superar límites naturales y unidades espaciales.

Gráfico de Harvey



Fuente: Harvey, 2004.

El IIRSA se inscribe en esa lógica e historia de expansión capitalista y los diversos mapas son las proyecciones que requieren transformación de espacios y tiempos para garantizar la “racionalización espacial de la producción, la circulación y el consumo” (Harvey, 2004: 258) y superar barreras espaciales “a través de la producción de espacios específicos” (ibid.) como ferrocarriles, gasoductos, carreteras etc. que aceleran los tiempos de extracción y transporte de materia prima. Los mapas son también testigos de la intencionalidad del capital de controlar y dominar espacios, poblaciones y Estados, y por ende, del ejercicio del poder.

La reestructuración espacial y la materialización de sus pretensiones en el espacio conllevan la reconfiguración de relaciones sociales, ya que la vida social está relacionada con el espacio y tiempo, y su legitimación mediante “mitos de desarrollo”.

Aunque tiempo y espacio son aparentemente entidades neutrales, la diversidad de la condición humana demuestra su construcción social, relacionándolos con sus modos de producción y su relación con la naturaleza. “*Las concepciones objetivas del tiempo y espacio se han creado necesariamente a través de las prácticas y procesos materiales que sirven para reproducir la vida social*” (Harvey, op cit.: 228).

Para ilustrar las percepciones de *tiempo* en Paraguay, vinculadas a su vez a las actividades de reproducción social, nos referimos a los siguientes ejemplos.

Ejemplo 1: Noción de tiempo en idioma guaraní
ko’eju – ko’ê – pyharevete – pyhareve – asaje – asajepyte – ka’aru – ka’aruete – pyhare – pyharepyte.

Ejemplo 2: Tiempos campesinos
cosecha tiempo y *pytu’u tiempo*.

La percepción campesina de tiempo está vinculada a los ciclos naturales que determinan los períodos productivos y el trabajo cotidiano del campesino. *Cosecha tiempo* (febrero a abril) es la época de mayor labor agrícola donde el campesino trabaja la tierra desde el amanecer hasta el atardecer, y realiza diversas tareas de cuidado de cultivos para recoger posteriormente los frutos de su

trabajo. El *pytu' u tiempo* (mayo a julio) es cuando la tierra descansa, el suelo se recupera y el campesino descansa de las fuertes actividades físicas y repara las instalaciones de su finca e incorpora mejoras para prepararse al próximo ciclo productivo.

El pescador, a su vez, observa los ciclos de vientos y precipitaciones, fenómenos naturales que condicionan la presencia de peces. Los indígenas del Chaco se desplazaban tradicionalmente en un amplio territorio, de acuerdo a las estaciones del año, y su conocimiento extraordinario de la ecología local les permitía sobrevivir en un medio ambiente hostil para la sociedad occidental²⁴. Las épocas de lluvia y sequía determinaron la intensidad y la dirección de la movilidad; el florecimiento del algarrobo indica, hasta hoy día, el inicio de la época de abundancia que se festejaba con encuentros parentales y fiestas religiosas.

Estas referencias ilustran las diferentes representaciones del espacio y tiempo en la sociedad paraguaya, un tiempo que no se divide por segundos, horas o días sino por los tiempos cíclicos de la naturaleza que constituyen la base material para la producción y reproducción de la vida.

3.2 La construcción de territorios de parte del IIRSA

En la década del noventa, se ha difundido el concepto de *territorio* e introducido en las políticas de desarrollo, utilizando el término desde una diversidad de abordajes. El proyecto IIRSA define a un territorio en base a criterios netamente económicos (materia prima, actividades productivas) y lo reduce a un instrumento de planificación estratégica para realizar intervenciones sobre espacios y poblaciones. Esa visión reduccionista y mecanicista de la realidad y complejidad social, es propia del discurso del pensamiento único, y es justamente aquí, donde “*se encuentra el aspecto ideológico del discurso del IIRSA*” (Rodríguez y Alvareque, 2006: 8)

El proyecto IIRSA incorpora el abordaje territorial en su “*nueva visión geoeconómica*” de América Latina y pretende, inclusive,

²⁴ Los primeros proyectos de “desarrollo”, promovidos por diversas órdenes religiosas, tenían como finalidad la sedentarización, con un cambio total en los sistemas culturales.

“la formulación de una nueva geografía económica”. El objetivo consiste en el *“reordenamiento territorial”* del continente a fin de generar mayor interconexión entre los diferentes ejes de integración para insertarlos al *“territorio transnacional”* que *“establece la arquitectura macro-espacial”*. El desafío para los planificadores del IIRSA consiste en promover, por un lado, el desarrollo de un territorio en sí²⁵ (*“desarrollo endógeno”* y *“el desarrollo de la cohesión territorial”*) y por otro, *“su inserción en el espacio regional y global”*.

La infraestructura es un eje cardinal en los planes de reordenamiento territorial. Montañas, desiertos y ríos son considerados como *“barreras”* para el efectivo aprovechamiento económico y constituyen un obstáculo para la integración de las diversas regiones; esos obstáculos y la falta de infraestructura son, según el IIRSA, las causas de la pobreza. Para el flujo continuo de la materia prima hacia los puertos, los planificadores han creado una red que articula los diferentes ejes con corredores y nodos, con el objetivo de reducir distancias y acortar tiempos de transporte.

El Departamento de Alto Paraguay, que pertenece al Eje Capricornio, es una de las regiones consideradas como marginales y, consiguientemente, objeto de proyectos de infraestructura para conectar esta región con la economía mundo o, en palabras del IIRSA, al territorio transnacional. El Corredor Bioceánico es el enlace entre el Pacífico y el Atlántico; la Hidrovía Paraná-Paraguay conecta el interior de América del Sur con los puertos del tramo inferior del Río Paraná y el Río de la Plata.

El proyecto IIRSA, y en específico la Hidrovía, ha impulsado una puesta en valor del Departamento de Alto Paraguay - una de las últimas áreas silvestres del Paraguay- y la frontera agraria está avanzando desde dos diferentes direcciones (desde las colonias menonitas y desde el Matto Grosso, Brasil) sobre esa región²⁶. La convergencia de dos crisis en el año 2008 (la financiera y la

²⁵ Los territorios son clasificados en tres tipos: 1 Reconstrucción o refuncionalización de territorios 2. Reinención de territorios y 3. Redescubrimiento de territorios.

²⁶ Es llamativo que una gran parte de las tierras mal habidas del Departamento de Alto Paraguay datan de la década de 1990, cuando se iniciaron los proyectos de la Hidrovía (Informe de la Comisión Verdad y Justicia 2008).

alimentaria) ha dado un nuevo impulso a las pretensiones de territorialización del capital y, consiguientemente, la “des-territorialización” de la población asentada (Glauser 2009).

La pluralidad de territorios de parte de diversos grupos indígenas y criollos es disputada por el agro negocio, principalmente la ganadería. Una de las disputas territoriales más emblemáticas y el caso más grave de acaparamiento de tierras constituye la población de Casado, que sigue resistiendo ante el enorme poder de la secta Moon (Morínigo 2006, Kretschmer 2010). Con la territorialización de la secta Moon en Casado, la población paraguaya perdería una importante parte de la memoria histórica y la soberanía nacional en el Departamento y la humanidad perdería la pluralidad de culturas y la diversidad ambiental. Los casadeños perderían todo: la memoria, la patria y la vida.

La infraestructura y el desarrollo de los diferentes ejes no son construidos para acercar individuos y poblaciones o facilitar su comunicación con otros espacios y poblaciones, sino para generar un mayor flujo de mercancía en una red funcional. Las rutas y corredores, que llevan granos desde Canindeyú, Alto Paraná o San Pedro hacia los puertos en Villeta o Pilar, son meros espacios de tránsito entre los lugares de producción, almacenamiento y los puertos. Los podemos imaginar como puentes construidos sobre los mundos de vida de las poblaciones locales, que unen diferentes espacios de producción y consumo, sin que haya intercomunicación entre las dos realidades.

El antropólogo francés Marc Auge denomina a esos lugares de tránsito como “no-lugares”, un fenómeno de la modernidad. *“Si un lugar puede definirse como lugar de identidad, relacional e histórico, un espacio que no puede definirse ni como espacio de identidad ni como relacional ni como histórico, definirá un no-lugar”* (Auge 1994: 83).

El IIRSA proyecta a la ciudad de Pilar, capital del Departamento de Ñeembucú, como nodo de conexión entre diferentes rutas y un futuro puente entre Argentina y Paraguay, que permite la integración de varios ejes, lo que demanda convenios de integración entre los respectivos Departamentos y países. La población pilarense, a cambio, tiene una interpretación

completamente diferente de la integración, percepciones que se nutren de la condición específica del Departamento (aislamiento), de un territorio compartido entre paraguayos y argentinos –en términos de relaciones sociales y culturales²⁷– y de la memoria histórica nutrida principalmente en la Guerra de la Triple Alianza.

Entonces, los ejes de integración albergan en su seno una multiplicidad de territorios –como los territorios nacionales y los contruidos históricamente por diferentes pueblos y grupos sociales– y subordinar a esa diversidad –en términos políticos, económicos, sociales y culturales– a la pretensión hegemónica del IIRSA, constituye un desafío para los planificadores. El IIRSA pretende cohesionar y homogeneizar la multiplicidad de territorios, con sus diferentes y divergentes realidades, racionalidades y lógicas, lo que genera conflictos y disputas.

Para comprender mejor la existencia de múltiples territorios y las pretensiones territoriales de la actual fase del capitalismo, conceptualizamos, a continuación, *el territorio* desde un enfoque integral y multidimensional.

3.3 Conceptualización de *territorio* desde las ciencias críticas

El espacio –un concepto más amplio– es anterior al territorio, y son las relaciones sociales las que construyen territorios, por la capacidad transformadora y la intencionalidad de las acciones humanas. En otras palabras, al ocupar un espacio y apropiarse de él, material y simbólicamente, un grupo social construye un territorio. El espacio es “*un sistema de objetos y un sistema de acciones*” (Milton Santos, 2008: 63)

“*Para empezar por el simple hecho de que el propio concepto de sociedad implica, de cualquier modo, su espacialización, en un sentido más estricto, su territorialización. Sociedad y espacio social son dimensiones gemelas*” (Haesbaert, 2006: 20). Esa concepción posibilita analizar tanto la sociedad a nivel local, como su ubicación y articulación con la estructura social global, complejidad conceptualizada como *multidimensionalidad*. Otra

²⁷ Ese territorio se construye a través de lazos de parentesco y lazos religiosos, junto con otros factores culturales. Hay fiestas donde la figura de la Virgen es trasladada por ambos lados del río.

característica central de los territorios consiste en su multi-escalaridad ya que los territorios están *“organizados en diversas escalas geográficas, desde lo local hasta lo internacional”* (Mançano, 2008: 4)

Por el carácter dinámico de las sociedades humanas, los territorios se modifican, lo que requiere incorporar en el análisis el aspecto de su historicidad. Los territorios se encuentran históricamente inscriptos y cada periodo cuenta con una específica formación socio-económica, ciclos y rubros económicos y con determinados grupos hegemónicos. En un espacio se pueden encontrar diferentes territorios. Un territorio compuesto por diferentes grupos sociales con propias territorialidades (uso y aprovechamiento de la naturaleza), tiempos, modelos de desarrollo, organización espacial, representaciones sociales, discursos e ideología, intencionalidades y proyección societaria, se caracteriza por la pluralidad.

Entonces, la concepción integral abarca aspectos políticos (relaciones de poder, conflictos de clase), culturales, simbólicos (apropiación y valorización de un grupo en relación a su espacio), económicos (dimensión espacial de relaciones económicas, como fuente de recursos y producto de la división territorial de trabajo) y ambientales (Haesbaert, *ibid*: 40). Sociedad y naturaleza, sociedad y espacio son dimensiones íntimamente vinculadas.

El territorio *“sintetiza la diversidad social, económica y política del proceso de desarrollo a escala mundial, nacional y local (...). El territorio es el espacio donde se manifiestan y dirimen los conflictos económicos, sociales, políticos y culturales, donde se lucha por las conquistas de los respectivos intereses y donde se disputa por el poder político y económico”* (Manzanal, 2006: 25)

La última cita alude a una dimensión ausente en el pensamiento hegemónico, tanto en el discurso del IIRSA como en otros proyectos de desarrollo: los conflictos sociales y las relaciones de poder. La ciencia crítica, a diferencia, enfatiza las relaciones sociales, las contradicciones y conflictividades así como las relaciones de poder que se disputan a raíz de los divergentes intereses e intencionalidades de las clases sociales.

Cada clase social o pueblo indígena construye su propio territorio, lo que remite a diferentes territorialidades y concepciones de

economía, sociedad y cultura. Para ilustrar lo enunciado, hacemos referencia a la conceptualización de territorio de parte de organizaciones campesinas, del *tekoha*, que se nutre de la propia agricultura campesina y expresa, al mismo tiempo, la proyección hacia la construcción de un futuro. Emerge como un discurso, con una relación dinámica entre tradición e innovación, como respuesta a la intensificación de la disputa por los recursos naturales en una economía globalizada, que amenaza su sustentabilidad como sector socioeconómico, entre dos antagónicos modelos agrarios²⁸.

El *tekoha* se ancla en el modo campesino de producción que es, al mismo tiempo, una forma de vida, definida principalmente por la utilización de un espacio compartido con determinadas características ambientales y el relacionamiento con un colectivo. La cultura campesina –como forma integral de vida– adquiere enorme significación política, y permite, por un lado, reavivar la identidad campesina y, por otro, levantar demandas inmediatas pero siempre vinculadas a otras más estructurales y globales.

Como un espacio autónomo y de ejercicio de prácticas económicas y sociales diferentes al sistema vigente y con un control social sobre las tierras (soberanía), el *tekoha* constituye la columna vertebral en el replanteamiento de un desarrollo alternativo y la comprensión de defender un propio modo de vida y de producción, más allá de los límites comunitarios.

Las organizaciones campesinas propagan hoy un modelo agrario sustentable, que implica tratamiento y relacionamiento equitativo entre medio ambiente, economía y sociedad, y rechazan la concepción de recursos naturales como fuentes de riqueza que pone al capital por encima de la vida, la naturaleza y la sociedad. Esta percepción envuelve una crítica a la globalización y a la agroindustria, señalando las contradicciones de la expansión capitalista y la destrucción de los recursos naturales –el sustento de la economía campesina– y con ello, la reproducción de las sociedades humanas. Esa propuesta alternativa alude a una “modernidad de la liberación y de la democracia sustancial” a diferencia de la modernidad de la tecnología y de “progreso” del IIRSA (Wallerstein 1996:13).

²⁸ La concepción de los pueblos guaraní del *tekoha*, ha sido una referencia para el campesinado, aunque entre ambas concepciones hay una enorme diferencia, aspecto que no profundizaremos en este artículo.

3.4 Territorio y disputas territoriales

El concepto de *territorio* ha encontrado en las dos últimas décadas una amplia difusión, tanto entre las ciencias sociales como en políticas de desarrollo de gobiernos y organismos internacionales. Como cada teoría, pretende explicar y/o modificar la realidad dinámica y compleja (hay una relación dialéctica entre realidad y teoría) y alberga, por los paradigmas y teorías que utiliza, una postura ideológica. La reconceptualización de *territorio* es una lectura de las transformaciones estructurales en el marco del neoliberalismo y las consecuencias políticas que se derivan de ellos. A continuación resaltamos los tres principales aspectos tomados en cuenta por el pensamiento hegemónico para realizar posteriormente una lectura crítica de el.

La deslocalización de la producción e incorporación de lugares geográficos distantes entre sí en dicha producción, pone la atención en las potencialidades y dinámicas de los espacios geográficos de acuerdo a sus ventajas comparativas. Esa reconfiguración económica ha conducido, en eso consiste la segunda característica, al debilitamiento de los límites nacionales, con lo que el Estado ha sido reemplazado como ente regulador del desarrollo, por el mercado²⁹. Con eso surgen, como tercer aspecto, nuevas unidades de mediación (gubernaciones, municipios y sectores de la sociedad civil) a nivel local, que adquieren un rol estratégico en el desarrollo territorial y endógeno donde los actores sean beneficiados y estimulados económicamente fortaleciendo su capacidad organizativa y productiva.

En los últimos años han surgido diversas propuestas de *desarrollo territorial*³⁰—en Paraguay se plasman en los planes de la JICA, FAO y GTZ— donde se mezclan conceptos tan diferentes como

²⁹ El desplazamiento del concepto de *desarrollo regional* de la década de posguerra, al *desarrollo territorial*, refleja exactamente este desplazamiento del protagonismo del Estado hacia el mercado y capital transnacional.

³⁰ Schejtman, un teórico del think-tank del capitalismo agrario, reconoce al territorio como una construcción social, pero define como criterios claves, la competitividad, la innovación tecnológica que eleva la productividad del trabajo, la demanda externa como motor de las transformaciones productivas, los vínculos urbano-rurales y el desarrollo institucional. (Schejtman, 2003)

competitividad, mercado, territorio y participación. El pensamiento hegemónico obvia las propias racionalidades de los pueblos y grupos sociales así como sus territorios, cuya consecuencia es la profundización de los conflictos sociales³¹.

A continuación, realizamos un análisis sobre las diferentes escalas y tipos de territorio en los cuales actúa el IIRSA, que nos permiten una lectura pormenorizada de la realidad. Bernardo Mançano estableció una tipología con tres tipos de territorios: *“los espacios de gobernanza como primer territorio; propiedades como segundo territorio, y el espacio relacional como tercer territorio”* (Mançano 2008: 9).

El primer y segundo territorio corresponden a la noción de “espacio absoluto”, propuesto por Harvey, con una estructura, límites fijos y marcaciones medibles; socialmente tiene marcaciones territoriales y tipos de propiedad. El tercer territorio es socialmente construido y como espacio relacional es dinámico y en constante movimiento. Los procesos sociales definen el tercer territorio y albergan la dinámica entre tiempo y espacio, la dialéctica entre procesos materiales e inmateriales.

El primer territorio está conformado por los espacios de gobernanza (Estado, Departamento, Distrito, Municipio), relacionados con la nación, y alberga en su interior una diversidad de territorios. El IIRSA se proyecta encima de los límites de los Estados y sus territorios nacionales ya que el objetivo consiste justamente en superarlos y generar nuevas unidades de administración y gobernanza. Sin embargo, para su implementación y regulación normativa, requiere el apoyo político y jurídico de los Estados, condición previa para generar mayores unidades administrativas y económicas.

El segundo territorio, que son fracciones del primero, se define por una diversidad de tipos de propiedad (colectiva o privada); la propiedad privada es, al mismo tiempo, una forma jurídica y una

³¹ Un análisis crítico del discurso y de las ideologías subyacentes de los proyectos de desarrollo territorial, ver Gómez 2008. Las organizaciones campesinas en Paraguay han rechazado recientemente su participación en las mesas de diálogo sobre Reforma Agraria, convocadas por la FAO, justamente por la presencia de sectores con intereses antagónicos a la Reforma Agraria.

forma espacial. Constituye espacios de vida de los diferentes grupos sociales que lo habitan y que le impregnan formas de uso con sus racionalidades económicas y acciones sociales: los territorios indígenas, la forma asociativa de tenencia de la tierra o la tenencia de tierra campesina en forma familiar.

El siguiente mapa satelital demuestra claramente la existencia de dos diferentes territorios del segundo tipo, sojero y campesino, en el distrito de Minga Porã del Departamento de Alto Paraná.

Mapa satelital del distrito de Minga Porã



Fuente: Elaborado por el Dr. Rafael Vega

Visualmente se pueden diferenciar los territorios por las formas de cultivo (monocultivo - policultivo) que expresan dos formas de uso del territorio (dimensión material) y de percepción de espacio y tiempo (dimensión inmaterial) y, por ende, entre dos clases sociales con diferentes sistemas socio-culturales y económicos.

La comunidad de Lote 8, marcada en la imagen satelital, permanece como único asentamiento campesino de una de las primeras ocupaciones en los últimos años de la dictadura, con una

extensión de 13.000 hectáreas. Las demás comunidades campesinas fueron progresivamente absorbidas por la soja a lo largo de la década del noventa; actualmente solamente un 10% de la población original sigue en ese distrito. A fines de 2009, los campesinos de diferentes comunidades aledañas trataron de reterritorializarse —por medio de la ocupación de una fracción denunciada como tierra malhabida— pero fueron violentamente desalojados por las fuerzas policiales. Este caso ejemplifica la apropiación de territorios campesinos por el capital, y los procesos de desterritorialización campesina vigentes en toda la región Oriental del Paraguay.

Las pretensiones de desterritorialización de comunidades indígenas guaraníes de la región Oriental, el sector más vulnerable de la sociedad, abundan en los últimos años ya que el sector del agronegocio desconoce, en la práctica, sus derechos colectivos al territorio, consagrados en la Constitución Nacional y en diversos convenios internacionales.

Las disputas territoriales se trasladan también al ámbito jurídico, como la propuesta de Ley de Privatización del Agua y la de titulación de tierras campesinas con la creación del mercado de tierras³². El objetivo consiste en la mercantilización y apropiación de los recursos naturales (tierra y agua) por las fuerzas del mercado. Los territorios y sus recursos naturales se convierten actualmente en objeto de disputa por su dominio, siendo el conjunto de empresas vinculadas al agronegocio o minería, el actor con mayor poder y potencial económico, que impregna su ritmo y modo de producción y se legitima a través de “mitos de desarrollo”. En el nuevo milenio, los conflictos ambientales en Paraguay han adquirido niveles antes desconocidos.

³² Esta herramienta legal se convierte en un mecanismo para blanquear fraudulentos títulos de tierra, casi en su totalidad ocupados por el agronegocio, y otorgar a los supuestos dueños, un manto de legitimidad. Considerando la magnitud de tierras malhabidas en Paraguay —tierras destinadas originalmente a la Reforma Agraria que abarcan, según estudios fehacientes, casi el 20 % del territorio nacional— su recuperación constituye una de las demandas históricas de las organizaciones campesinas que sostienen que, según la ley vigente, esas tierras corresponden a la Reforma Agraria y, por lo tanto, los campesinos son sus beneficiarios. Sin embargo, su recuperación requiere una decisión política, tanto de parte del Poder Ejecutivo y del Judicial, como del Congreso.

Siendo la transformación de la naturaleza inherente a la actividad humana, el actual ritmo de capitalización progresiva de las condiciones de producción no solo intensifica la mercantilización de los recursos naturales y la masiva expulsión de los sectores subalternos, sino que está destruyendo sus propias bases materiales: la naturaleza y el ser humano.

En ese contexto, la diferenciación de Milton Santos de *territorio como recurso* y *territorio como abrigo* es sumamente fructífera, porque clarifica las intencionalidades de los diferentes grupos socio-económicos en cuanto al uso y aprovechamiento de la naturaleza y los significados para sus vidas. Para los sectores hegemónicos, el territorio es principalmente un recurso para la extracción de materia prima en el proceso de acumulación capitalista. Para los sectores campesinos, a diferencia, es un espacio de vida y el sustento material e inmaterial gracias al cual garantizan su sobrevivencia y la de futuras generaciones (Haesbaert, 2006: 59).

La propiedad privada del segundo territorio es entonces la base material donde se ancla y desde donde se proyecta el IIRSA, aunque también en su interior surjan conflictos por la heterogeneidad de intereses capitalistas. EL IIRSA define, en esos territorios, espacios donde instalar capital fijo (puentes, carreteras, gasoductos, puertos, etc.) que son las vías de enlace para el flujo de mercancías y extracción de materia prima.

Sin embargo, la expansión capitalista y las pretensiones de territorialización generan resistencia de parte de campesinos e indígenas que se oponen a su desterritorialización. El territorio es, entonces, un producto en constante movimiento por albergar en su seno disputas entre diferentes grupos sociales alrededor de la significación simbólica e histórica, así como del acceso y uso de los recursos naturales que *“explica las contradicciones y desigualdades del sistema capitalista, evidenciando la necesidad del debate constante, en planos teóricos y prácticos, al respecto del control político producido por espacios y territorios heterogéneos”* (Mançano, 2008).

Esta disputa entre los dos sectores pertenece a la tercera categoría de territorio, que es dinámico y flexible por las relaciones sociales y de poder que se desarrollan en el. El campesinado, al ocupar

una fracción, disputa por un territorio por medio de relaciones sociales y de poder. Al legalizar la tierra e imprimirle su propia racionalidad económica, se territorializa (segunda categoría de territorio). O, cuando el capital logra territorializarse, expulsando a las poblaciones locales y apropiándose de su territorio, ejerce, consiguientemente, el monopolio sobre los recursos naturales y el control sobre las técnicas de producción por medio de la posesión como propiedad privada. Ahí ese territorio se convierte en segundo territorio.

El capitalismo construye territorios transnacionales (tercer territorio) por medio de los flujos de producción y circulación de bienes. El siguiente gráfico visualiza muy bien las pretensiones de construir territorios transnacionales del capital, en este caso de la soja, y superar discontinuidades en el territorio, representado principalmente por limitaciones ecológicas y poblacionales así como por las resistencias sociales.

Afiche publicitario de Syngenta

Para construir un territorio transnacional, el capital necesita una serie de condiciones –como acuerdos y legislaciones internacionales– y objetos fijos –como silos, carreteras y puertos–. Los objetos fijos transforman los lugares, la naturaleza y las condiciones sociales con el objetivo de acelerar los flujos de mercancías. La lógica transnacional de producción condensa, la integración horizontal y multisectorial y la creciente concentración y control de diferentes ramas productivas por las multinacionales.

La transformación de la naturaleza es una condición básica para el capitalismo en la era de la globalización, tanto para instalar objetos fijos (puertos, hidroeléctricas etc.) como para acelerar los ciclos de ganancia (semillas genéticamente modificadas) o acelerar el tiempo (transporte). Otro ejemplo es la hidrovía que transforma (destruye) los inmensos pantanales para permitir el flujo continuo (durante 24 horas) de las mercancías. Los ejemplos de la construcción de territorios transnacionales se pueden ir ampliando con los corredores de gas, energía eléctrica, agua etc.

Pero, frente a la construcción de territorios transnacionales, los sectores subordinados prestan resistencias y también crean territorios transnacionales de resistencia. A la globalización económica los pueblos responden con la globalización política desde abajo.

Como ejemplos podemos nombrar la creciente articulación de una diversidad de organizaciones como oposición a la Hidrovía Paraná-Paraguay (sindicatos de puertos, organizaciones ambientales, pueblos indígenas etc). La creciente participación de jóvenes y campesinos en los cursos en la escuela nacional Florestan Fernandes del Movimiento Sem Terra (MST) de Brasil, la integración de organizaciones campesinas del Paraguay a la Vía Campesina, la concreción de un plan internacionalista de educación y profesionalización (Abya Yala), son ejemplos de cómo los pueblos construyen y amplían territorios transnacionales.

4. Conclusión

Finalmente, las políticas de infraestructuras en Paraguay, orientadas por el IIRSA o por programas del mismo contenido y tenor político, siguen un esquema neoliberal, desde un modelo de Estado capitalista (y no “ausente”, como se suele considerar, tomando como presupuesto que cualquier Estado es un Estado de “derechos”). Para ello, el Estado desarrolla un modelo dominador a través de las transformaciones de los territorios, de la explotación de los recursos naturales, de la privatización de lo público, de la integración basada en un modelo meramente capitalista y comercial, y finalmente de la poca transparencia e información/formación con la cual permite a cada uno/a acceder al entendimiento del funcionamiento del país.

Este modelo de Estado supuestamente democrático y promotor de derechos, llamado a eclipsarse por los medios de comunicación, a favor de la “acción” de los dueños económicos del país, no deja desarrollar opciones por la soberanía del país, y por lo tanto no permite llevar a cabo una construcción cultural, social y económica que admita la inclusión y la autonomía del pueblo, a través de la construcción de una identidad común. Desde este punto de vista, uno tiene que analizar la realidad política del territorio del MERCOSUR o de los demás procesos de integración actualmente en marcha, y preguntarse sobre las contradicciones cada vez más agudas entre el pueblo en su conjunto y las estructuras que le representan, así como las contradicciones culturales, territoriales, sociales y económicas que se van dando en el camino de la integración.

Las pretensiones de los diversos sectores del agronegocio de “territorializarse” y de subordinar a las poblaciones, generan, sin dudas, conflictos sociales y disputas territoriales que son, al fin y al cabo, disputas de poder y disputas sobre diferentes proyectos de desarrollo y concepciones de democracia. Depende del pueblo, de nosotros/as, de la acción colectiva de los sectores sociales, resistir y frenar la territorialización del capital, alzar la voz desde la realidad, para construir otros modelos que permitan otro desarrollo.

Bibliografía

- Auge, Marc 1994 *Los no-lugares-espacios del anonimato. Una antropología de la sobremodernidad* (Barcelona: Gedisa Editorial)
- Berraondo, Mikel 2004 “El derecho al territorio entre los marcos constitucionales, los documentos internacionales y la Jurisprudencia del Sistema Interamericano”. Ponencia presentada en el IV Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica *Globalización y Pluralismo Jurídico: Luchas sociales y legales en la construcción de Estados interculturales*. Quito, 16 al 20 de agosto.
- Bolstanki Luc, Chiapello Éve 1999 *El nuevo espíritu del capitalismo* (s.l. : Gallimard).

- Ceceña Ana Esther, Aguilar Paula, Motto Carlos (2007) *Territorialidad de la Dominación. Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)* (Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica)
- Glauser, Marcos (2009) *Extranjerización del territorio paraguayo* (Asunción: BASE Investigaciones Sociales)
- Haesbaert, Rogerio 2006 *O mito da desterritorialização* (Rio de Janeiro: Bertran)
- Harnecker, Marta 1971 *El Capital, conceptos fundamentales* (s.n.e.)
- Harvey, David 2004 *La condición de la posmodernidad* (Buenos Aires: Amorrortu Editores)
- Kretschmer (coord.) (2010) *Pueblo casadeño. Entre la crisis social y la lucha por la soberanía: memoria, identidad y arraigo* (Asunción: inédito)
- Lapidus I. y Ostrovitianov K. 1973 *Manual de Economía Política* (s.l.: Siglo XXI Editores)
- Mançano Fernandes, Bernardo 2000 "O MST e a luta pela reforma agrária no Brasil", en *OSAL* (Buenos Aires: CLACSO) Nº 2
- Mançano Fernandes, Bernardo 2008 *Cuestión Agraria: conflictualidad y desarrollo territorial* (Inédito)
- Mançano Fernandes, Bernardo 2008 "Entrando nos territorios do Território" en Paulino y Fabrini (org.) *Campesinato e territorios em disputa* (Sao Paulo: Editorial Expressao popular)
- Manzanal, M. 2006 "Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural" en Manzanal, Neimann, Lattuada (comp.) *Desarrollo Rural. Organizaciones, instituciones y territorios* (Buenos Aires: Ediciones CICCUS)
- Montenegro Gómez, Jorge 2008 "Los límites del consenso: la propuesta de desarrollo territorial rural en América Latina" en Mançano F. Bernardo (org.) *Campesinato e*

agronegocio na América Latina: a questao agrária atual
(CLACSO: Sao Paulo)

Morínigo, José Nicolás y Olmedo, Alfonso 2006 *Puerto Casado. Verbo e imagen de la dignidad* (Asunción: FONDEC)

REDIEX 2009 Atlas Geográfico del Chaco paraguayo.

Rodríguez, Mara y Alvarenque, Ivan 2006 *Las espacialidades abiertas de América Latina. Análisis crítico al ordenamiento territorial de la iniciativa IIRSA* (Inédito)

Rojas, Luis (2009) *Actores del Agronegocio en Paraguay* (Asunción: Base Investigaciones Sociales, DIAKONIA)

Rubio, Blanca 2003 *Explotados y excluidos. Los campesinos latinoamericanos en la fase agroexportadora neoliberal.* (México: Universidad Autónoma de Chapingo)

Saadi Hadj 2005 *L'Economie des matières premières* (s.l.: L'Harmattan)

Schejtman A., Berdegú J. 2003 *Desarrollo Territorial Rural* (Santiago: RIMISP)

Shaikh Anwar 2006 *Valor, acumulación y crisis : ensayos de economía política* (Buenos Aires: R y R)

Toussaint Eric 2004 *La bolsa o la vida: las finanzas contra los pueblos* (Buenos Aires: CLACSO)

Vázquez, Fabricio (s.f.) *El Chaco en transición: de la disponibilidad de tierras en 1990 a los nuevos "territorios" en 2008* (Inédito)

Vázquez, Fabricio 2006 *Territorio y Población. Nuevas dinámicas regionales en el Paraguay* (Asunción: UNFPA/ GTZ/ Adepo)

Wallerstein, Immanuel 1996 "¿Geocultura del desarrollo o la transformación de nuestra geocultura?" en: *Después del liberalismo* (Madrid: Siglo XXI)

Anexo
RESUMEN DE LOS PROYECTOS DEL IIRSA en Paraguay.

Fuente: Base de datos de proyectos del IIRSA, <http://www.iirsa.org/proyectos/principal.aspx?idioma=ES>

Nº	País	Nombre Proyecto (ANCLA EN GRIS CLARO) Eje de la Hidrovía Paraguay - Paraná	Monto USD	Financiamiento	Tipo de financiamiento	Estado (al mayo 2010)	Negocios involucrados / Objetivos	Observación
1	Paraguay	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO PARAGUAY (ASUNCIÓN - APA)	40000000	Tesoro Nacional	público / privado	no iniciado	Transporte soja	Concesión de la obra probable
2	Paraguay	PAVIMENTACIÓN DEL TRAMO CARRETERO SAN ESTANISLAO - PUERTO ROSARIO (RUTAS B11 Y B09)	33500000	Tesoro Nacional y BID	Público	iniciado	Transporte soja y mercancías	
3	Paraguay	PAVIMENTACIÓN DEL TRAMO CARRETERO SANTA ROSA - PUERTO ANTEQUERA (RUTA NACIONAL Nº 11)	27000000	Tesoro Nacional, CAF	Público	terminado	Transporte de mercancías	
4	Paraguay	PAVIMENTACIÓN DE LA RUTA CONCEPCIÓN - VALLEMÍ (RUTAS A06 Y P14)	90000000	Tesoro Nacional	Público	no iniciado	Comercio con Brasil, transporte de Cemento	FOCEM
5	Paraguay	AMPLIACIÓN DE PUERTO INDIO	1200000	Tesoro Nacional	Público	no iniciado	Carga de granos, en relación con Pavimentación Troncal II. Se prevé la concesión	
6	Paraguay	REHABILITACIÓN DEL PUERTO DE SALTO DEL GUAIRÁ	800000	Tesoro Nacional	Público	no iniciado	Carga de granos	
7	Paraguay	PAVIMENTACIÓN TRONCAL II (Puerto Indio - Mbaracayú)	25650000	A definir	Privado	no iniciado	Exportación al Brasil de carga a granel como soja y maíz, y para la importación de productos químicos, fertilizantes, maquinarias agrícolas, etc.	Plan con un paquete de inversión de 450 millones de dólares, para las Rutas Nacionales 1, 2 y 6, además de la Ruta Troncal 2 y la Ruta Nara ñjal - San Cristóbal.
8	Paraguay	SISTEMA DE COMUNICACIONES EN EL RÍO PARAGUAY (ASUNCIÓN - CONFUENCIA)	3000000	Tesoro Nacional	Público	no iniciado	Control de tráfico fluvial	
9	Paraguay	OPTIMIZACIÓN DEL SISTEMA DE TERMINALES PORTUARIAS DEL GRAN ASUNCIÓN (ACCESOS TERRESTRES Y FLUVIALES; LOCALIZACIÓN DE TERMINALES)	-	A definir	Público	no iniciado	Construcción rutas, concesiones de transportes	
10	Paraguay	PAVIMENTACIÓN DEL TRAMO VILETA - ALBERDI	35000000	Tesoro Nacional / FOCEM	Público	no iniciado		
11	Paraguay	ACCESOS VIALES A ENCARNACIÓN	26000000	Binacional	Público	terminado		Parte de los compromisos de Yacyreta
12	Paraguay	RELOCALIZACIÓN DE MALLA FERROVIARIA EN EL DEPARTAMENTO DE ITAPUJA	90000000	Binacional	Público	no iniciado	Nuevo escenario que plantea la conexión Cascavel - Foz - Ciudad del Este - Encarnación	Estudios BNDES, financiamiento en el marco de Yacyreta
13	Paraguay	DESÍO DEL ARROYO AGUAPEY	64000000	Binacional	Público / Privado	terminado		Yacyreta, parte de las obras previstas
14	Paraguay	CONSTRUCCIÓN DEL PUERTO DE KARENDY SOBRE EL RÍO PARANÁ	9900000	tesoro (monto enunciado) + JIC Japón + Provincia	Público	no iniciado	Construcción de un Puerto para contenedores, granel sólido y líquido con un movimiento aproximado a las 200.000 toneladas/año.	

LA ECONOMÍA PARAGUAYA BAJO EL ORDEN NEOLIBERAL

15	Paraguay	PAVIMENTACIÓN DEL TRAMO CARRETERO PRESIDENTE FRANCO - M. OTARÓ - MATALÓ Y ACCESOS A 9 PUERTOS SOBRE EL RÍO PARANÁ	142000000	tesoro (monto enunciado) + JBC Iapó + Provincia	Publico	no iniciado	Acceso del transporte de carga a 9 puertos sobre el río Paraná. Estos puertos son mayoritariamente para la exportación de granal sólido como soja, maíz y trigo. A partir del año 2003, aproximadamente un 90% de la exportación paraguaya de soja sale por vía fluvial, ya sea por puertos sobre el río Paraguay o Paraná. Se espera con el proyecto reducir en 2 a 3 dólares por tonelada, el precio del transporte de granos.
16	Paraguay	PUERTO DE ENCARNACIÓN	18000000	Binacional	publico	terminado	Granal sólido Yacretá, parte de las obras previstas
17	Bolivia Brasil Paraguay	MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DEL RÍO PARAGUAY ENTRE APA Y CORUMBÁ (*)	4300000	Capital Brasileño en mayoría, Tesoro Nacional para Paraguay	publico	no iniciado	Transporte de granos y turismo (puerto murтинho y pantanal)
18	Bolivia Brasil Paraguay	SISTEMA DE COMUNICACIONES DEL RÍO PARAGUAY (ASUNCIÓN - AGUAS ARRIBA)	4000000	tesoros nacionales	publico	perfil	Control de tráfico fluvial
19	Paraguay	PROYECTO BINACIONAL MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD EN EL LAGO ITAIPÚ	-	Itaipú	publico	perfil	Granos: ruta de venta de Siltos de Guirina hasta San Pablo (Brasil) En uso de depender del gobierno brasileño (ruta actual).
20	Argentina Paraguay	PROYECTO BINACIONAL MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD DE LOS RÍOS PARANÁ Y PARAGUAY DESDE SANTA FE A ASUNCIÓN	30000000	tesoros nacionales	publico	en ejecución	Granos A priori, modelo de concesión
21	Brasil	PROYECTO BINACIONAL TRANSPORTE DE ITAIPÚ	-	tesoros nacionales	publico / privado	no iniciado	Soja y Etanol. Construcción o ampliación de puertos aguas arriba y abajo de la represa de Itaipú con sistemas de transbordo de contenedores y cargas de granal sólido y líquido de transporte fluvial a camiones de carga y viceversa, conectados por una ruta pavimentada de gran capacidad de carga.
22	Paraguay Argentina Uruguay	REHABILITACIÓN Y MEJORA DEL CORRIDOR FERROVIARIO ASUNCIÓN - MONTEVIDE	150000000	Tesoro Nacional	Publico		Tramo Encarnación - Posadas es una parte ya en marcha con la CAF
23	Paraguay Argentina	ESCLUSA DE CORPUS (PROYECTO BINACIONAL)	-	Tesoro Nacional	Publico	no iniciado	Corpus Christi, ubicada sobre el río Paraná entre Itaipú y Yacretá, es un proyecto de propósito múltiple, que promueve la generación eléctrica, el mejoramiento de la navegación, el desarrollo de la pesca comercial y deportiva, y el fomento del turismo y las actividades náuticas. Tiene tres alternativas de emplazamiento en estudio: Itacuaú, Itacurubí y Pindo-I.
24	Paraguay Argentina Bolivia	PROYECTO BINACIONAL MEJORAMIENTO DE LA NAVEGABILIDAD EN EL ALTO PARANÁ	-	Tesoro Nacional	Publico	no iniciado	Tramo del río Paraná comprendido entre la confluencia con el río Paraguay y la represa de Itaipú. Depende de las negociaciones del Gobierno Argentino, en particular con la Concesionaria que administra el tramo hasta Santa Fe
25	Paraguay	SISTEMA DE PREDICCIÓN DE NIVELES EN EL RÍO PARAGUAY (APA - ASUNCIÓN)	-	Tesoro Nacional	Publico	no iniciado	
Eje de Capitalismo							
26	Argentina Paraguay	OPTIMIZACIÓN DEL NODO CLORINDA - ASUNCIÓN	100000000	Tesoro Nacional	publico	no iniciado	Transporte de mercancías. Hacia un centro integrado de fronteras FONPLATA financiera
27	Paraguay Brasil	NUOVO PUENTE PUERTO PRESIDENTE FRANCO - PORTO MEIRA, CON CENTRO DE FRONTERA PARAGUAY - BRASIL	80000000	Tesoro Nacional	publico		
28	Paraguay	CONCESIÓN MEJORAMIENTO DE LAS RUTAS N° 2 Y 7 (ASUNCIÓN - CIUDAD DEL ESTE)	136000000	Tesoro Nacional y privados	privado	no iniciado	Ruta de la soja Concesión

29	Paraguay	CONSTRUCCIÓN DE LA FERROVIA ASUNCION - CIUDAD DEL ESTE	297500000	Tesoro Nacional / BID	publico / privado	no iniciado	Ruta de la soja. El Proyecto forma parte del Agrupamiento Asunción -Paranáguá. Con este proyecto, se pretende ampliar la capacidad de transporte de mercancías y fluidos con una nueva infraestructura en la Región del Alto Paraná, entre las ciudades de Estación Asunción y Ciudad del Este. El proyecto contempla la construcción del Ferrocarril Silvio Petrossi y el Moderno Puerto de Villeta, entre otros. Construcción de ferrovía de tracción eléctrica conectada con la ferrovía del Estado de Paraná (BR).
30	Paraguay	RELOCALIZACIÓN DEL PUERTO DE ASUNCIÓN	25000000	Tesoro / BID	publico / privado	no iniciado	Reubicar al puerto de Villeta, y distribuir actividad
31	Argentina Paraguay	OPTIMIZACIÓN DEL NODO PUENTE REEMBUCÚ - RÍO BERMEO	60000000	Tesoro Nacional y privados	publico / privado	no iniciado	Puente Bimodal (Neembuco/Pilar (Paraguay) y Río Bermejo (Argentina)) por el régimen de concesión de obra pública. Participación de FONPLATA
32	Argentina Paraguay	MEJORAMIENTO DEL PUENTE POSADAS - ENCARNACIÓN (PUENTE SAN ROQUE GONZÁLEZ DE LA SANTA CRUZ)	52260000	Tesoro Nacional	publico	no iniciado	Transporte de mercaderías, granos, Es esencial el triángulo con Posadas
33	Paraguay	CONSTRUCCIÓN DE LA FERROVÍA CIUDAD DEL ESTE - PILAR	438600000	Tesoro Nacional	publico	preejecución	Alternativa al transporte de cereales, ya sea para embarcar en puertos de la Hidrovía Paraguay - Paraná, o para ser transportados hacia puertos de ultramar sobre el Océano Pacífico, a través de una interconexión con el sistema del Ferrocarril Belgrano Cargas.
34	Argentina Paraguay	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE PRESIDENTE FRANCO - PUERTO IGUAZÚ, CON CENTRO DE FRONTERA	75000000	A definir	publico / privado	perfil	Centro de importación y exportación
35	Paraguay	CONSTRUCCIÓN DEL PUERTO MULTIMODAL SUR (RÍO PARAGUAY)	120000000	A definir	publico / privado	perfil	Transporte soja granos y aceites Participación de FONPLATA
36	Paraguay	CONSTRUCCIÓN DE LA RUTA NACIONAL N° 8, TRAMO CAAZAPÁ - CORONEL BOGADO	381000000	BID - Tesoro	publico	ejecución	Concesión
37	Paraguay	MEJORAMIENTO Y CONCESIÓN DE LA RUTA NACIONAL N° 6 (CIUDAD DEL ESTE - ENCARNACIÓN)	136000000	JBIC	privado	ejecución	Figura de concesión probable
38	Paraguay	CENTRO DE FRONTERA POZO HONDO	1500000	Tesoro Nacional	publico	no iniciado	Aduana, migraciones y controles fitosanitarios.
39	Paraguay	PUENTE FERROVIARIO CON PATIO DE CARGAS (CIUDAD DEL ESTE - FOZ DO IGUAZÚ)	70000000	Tesoro Nacional y privados	publico / privado		Ya existen puertos de cargas para venta de agrogamadería
40	Paraguay	AMPLIACIÓN DEL PUERTO VILLETÁ	30000000	Tesoro Nacional	publico	perfil	Ampliación del Puerto de Villeta necesaria por la reconversión del Puerto de Asunción
41	Paraguay	LÍNEA DE TRANSMISIÓN 500 KV (ITAIPÚ - ASUNCIÓN)	125000000	A definir	privado	preejecución	Financiamiento privado o mixto. Compromiso actual de Brasil
42	Paraguay	LÍNEA DE TRANSMISIÓN 500 KV (ACIRETÁ - AYOLAS - CARAIJAO)	130000000	BID - Tesoro Nacional	publico	preejecución	Las líneas de transmisión están actualmente operando a más del 70% de su capacidad y los transformadores están utilizados casi al límite de su potencia.
43	Paraguay	CONSTRUCCIÓN DE LA CENTRAL HIDROELÉCTRICA DE IGUAZÚ	260000000	Tesoro Nacional y JBIC	publico	ejecución	Se pretende aprovechar la infraestructura existente, y así generar energía a partir del agua que es utilizada como regulación de la Central Acaray localizada aguas abajo.
44	Paraguay	PAVIMENTACIÓN DEL TRAMO RUTA N° 9 - NEULAND - POZO HONDO - MISION LA PAZ	144000000	Tesoro Nacional y Provincial + JICA	Publico	preejecución	Tráfico de personas y mercaderías hacia el NOA (puertos de Chile y los puertos sobre el Océano Pacífico).

LA ECONOMÍA PARAGUAYA BAJO EL ORDEN NEOLIBERAL

Eje Interoceánico central									
45	Paraguay	PAVIMENTACIÓN CARMELO PERALTA - LOMA PLATA	140000000	CAF	publico	no iniciado	Comercio regional, acceso al río para las Colonias Misioneras		
46	Paraguay	CONEXIÓN FIBRA ÓPTICA LOMA PLATA - FRONTERA CON BRASIL	2000000	tesoro	publico / privado	no iniciado	Potenciar el sistema de telecomunicaciones del Chaco Central a través de la conexión de fibra óptica con el sistema de telecomunicaciones brasileño		
47	Paraguay	MEJORAMIENTO DEL AEROPUERTO MARISCAL ESTIGARRIBIA	300000000	a definir	publico / privado	no iniciado	Transporte almacenamiento y distribución de cargas	Figura de consesión	
48	Brasil	PASO DE FRONTERA CARMELO PERALTA - PORTO MURTINHO	-	a definir	publico / privado	no iniciado	Construcción de la infraestructura necesaria para la instalación de un Centro de Frontera	Condicionado a la pavimentación de ruta Loma Pilata - Carmelo Peralta	
49	Bolivia Paraguay	PASO DE FRONTERA INFANTE RIVAROLA - CAÑADA ORURO	2000000	tesoro	publico	en ejecución	Paso de Frontera para cargas y transporte de personas	Proyecto vinculado a la pavimentación de la ruta paraguay Estancia La Patria - Infante Rivarola (concluida) y la ruta boliviana Hito 94 - Villa Montes (en construcción), con financiamiento de la CAF.	
50	Bolivia Paraguay	GASODUCTO LURUPABOL (TRAMO I) (*)	161000000	a definir	publico / privado	no iniciado	Diversificación de la matriz energética del Paraguay mediante la utilización de gas natural, y la oferta de una fuente de energía alternativa para el desarrollo de procesos agroindustriales en el Chaco Central (leche, soja, etc.)	Participación de BNDES y CAF	
51	Paraguay	MEJORAMIENTO DE LA RUTA 9 TRANCHACO (INFANTE RIVAROLA - ASUNCIÓN)	estimado 170.000.000	BID, CAF, FONPLATA y Tesoro Nacional	publico	en ejecución	Conectividad vial específico - atlántico por territorio paraguayo, con los proyectos de Corredores de Integración del Occidente.	BID, CAF, FONPLATA y Tesoro Nacional	
52	Paraguay	REHABILITACIÓN DEL TRAMO POZO COLORADO - CONCEPCIÓN	32000000	FOCEM y Tesoro Nacional	publico	en ejecución	Conectividad territorial entre la región occidental y la región oriental en territorio paraguayo y la conexión pacífico Atlántico empalmando con la ruta 9 a la altura de Pozo Colorado.		
53	Paraguay	MEJORAMIENTO DEL TRAMO CONCEPCIÓN - PEDRO JUAN CABALLERO	12500000	JACA y Fondo Local	publico	en ejecución	Eje de Integración Paraguay - Brasil, transporte de mercancías		
54	Paraguay	CONSTRUCCIÓN DEL TRAMO VIAL RUTA 5 BELLA VISTA - CONEXIÓN A PUENTE SOBRE EL RÍO APA	-	Tesoro, Banco Mundial	publico	perfil	Pavimentación Asfáltica de aproximadamente 80 km en territorio paraguayo y conexión a través del puente sobre el río apa, con Bela Vista Brasil región del Matogrosso Do Sul.		
55	Paraguay Brasil	CONSTRUCCIÓN DEL PUENTE CARMELO PERALTA - PORTO MURTINHO	150000000	N/C	publico	perfil	Puente internacional con infraestructura complementaria		

Eje Mercosur Chile							
56	Paraguay	SISTEMA DE ITAPÚ (EXISTENTE)	1600000000	Tesoro Nacional	Publico	concluido	
57	Paraguay Argentina	CONSTRUCCIÓN DE PLANTA HIDROELECTRICA DE CORPUS CHRISTI	4200000000	Financiamiento privado + Tesoro Nacional	Publico / Privado	presjección	Nuevo aprovechamiento hidroeléctrico sobre Río Paraná, emplazamiento de Itaipú.
58	Paraguay	REPRESA HIDROELECTRICA DE YACRE TÁ, LLENADO A COTA 83	1200000000	Grupo Banco Mundial + Privado	Privado	ejecución	Infraestructuras + relocalización de obras
59	Paraguay	AEROPUERTO PEDRO IVAN CABALLERO	2500000	Tesoro Nacional	publico	presjección	Ampliación de pistas + depósitos
60	Paraguay	AEROPUERTO GUARANÍ - HUE DE CARGA REGIONAL	50000000	Tesoro Nacional + Privado	Publico / Privado	presjección	Convertido en Hub regional de carga
61	Paraguay	AEROPUERTO DE ENCARNACIÓN	25000000	Binacional Yacyreta	Publico	ejecución	Construcción de Aeropuerto nuevo
62	Paraguay	MODERNIZACIÓN DEL AEROPUERTO DE ASUNCIÓN	-	Tesoro Nacional Y ?	publico / privado	presjección	Figura de concesión, media sanión en el parlamento
63	Paraguay Uruguay Bolivia	GASODUCTO URUPA-BOL (TRAMC II) (*)	2300000000	a definir	publico / privado	perfil	

Revisando el contenido del presente material, el lector/a tendrá frente a sí un ejemplo clásico, de lo que los clásicos denominaban “la lucha de clases”, dado que en todos sus capítulos, lo que se nota con claridad es la deliberada, continua y coordinada implementación de un plan de reversión de conquistas sociales y políticas del movimiento obrero y popular, de revalorización del capital frente al trabajo, de aumento de la explotación económica y la dominación política, las dos caras del modo de producción capitalista.

Es también y debemos recalcarlo, un intento de iniciar una etapa de lo que Gramsci denominó “la lucha por la hegemonía” o la “batalla cultural” entre el instalado sentido común neoliberal y su alternativa socialista y popular. La creían ganada definitivamente a través del “pensamiento único”, del TINA (There Is No Alternative / no existe alternativa).

Luego de décadas signadas por el pretendido “fin de la historia”, por el supuesto ocaso de las ideologías socialistas, y el acomodo de cierto progresismo en los márgenes del sistema que se plegó con resignación al triunfo del mercado, de la mano invisible y sus leyes indiscutibles, donde el espacio de lo posible, el posibilismo, pasaba por cuestionar los aspectos menos filosos del modelo, sin cuestionar que lo medular era el sistema capitalista, su dialéctica de explotación y dominación, dos caras de la misma moneda que deben ser combatidas en forma combinada y simultánea.

Hoy es posible vislumbrar claramente nuevos espacios de antagonismo, conflicto, desafío, utopía tanto en los ecos que nos llegan del mundo árabe, desde la puerta del Sol, como de la masiva participación popular en los festejos del bicentenario de la independencia nacional, en la reivindicación del Paraguay independiente, de sus hombres y sus luchas. Este esfuerzo es un aporte para el debate y un disparador para que nuevos análisis sean instalados en la opinión pública. También para la crítica, porque no hay mejor crítico que quien espera ser criticado y lo valora.

ISBN: 978-99953-927-8-9