

XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2021.

Reforma conservadora y reacción popular en Paraguay.

Abel Enrique Irala.

Cita:

Abel Enrique Irala (2021). *Reforma conservadora y reacción popular en Paraguay. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-074/270>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Reforma conservadora y reacción popular en Paraguay.

1. Presentación

La Reforma del Estado ha sido uno de los temas más relevantes del escenario político del Paraguay 2020 y probablemente continuará en la agenda durante los próximos años. Es en este marco y teniendo en cuenta el relevante papel de las organizaciones sociales y populares en las discusiones sobre la Reforma del Estado, que este trabajo de investigación se propuso como objetivo describir las propuestas de las organizaciones sociales del Paraguay ante la reforma anunciada por el gobierno de Mario Abdo Benítez, en el contexto de cuarentena declarada por la pandemia del Covid-19 en el año 2020.

Algunos días habían transcurrido desde la declaración de cuarentena total cuando el gobierno anunció una Reforma del Estado, centrada fundamentalmente en el achicamiento de éste. El anuncio se dio en el Banco Central del Paraguay (BCP) y actuaron como voceros, el Vicepresidente de la República Hugo Velázquez y el Ministro de Hacienda Benigno López, ante un auditorio minoritario al que asistieron representantes políticos y empresariales afines al gobierno, con la clara intención de avanzar en una reforma sin garantizar la amplia participación de todos los sectores de la sociedad.

En este trabajo se presentan los resultados de una investigación realizada para conocer la percepción de las organizaciones populares sobre la propuesta de Reforma del Estado impulsada por el gobierno. Para tal efecto, se tomó contacto con 48 organizaciones sociales de distintos sectores, sindicales, campesinos, mujeres y estudiantiles/juveniles, a quienes se invitó a responder al instrumento semiestructurado. Los datos se tomaron durante el mes de noviembre de 2020 y se obtuvo respuesta de 34 organizaciones. Por último, se realizaron entrevistas en profundidad a referentes de dos organizaciones campesinas y de dos organizaciones sindicales.

Como referencia conceptual se ha optado por tomar los planteamientos de Atilio Boron, quien hace una crítica al fundamentalismo neoliberal y a las reformas aplicadas por los organismos multilaterales, a las que, por los nefastos resultados obtenidos, prefiere llamarlas *contrarreformas*. Por otro lado, el mencionado autor define una 'auténtica reforma' como un proceso de "cambios graduales en una dirección tendiente hacia una mayor igualdad, bienestar social, y libertad para el conjunto de la población" (2003, pág. 19). Por lo tanto, una reforma estatal puede ser comprendida como un proceso participativo que pretende remover obstáculos como la corrupción, los privilegios de clase, con el objeto de poder diseñar y realizar planes de desarrollo integrales y sustentables en diferentes ámbitos,

desde una profesionalización de la gestión, y que la administración pública sea capaz de incluir a toda la población, profundizar la democracia y garantizar derechos hacia una mayor equidad.

En este trabajo se denominará *auténtica reforma*, a las que son impulsadas, promovidas o planteadas como necesarias y prioritarias por las organizaciones sociales, mientras que las *reformas neoliberales* hacen referencia a las que promueve el gobierno paraguayo con apoyo de los sectores hegemónicos.

2. El Paraguay del siglo XXI sigue al servicio del capital internacional

Un nuevo ciclo político se dio inicio en Paraguay posterior al año 2002, en el cual las organizaciones campesinas fueron duramente perseguidas, los sindicatos no pudieron superar sus crisis internas y de liderazgos cooptados por el poder gubernamental, con lo que se inició el ascenso y consolidación de un modelo antagónico a los intereses de los sectores populares.

El siglo XXI se inició en Paraguay con una fuerte degradación de las instituciones estatales, la injerencia política en temas judiciales, el descrédito de la ciudadanía hacia los poderes encargados de impartir justicia, además de los partidos políticos; no existió un intento de sanear la gestión pública¹, no porque los funcionarios fueran corruptos sino porque gran parte de las élites económicas no estaban interesadas en estos aspectos. En términos de Line Bareiro:

Lo cierto es que los poderes ocultos precisan de funcionarios corruptos para prosperar. No se trata de afirmar que la mafia gobierna necesariamente el Paraguay, pero sí que la incompetencia e inoperancia de los poderes públicos, la debilidad del Estado de Derecho, la corrupción de altos funcionarios, son condiciones fundamentales para que rija la ley del más fuerte y la ilegalidad (2002, pág. 20).

Con la demostrada capacidad de mutación de la Asociación Nacional Republicana (ANR) Partido Colorado, de ser oficialismo y oposición a la vez, en el año 2003 asumió la presidencia del país Nicanor Duarte Frutos (2003-2008). Fue el primer presidente que no formó parte del stronismo (Rodríguez, 2003) y una de sus primeras acciones fue la de nombrar a Dionisio Borda, un intelectual independiente, al frente del Ministerio de Hacienda.

¹ En este orden de cosas cabe mencionar que la Ley 1626 de la Función Pública se sancionó en diciembre del año 2000, que vino a reemplazar a la Ley 200 del Funcionario Público del año 1970.

Mostrándose como un gobierno renovado que intentaba también renovar las expectativas ciudadanas, con Borda en el Ministerio de Hacienda, el gobierno dispuso como medida prioritaria obtener la estabilidad macroeconómica, y, que de hecho en poco tiempo la obtuvo. Al alcanzar “reinserción internacional, destrabar el financiamiento de proyectos de desarrollo y el aumento de las recaudaciones” (Bareiro, 2005, pág. 17), Nicanor prescindió del entonces Ministro de Hacienda y en su lugar se nombró al empresario Ernest Bergen.

En una rápida caracterización del gobierno de Nicanor Duarte Frutos se puede mencionar:

- Ley de reordenamiento administrativo y readecuación fiscal, llamada Ley del impuestazo. Esta ley tuvo el apoyo del empresariado, porque si bien introdujo el impuesto a la renta personal hizo desaparecer otros impuestos (Bareiro, 2005).
- Aumentó la incidencia del Impuesto al Valor Agregado (IVA) aplicado a los consumidores en general, mientras se redujeron los aplicados al comercio exterior y a la renta (Molinier, 2005).
- Crecimiento sin redistribución. Las políticas de empleo, las de seguridad social y salud fueron un gran vacío que el gobierno no logró llenar.
- Se creó por Decreto presidencial N° 2577 de 2004 el Consejo Presidencial de Modernización de la Administración Pública.
- Se iniciaron programas focalizados de transferencias monetarias condicionales, para personas en situación de pobreza extrema, como el caso del Programa Tekoporá en el año 2005.
- Desde 2004, en la presidencia de Duarte Frutos se habló de una reforma o enmienda de la Constitución nacional. La reelección presidencial parece ser el punto más visible, deseado o que se expresa.
- Se creó la Comisión de Verdad y Justicia, que entre otras cosas documentó las tierras malhabidas.
- Nicanor utilizó la ley para el juzgamiento masivo de dirigentes campesinos, combinada con una estrategia comunicacional de descrédito a organizaciones sociales, condenas mediáticas y judiciales (Bareiro, 2005).
- Se dio una revitalización de las relaciones con Estados Unidos, desde la segunda mitad del gobierno de Nicanor, con operaciones militares combinadas y asistencia a comunidades rurales.
- A finales de su gobierno quedó visible la desarticulación de las políticas económicas en relación con las políticas sociales y el resto de las políticas públicas (Molinier, 2005)

- Nicanor fue el gobierno del cambio en apariencia, pero conforme se fue desarrollando, se dieron las continuidades económicas, sociales, culturales y el autoritarismo.

Por otra parte, se puede señalar que desde el año 2003, ciertamente se observa una disminución de la pobreza total, sin embargo es importante remarcar que esta tendencia de baja no afectó a la población rural en situación de extrema pobreza, que en el 2003 correspondía al 21%, con una baja en 2004 a 14,8%, en 2005 a 15%, aumentando nuevamente en los años 2006 a 25,1%, 2007 a 24,1%, para finalizar en 2008 en 19,5%, similar al año 2003. Recién se dieron reducciones considerables por debajo del 15% a partir del año 2013.

Este es un dato relevante que debe entenderse como parte de la descomposición de la calidad de vida en las zonas rurales, de la agricultura campesina, de la informalidad laboral que está ligada a la expulsión de familias campesinas, en contraposición al avance de los agronegocios, principalmente el cultivo de granos de soja. “En el área rural se produjo una concentración de la propiedad y una desintegración de la pequeña propiedad rural de gran magnitud y profundas consecuencias” (Brun, 2010, pág. 54).

Con la macroeconomía en recuperación -centrada principalmente en soja y carne- no se ha logrado un mayor bienestar para gran parte de la población, así lo explica la economista Lila Molinier (2008) “Dichos sectores no generaron mayores proporciones de empleo ni ingresos a la mayoría de la población, sino ganancias empresariales concentradas en pocos grupos y el pago de impuestos en proporciones reducidas debido a la baja presión tributaria existente” (pág. 33).

Es decir, el neoliberalismo echó manos a las empresas del Estado, pero principalmente lo hizo en el campo, a través de los agronegocios que se expanden sobre el territorio, sin respetar comunidades indígenas ni campesinas, generando más que un proceso de urbanización, un proceso de expulsión.

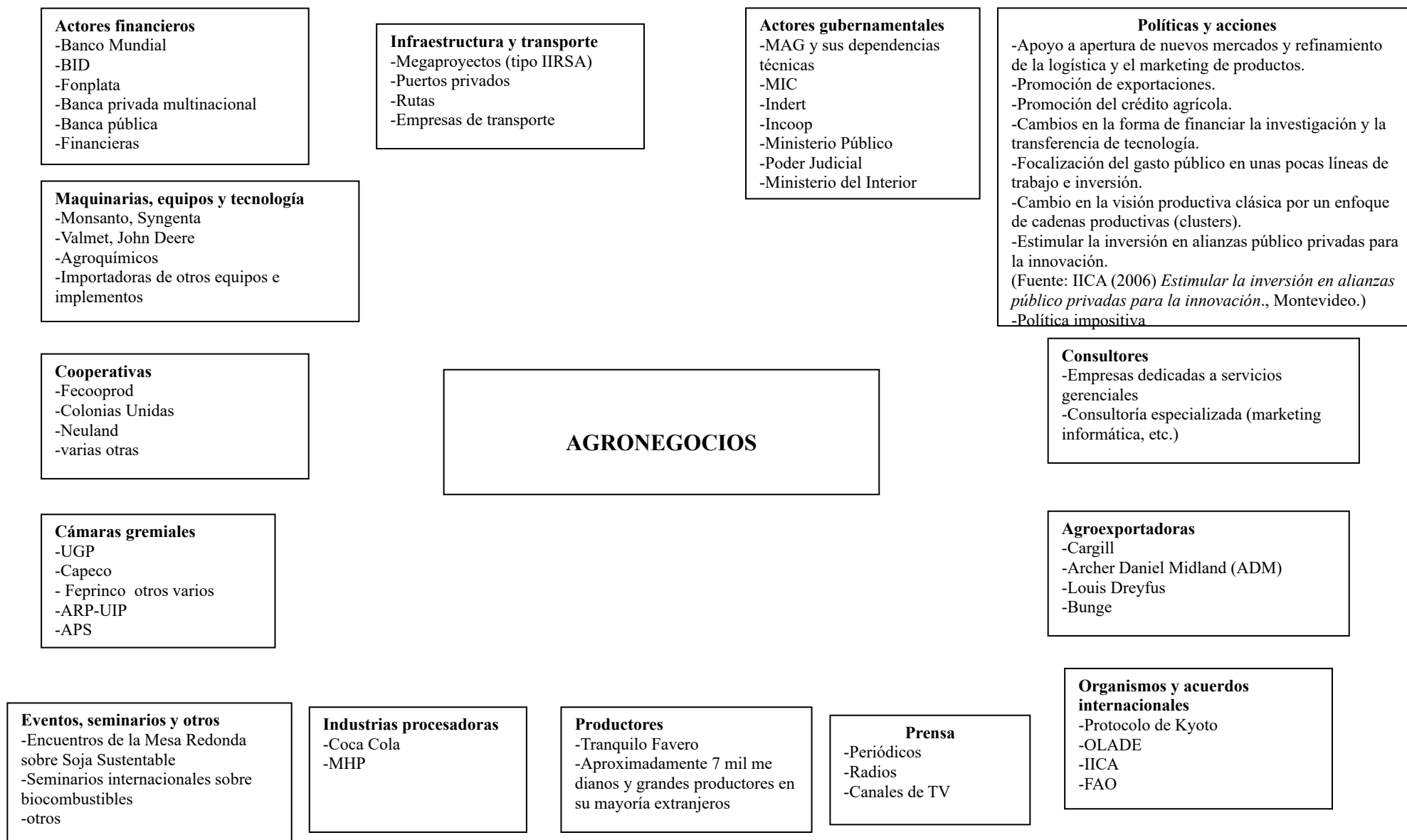
Al respecto cabe señalar el aporte de Raúl Zibechi (2010) que analiza el neoliberalismo en dos oleadas sobre los países de América Latina, ambas son fácilmente observadas en el proceso paraguayo posterior a la dictadura. La primera, durante la década del noventa, caracterizada por las privatizaciones y el achicamiento de los Estados nacionales a favor de las multinacionales, y la segunda, que se desarrolla desde inicios del año dos mil (con mayor preponderancia en el caso paraguayo) con nuevas estrategias de acumulación, caracterizadas entre otras cosas por la expansión del cultivo de la soja, y una

reprimarización de las economías de los países latinoamericanos en el reposicionamiento del modelo extractivista. Si el Consenso de Washington fracasó, el neoliberalismo extractivista logró consolidarse en la Región:

“La acumulación por desposesión -anclada en el modelo extractivista- se sigue profundizando en esta etapa a través de la minería transnacional a cielo abierto, los monocultivos de soja, la caña de azúcar y palma, del complejo forestación-celulosa. Estos emprendimientos, conducidos siempre por grandes multinacionales, se apropian de los bienes comunes -en particular agua y territorios- para convertir la naturaleza en mercancía, exportada a los países centrales o emergentes como China e India” (Zibechi, 2010, pag 78).

Independientemente a los signos y particularidades políticas de los gobiernos que se sucedieron posterior al de Nicanor Duarte Frutos, el modelo del agronegocio cobró vigencia y se consolidó en el Paraguay. Varias medidas gubernamentales se diseñaron priorizando sus intereses, privilegiando el negocio de las multinacionales, los agronegocios se ubicaron en el centro de la vida política y económica del país. En el Gráfico 1 se ilustra esta situación en un diagrama elaborado por Tomás Palau (2013), que va desde el endeudamiento para la construcción de infraestructura, la generación de una opinión pública a favor del modelo, y las acciones gubernamentales, por citar algunas. Los agronegocios pasaron a ser el núcleo político, ideológico y económico del capitalismo en Paraguay, alrededor de los que se estructuran los órganos de poder nacionales e internacionales.

Grafico 1: Intereses entrelazados del agronegocio



Fuente: Palau, T. 2013.

Molinier, en un informe elaborado para la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), advertía sobre las consecuencias del avance de la agricultura empresarial, y alertaba sobre la migración de un amplio sector de la población a otros países² como forma de encontrar alguna alternativa laboral:

“... la agricultura campesina fue abandonada por la presión de la producción empresarial sojera y ganadera, y es la principal causante de la emigración campo-ciudad, la que junto con el desempleo y subempleo urbano, generó la ola de migrantes al exterior más importante de los últimos años, compensada por el aumento del ingreso de las remesas familiares, como un alivio económico a las familias y al país” (Molinier, 2008, pág 44).

El Estado fue mostrándose incapaz de “limitar los abusos de un modelo productivo que excluye a la enorme mayoría campesina” (Boccia, 2012, pág. 30) mientras que las condiciones laborales fueron flexibilizándose, sometiéndolo a la informalidad a miles de trabajadores y trabajadoras en el país. En un informe de la DGEEC publicado en el año 2018, los resultados indicaron que en el periodo 2012-2017 seis de cada diez personas trabajaba en la informalidad; en el mismo periodo se tuvo un aumento de 240.000 personas ocupadas en el sector informal, llegando a un total de 1.681.000 personas en la informalidad laboral³.

Ni siquiera la alternancia política electoral de 2008 fue suficiente para desmontar un Estado que por décadas se había olvidado de los sectores empobrecidos y privilegiado a un pequeño sector económico. En dicho año asumió la presidencia del Paraguay un presidente no colorado, el ex obispo Fernando Lugo, que puso fin a 61 años de gobierno ininterrumpido de la ANR. Las expectativas ciudadanas y los buenos deseos no fueron suficientes para provocar cambios significativos⁴.

La alianza opositora del año 2008 integrada por la mayoría de los sectores de oposición, ciertamente había logrado su cometido: derrocar al Partido Colorado; pero se encontraba con grandes limitaciones para avanzar hacia otros temas tan necesarios como el de la alternancia política. El gobierno no colorado se encontró con un “Estado paraguayo heredero del Estado colonial español y de múltiples dictaduras y autoritarismos, y por lo tanto jamás ha sido su función la protección universal de los derechos” (Bareiro, 2011: 17). Eran muchos los desafíos y pocas las posibilidades reales de enfrentar la pobreza y la desigualdad con reformas estructurales que

2 España como uno de los nuevos principales destinos. En el año 2015 medios de prensa se hicieron eco de las declaraciones en un foro empresarial por parte del entonces presidente Horacio Cartes quien dijo: “Nosotros exportamos pobreza a España y recibimos capacidad”. Recuperado de ABC digital el 15 de diciembre 2020. <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/paraguay-exporta-pobreza-dice-cartes-1375195.html>

3 Recuperado el 15 de diciembre 2020. Disponible en <https://www.dgeec.gov.py/news/DGEEC-presento-datos-sobre-ocupacion-informal-en-el-pais.php>

4 Sobre las políticas del gobierno de Fernando Lugo (2008-2012) en cuanto a educación, salud, y otras políticas sociales, además de su relación de “apoyo crítico” con los movimientos sociales, se recomienda el artículo científico del autor Luis Miguel Uharte Pozas “El proceso de democratización paraguayo: avances y resistencias” en Revista América Latina Hoy, número 60, año 2012, Universidad de Salamanca.

vayan más allá de las políticas compensatorias mínimas diseñadas para cubrir los desajustes del modo de producción hegemónico.

“Trabajo decente; agricultura familiar; reforma agraria integral; conservación, uso sustentable y soberanía de los bienes naturales; oportunidades productivas de inversión y empleo; estabilidad macroeconómica y política financiera que sustente la política social; e incremento y mantenimiento de la infraestructura pública” (Molinier, 2010: 31), fueron temas que estuvieron presentes en el gobierno de Lugo, pero en muchos casos no lograron efectivizarse; así también desde el primer año del gobierno -2008- estuvo vigente la amenaza del juicio político, que finalmente logró concretarse por las fuerzas de las derechas en el país, en junio de 2012.

Finalizado el gobierno de Lugo y en el intento de retomar los cauces del neoliberalismo radical, de profundizar el extractivismo y asegurar el resguardo de los intereses “de la burguesía paraguaya insertada en las órbitas de expansión del capitalismo moderno mundial” (Quevedo, 2015:50), una vez más -después de Wasmosy- se apeló a la figura de un empresario para el gobierno 2013-2018, el tabacalero y dirigente de fútbol Horacio Cartes con el slogan “el nuevo rumbo”, vinculado a un proyecto de modernización del Partido Colorado y del Estado, en base a los requerimiento del proyecto neoliberal:

“Un programa de modernización capitalista, que pasa por una ruptura del clásico clientelismo colorado, de manera a agilizar la modalidad de privatización. Esa modernización no incluye en modo alguno el respeto a los derechos humanos, ni el desarrollo de garantías de protección de los derechos, ni una promoción de la ciudadanía activa y mucho menos una profundización democrática” (Bareiro, 2013, pág. 27).

Cartes fue ágil y no dudó en promulgar leyes que favorecían la concentración de poder en el Ejecutivo, incluso alterando peligrosamente las reglas de juego de un país que intenta ser democrático. El gobierno se inauguró con un paquete de leyes a saber:

- Ley N° 5036/13 “Que modifica y amplía los artículos 2, 3 y 56 de la ley N° 1337/99 De Defensa Nacional y de Seguridad Interna”. Permite a las fuerzas militares actuar en cuestiones de seguridad interna, y se destinaron a cubrir hasta el momento tres Departamentos del país: San Pedro, Concepción y Amambay.
- Ley N° 5098/13 “De responsabilidad fiscal”. En esencia lo que busca es garantizar la capacidad de pago de la deuda externa.
- Ley N° 5102/13 “De promoción de la inversión en infraestructura pública y ampliación y mejoramiento de los bienes y servicios a cargo del Estado”. En virtud de esta Ley, el Congreso renuncia a atribuciones consagradas constitucionalmente. Así, el Presidente logró que se le otorgue el poder de decidir solo -sin necesidad de consultar con el Poder Legislativo- diferentes modalidades de la Alianza Público-Privada (APP).

Con Cartes se presumió que podría iniciarse un gobierno neoliberal, empresarial y personalista -no le importó transparentar la función pública como para vender una imagen de lucha contra la corrupción⁵- pero rápidamente se fue evidenciando el uso de recursos públicos unido al tráfico de influencias, para potenciar negocios a partir de información privilegiada del Estado (Bareiro y Soto, 2016), beneficiando al sector empresarial del que Cartes formaba parte y representaba. Finalmente, fue más personalista, empresarial y luego neoliberal.

El gobierno de Cartes fue caratulado por las organizaciones sindicales como 'el peor de todos' en materia de persecución sindical (Monte Domecq, 2018) y sus leyes de concentración de poder, especialmente la de APP, levantó varias protestas del movimiento popular. Organizaciones sindicales, campesinas, estudiantiles y de mujeres levantaron sus voces de protesta en varias ocasiones; uno de los puntos más álgidos de las protesta fue la huelga general del año 2014, que entre sus reivindicaciones incluyó la derogación de la Ley de Alianza Público-Privada (APP), la reforma agraria, la libertad sindical.

Las diferentes medidas, al menos en su mayoría, vinculadas a leyes y programas de reformas neoliberales adoptadas por los gobiernos, contribuyeron al debilitamiento y desgaste de las instituciones públicas cuando que la tarea era lo contrario, fortalecer y sanear la institucionalidad pública, la burocracia y la profesionalización del funcionariado público. Por otro lado, apuntaron a una mayor desprotección de la población, la flexibilización laboral, un sistema de salud y educación con enormes deficiencias; han establecido un marco legal propicio para las inversiones extranjeras con objeto de extraer riquezas de diversas formas, sin aportar al crecimiento interno y sostenimiento del país.

3. Año 2020, pandemia y reforma.

3.1. La presurosa Reforma anunciada

Mario Abdo Benítez ganó las elecciones de 2018 de forma muy ajustada, nunca antes un representante del Partido Colorado había ganado por un margen tan pequeño a la oposición -con excepción del 2008-. En las elecciones que resultó ganador, siempre lo hizo por un margen mayor al 8% sobre sus diferentes contrincantes electorales. Sin embargo, en las últimas elecciones el margen de victoria fue apenas del 3%. Otro dato a tener en cuenta es que el porcentaje de participación electoral en 2018 fue el más bajo de todas las elecciones presidenciales celebradas posterior a la caída de la dictadura (1989), es decir se ganó en medio de unas elecciones con bajo entusiasmo, poca participación y mucha apatía electoral. Con estos resultados electorales el grado de legitimidad obtenido por el gobierno es bastante bajo.

⁵ Aunque tal como señala Molinier (2014) "Las leyes con las que se cuenta sobre transparencia e información pública, han sido fruto de un largo proceso de sensibilización y seguimiento por parte de organizaciones de la sociedad civil (ejemplo Ley 5189/14 y la Ley 5282/14) y con el contexto de hastío de la ciudadanía, más que una iniciativa gubernamental.

La popularidad de Abdo Benítez decreció aún más luego del Acta Bilateral de Itaipú, conocida como el *Acta de la Traición*⁶, que a pocos meses de iniciar su mandato demostraba la falta de voluntad política para encarar el tema energético con la debida responsabilidad y seriedad, considerado por la ciudadanía como un tema estratégico, pero donde el nuevo gobierno solo demostraba, sumisión, ineptitud y omisión para defender los intereses estratégicos del Paraguay. Las manifestaciones y protestas fueron de varios sectores ciudadanos, sociales y políticos que cuestionaron duramente al gobierno *abdista*. El repudio a la corrupción y la exigencia de transparencia, además de rechazar el accionar del gobierno, también alertaba ante las posibles intenciones de privatización de la energía eléctrica y una serie de otras medidas que el gobierno pretendía iniciar.

Era el comienzo de un nuevo gobierno para los viejos poderes de siempre, con grandes problemas de legitimidad, sin consenso, sin capacidad de diálogo, pero preparado para gobernar a favor de “una corporación sojera y ganadera” tal como lo describe Milda Rivarola:

“los partidos conservadores no tienen otro modelo para la economía del país que el agroexportador, y el proyecto de las corporaciones empresariales paraguayas es el de un “territorio liberado” de leyes e impuestos; un Estado débil que privilegie sus intereses, y no llegue a construir una república ni un Estado democrático” (2019, pág. 41).

Sobre el apoyo de estos sectores económicos, el gobierno de Mario Abdo Benítez ha logrado superar en parte, la crisis que provocó el acta bilateral. Hubo cambios en su gabinete y el fantasma del juicio político lo acechó muy de cerca.

Durante el 2019 vendió la idea de una reforma tributaria, y ha presentado un paquete de leyes laborales que precarizan la situación de los y las trabajadores/as.

En cuanto a la supuesta reforma tributaria, se aprobó la “Ley 6380/19 de Modernización y simplificación tributaria”, la cual es entendida por la economista Sarah Zevaco (2019) como una reforma contraproducente para la clase trabajadora:

“su impacto (en salud y educación, como se ha anunciado, sin que se sepa qué y cómo y para quién) es mínimo –otros cálculos señalan que la reforma tendría, como máximo, un impacto de 200 millones de USD, y un 0,25% de aumento de presión tributaria. El costo de implementación de la reforma no se conoce (cambios administrativos, software, nuevos

⁶El 24 de julio de 2019, a raíz de la denuncia y renuncia del presidente de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), se hizo pública un acta bilateral entre Brasil y Paraguay firmada dos meses antes. El acuerdo limitaba la posibilidad de Paraguay de disponer de bloques de energía para comercializar con industrias o grupos empresariales, y obligaba al país a pagar unos 300 millones de dólares más por año por contratar energía. Todo se hizo en secreto, con altos funcionarios políticos del gobierno de Abdo Benítez. De las negociaciones se excluyó a los técnicos de la ANDE, pero no a los de ELETROBRAS de Brasil.

mecanismos de control, capacitación). Pero es obvio que no impacta en las principales problemáticas que debería encarar una verdadera reforma tributaria: no modifica la desigualdad en la recaudación ni la estructura fiscal (impuestos directos/indirectos). A su vez, no plantea disminuir la presión sobre la gente de menos ingresos ni la aumenta en los de mayores ingresos. No plantea esquemas claros de redistribución, ni plantea ningún cambio en retribuir los daños ocasionados por el modelo de producción de riqueza”.(pág. 7).

En el ámbito referido al trabajo y los derechos laborales, se aprobó la “Ley 6339/19 que regula el empleo a tiempo parcial”, que no es otra cosa que una forma de estimular la precarización y la flexibilización laboral. En términos del abogado y sindicalista Eduardo Aguayo (2019), es una “legalización abierta de la flexibilización de las relaciones laborales y precarización del empleo, desentendiéndose el Estado de la creación de fuentes de trabajo genuino y digno” (pág. 266).

Por otro lado, una fuerte presión ciudadana, con un trabajo de lobby intenso realizado por algunas asociaciones de la sociedad civil, con movilizaciones de indignados e indignadas, las protestas en las redes sociales o convocadas a través de ellas, por la utilización político-partidaria de diferentes instancias del Estado, todo un movimiento ciudadano que impulsaba una reforma electoral alrededor de temas como financiamiento político, de paridad, desbloqueo de listas. Esto desembocó en la modificación de varios artículos del Código Electoral Paraguayo a través de la Ley 6318/19, que trajo como novedad el desbloqueo de listas y el voto electrónico.

A grandes rasgos, esta fue la antesala de lo que el gobierno propuso en el año 2020, bajo la pandemia del Covid-19 y a pocos días de haber iniciado la cuarentena rígida, en el Banco Central del Paraguay. Se reunieron empresarios y representantes del gobierno para anunciar que era un buen momento para la “Reforma integral”. El Ministro de Hacienda Benigno López declaró: “La propuesta del Ejecutivo apunta a la calidad del gasto, a una actualización de la Ley del Servicio Civil, modificación de la Ley de compras públicas y la protección social, que incluye el esquema jubilatorio y la Ley de supervisión de pensiones”⁷. El sector empresarial y otros sectores políticos afines se apresuraron en hablar de achicamiento del Estado y “reconvertir las instituciones”, agregaron estar cansados del debate sobre presión tributaria, indicando que es un tema para descartar en la reforma que se estaba gestando⁸.

Las restricciones impuestas por el gobierno se presentaron como escenario ideal para avanzar en las reformas anunciadas por los empresarios y el gobierno, la restricción o cuarentena total en el

7 Disponible en ABC digital <https://www.abc.com.py/edicion-impres/politica/2020/04/01/en-debate-multisectorial-se-insta-a-encarar-reforma-integral-del-estado/> recuperado el 3 de diciembre 2020.

8 Disponible en Ultima Hora digital <https://www.ultimahora.com/reforma-estatal-empresarios-istan-al-achicamiento-y-mejorar-el-gasto-n2878722.html> recuperado el 3 de diciembre 2020.

país estuvo vigente desde el 20 de marzo al 3 de mayo del 2020, y luego continuaron con distintas fases.

Fases de la cuarentena por Covid-19 en Paraguay. 2020

Parcial	Total	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4
11 al 19 marzo.	20 de marzo al 3 de mayo.	4 al 24 de mayo.	25 de mayo al 14 de junio.	15 de junio al 19 de julio.	20 de julio al 4 de octubre.

Fuente: elaboración propia

La cuarentena sanitaria en su Fase cero o Total ha sido un dispositivo para activar el miedo y expandirlo, para facilitar el control sobre la población y la militarización de la vida, policías en las calles, militares controlando los barrios empobrecidos de las ciudades, drones y cámaras de vigilancia, la desconfianza y el ‘todos somos agentes patógenos’, amenaza activa contra el bienestar de los demás; la exacerbación del miedo pretendía inmovilizar a la población y con ello aminorar sus voces de protesta.

Sin embargo, las respuestas de diversas organizaciones sociales fueron constantes, denunciando el oportunismo del gobierno. Y las propuestas que se intentaban concretar sin la amplia participación de los sectores sociales, tampoco se hicieron esperar, así en el periodo de cuarentena o restricción total varias organizaciones elevaron sus voces de protesta.

El gobierno fue criticado duramente por las organizaciones sociales y éstas adquirieron un rol relevante, a pesar de la cuarentena y sus restricciones, en el debate acerca de la reforma del Estado y denunciaron graves situaciones de desigualdad y de exclusión, el abandono del sistema de salud, la alta corrupción, los negociados privados con privilegios estatales, una educación pública de baja calidad, que no se encuentran en la lista de prioridades del gobierno.

Paraguay es uno de los países de América del Sur con la inversión más baja per cápita en materia de salud; entre las principales causas de muerte se encuentran enfermedades como la Infección Respiratoria Aguda, diarreas agudas, hipertensión arterial, anemia (Benítez, 2017) y tumores (DGEEC, 2018: 35). Hay un elevado número de personas, más del 70%, que no cuentan con ningún tipo de seguro médico (Idem, 2018).

Mientras que el desempleo y la subocupación fueron en aumento, la tasa de desocupación al tercer semestre de 2019 afectó a 224.266 personas, mientras que en el tercer semestre del 2020 aumentó a 294.697, lo que representa un aumento del 2% en comparación con ambos periodos. Esta situación afecta con mayor fuerza a las mujeres, quienes en el tercer semestre de 2019 eran 113.708, y para el tercer semestre de 2020 ese número trepó a 172.163, con una variación del 4% (DGEEC, 2020). Las suspensiones laborales, despidos injustificados, cierre de empresas del

sector terciario donde se ocupa la mayor cantidad de personas, fueron una constante en el Paraguay del 2020.

El panorama tampoco fue bueno para las pequeñas y medianas empresas por encontrarse sobre endeudadas, muchas de ellas informales, sin posibilidades de acceder a créditos para soportar la difícil situación que acarreó la cuarentena.

Mientras, las ollas populares, de iniciativa popular, organizadas y sostenidas principalmente por mujeres, se encargaron de cubrir la alimentación de miles de familias residentes en los barrios empobrecidos y excluidos; el slogan “los pobres cuidamos de los pobres” era una realidad, ante la falta de políticas gubernamentales que protejan a la población contra el hambre (García e Irala, 2020).

A pesar de esta crítica situación, el gobierno impidió la discusión sobre la necesidad de una verdadera reforma tributaria y el impuesto a las grandes riquezas; quedó ensimismado con el crédito público externo, el saldo de la deuda externa creció 30% respecto a fines de 2019 (Molinier, 2020) y concentró esfuerzos en una propuesta de reforma a través de diferentes proyectos de ley, que tuvieron como voceros principales por parte del Ejecutivo, al ex ministro de hacienda Benigno López y al Vice Presidente Hugo Velázquez.

Desde el año 2013 la deuda pública ha crecido constantemente en el Paraguay. En ese año representaba el 10,8% del Producto Interno Bruto (PIB) con un monto de 2.839 millones de dólares; en el año 2018 en que finalizó el mandato de Horacio Cartes e inició el gobierno de Mario Abdo Benítez el porcentaje en relación al PIB fue de 19,7% y el monto superaba los 8.000 millones de dólares. En todo el año 2019 la deuda creció al 22,9% del PIB, y tuvo un ascenso extraordinario en el 2020, al mes de setiembre llegó a 31,1% del PIB⁹.

En medio de una situación de angustia para la población, de restricciones a las libertades públicas por las medidas de cuarentena o aislamiento social, el gobierno ha ido colocando en la agenda pública la necesidad de llevar adelante una reforma estatal. El acto de lanzamiento tuvo lugar en el BCP con la presencia de gremios empresariales, muchos de ellos vinculados a los agronegocios y con un claro mensaje de que lo público está relacionado a la corrupción, al despilfarro del dinero de los contribuyentes, y que se debe tener en cuenta la alternativa de achicamiento del Estado.

9 Disponible en ABC color digital <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/10/28/deuda-supera-los-us-11000-millones/> recuperado el 4 de diciembre 2020.

Las propuestas impulsadas por el Poder Ejecutivo se basaron en una escueta presentación de los puntos más importantes que abarcaron los siguientes temas¹⁰:

- Institucionalidad Fiscal: Ley de Responsabilidad 2.0 / Administración de Pasivos.
- Estructura del Estado: Ordenar y racionalizar el funcionamiento de instituciones.
- Servicio Civil: Calificado, meritocrático y orientado a servir al ciudadano.
- Superintendencia de Jubilaciones y Pensiones: Reglas claras, sostenibilidad, integralidad.
- Salud: Sistema integrado, incentivo, financiamiento, gestión, servicio de calidad.
- Educación: Base del crecimiento inclusivo.

Los más entusiastas por parte de la oposición política parlamentaria para seguir la agenda de reforma e incluso ampliarla, fueron los congresistas del Partido Patria Querida (PPQ) y el sector liderado por Blas Llano del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). Al interior del Partido Colorado también se dieron señales de apoyo por parte de los líderes del Movimiento Honor Colorado; de hecho, al conformarse la Comisión Bicameral de Reordenamiento de la Estructura del Estado, el Diputado Raúl Latorre, Colorado de la bancada Honor Colorado fue electo como presidente. Esta Comisión fue creada por la Ley 6304/2020 y “tiene como objetivo analizar y estudiar la estructura de los organismos y entidades del Estado. Además, deberá evitar la superposición y asignación de funciones; examinar la asignación de recursos y la calidad del gasto público”¹¹.

Esto ocurría en la Fase cero o Cuarentena total, que fue el tiempo de mayor restricción para la ciudadanía. El Senador de Patria Querida, Stephan Rasmussen, expresaba su deseo de tener finiquitados los temas referentes a la reforma del Estado en solo cuestión de meses “se debe realizar dentro de los tres siguientes meses para evitar su postergación”¹², pedía el legislador vicepresidente de la Comisión Bicameral.

El anteproyecto sobre Reforma de la Carrera del Servicio Civil fue presentado el 26 de mayo, “Ya hoy venimos a entregar el anteproyecto de ley a los efectos de que desde un comienzo ustedes vengan acompañando este estudio a los efectos de que dentro de 15 días, cuando se entregue el trabajo final, el trabajo oficial del Poder Ejecutivo, entonces ya van a conocer las modificaciones que vamos a hacer a este anteproyecto”¹³, expresó el segundo del Ejecutivo a los legisladores integrantes de la Comisión Bicameral.

10 En el Anexo C de este material se puede encontrar la presentación sobre el tema del Ministro de Hacienda.

11 Disponible en [la Comisión Bicameral de Reordenamiento de la Estructura del Estado \(senado.gov.py\)](https://www.senado.gov.py) recuperado el 5 de diciembre 2020.

12 Disponible en Última Hora digital <https://www.ultimahora.com/rasmussen-dice-que-reforma-debe-darse-estos-meses-n2879286.html> recuperado el 3 de diciembre de 2020.

13 Disponible en Última Hora digital <https://www.ultimahora.com/ejecutivo-presento-proyecto-ley-servicio-civil-n2887225.html> recuperado el 3 de diciembre de 2020.

Algunos días después se informaba que el Poder Ejecutivo tenía entre sus planes también impulsar “la reforma del sector eléctrico, con la que buscarán abrir al sector privado la posibilidad de participar en la generación, transmisión y distribución de la energía eléctrica”¹⁴.

Las organizaciones sociales caracterizaron a estas medidas como parte de un intento de profundización del neoliberalismo en Paraguay, y rechazaron las mismas en varias movilizaciones sectoriales. El 22 de junio del 2020 hubo una movilización que fue la más importante a nivel nacional, con una gran convocatoria que unió a sindicatos, centrales obreras, organizaciones juveniles, de mujeres, urbanas y campesinas, para rechazar el plan de reforma del gobierno de Mario Abdo Benítez. En un comunicado publicado en el marco de las jornadas de protesta, varias centrales obreras fundamentaron su rechazo en base a los siguiente argumentos:

“La rechazamos porque es antidemocrática, no se ha garantizado la participación del pueblo en su elaboración, no ha existido ningún debate. Un proyecto de esta envergadura debe contar con la participación activa de todos los sectores sociales. La rechazamos, además, por su contenido neoliberal, orientado a favorecer los intereses de una minoría privilegiada que gobierna el país, sin pagar impuestos, poniendo al Estado al servicio de sus intereses y saqueando el patrimonio nacional en claro detrimento de los intereses de la población. La rechazamos porque no estamos de acuerdo con la privatización de la ANDE y las demás empresas estatales para que queden en manos de las corporaciones financieras, empresariales y de los corruptos, situación que pone en peligro nuestra propia soberanía. La rechazamos porque no estamos de acuerdo con la política neoliberal del “achicamiento del Estado” y dejar que nuestro futuro quede al arbitrio del “mercado”, lo que significa, en manos de las inescrupulosas corporaciones empresariales...”¹⁵.

En cierta manera las movilizaciones que se dieron a lo largo y ancho del país, en diversos momentos, han logrado frenar el avance impetuoso de los proyectos de reforma, una vez más las movilizaciones populares contribuyeron a debilitar los planes neoliberales, y ante la ola de críticas, el gobierno buscó abrir mecanismos de diálogo con algunos sindicatos, a lo que algunas organizaciones denominaron como una fachada de participación, con objeto de legitimar su proyecto de reforma¹⁶.

3.2. Reforma bajo la mirada de las organizaciones sociales

14 Disponible en ABC color digital <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/economia/2020/06/07/reforma-pretende-abrir-el-sector-electrico-a-privados/> recuperado el 3 de diciembre de 2020.

15 Disponible en <https://www.facebook.com/sitrande/> recuperado del Observatorio Tierra, Agronegocios y Derechos Humanos, BASE-IS, diciembre 2020.

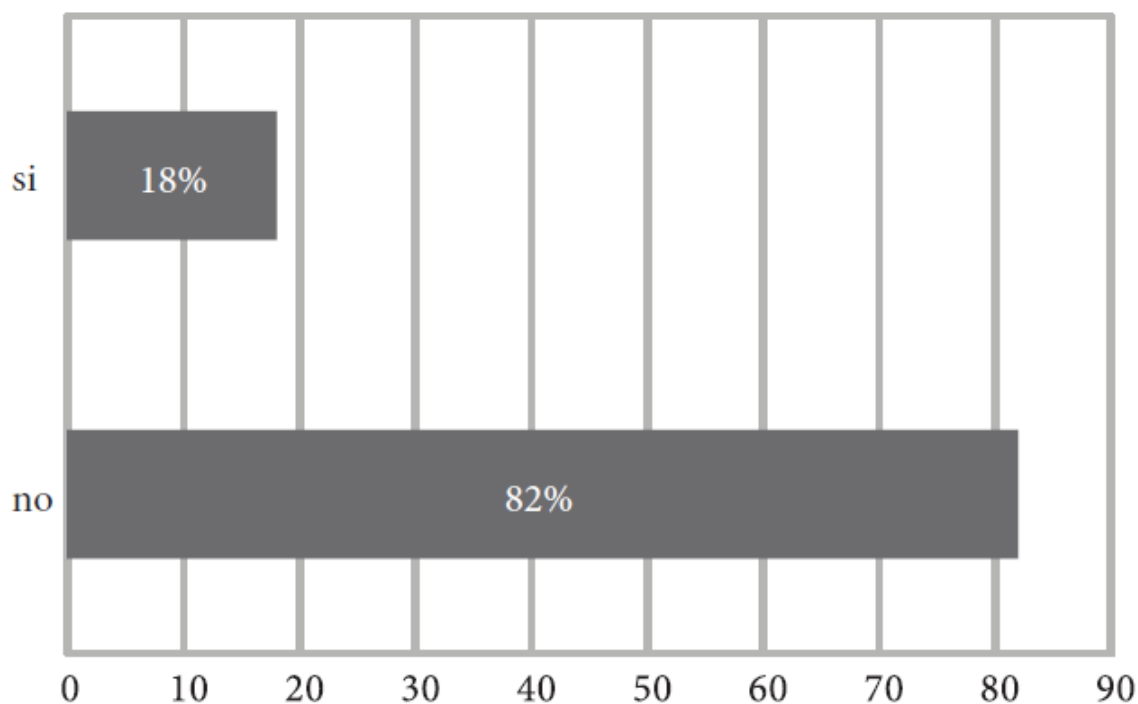
16 Disponible en www.facebook.com/itaipunanembae recuperado del Observatorio Tierra, Agronegocios y Derechos Humanos, BASE-IS, diciembre 2020.

En esta sección se describen las visiones y los análisis que tienen las organizaciones sociales referente a las reformas planteadas por el gobierno de Mario Abdo Benítez. Es conveniente recordar nuevamente que de la encuesta fue aplicada en el mes de noviembre de 2020 por el equipo de BASE IS, participaron 34 organizaciones sindicales, campesinas, juveniles, de mujeres, barriales, estudiantiles.

a. La Reforma del gobierno de Mario Abdo Benítez

El 82,4% de las organizaciones indicaron no estar de acuerdo con una Reforma del Estado durante el gobierno de Mario Abdo Benítez (2018-2023), mientras que el 17,6% dijo que sí estaría de acuerdo con una reforma en el mencionado periodo.

Gráfico 2: Organizaciones que están de acuerdo o no con una Reforma del Estado durante el gobierno de Mario Abdo Benítez



Fuente: Irala, 2020.

Al analizar la fundamentación de las respuestas minoritarias, se puede percibir que varias de las organizaciones indican estar de acuerdo con una reforma mas que nada por la urgencia de que el Estado actual sufra alguna transformación, sin que esto signifique el apoyo a la propuesta de reforma por parte del actual gobierno. Véanse a continuación las fundamentaciones de las organizaciones que conforman el porcentaje menor:

- Porque será lo coherente como para empezar a subsanar las necesidades y desigualdades incrementadas en el contexto de la Covid.
- Es urgente y necesario.
- Por el descontento y porque muchos no entienden dónde están parados.
- Consideramos importante cambiar varias cosas, necesitamos garantizar más derechos a todas las personas y que se cumplan las leyes ya existentes, para esto hay que cambiar cosas de raíz.
- Porque consideramos que es necesaria una reforma que responda a las necesidades de todos los grupos sociales, pero que además prevea soluciones a problemas económicos actuales.
- Por la crisis y la falta de liderazgo.

Se observa un claro descontento con la situación actual y se reconoce que la reforma podría ser una solución, pero no necesariamente la que plantea el gobierno; mientras que aquellas organizaciones que rechazan la posibilidad de una reforma, sus fundamentos están vinculados a la falta de participación en la propuesta de reforma, a la alta corrupción, la falta de credibilidad y legitimidad del gobierno y que podría llegar a ser incluso un retroceso para la democracia. Algunas de ellas fueron planteadas en los siguiente términos:

- No incluye un debate con todos los sectores, es a beneficio de la oligarquía.
- Ninguno de sus colaboradores inspira confianza, y además, por la corrupción existente.
- La reforma planteada por el gobierno actual, lejos de un avance será un enorme retroceso de la democracia porque la principal intención es seguir aumentando los privilegios de los ricos en detrimento de la mayoría, es el atropello a todos los derechos humanos conseguidos en lucha permanente.
- Porque la propuesta de reforma de Mario Abdo apunta al achicamiento del Estado y la profundización de la entrega del patrimonio público.
- Una reforma con el gobierno actual no es conveniente sobre todo porque predomina una línea conservadora y dogmática.
- No están dadas las condiciones para una participación real de los trabajadores.
- No confiamos en el gobierno. Además, el momento no es oportuno dentro de esta pandemia. Se necesita de una discusión con todos los sectores.
- Porque carecen de legitimidad sus propulsores y no se da participación a las organizaciones sociales, siendo un proyecto de carácter nacional.

Otro grupo de respuestas se refiere a la correlación de fuerzas, y cree que con un gobierno con las características del actual, las reformas poseerán un carácter clasista para beneficiar a grupos de poder económico, que finalmente no traerá beneficio alguno para los sectores populares. Además, incluyen un factor relacionado al proceso de articulación y fortaleza de las

organizaciones sociales, en el que coinciden que no es un momento de ascenso sostenido de las luchas sociales:

- La actual correlación de fuerzas políticas la hace desventajosa para los intereses de las mayorías populares. Si bien es necesaria una reforma estructural, las condiciones objetivas, políticamente hablando, no sería ventajosa para los sectores populares.
- El primer motivo es la pandemia y la imposibilidad material de plantear la movilización obrera y ciudadana para generar un contrapeso político a los intereses del gobierno y la burguesía local. El segundo motivo tiene que ver con la debilidad de las organizaciones obreras y sociales para construir propuestas, algo muy peligroso en un contexto en el que la correlación de fuerzas es desfavorable.
- Las posiciones están divididas en este tema, pero nos inclinamos por el NO al considerar que las fuerzas democráticas en el escenario actual, no están siendo portavoces de la crisis actual, no hay visualización de un liderazgo unitario y podría representar un retroceso en los derechos; sin embargo otras consideran que las condiciones si bien no son favorables, la izquierda será siempre minoría y podría ser un escenario de ultra polarización que impulse a nuevas figuras o reivindique otras de antigua militancia en el sector.
- Las condiciones políticas y económicas no están dadas.
- Es necesaria una Reforma del Estado, pero que favorezca al pueblo y al desarrollo del país y durante un gobierno antidemocrático y autoritario como el actual no, no en estas condiciones, sin participación.
- El país necesita una Reforma, pero con participación de la gente. Este gobierno hará la reforma a favor de los terratenientes, empresarios y otros sectores que siempre fueron favorecidos.

La forma discrecional y ambigua con que el gobierno maneja la información respecto a la reforma no es exclusiva de Mario Abdo Benítez, al contrario, en varios casos en Latinoamérica, principalmente en la década del noventa se ha intentado llevar a cabo reformas neoliberales conducidas desde organismos internacionales y los representantes del gobierno. Una estrategia es concentrar el poder en el presidente, para que éste pueda impulsar con mayor facilidad y menor participación ciertos planes de reformas, ocurrió con Wasmosy, ocurrió con Cartes. Los intentos de reformas “comprometieron un activo liderazgo del Poder Ejecutivo, que en varios casos dispuso de muy amplios poderes para administrar el proceso de reforma por decreto, sustrayéndolo, prácticamente, de la discusión política parlamentaria” (Oszlak, 1999: 4).

Se ha relevado a través de entrevistas en profundidad, una serie de análisis de referentes, hombres y mujeres que se encuentran en la conducción de organizaciones sindicales y campesinas. Bernardo Rojas de la CUT-A cuestiona un intento de reforma que se impone desde las clases dominantes y reflexiona al respecto:

“Aquí es un sector del aparato dominante el que quiere hacer esta Reforma, por eso no estamos de acuerdo, y primero, si vamos a hacer una Reforma debemos ponernos de acuerdo en qué tipo de país queremos. Hay que establecer dentro del aparato del Estado una política clara de cómo combatir la pobreza, de cómo generar empleo, cómo fortalecer el poder adquisitivo del trabajador/a, cómo fortalecer la producción del agro, cómo dar capacitación a los/as trabajadores/as, cómo fortalecer la educación, la salud. Esta pandemia vino a desnudar lo que nosotros siempre denunciábamos, la falta de una *salud pública* en nuestro país, totalmente nula. Por esto nosotros creemos que la reforma que plantea el gobierno no nos interesa ni nos satisface, creemos que la reforma que plantea Mario Abdo Benítez no es ninguna Reforma del Estado”.

Por su parte Teodolina Villalba de la FNC, hizo alusión a que desde el gobierno se muestran apresurados en tratar temas referentes a la reforma:

“El presidente planteó esto y está apurando todo para que se concrete, y para nosotros es extraña la premura con la que quieren cerrar esto ¿por qué? Porque siempre han hecho esto para que las políticas o las leyes que modifican respondan nuevamente a ellos, sin que participe el pueblo. Entonces nos preocupa esta situación porque el gobierno solo está trabajando para ellos, sin que otros sectores opinen al respecto, nosotros vemos que es para poner las leyes más a su favor. Nosotros vemos que las instituciones deben fortalecerse, no achicarse como plantea Abdo”.

De la misma forma Mario Rivarola de la ACIP, opinó que en medio de las restricciones por la pandemia, el gobierno pretendió avanzar en su propuesta sin la participación de los sectores populares:

“En un momento donde los pueblos están encerrados en el marco de la cuarentena, sin posibilidad de salir de sus casas, ellos llaman a la Reforma del Estado. Acá la idea es liquidar a los pobres, cerrarle el camino al campesinado, al indígena, al obrero, a las y los jóvenes, a los estudiantes, de todas las poblaciones populares que podríamos tener acceso a los servicios públicos como salud, educación, vivienda, electrificación, agua, tierra, y nos vamos a quedar con las manos vacías, eso es lo que quieren hacer”.

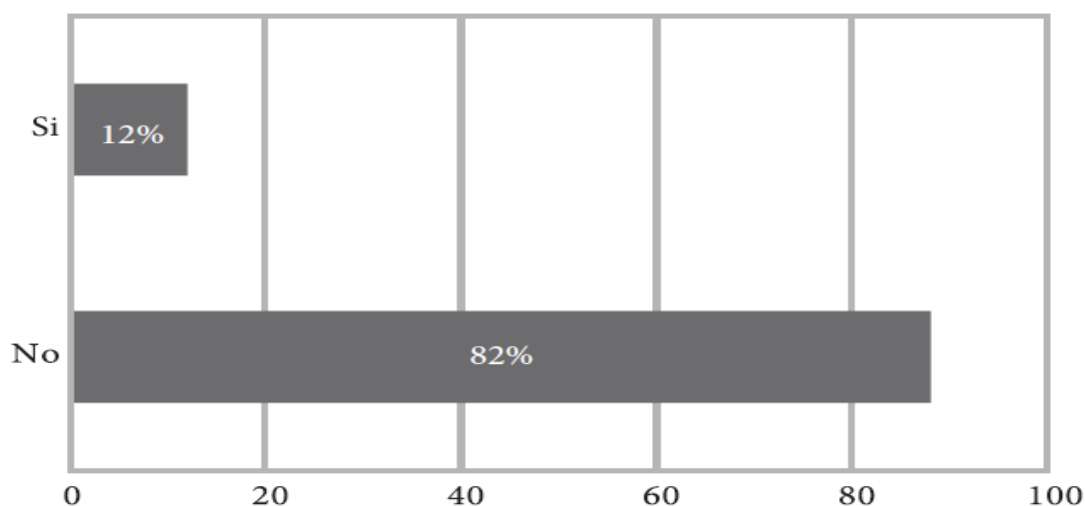
El representante sindical, Julio López de la CCT, también cuestionó el momento elegido por el gobierno para hablar de una reforma que representa un proyecto elitista bajo un gobierno con grandes problemas de transparencia y credibilidad:

“En plena época de crisis pandémica, no es el momento para discutir un proyecto de tamaña envergadura. Son varias razones por las que sustentamos nuestro rechazo; porque no fue discutido con los trabajadores y sectores populares, ni con trabajadores del Estado, ni con trabajadores del sector privado. Fue desde un primer momento un proyecto elitista que no consideraba las inquietudes de los que posteriormente seríamos sujetos de este proyecto, que fue discutido entre cuatro paredes. Y no deja de ser importante que los propulsores del proyecto son oscuros personajes con antecedentes ligados a la corrupción y traición a la patria, como por ejemplo el vicepresidente Velázquez. Tampoco se orienta a mejorar las condiciones laborales, ni un mejoramiento sustancial de los rubros destinados a áreas sociales como la salud, educación, vivienda, mas bien apunta a una política enmarcada dentro de lo que conocemos como Modelo Neoliberal”.

b. Las probabilidades de avanzar en la Reforma del gobierno

Ante la pregunta de si el actual gobierno podrá avanzar con su propuesta de reforma, el 88,2% cree que el gobierno no tiene probabilidades de avanzar en la misma, mientras que el 11,8% cree que si podrá hacerlo. Al gobierno, desde el momento del anuncio de sus reformas, le quedan los años 2021 y 2022 para realizarlas, ya que el año 2023 prácticamente será un año de elecciones y traspaso de mando.

Gráfico 3. Las probabilidades de avanzar en la reforma del gobierno.



Fuente: Irala, 2020

Los motivos de las organizaciones que consideran que el presidente podrá avanzar en su planteamiento de reforma, se fundamentan en que hay una concentración de poder político,

económico y de comunicaciones en manos de quienes apoyan la reforma neoliberal, los actores que están detrás del gobierno, y también la falta de transparencia en su gestión de espaldas a la ciudadanía, impulsando proyectos de ley que finalmente responderán a una reforma conservadora:

- Las fuerzas políticas conservadoras y de derecha tiene mayoría parlamentaria, lo que se convierte en una ventaja para sus intereses, y la disposición de los medios de prensa cuyos dueños detentan el poder real en Paraguay es favorable para la concreción del avance de la reforma del estado.
- Quieren una reforma de privatización de los entes públicos, de acuerdo al modelo neoliberal, y ellos están en el gobierno.
- Porque este gobierno tiene un fuerte matiz autoritario y aunque no se hable en los medios de comunicación, va realizando las reformas por parcelas, va impulsando cambios legislativos, institucionales y de financiación, sin participación, cuando los movimientos sociales y populares nos enteremos ya estaremos en las fases finales. No hay transparencia en las gestiones estatales.

Las organizaciones que indicaron lo inviable de la reforma anunciada por el gobierno, tienen una apreciación que puede ser entendida por tres factores principales.

El primer factor, es que existe una respuesta de la sociedad y sectores organizados en contra de la reforma, que a pesar de un contexto de emergencia sanitaria ha logrado movilizaciones importantes, pero esto también abre un escenario de disputa en el cual no se puede asegurar un resultado determinado; en caso de que la disputa no exista o sea baja, el gobierno podrá encontrar ventajas para avanzar.

- Hay una respuesta importante de la sociedad y varios sectores organizados.
- Porque el contexto no lo permitirá, ya que estamos en una situación de emergencia.
- Porque hay un alto rechazo de las organizaciones sociales a la reforma.
- La reforma está en marcha solapadamente en algunas instituciones del Estado. Hay señales que muestran recortes en los derechos de los trabajadores, persecución a sindicatos, desconocimiento de contratos colectivos, todas son medidas que avanzan hacia una reforma; sin embargo, recientemente como Frente Sindical de Funcionarios Públicos se logró frenar (por ahora) el proyecto de reforma presentado por Hugo Velázquez. Sin duda, volverán a presionar para imponer medidas impopulares; dependerá de la fuerza que como organizaciones tenemos, para impedirlo.
- Intentarán por todos los medios, pero habrá oposición de trabajadores organizados, y no solo de sindicatos.

El segundo factor, es una mirada hacia los sectores de poder. Varias respuestas plantean que no existe consenso en el interior de la clase dominante, en este sector no hay claridad cuál es la reforma que se desea impulsar y sus prioridades, aunque el tema seguirá instalado, pero más como campaña antes que efectivizarse.

- No hay un ambiente serio sobre la reforma, que se encierra en una simple reducción del funcionariado público y sobre todo, de las leyes laborales.
- Hay un escenario de exclusión incluso de fuerzas conservadoras, consideramos que no habrá consenso, no forma parte del 'acuerdo cicatriz' para ser ejecutado, sin embargo será tema de campaña de las próximas elecciones, es un tema ineludible.
- El costo político que puede tener eso dentro del feudo electoral del funcionariado público, todavía no están dispuestos a pagarlo.
- Porque no cuentan con el consenso suficiente en su propio sector para hacerlo.

El tercer factor se atribuye a las debilidades del gobierno, la falta de liderazgo, la pérdida de credibilidad, la corrupción imperante. Son aspectos que restan fuerza al gobierno y no se encuentra en condiciones para operar favorablemente hacia una reforma.

- El gobierno actual se encuentra en una fase de total debilidad debido a la crisis que se está pasando en la región y un enorme descrédito delante del pueblo.
- Por la corrupción existente.
- El gobierno de Mario Abdo no tiene la fuerza política ni el consenso para llevar adelante lo que anunció en su momento.
- El actual gobierno dilapidó totalmente su capital político a menos de un año de su asunción, los principales conductores del Poder Ejecutivo carecen de idoneidad para los cargos que desempeñan, el gobierno se encuentra dividido en compartimentos estancos.
- Por la falta de confianza de la sociedad hacia el gobierno de Mario Abdo.

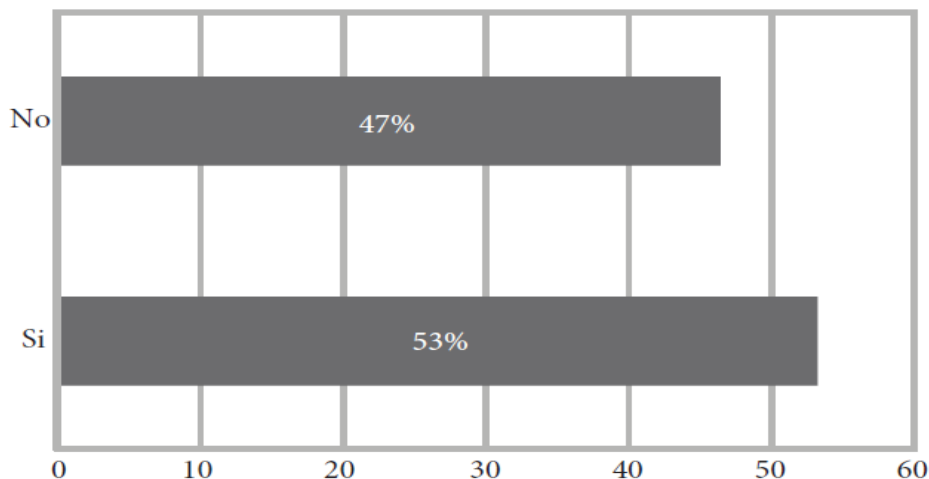
En los tres factores mencionados que están estrechamente vinculados, se puede apreciar la reforma como un proceso político en el que se tocan intereses de clases y se despliegan fuerzas que entran en disputa. ¿Qué Estado y para quiénes? (O'Donnell, 2004) de alguna forma se debate el tipo de Estado que se quiere construir. En este proceso las organizaciones también tienen sus propuestas y prioridades.

c. Agenda y participación de las organizaciones sociales

Un poco más de la mitad de las organizaciones (52,9%) dijo tener una agenda de lucha respecto a la reforma del Estado, el resto (47,9%) dijo no contemplar en sus agendas. Al analizar el dato por tipo de organización, se pudo hallar que entre las organizaciones sindicales el 78% cuenta con un

plan de lucha, en el caso de las organizaciones campesinas el 67%, entre las organizaciones de mujeres el 33% y entre las organizaciones juveniles, 16%.

Gráfico 4. Organizaciones cuentan con agenda o plan de lucha sobre la reforma del Estado.



Fuente: Irala, 2020

Estas agendas de lucha en torno a la reforma, desde las organizaciones sociales, abarcan los siguientes temas:

- Acceso a la tierra y reforma agraria
- Equidad tributaria e impuestos a la riqueza
- Medio ambiente
- Derechos laborales y políticas de empleo
- Desprecarización laboral y seguridad social
- Plan de carrera de la función pública
- Sistema educativo
- Producción alimentaria
- Reforma de las instituciones del Estado
- Políticas de igualdad y no discriminación

El valor de estas propuestas es que surgen de las organizaciones sociales, desde la cotidianeidad y las necesidades de la gente organizada, proviene de los anhelos de cambio de las grandes mayorías, y pueden servir para expandir, en términos de Atilio Boron, “una auténtica reforma”, como una reconstrucción integral del orden que hoy se encuentra en crisis y que las “políticas estatales estén orientadas a la provisión de un conjunto de bienes públicos que en épocas recientes sufrieron agudos procesos de mercantilización” (Borón, 2003, pág. 37).

Varias organizaciones coinciden en que el Estado paraguayo necesita de auténticas reformas. Mario Rivarola de la ACIP indicó que con la reforma debe nacer una nueva política que esté diseñada por las organizaciones populares:

“Hasta donde entendemos, existe una necesidad de reformar verdaderamente el Estado, necesitamos una reforma estructural en nuestro país para que pueda nacer una política nueva, pero la Reforma del Estado no será saludable dentro de este gobierno capitalista” (MR).

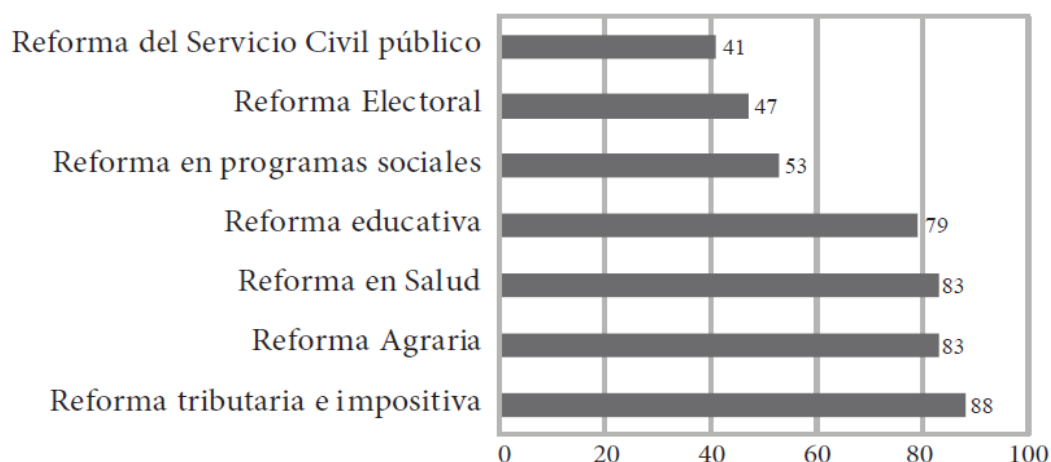
Julio López de la CCT también hizo énfasis en el carácter participativo que debe tener un proceso de reforma, debiéndose garantizar la participación de los sectores más olvidados por el sistema:

“Nuestro país necesita profundas reformas, pero esta tarea, teniendo en cuenta las implicancias estructurales que tiene, creemos que debe ser un proceso democrático y participativo que convoque no solo a sectores político-partidarios sino que convoque a las organizaciones sociales, y fundamentalmente a aquellos sectores más carenciados” (JL).

Los grandes problemas que aquejan a la mayoría de la población deben ser expuestos por los colectivos sociales desde las comunidades, que puedan ser reconocidos y respetados por el Estado a partir de la acción diversa, e indispensables iniciativas. Un indicador importante para una auténtica reforma será que el gobierno acepte un mayor involucramiento en la vida pública y política de las organizaciones sociales, con perspectivas de su plena contribución en los cambios que necesita el país.

Pero más allá de la agenda que cada una de las organizaciones posee y que pueda coincidir o no con otras, también se ha consultado a las organizaciones sobre las reformas que consideran necesarias y que deben ser priorizadas. Mientras que para el gobierno actual una de las prioridades constituye la reforma del Servicio Civil y de la función pública, ésta, para las organizaciones sociales es importante, está presente, pero no constituye algo a ser priorizado. En orden de prioridades para una reforma se exige, en primer lugar la reforma tributaria e impositiva (88%), en segundo lugar la reforma agraria (83%), en tercer lugar la reforma del sistema de salud -no privatización- (82%), en cuarto lugar el sistema educativo (79%), en quinto lugar reforma en programas sociales (53%), en sexto y séptimo lugar, reforma electoral y del servicio civil, respectivamente.

Gráfico 5. Prioridades para una reforma, según las organizaciones sociales.



Fuente: Irala, 2020

La necesidad de la reforma tributaria al que hacen mención las organizaciones es una demanda histórica en Paraguay, pero llamativamente los sectores que hablan de modernización y de competencia, son los que se oponen a todo lo que se acerque a una justicia tributaria. Atilio Boron recuerda que este “veto tributario” para las élites no tiene nada que ver con modernización y dinamización de la economía de los Estados, todo lo contrario, sus raíces se encuentran en la época colonial “los conquistadores y colonizadores no debían pagar impuestos, sino recibir tributos de los nativos” (2003:36). Tampoco los bajos impuestos convierten al Paraguay en un país competitivo, lo convierten en un país sin capacidad de invertir recursos en áreas tan importantes como salud, educación y seguridad social, la precariedad del Estado paraguayo ha quedado aún más evidente durante la pandemia del Covid-19.

d. Auténticas reformas con amplia participación

Plantear el análisis de reformas y las organizaciones sociales, desafía a pensar y proponer una necesaria ampliación de la visión del Estado y por parte de quienes hoy ejercen su control a través del gobierno. Una relación con las organizaciones sociales que pueda concebir como parte de sus funciones, la gobernabilidad democrática y participativa; es necesario construir mecanismos legítimos de diálogo y consultas con las organizaciones de la sociedad. Se trata de imaginar y poner en marcha nuevos pactos sociales que lleven a cambios de conductas sociales, políticas y económicas (Roitman, 2001). Sin ello se corre el riesgo constante de caminar hacia proyectos totalitarios y fundamentalistas, que utilizan apariencias democráticas para mantener un orden social.

Por lo que ha experimentado Paraguay posterior a la caída de la dictadura stronista (1989), aún queda mucho que construir. Las luchas sociales, las acciones colectivas emprendidas por los movimientos sociales han sido determinantes en varias coyunturas, ya nos hemos referido a la

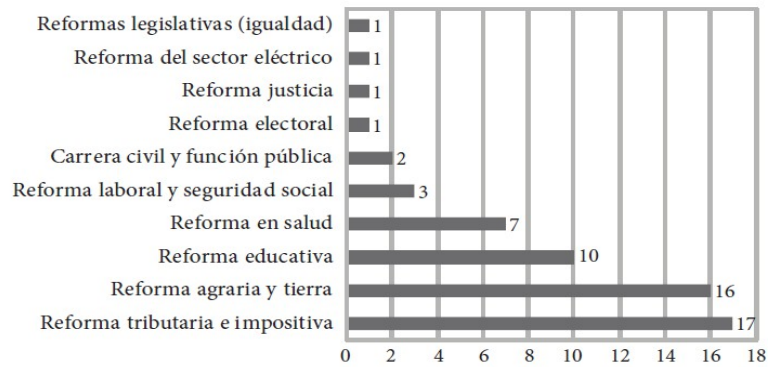
década del noventa, el ascenso de las organizaciones, su protagonismo para la defensa de las libertades, para la conquista de derechos, así su participación en la defensa de las instituciones públicas, signadas por las grandes movilizaciones en los años 2002, 2004, y otras que, con sus particularidades se fueron sucediendo a lo largo del Paraguay actual.

Estas acciones colectivas vienen acompañadas de demandas, exigencias y también de propuestas. Aunque desde los sectores de poder intentan minimizar los proyectos de cambio impulsados por los sectores populares, los consideran como “proyectos con escasa funcionalidad, conflictivos, generadores de inestabilidad y de alto riesgo para el llamado ‘proceso de globalización’” (Roitman 2001:30). Se intenta restar valor a la palabra de los campesinos y campesinas organizados, a las juventudes, a los trabajadores y trabajadoras, a los sectores que deben protestar, que deben organizarse para poder mejorar su calidad de vida; desde la visión dominante se intenta construir una narrativa que ubica a las organizaciones populares como vacías de conocimiento, de poder y con intenciones de impedir el “desarrollo”. Esto sirve como una suerte de aval para frenar la participación y establecer distintos mecanismos de control y criminalización contra las luchas sociales en su conjunto.

Lógicamente, ante un Estado que antes del diálogo prefiere la criminalización y la estigmatización de los colectivos sociales, las organizaciones comprenden que deben actuar de forma articulada, demostrando capacidad de movilización, fortalecer a la organización para ejercer medidas de presión suficientes para obtener algunas de sus demandas.

Respecto a los temas prioritarios que debería encarar una auténtica reforma, se ha solicitado a las organizaciones que indiquen dos prioridades que sean lo suficientemente aglutinantes y que gozarían del apoyo mayoritario de las organizaciones sociales. El resultado indica cuatro temas principales: reforma tributaria, reforma agraria y reformas en educación y salud, tal como se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 6. Temas de gran interés acerca de la reforma que aglutinan a las organizaciones sociales.



Fuente: Irala, 2020

Las auténticas reformas que proponen las organizaciones, están vinculadas al modelo productivo, la concentración de tierras, el avance de los monocultivos, la falta de producción de alimentos, la exclusión, la informalidad. Son temas vinculados directamente con la reforma agraria, mientras que este mismo modelo de producción defendido y promovido por las clases dominantes, ha estructurado una forma impositiva y tributaria con la lógica de que el Estado subvencione a ricos propietarios, y recaude a costas del resto de la población. “Los impuestos -indirectos en su mayor parte, a través del IVA- los pagan las clases medias y pobres, mientras grandes empresarios se benefician de exenciones, elusiones y otros beneficios. El agronegocio aporta en impuestos directos solo el 0,2% del PIB” (Rivarola, 2019:46). Modificar estas estructuras injustas parece ser uno de los caminos posibles de la unidad en el que la mayoría de las organizaciones está dispuesta a transitar.

BIBLIOGRAFIA

- Aguayo, Eduardo 2019 "Reformas laborales represivas. Una política estatal antisindical, de ajuste y austeridad" en CODEHUPY, *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2019*. (Asunción: CODEHUPY).
- Bareiro, Line 2002 "Análisis Sociopolítico. Degradación institucional" en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2002* (Asunción: CODEHUPY).
- Bareiro, Line 2005 "Gobernabilidad pragmática y personalista" en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2005* (Asunción: CODEHUPY).
- Bareiro, Line 2007 "Arenas movedizas sobre una plancha de hierro" en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2007* (Asunción: CODEHUPY).
- Bareiro, Line 2008 "Análisis de coyuntura. Alternancia política democrática ¡Por fin!" en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2008* (Asunción: CODEHUPY).
- Bareiro, Line 2009 "Análisis de coyuntura política" en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2009* (Asunción: CODEHUPY).
- Bareiro, Line 2010 "Avances, temores y estancamientos. Coyuntura política" en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2010* (Asunción: CODEHUPY).
- Bareiro, Line 2011 "Análisis de Coyuntura Política" en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2011* (Asunción: CODEHUPY).
- Bareiro, Line 2013 "Coyuntura Política" en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2013* (Asunción: CODEHUPY).
- Bareiro, Line 2015 "Coyuntura política" en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2015* (Asunción: CODEHUPY).
- Bareiro, Line 2019 "A pesar de todo 30 años de democracia en el Paraguay" en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2010* (Asunción: CODEHUPY).
- Bareiro, L. y Soto, L. 2016 "Coyuntura política" en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2016* (Asunción: CODEHUPY).
- Benítez, Gerardo 2017 "Paraguay: Distribución del Gasto en Salud y Gasto de Bolsillo. Principales resultados" en *Observatorio fiscal* (Asunción: CADEP).
- Boccia, Alfredo 2012 "Coyuntura Política" en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2012* (Asunción: CODEHUPY).
- Boccia, Alfredo 2014 "Coyuntura Política" en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2014* (Asunción: CODEHUPY).
- Borda, D. y Masi, F. (eds.) 1999 "Oportunidades y Desafíos de la reforma del Estado" (Asunción: CADEP).
- Borda, Dionisio 2007 "Paraguay: resultados de las Reformas (2003-2005) y sus perspectivas" en Organización de las Naciones Unidas *Informes y Estudios Especiales* (Santiago: ONU).
- Boron, Atilio 2003 *Estado, capitalismo y democracia en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).

- Brítez, E. y Numan C. 2010. *El Paraguay Actual - 2a Parte 1989-1998*. (Asunción: El Lector).
- Brun, Diego A. 2010 *El Paraguay Actual 1a Parte 1989-1998*. (Asunción: El Lector).
- Carbone, R. y Soler, L. 2015 *Des-Cartes Estampas de las derechas en Paraguay* (Buenos Aires: Punto de Encuentro).
- DGEEC 2019 “Condiciones de Vida”. *Encuesta Permanente de Hogares* (San Lorenzo: DGEEC).
- DGEEC 2020 “Principales Resultados” *EPHC 3er. Trimestre 2020*. (San Lorenzo: DGEEC).
- García, L. e Irala, A. 2020 “Crece el protagonismo popular frente a la pandemia”. *Informe Especial N° 33. Abril* (Asunción: BASE-IS).
- Masi, Fernando 2011 *Estado y economía en Paraguay. 1870-2010* (Asunción: CADEP).
- Molinier, Lila 2002 “Análisis económico. La crisis se profundiza” en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2002* (Asunción: CODEHUPY).
- Molinier, Lila 2003 “Análisis económico” en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2003* (Asunción: CODEHUPY).
- Molinier, Lila 2005 “Análisis económico” en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2005* (Asunción: CODEHUPY).
- Molinier, Lila 2007 “Coyuntura Económica: De la recuperación económica a las pérdidas y a los proyectos de inversión e integración” en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2007* (Asunción: CODEHUPY).
- Molinier, Lila 2008 “Mas allá de la Herencia. La coyuntura económica 2007 a 2008” en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2008* (Asunción: CODEHUPY).
- Molinier, Lila 2009 “La economía paraguaya 2008 – 2009” en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2009* (Asunción: CODEHUPY).
- Molinier, Lila 2010 “Crisis y crecimiento conviven en el modelo vigente. Coyuntura económica” en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2010* (Asunción: CODEHUPY)
- Molinier, Lila 2011 “Crecimiento, desigualdad, pobreza y Estado interventor” en CODEHUPY. *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2011* (Asunción: CODEHUPY)
- Molinier, Lila 2012 “Coyuntura Económica” en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2012* (Asunción: CODEHUPY).
- Molinier, Lila 2013 “Coyuntura Económica” en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2013* (Asunción: CODEHUPY).
- Molinier, Lila 2014 “Coyuntura Económica” en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2014* (Asunción: CODEHUPY).
- Molinier, Lila 2015 “Coyuntura económica” en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2015* (Asunción: CODEHUPY).
- Molinier, Lila 2016 “Análisis de coyuntura económica 2015-2016” en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2016* (Asunción: CODEHUPY).
- Molinier, Lila 2018 “Coyuntura económica” en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: CODEHUPY).

- Monte Domecq, Raúl 2018 "Situación de los derechos de libertad sindical en Paraguay" en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2018* (Asunción: CODEHUPY).
- Nickson, Andrew 2005 "Reformando el Estado en Paraguay" en Abente, D y Masi, F. *Economía y Sociedad. Una mirada Internacional a la Democracia Paraguaya* (Asunción: CADEP).
- O'Donnell, G. 2004 "Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión", en: PNUD *La democracia en América latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (Argentina).
- Palau, M. y Yore M. 2000 *Presidencialismo moderado y gobierno de coalición. Emergencia y fracaso de una experiencia inédita*. Documento de Trabajo N° 101 (Asunción: BASE-IS).
- Palau, T. 2013 "Intereses económicos fuertemente entrelazados" en *Es lógico que una sociedad agredida se defienda* Vol. II (Asunción: BASE-IS).
- Quevedo, Charles 2015 "La construcción del (des) orden neoliberal" en: Carbone, R. y Soler, L. *Des-Cartes Estampas de las derechas en Paraguay* (Buenos Aires: Punto de Encuentro).
- Rodríguez, María Liz 2003 "Análisis de coyuntura sociopolítica" en CODEHUPY *Informe sobre Derechos Humanos en Paraguay 2003* (Asunción: CODEHUPY).
- Roitman, Rosenmann 2001 *Razones de la Democracia en América Latina* (Madrid: CLACSO).
- Serafini, Verónica 2019 *POBREZA EN PARAGUAY: crecimiento económico y conflicto redistributivo* (Asunción: CADEP).
- Soler, Lorena 2014 "Golpe de Estado y derechas en Paraguay Transiciones circulares y restauración conservadora" en *Nueva Sociedad*, Vol. 254 Nov-Dic (Buenos Aires: Nueva Sociedad).
- Soler, Lorena 2014 Paraguay. La larga invención del golpe (Asunción: Editorial Arandurá).
- Spitz, Jean-Fabien 2019 "El capitalismo democrático: ¿El fin de una excepción histórica?" en *Nueva Sociedad* N° 282 (Buenos Aires: Nueva Sociedad).
- Uharte Pozas, Luis Miguel 2012 "El proceso de democratización paraguayo: avances y resistencias" en *América Latina Hoy* N° 60. (España: Ediciones Universidad de Salamanca).
- Vilas, M. Carlos 1997 "La reforma del Estado como cuestión política" en *Red de Revistas Científicas de Am.Latina y el Caribe, España y Portugal* (México: Red de Revista Científica).
- Waissbluth, Mario 2005 *La Reforma del Estado en Chile 1990-2005 Diagnóstico y Propuestas de Futuro* (Santiago: Centro de Gestión CEGES, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas Universidad de Chile).
- Zevaco, Sarah 2020 Financiamiento de Políticas Públicas a través del PGN 2021: evasión de responsabilidad estatal y laissez-faire en un país en crisis. *Informe Especial N° 38*. Noviembre. (Asunción: BASE-IS).
- Zibechi, Raúl 2010 *Contrainsurgencia y miseria. Las políticas de combate a la pobreza en América Latina* (México: Pez en el Árbol).