

INVESTIGACIÓN SOBRE GASTOS DE LA FUERZA DE TAREA CONJUNTA (FTC)

A siete años de su
implementación en la zona Norte
y su impacto sobre el derecho
a la vida, en particular sobre los
derechos del campesinado



INVESTIGACIÓN SOBRE GASTOS DE LA FUERZA DE TAREA CONJUNTA (FTC)

A siete años de su
implementación en la zona Norte
y su impacto sobre el derecho
a la vida, en particular sobre los
derechos del campesinado



Ficha técnica:

Investigación sobre gastos de las Fuerza de Tarea Conjunta (FTC).

A siete años de su implementación en la zona Norte y su impacto sobre el derecho a la vida, en particular sobre los derechos del campesinado.

Elaboración: Luis Rojas Villagra

Apoyo técnico y trabajo de campo: Servicio Paz y Justicia, Paraguay (Serpaj Py)

Edición y corrección: Eulo García

Diseño: Karina Palleros

Asunción, julio de 2021

El contenido de la publicación es responsabilidad exclusiva del Servicio Paz y Justicia Paraguay (SERPAJ PY) y no refleja necesariamente posiciones de la Fundación Rosa Luxemburgo, Diakonia, Misereor y CCFD-Terre Solidaire.



Servicio Paz y Justicia, Paraguay (Serpaj Py)

Tte. Prieto N° 354 c/ Dr. Insfrán

Tel. (595-21) 481 333 / 481 340

www.serpajpy.org.py

ÍNDICE

Introducción.....	5
1. Presupuesto de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC)	7
2. La presencia del Estado en la zona Norte	13
La política educativa.....	17
La política de salud	22
La política productiva	27
Los gobiernos locales	36
La corrupción y el prebendarismo	42
3. Gastos de bolsillo y autogestión frente a la presencia (ausencia) del Estado	46
Gastos de bolsillo y la solidaridad	46
Organización y movilización social	52
4. Evaluación de la presencia de la FTC en la zona Norte, a siete años de su implementación	54
Origen inconstitucional.....	55
Ineficacia y abusos	56
Alto presupuesto y necesidades sociales insatisfechas	57
Miedo	58
Criminalización de la lucha social.....	61
Medios de comunicación	64
La FTC como negocio	66
Apoyo a los agronegocios	68
Seguridad o inseguridad	70
Conclusiones.....	72
Bibliografía	76

INTRODUCCIÓN

La FTC se crea al iniciarse el gobierno de Horacio Cartes, mediante el Decreto N° 103 del 24 de agosto de 2013, con el objetivo de combatir a grupos armados ilegales en los departamentos de Concepción, San Pedro y Amambay. Está compuesta por miembros de las Fuerzas Armadas (FFAA), la Policía Nacional (PN) y la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad). Para ello, previamente fue modificada la Ley N° 1337/99 de Defensa Nacional y Seguridad Interna, mediante la Ley N° 5036/13 del 22 de agosto de 2013, para permitir la utilización de elementos de las FFAA en conflictos internos, modificación considerada como inconstitucional por varios juristas, así como por organizaciones sociales.

La presencia de los militares y policías pertenecientes a la FTC desde hace más de siete años, principalmente en los departamentos de Concepción y San Pedro, ha recibido múltiples críticas por parte de numerosas personas que habitan diversas comunidades en dicha región, voces que emergen principalmente desde comunidades campesinas afectadas negativamente por el desempeño de esas fuerzas.

De manera opuesta, hay sectores que defienden la gestión de la FTC, así como la necesidad de su continuidad en la región. Entre ellos se destacan propietarios de grandes haciendas y estancias en la zona —dedicados principalmente a la ganadería y los cultivos mecanizados—, así como gremios empresariales. De igual modo, diversos actores políticos, tanto del Gobierno nacional como de los gobiernos locales, han manifestado su apoyo a dichas fuerzas.

Más allá de las posiciones divergentes sobre la política de militarización de la zona Norte de la región Oriental del país, es un hecho innegable que el periodo de tiempo que lleva implementándose esta situación de estado de excepción se ha prolongado por mucho tiempo, superando los siete años, sin que hasta el momento se vean resultados concretos que permitan pensar que la situación tiende a normalizarse en el corto o mediano plazo. Por ello, es necesario realizar una revisión de la presencia de la FTC y de sus actuaciones, y su impacto sobre los derechos humanos de la población que habita dichos territorios.

Con ese objetivo, para el presente estudio se ha realizado una revisión documental del presupuesto destinado a la FTC y a sectores sociales; además, se han llevado a cabo una serie de consultas con habitantes de los departamentos de San Pedro y Concepción, bajo la metodología de grupos focales, con la participación de hombres y mujeres, jóvenes y adultos de seis distritos: Santa Rosa del Aguaray, Guayaibí y Lima, en San Pedro; y Horqueta, Yby Yaú y Arroyito, en Concepción. Adicionalmente, se hicieron entrevistas con informantes clave, entre ellos, funcionarios vinculados a las áreas de salud y educación, dirigentes sociales y referentes de instituciones religiosas.

El primer apartado analiza el presupuesto destinado a la FTC desde 2013 hasta 2020; el segundo apartado analiza la presencia del Estado en esta zona del país, en las áreas de educación, salud, producción, a nivel nacional y local; el tercer apartado aborda los gastos de bolsillo, la autogestión y otras formas de resistencia de las comunidades de esta región, frente a la insuficiencia de las políticas públicas; en el cuarto apartado, se realiza una pormenorizada evaluación de la presencia de la FTC en los departamentos de San Pedro y Concepción durante estos siete años; y finalmente, se presentan las conclusiones del estudio.

1 | PRESUPUESTO DE LA FTC

La FTC, compuesta por recursos humanos y logísticos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, además de la Senad, es financiada con recursos provenientes del Presupuesto General de Gastos de la Nación (PGN), aprobado cada año por Ley del Congreso Nacional, posteriormente promulgada y operativizada por el Poder Ejecutivo. Los recursos públicos que utiliza la FTC están incluidos en los presupuestos de las fuerzas que la componen, particularmente en el presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) para el caso de las Fuerzas Armadas, y del Ministerio del Interior (MI) para el caso de la Policía Nacional.

La creación de la FTC fue aprobada en agosto de 2013, estando en ejecución el presupuesto general de ese año. Desde ese momento, y hasta 2017, no existió un programa presupuestario específico en el MDN y el MI para la FTC, sino que los recursos destinados a esta fuerza estaban dispersos en diferentes programas de ambos ministerios, lo que hacía muy difícil poder identificarlos y cuantificarlos.

Recién desde el año 2018 se crea un presupuesto específico para la FTC: dentro del presupuesto del MDN, en los años 2018 y 2019, se denominó a este subprograma como «Fuerza de Tarea Conjunta» a cargo del Comando en Jefe, mientras que en 2020 y 2021 se denomina «Operaciones de Defensa Interna contra Grupos Criminales», a cargo del Comando de Defensa Interna (CODI). En el caso del MI, se denomina «Fuerza de Tarea Conjunta Policía Nacional», a cargo de la Comandancia de la Policía Nacional. Sin embargo, estos programas específicos para la FTC no contemplan las remuneraciones del personal asignado, como sueldos, exposición al peligro, subsidio a la salud, etc., que están dispersos en otros programas; solo incluye el rubro 137 de la bonificación especial para miembros de la FTC, beneficio creado específicamente para esta fuerza en la Ley N° 5349/14.

La reconstrucción de los datos presupuestarios destinados a la FTC entre 2013 y 2020 no es tarea sencilla, por varios motivos: por la forma en que se asignaron los recursos en ambos ministerios, como se detalló anteriormente; por la negativa de proveer información frente a las solicitudes realizadas en el portal de acceso a la información pública, aduciendo el carácter confidencial o reservado de dicha información, o señalando que esa información ya es pública en los presupuestos publicados por el Ministerio de Hacienda, entre otros motivos.

La tarea es un poco más sencilla desde 2018, cuando se crean las partidas presupuestarias específicas para la FTC. Sin embargo, estas no incluyen las remuneraciones básicas del personal asignado, tan solo la bonificación adicional, correspondiente al 50 % del sueldo básico. Los datos entre 2013 y 2017 son aún más complejos de reconstruir, aunque en este punto fue de utilidad un informe

del MDN remitido al Congreso en octubre de 2016, en respuesta a la solicitud de informe de dicha institución.

Con relación al presupuesto correspondiente a los militares de la FTC, los datos se detallan en el cuadro 1. Incluye la bonificación especial (rubro 137), más los gastos logísticos de alimentación, combustibles y lubricantes, equipos militares y armamentos y gastos reservados presupuestados. Entre los años 2013 y 2017, el monto ascendió a G. 154.093 millones, unos US\$ 24 millones, tomando como referencia un tipo de cambio de G. 6.500 por dólar. En 2018, el monto alcanzó G. 63.894 millones (US\$ 10 millones); en 2019, G. 55.119 millones (US\$ 8,5 millones); mientras que en 2020, G. 50.733 millones (US\$ 8 millones). Totaliza los gastos militares aproximadamente US\$ 50 millones en los siete años, aún sin incluir las remuneraciones del personal.

CUADRO 1 - PRESUPUESTO FTC - COMANDO DE DEFENSA INTERNA (CODI)						
Fuerzas Armadas, 2013-2020						
En millones de G.						
Concepto	Rubro	De 2013 a 2017	2018	2019	2020	Total
Asignaciones complementarias	137	37.599	16.205	20.150	25.569	99.523
Alimentos	310	9.769	4.400	4.700	4.704	23.573
Combustible y lubricantes	360	12.918	5.300	5.500	5.600	29.318
Equipos militares y de seguridad	550	88.752	21.895	9.490	4.633	124.770
Gastos reservados	970	5.055	6.000	6.000	5.000	22.055
Otros		-	10.094	9.279	5.227	24.600
Presupuesto total (en millones de guaraníes)		154.093	63.894	55.119	50.733	323.839
Presupuesto total (en millones de dólares)		23,7	9,8	8,5	7,8	49,8

Fuente: Presupuesto General de la Nación y Comando de las Fuerzas Militares.

En el cuadro 2 se presentan datos sobre el presupuesto del personal militar asignado a la FTC. La cantidad de personal asignado a la FTC es un dato no publicado, y su acceso es denegado frente a las solicitudes de información pública por ser considerada como información sensible y de carácter reservado. Se utilizan entonces los datos incluidos en el informe del MDN al Congreso Nacional en 2016, que incluía el personal asignado y sus remuneraciones para los años 2013, 2014 y 2015. El informe muestra un crecimiento del personal militar destinado a esta función, pasando de 246 como promedio mensual en 2013, a 286 en 2014, y a 732 efectivos en 2015. Este crecimiento de la FTC ha permanecido en la zona Norte por el auge de los diversos grupos irregulares, por lo cual, como referencia y a falta de datos hechos públicos, se mantiene la cantidad de 2015 para el periodo que va de 2016 a 2020, a modo de tener una estimación cercana del presupuesto real invertido en el periodo.

Investigación sobre gastos de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC)

CUADRO 2 - Presupuesto del personal militar asignado a la FTC		
En millones de G.		
Año	Personal promedio mensual	Remuneración (sin bonificación especial)
2013	246	4.422
2014	286	15.270
2015	732	43.746
2016*	732	43.746
2017*	732	43.746
2018*	732	43.746
2019*	732	43.746
2020*	732	43.746
Total en millones de G.		282.168
Total en millones de US\$		43,4

Fuente: Comando de las Fuerzas Militares (2013 a 2015).

* En estos años se replican los datos de 2015.

Con un promedio (supuesto con base en el dato de 2015) de 732 militares en territorio a partir de 2015, las remuneraciones totales, excluyendo la bonificación especial que está incluida en el cuadro 1, suman G. 282.168 millones en total, unos US\$ 44 millones desde 2013 hasta 2020. El presupuesto aproximado por año sería de G. 43.746 millones, unos US\$ 7 millones al tipo de cambio mencionado.

Para el caso del presupuesto de la Policía Nacional dirigido a la FTC, no se cuenta con un informe para el periodo 2013-2017. A partir de 2018, se tiene un subprograma específico que incluye, principalmente, la bonificación especial, gastos en alimentos, combustibles y lubricantes, y otros gastos menores. El cuadro 3 presenta esos datos. El gasto principal es la asignación complementaria, igual a G. 11.016 millones (casi US\$ 2 millones) por año. El gasto anual en estos conceptos se sitúa en torno a los G. 20 mil millones, unos US\$ 3 millones anuales. Se puede suponer que el monto en los años anteriores fue similar.

CUADRO 3 - PRESUPUESTO DE LA FUERZA DE TAREA CONJUNTA - POLICÍA NACIONAL, 2018-2020					
En millones de G.					
Concepto	Rubro	2018	2019	2020	Total
Asignaciones complementarias	137	11.016	11.016	11.016	33.048
Alimentos	310	3.588	1.760	1.760	7.108
Combustible y lubricantes	360	1.800	1.000	1.000	3.800
Otros		3.678	4.665	4.446	12.789
Presupuesto total (en millones de guaraníes)		20.082	18.441	18.222	56.745
Presupuesto total (en millones de dólares)		3,1	2,8	2,8	8,7

Fuente: Presupuesto General de la Nación.

Así como en el caso de los militares, el programa presupuestario específico de la Policía Nacional no contempla las remuneraciones al personal involucrado. Cierta información que se ha podido obtener a través del portal de información pública tiene que ver con las remuneraciones totales al personal policial asignado, sin detallar la cantidad de efectivos a que corresponde. El cuadro 4 expresa los datos de sueldos, exposición al peligro, UBA¹, bonificación familiar, y excluye la bonificación especial o rubro 137. El monto anual de estas remuneraciones al personal se sitúa en torno a G. 40 mil millones, entre US\$ 6 y 7 millones.

CUADRO 4 - Presupuesto del personal policial asignado a la FTC (sin bonificación especial)						
En millones de G.						
Año	Sueldos	Exposición al peligro	UBA	Bonificación familiar	Total en millones de G.	Total en millones de US\$
2017	28.609	4.452	5.819	666	39.546	6,1
2018	30.548	4.233	5.682	709	41.172	6,3
2019	33.767	4.540	6.053	808	45.168	6,9
2020	32.389	3.943	5.374	796	42.502	6,5
Total G.	125.313	17.168	22.928	2.979	168.388	25,9

Fuente: Dirección General de Administración y Finanzas - Policía Nacional.

El cuadro 5 presenta una visión de conjunto de los datos obtenidos. No es una estimación completa del presupuesto total invertido en la FTC ya que, entre otros datos, faltan los de la Policía Nacional entre 2013 y 2016. Sin embargo, es una bien documentada aproximación a dicho presupuesto, incluyendo la mayor parte de los rubros y años involucrados. El presupuesto de las FFAA en gastos generales, más la bonificación especial, sumó, entre 2013 y 2020, G. 323.839 millones (US\$ 50 millones), mientras que en remuneraciones al personal asignado llegó a G. 282.168 millones (US\$ 43 millones), totalizando entre ambos unos US\$ 93 millones.

1 Unidad básica alimentaria, es un pago mensual que recibe el personal militar para gastos de alimentación durante el servicio.

Investigación sobre gastos de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC)

CUADRO 5 - PRESUPUESTO DE LA FTC - Cuadro general, 2013-2020						
En millones de G.						
Año	Presupuesto FTC - Fuerzas Armadas	Presupuesto Personal militar asignado**	Presupuesto FTC - Policía Nacional	Presupuesto Personal policial asignado	Total en millones de G.	Total en millones de US\$
2013		4.422	S. d.	S. d.	4.422	0,7
2014		15.270	S.d.	S. d.	15.270	2,3
2015		43.746	S. d.	S. d.	43.746	6,7
2016		43.746	S. d.	S. d.	43.746	6,7
2017*	154.093	43.746	S. d.	39.546	237.385	36,5
2018	63.894	43.746	20.082	41.172	168.894	26,0
2019	55.119	43.746	18.441	45.168	162.474	25,0
2020	50.733	43.746	18.222	42.502	155.203	23,9
Total Gs	323.839	282.168	56.745	168.388	831.140	127,9
Total US\$	49,8	43,4	8,7	25,9	127,9	

*Presupuesto FFAA correspondiente al periodo 2013-2017.

**Presupuesto del Personal militar de 2016 a 2020, replica los datos de 2015.

Fuente: Presupuesto General de Gastos, MDN y MI.

Por su parte, el gasto en el sector policial, fue de G. 56.745 millones (US\$ 9 millones) en gastos generales y bonificación especial, a lo que se suman las remuneraciones al personal por G. 168.388 millones (US\$ 26 millones), datos que no incluyen el periodo 2013-2016. Esto suma unos US\$ 35 millones más invertidos en la FTC.

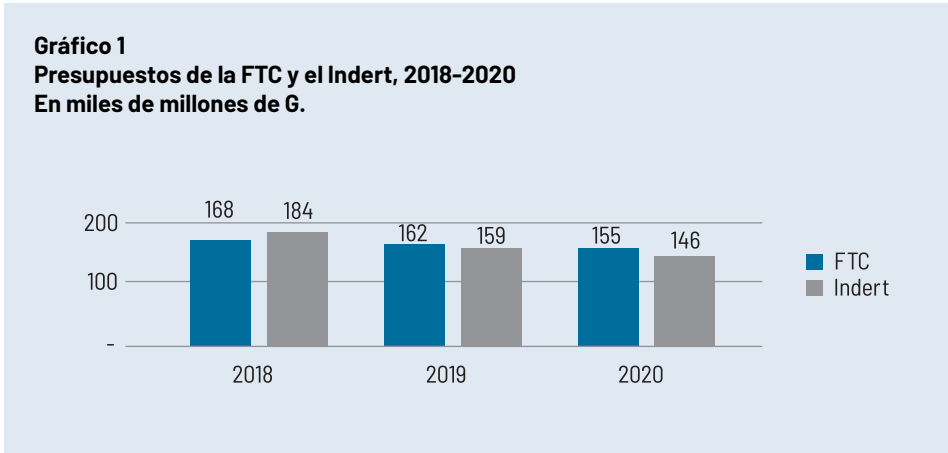
Considerando el total, englobando el gasto militar y policial, llegamos a un presupuesto global invertido en la FTC de G. 831.140 millones, casi US\$ 130 millones. Al observar estos datos por año, se puede ver un importante aumento desde 2015 en adelante. Sin embargo, recién desde 2018 se tiene mayor precisión, con la creación de los subprogramas específicos en el MDN y el MI, aunque estos no incluyan las remuneraciones del personal.

Los datos de los presupuestos de 2018, 2019 y 2020 muestran consistencia y estabilidad, demostrando que el gasto total de la FTC, en promedio, fue de unos US\$ 25 millones cada año. De estos, unos US\$ 18 millones corresponden a remuneraciones ordinarias y extraordinarias al personal (sueldos, beneficios más bonificación especial), de los cuales US\$ 10 millones corresponden a militares y US\$ 8 millones a policías. Estimando el promedio del gasto por cada militar, utilizando el dato de 2015 sobre 732 militares en territorio, tendríamos un presupuesto por personal militar de aproximadamente US\$ 13.660 anuales (G. 88,7 millones), unos US\$ 1.138 mensuales (G. 7,4 millones).

A manera comparativa, podemos ver que el presupuesto de la FTC en los últimos años ha superado al presupuesto del Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (Indert), que es el organismo responsable de la política de acceso a

la tierra para el campesinado en todo el país. Justamente, el acceso a lotes rurales por parte del campesinado es una demanda histórica no satisfecha por el Estado, y una de las causas principales de la problemática social en el país. Sin embargo, el presupuesto asignado al Indert se ha venido reduciendo año tras año desde 2015, perdiendo importancia para el Estado la distribución de tierras en favor de las familias campesinas.

Como se observa en el gráfico 1, los montos presupuestados para la FTC y el Indert son similares entre 2018 y 2020, con una tendencia a la reducción más pronunciada en el caso del Indert. El presupuesto del ente pasó de G. 184 mil millones, en 2018, a G. 146 mil millones, en 2020; el de la FTC pasó de G. 168 mil millones a G. 155 mil millones, siendo ya superior al del Indert. Estos datos demuestran que la de por sí ya débil política de tierras para el campesinado va desapareciendo, más aún teniendo en cuenta que para el año 2021 el presupuesto aprobado para el Indert tuvo otro gran recorte, bajando a solo Gs. 107 mil millones. Sin embargo, la política represiva de militarización a través de la FTC se mantiene con recursos similares a los del año anterior.



2 | LA PRESENCIA DEL ESTADO EN LA ZONA NORTE

La militarización permanente de la zona Norte de la región Oriental del país, a través de la continuidad de la FTC desde 2013, forma parte de la manera en que el Estado paraguayo marca presencia en esta región; en este caso, por medio de la política de seguridad implementada por los últimos gobiernos. Es muy frecuente escuchar en distintos espacios y con diferentes grupos sociales la expresión «el Estado está ausente», en referencia a la poca presencia del mismo en ciertas áreas, o a la baja efectividad de las políticas implementadas.

El Estado, como organización política de la sociedad, tiene responsabilidades y atribuciones que están establecidas, en primer lugar, en la Constitución Nacional, con jurisdicción sobre todo el territorio nacional y alcance sobre toda la población establecida en el mismo. En su primer artículo, establece que la República del Paraguay se constituye en un **Estado social de derecho**, es decir, donde la ley debe regir para todos por igual, a partir de un Poder Judicial independiente, y donde se debe garantizar el desarrollo y el bienestar social de toda la población. Es decir, se propone garantizar los derechos humanos reconocidos: a la vida, al trabajo, a la alimentación, vivienda, salud, educación, libertad, en un marco de igualdad social y sustentabilidad ambiental.

Pero entre el deber ser establecido en la Constitución Nacional y la forma real y concreta que ha tomado el Estado, hay una gran distancia, que puede ser analizada observando la presencia (y de qué forma) o ausencia del Estado, en diferentes territorios y en diferentes dimensiones sociales. Por lo general, el Estado asume formas concretas en función de los intereses de los sectores de la sociedad con mayor poder económico, político e ideológico. En el campo del pensamiento crítico, predomina la visión de que cada tipo de Estado expresa la correlación de fuerzas existente entre los diferentes sectores sociales en un tiempo y lugar determinados; por tanto, el tipo de Estado en un país es la condensación del poder y la fuerza (o la debilidad) de esos sectores en conflicto. En consecuencia, el Estado y el Gobierno no son imparciales o neutrales, sino instrumentos de diferentes sectores, de acuerdo al poder o la hegemonía que detentan los mismos.

A partir de dicha caracterización, se da paso a analizar el tipo de presencia del Estado en el país, en general, y en los departamentos de Concepción y San Pedro, en particular. Esta es una tarea compleja que requiere observar la realidad desde diferentes lugares y con diversos instrumentos. En este caso, se ha recurrido, por un lado, al presupuesto público asignado a diferentes instituciones y fines, tanto de alcance nacional como local, en el periodo que va de 2013 a 2020; luego, se confrontan esos datos con la percepción y las experiencias de los pobladores de esta región y con la visión de los informantes clave entrevistados.

En general, en este periodo de siete años hubo una tendencia al incremento del presupuesto general de gastos, en gran medida explicado por el gran aumento de la deuda pública a partir del año 2013, cuando el Ministerio de Hacienda emitió por vez primera los denominados bonos soberanos en el mercado financiero internacional, con lo cual se inició un periodo de acelerado y peligroso endeudamiento estatal, política que sigue vigente y se profundizó aún más en 2020, a raíz de la crisis agudizada por la pandemia.

En el cuadro 6 se presenta la evolución del presupuesto público entre 2013 y 2020, tanto en miles de millones de guaraníes, así como en porcentaje de variación interanual, para algunas entidades relevantes para el objetivo propuesto. En dicho lapso de siete años, la Administración Central² del Estado tuvo un incremento de 54 %; el Ministerio de Hacienda (MH) tuvo un aumento de 55 % en el mismo periodo, en gran medida explicado por el aumento de los compromisos de la deuda pública; el Ministerio de Educación (MEC) un aumento de 83 %; el de Salud (MSPyBS), de 58 %; de Agricultura y Ganadería (MAG), de 18 %; de Defensa Nacional (MDN), de 22 %; del Ministerio del Interior (MI), de 40 %; por su parte, la Gobernación de Concepción tuvo un aumento de 40 %; y la de San Pedro, de 60 %. Es importante señalar que estos datos no tienen en cuenta la inflación del periodo, que si bien no ha sido muy elevada (entre 3 y 4 % de incremento anual), representan en el mediano y largo plazo, una reducción en la capacidad adquisitiva del dinero; dicha inflación acumulada entre 2013 y 2020 estaría entre el 20 y 25 %, que debe tenerse en cuenta al valorar el incremento real del presupuesto.

CUADRO 6 - Evolución del presupuesto - Varias entidades, 2013-2020									
En miles de millones de G.									
ENTIDAD	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 2013-2020
ADMINISTRACIÓN CENTRAL	29.748	29.784	35.008	34.892	36.908	39.037	42.641	45.936	16.188
Variación interanual %		0,1	17,5	-0,3	5,8	5,8	9,2	7,7	54,4
MINISTERIO DE HACIENDA	9.273	9.906	11.467	11.468	11.824	12.571	13.006	14.435	5.162
Variación interanual %		6,8	15,8	0,0	3,1	6,3	3,5	11,0	55,7
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	4.160	4.247	4.658	4.977	5.284	6.386	7.160	7.609	3.449
Variación interanual %		2,1	9,7	6,8	6,2	20,9	12,1	6,3	82,9
MINISTERIO DE SALUD	3.800	3.872	4.414	4.560	4.637	4.815	5.539	6.005	2.205
Variación interanual %		1,9	14,0	3,3	1,7	3,8	15,0	8,4	58,0
MINISTERIO DE AGRICULTURA	433	399	653	429	608	450	444	511	78
Variación interanual %		-7,9	63,7	-34,3	41,7	-26,0	-1,3	15,1	18,0

² Incluye los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y excluye a las entidades descentralizadas.

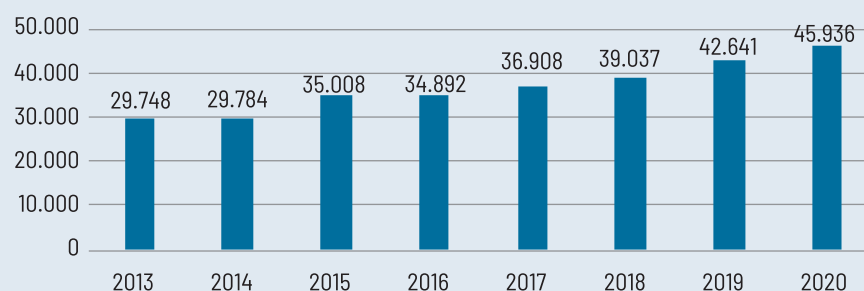
Investigación sobre gastos de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC)

ENTIDAD	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variación 2013-2020
MINISTERIO DE DEFENSA	1.541	1.403	1.626	1.516	1.533	1.741	1.768	1.874	333
Variación interanual %		-9,0	15,9	-6,8	1,1	13,6	1,6	6,0	21,6
MINISTERIO DEL INTERIOR	2.094	2.104	2.415	2.262	2.282	2.582	2.797	2.945	851
Variación interanual %		0,5	14,8	-6,3	0,9	13,1	8,3	5,3	40,6
GOBERNACIÓN CONCEPCIÓN	37	40	47	46	51	51	47	52	15
Variación interanual %		8,1	17,5	-2,1	10,9	0,0	-7,8	10,6	40,5
GOBERNACIÓN SAN PEDRO	33	36	44	44	54	54	49	53	20
Variación interanual %		9,1	22,2	0,0	22,7	0,0	-9,3	8,2	60,6

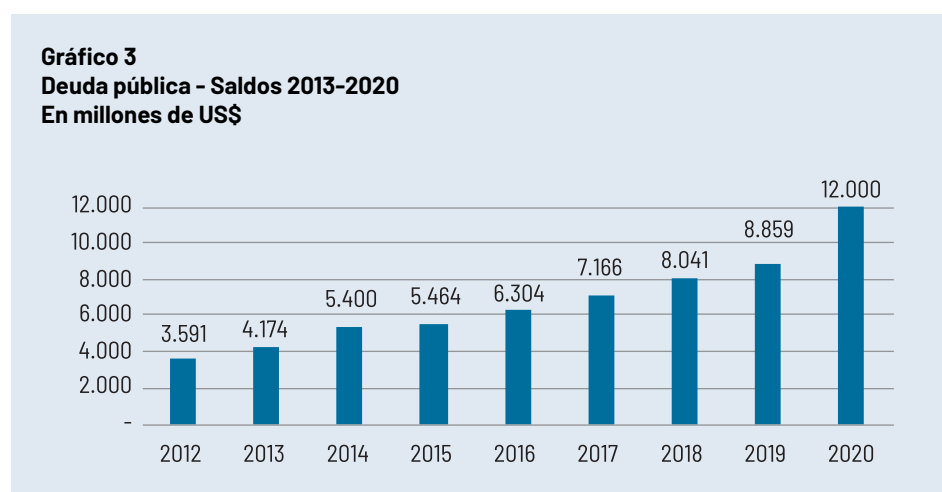
Fuente: Ministerio de Hacienda.

Los datos muestran que fue un periodo de expansión del gasto público, en un contexto de crecimiento moderado de la economía hasta 2018; en 2019, el crecimiento del PIB fue 0, y en 2020 se tuvo una caída estimada del 1 % de dicho indicador. El presupuesto de la Administración Central tuvo un significativo incremento, pasando de G. 29.748 mil millones, en 2013, a 45.936 millones, en 2020. En dicho periodo, el incremento de las recaudaciones tributarias fue relativamente bajo, por lo que la mayor parte del incremento del presupuesto se debió al mayor endeudamiento asumido por el sector público.

Gráfico 2
Administración Central - Presupuesto 2013-2020
En miles de millones de G.



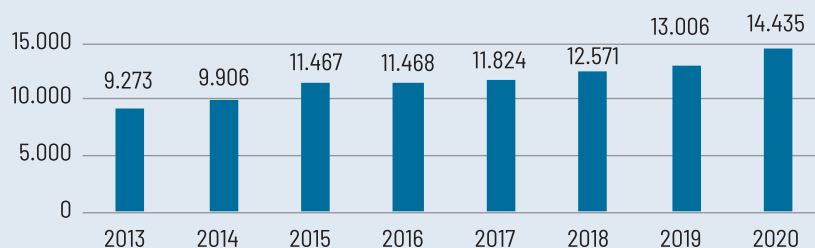
El gráfico 3 expone el incremento acelerado de la deuda pública en esos años. El saldo de la deuda estatal total, a diciembre de 2012, había sido de US\$ 3.591 millones³, equivalente al, aproximadamente, 11 % del PIB; el gobierno de Cartes, de 2013 a 2018, dio un fuerte impulso al endeudamiento externo, llegando la deuda a US\$ 8.041 millones en 2018, igual al 20 % del PIB. El gobierno de Abdo Benítez dio continuidad a esta política, llevando el endeudamiento a US\$ 8.859 millones a diciembre de 2019 (23 % del PIB), y ya con la excusa de la pandemia, en 2020 aumentó, en un solo año, más de US\$ 3.000 millones de nueva deuda, llegando a cerca de US\$ 12.000 millones el saldo total del endeudamiento estatal, igual al 33 % del PIB.



Desde 2013 a 2020, el país se endeudó a través del mecanismo de los bonos soberanos en US\$ 5.360 millones, el resto de la deuda está conformado, principalmente, por préstamos con organismos multilaterales como el BID y el Banco Mundial. Esta situación es preocupante, va comprometiendo, año tras año, una proporción mayor del presupuesto público para cumplir con el pago del servicio de dicha deuda, es decir, el pago de los intereses y el capital que cada año van venciendo. El pago de dicho servicio, a cargo del Ministerio de Hacienda, fue de US\$ 365 millones en 2013; para 2020, esos pagos llegaron a US\$ 935 millones, lo que significa una resta importante de recursos para destinarlo a otros fines. Esta situación será cada vez más difícil de manejar, dada la radical resistencia del sector empresarial a modificaciones en el sistema tributario que permitan recaudar más, en particular de los sectores económicos de mayores ingresos.

³ Hasta ese momento, el Paraguay nunca había emitido bonos soberanos como mecanismo de captación de fondos. Eso sucedió por primera vez en enero de 2013, con una emisión de US\$ 500 millones.

Gráfico 4
Ministerio de Hacienda - Presupuestos 2013-2020
En miles de millones de G.



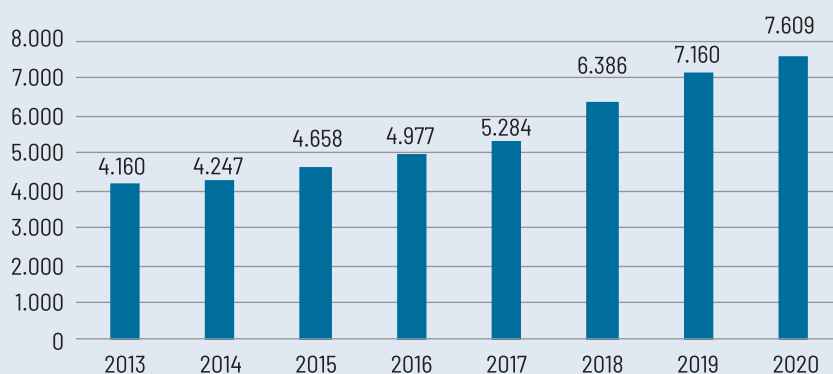
El gráfico 4 muestra el crecimiento del presupuesto del MH, que fue de 58 % en el periodo de estudio en valores nominales, quedando en un 35 %, descontando la inflación. Como hemos señalado, este incremento se debe, en gran parte, al aumento del pago anual de los intereses y las amortizaciones de capital de la deuda pública, que están incluidos en el presupuesto de Hacienda. El pago por deudas representa aproximadamente el 35 % del presupuesto del MH.

La política educativa

Pasando al análisis por sectores e instituciones, la tendencia general del periodo fue al aumento del presupuesto, como se ha señalado para la administración central. Para el caso del MEC, según los datos presupuestarios, el incremento fue significativo, pasando de G. 4.160 mil millones, en 2013, a G. 7.609 mil millones, en 2020. Esto representa, en términos nominales, un aumento del 83 %, y al restarle la inflación del periodo, el aumento real estaría en torno al 60 %. Este aumento del presupuesto del MEC, también tuvo que ver con la sanción de la Ley N° 4758/2012 «Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (Fonacide)⁴ y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación (FEEL)»; este último tiene como objetivo aumentar la inversión destinada a la educación. La ley estableció que el 30 % de los recursos del Fonacide se destinen al FEEL, para financiar proyectos relevantes en materia educativa. Se estima que, en los últimos años, aproximadamente un 10 % del presupuesto del MEC está financiado con recursos provenientes del FEEL.

⁴ El Fonacide está financiado por los recursos establecidos en la Nota Reversal N° 4, del 1° de setiembre de 2009, aprobada por la Ley N° 39231/09 «Que aprueba el acuerdo por notas reversales entre la República del Paraguay y la República Federativa del Brasil, relativo al valor establecido en el numeral 111.8 del anexo C del Tratado de Itaipú».

Gráfico 4
MEC - Presupuesto 2013-2020
En miles de millones de G.



Con relación al departamento de Concepción, en 2020 existían 443 instituciones⁵ educativas públicas para los niveles Inicial, Educación Escolar Básica y Educación Media, la mayor parte ubicadas en zonas rurales (cerca del 60 % de la población es rural). Los/as estudiantes matriculados en dichos niveles en el mencionado departamento llegaban a 58.935, y los docentes de aula a 2.789. Concepción es un departamento con aproximadamente 250.000 habitantes, de los cuales unos 76.600 están en edad escolar. Por tanto, la tasa de escolarización está en torno al 77 %, con un 23 % no escolarizada. La población en situación de pobreza es el 44 % del total, mientras que la tasa de analfabetismo es del 10 %.

Para el caso del departamento de San Pedro, en 2020 eran 1.065 las instituciones educativas públicas existentes, también la mayor parte en zonas rurales (casi el 80 % de la población reside en estas áreas). La población matriculada fue de 102.181, mientras que los docentes de aula fueron 6.267. San Pedro es un departamento con aproximadamente 435.000 habitantes, de los que unos 132.000 están en edad escolar. Al igual que en Concepción, la tasa de escolarización es del 77 %. La población en situación de pobreza también está en torno del 44 %, y la tasa de analfabetismo del 10 %.

A pesar del incremento del presupuesto del MEC, como se había señalado, los datos y los testimonios sobre la realidad educativa en ambos departamentos describen una situación muy compleja, lejos de responder a las necesidades de la población. Un referente de la Pastoral Social de Concepción describe la situación en estos términos: «En educación, tenemos grandes déficits; primero, de cobertura, porque muchos niños en edad escolar, jóvenes, no acuden a la escuela. La mayoría por la extrema pobreza, a pesar de que hay un apoyo estatal para la merienda escolar, que no es suficiente, también para materiales didácticos, que tampoco es suficiente. (...) Los locales escolares no siempre son suficientes, ni la adecuación

⁵ Los datos sobre la realidad educativa y demográfica provienen del MEC, disponibles en http://mapaescolar.mec.gov.py/mapa_escolar/contenido/datos_educativos; así como del Observatorio Ciudadano, disponible en <https://observatorio.org.py/>.

es suficiente, para [la] implementación de una enseñanza de acuerdo a la realidad y a lo que necesita el niño y el joven»⁶.

Uno de los déficits más recurrentemente, señalados por entrevistados y pobladores de esta región, es el de la infraestructura escolar, a pesar del presupuesto existente para este fin, al menos en los papeles. La existencia de un local educativo no garantiza que reúna las condiciones adecuadas; en muchos casos, la estructura edilicia o el mobiliario son deficientes. Una mujer de Horqueta, indica: «¿Cómo va a seguir en las instituciones escolares el año que viene?, porque la infraestructura se cae todo, las escuelas, no hay sillas, mesas, no hay condiciones para los niños y niñas»⁷. En la misma línea, se expresa una campesina de Guayaibí: «La educación, el colegio, la escuela, debajo del árbol comenzamos nuestro colegio técnico»⁸. Un joven de la misma comunidad, critica la mala calidad de la infraestructura educativa y la irresponsabilidad de no completarlas: «Conseguimos dos aulas *vaikue* [feas] de la municipalidad, un año después se rompió todo el techo, tiene gotera y, en 2016, conseguimos la obra reglamentaria y de calidad. Podría decirse que es la mejor de la zona, pero no terminaron toda la obra, la instalación eléctrica no terminaron, *oparei upéicha* [terminó de balde así]. Hablando de forma más general, la escuela está muy abandonada, y con la autogestión de la comunidad educativa sobrevive y tiene lo que tiene»⁹.

Una conquista social en el ámbito educativo ha sido la provisión de merienda o almuerzo escolar en instituciones públicas, así como la entrega de kits escolares de forma gratuita. Esto, en cierta manera, se cumple en muchas instituciones, aunque también son frecuentes las quejas por la inconstancia en la frecuencia o la mala calidad de los productos. Una pobladora de Santa Rosa del Aguaray, manifiesta: «En cuanto a merienda, hay problemas en la frecuencia y en la cantidad, dan galletitas secas y un vaso chico de leche, totalmente insuficiente para las horas de permanencia de los chicos. En cuanto a útiles escolares *siqué*, malísima calidad, no hay provisión de diccionarios, no hay textos»¹⁰.

Un aspecto crítico al evaluar las políticas educativas en el país, son los resultados del proceso educativo, el nivel de aprendizaje, lo que algunos denominan la «calidad» de la educación. En general, las opiniones, tanto de pobladores vinculados al sistema educativo como de informantes clave, tienden a ver pobres resultados, escaso aprendizaje e incluso un analfabetismo funcional muy extendido. Un referente de la Iglesia católica del departamento de San Pedro, analiza este aspecto en los siguientes términos: «Puedo hablar de “nivel” o “calidad” por la experiencia que tenemos con los seminaristas. Les cuesta muchísimo a los jóvenes que llegan a instituciones de educación superior. El mayor drama es la comprensión lectora. Es un problema antiguo. Testimonia una educación donde los alumnos aprenden a maniobrar en el sistema, “pilotear” sin comprender ni aprender. (...)

6 Entrevista a referente de la Pastoral Social de Concepción, noviembre de 2020.

7 Grupo focal 4, realizado en Horqueta, octubre de 2020.

8 Grupo focal 2, realizado en Guayaibí, San Pedro, octubre de 2020.

9 Ídem.

10 Grupo focal 1, realizado en Santa Rosa del Aguaray, setiembre de 2020.

Comienza por el choque entre las lenguas de la casa y de la institución. Por la pobre y mala formación de los propios docentes. Por la cultura autoritaria que no permite inventar pedagogías diferentes». Aquí se desprende que muchos educadores reproducen una mala praxis educativa con sus estudiantes, por ser ellos mismos víctimas en su momento de una formación de baja calidad y sin mayores posibilidades de actualización pedagógica, como afirma un dirigente social de San Pedro: «La calidad de la educación se sufre a nivel país, empezando por nuestros educadores, ellos no se forman como se debe, no acceden a actualizaciones que requiere la actualidad, y entonces yo catalogo como una educación atrasada; y, asimismo, si miramos el tema del presupuesto, la capacidad económica con la que se cuenta no alcanza»¹¹.

Las razones de la baja calidad educativa son múltiples y deben ser revisadas detenidamente por las personas e instituciones responsables de las políticas educativas, con participación de la sociedad y sus organizaciones. Entre otras causas de dicha situación están la denominada «educación bancaria», que pretende depositar conocimientos en la cabeza de los estudiantes, por medio de un aprendizaje por repetición, a lo que se suma el problema de la lengua del hogar y la de la escuela, pues en el primero predomina el guaraní, y en la segunda el castellano.

Una pobladora de Horqueta, plantea: «En educación no se parte de las características de la población, ni siquiera se tiene en cuenta la lengua materna de los niños. Además, se impone un modelo de educación memorista, se les obliga a memorizar, no a razonar, no se les guía hacia el autoaprendizaje. (...) En educación, ahora, la situación es crítica, no hay un programa del Estado que entienda la realidad del campo y sus necesidades»¹².

A pesar de que en los años noventa se implementó una reforma educativa liderada por el MEC —con fuerte apoyo de organismos multilaterales de crédito— y lográndose ampliar la cobertura territorial y la matrícula nacional, el abandono y la deserción escolar siguen siendo un fenómeno muy presente en estos territorios, e incluso a nivel nacional. Son muchos los que ingresan a la educación primaria, pero pocos los que culminan la educación media o la terciaria. Un joven de Lima (departamento de San Pedro) reconoce esta situación en el departamento, y afirma: «Va a seguir la precarización en la educación, la infraestructura se cae todo, pero esto es anterior a la pandemia, y ahora el tema de las oportunidades (...), si veinte entraban en la primaria, terminaban diez; y el colegio, cinco; y la universidad, tres. Y así es, no hay oportunidades en la educación, eso lo que falta, por eso estamos en el atraso, no hay un programa de inclusión en la educación, sino exclusión lo que hay»¹³.

Un señor mayor, de la misma comunidad, reafirma lo insuficiente de la educación pública y las dificultades para llegar a la universidad pública, prácticamente inexistente en las zonas rurales: «Si hablamos de la educación, nunca es suficiente

11 Entrevista a dirigente campesino de San Pedro, noviembre de 2020.

12 Grupo focal 4.

13 Grupo focal 3, realizado en Lima, octubre de 2020.

para los pobres. Ahora los pobres que terminan el bachiller, y eso no es suficiente para tener una profesión. Y la familia de los pobres ya no pueden hacerle estudiar en la universidad a los jóvenes»¹⁴.

Las difíciles condiciones del proceso educativo para la población empeoraron con la coyuntura generada en 2020 por la pandemia de covid-19 y la política de aislamiento social, que conllevó el traslado de la educación de la modalidad presencial, en las instituciones educativas, a la modalidad a distancia en las casas de los/as estudiantes. Esto requirió del acceso a tecnologías de la información (TIC), a conexión permanente a internet, tanto para docentes como para estudiantes, situación para la cual ni unos ni otros estaban preparados, y para lo cual tampoco hubo un apoyo real del MEC.

En todas las comunidades consultadas, los problemas en este sentido fueron innumerables e, incluso, insuperables, como relata un campesino de Santa Rosa: «Problema de saldo para conectarse, no tiene la gente, otros no tienen ni celular. Esa es una realidad, y muchos ahora se dejaron de las clases virtuales, no hay caso. No se puede continuar, yo me tuve que endeudar para comprar un celular para que mi hijo continúe, pero muchos no le pueden dar seguimiento»¹⁵. Una pobladora de Horqueta, coincide con el análisis: «Acceso a la educación no hay, porque en plataformas se daban los trabajos, en esta zona no hay acceso a internet, tampoco hay tecnología, en cuanto a celulares, computadoras, y acá no se tiene eso, el saldo... Se dijo que iba a ser gratis el acceso a la plataforma, pero no es así, ahora el internet es caro y subió más durante la pandemia, eso generó mucha deserción escolar. Muchas familias decidieron dejar el estudio, 50 % dejaron el estudio, porque no tienen acceso, celular, acceso a internet, para el saldo»¹⁶.

En los nuevos problemas generados por la pandemia, así como en los viejos problemas (deficiente infraestructura o la calidad educativa, por ejemplo), se expresa una línea de continuidad histórica, una errática e inefectiva política educativa, a pesar de contar con más recursos presupuestarios en los últimos años. Algunos pobladores perciben esta situación como una ausencia del Estado en el cumplimiento de sus roles: «En el ámbito educativo necesitamos una especial atención, porque históricamente los padres y madres hicieron las aulas, estaban por los docentes para que tengan rubro, mientras tanto le daban de comer, y así la educación se levantó acá. La ausencia del Estado es el principal perjuicio para nuestro país, las instituciones no funcionan como deberían»¹⁷.

Otros van más allá y entienden estas deficiencias como una política deliberada para mantener a la población en la ignorancia, de modo tal que sean personas pasivas y no amenacen el *statu quo* que beneficia a grupos de poder, como se desprende de las expresiones de un campesino de Lima: «En nuestra zona, están los que terminan el bachiller, después se van de vuelta al *kokue* [chacra] con sus

14 Ídem.

15 Grupo focal 1.

16 Grupo focal 4.

17 Grupo focal 2.

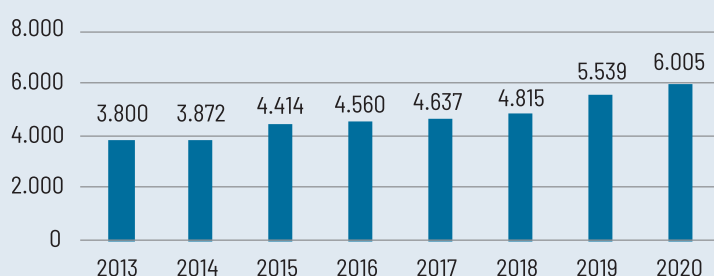
padres, porque para eso sirve, y pocos son los que se van a otra escala. Por eso los pobres, si hablamos de la intelectualidad, no sirve para mucho, no tenemos capacidad para representar a nuestra comunidad (...), analfabeto funcional *memete lo mitã* [son todos analfabetos funcionales los muchachos]. (...) Pero esa es la estrategia que prepara el enemigo, no tenés que ser *arandu* [sabio] para no reclamar luego tu derecho, tenés que callarte y aplaudir nomás lo que dicen ellos. Y así nos tienen a los campesinos»¹⁸.

Los problemas señalados también son reconocidos por algunos funcionarios públicos del área educativa. Un docente de Concepción resume las necesidades del sector de la siguiente manera: «Es muy evidente que se requiere de la asignación de más recursos presupuestarios. Y poder cumplir con las demandas de las comunidades educativas, que sintetizamos en la necesidad de una mayor cobertura para la alimentación escolar de los niños, las reparaciones edilicias de las escuelas, construcciones de aulas nuevas y comedores, cercados, equipos informáticos y mobiliario, también en la inversión en tecnologías y en los programas de los bachilleratos técnicos e Iniciación Profesional Agropecuaria [IPA]»¹⁹.

La política de salud

En cuanto al MSPyBS, el aumento del presupuesto en el periodo 2013-2020 fue significativo, pasando de G. 3.800 mil millones a G. 6.005 mil millones, lo que representa un incremento de 58 % en términos nominales, y, descontando la inflación, cerca de un 35 % en términos reales. Este crecimiento se debió en gran proporción a recursos provenientes de deudas (con el BID, BM y bonos soberanos), así como a los recursos del Fonacide asignados al Fondo Nacional de Salud (FNS), igual al 10 % de dicho fondo. Las transferencias de este fondo al MSPyBS se iniciaron en 2013 y fueron incrementándose progresivamente²⁰.

Gráfico 5
MSPyBS - Presupuestos 2013-2020
En miles de millones de Gs.



18 Grupo focal 3.

19 Entrevista a funcionario de la Gobernación de Concepción, octubre de 2020.

20 Molinier (2017), pp. 23-30.

En el departamento de Concepción, denominada en el sistema de salud como la Primera Región Sanitaria, en 2013 existían 66 locales del MSPyBS, que pasaron en 2020 a ser 77, correspondiente a un Hospital Regional (en el distrito de Concepción), un Hospital Distrital (en Horqueta), cuatro Centros de Salud, un Hospital Materno Infantil, un Unidad de Salud Mental, 13 Puestos de Salud, 52 Unidades de Salud Familiar (USF) y cuatro Dispensarios²¹. La cantidad de médicos en el departamento pasó de 116 en 2013 a 219 en 2020, aunque estos se encuentran muy concentrados en el Hospital Regional de Concepción, donde en el último año estaban asignados 115 médicos, mientras para las 52 USF estaban destinados 52 médicos.

En el departamento de San Pedro, la Segunda Región Sanitaria del país, en 2020 existían 141 locales de salud, según el siguiente detalle: un Hospital General (en Santa Rosa del Aguaray), dos Hospitales Regionales (San Pedro de Ycuamandiyú y Santa Rosa), dos Hospitales Distritales (San Estanislao y Gral. Aquino), cinco Centros de Salud, 60 Puestos de Salud y 71 USF. No se ha podido acceder a información sobre cantidad de médicos asignados en este departamento.

A pesar de que en los últimos años hubo un incremento en el presupuesto, y pareciera haber una importante red de locales de salud en los departamentos mencionados, la evaluación de los pobladores y entrevistados es en general negativa. El propio director de la Segunda Región Sanitaria reconoce que, frente a las múltiples necesidades del sector, los recursos son insuficientes: «Las necesidades en el ámbito de la salud son ilimitadas; y, como sabemos, los recursos escasos. (...) No es posible satisfacer todas las necesidades y siempre tendremos que elegir entre varias alternativas»²². Esta necesidad de tener que elegir entre diversas alternativas es particularmente grave cuando hablamos de la salud de las personas, porque implica un reconocimiento de que hay problemas de salud que no son atendidos como se requiere, por haber otras prioridades o urgencias.

Para la población consultada de Concepción y San Pedro, dichas limitaciones se expresan de muchas maneras, como la falta de insumos médicos, de profesionales de la salud, de horarios de atención permanente, entre otras. En las seis comunidades visitadas, la situación es similar.

En Santa Rosa del Aguaray, por ejemplo, un campesino manifiesta de forma tajante: «La salud, cero, no hay medicamentos, no hay doctor, solo hay un clínico; otros especialistas, si necesitás, no hay, y después hay que ir al privado. (...) Salud es un problema, yo tuve que vender todos mis animales para recuperar mi salud de una enfermedad, si sos pobre, te morís...»²³. Una pobladora coincide con esto: «En salud, no hay casi nada, tenemos dos enfermeras en el Puesto de Salud, no hay acompañamiento con el tema de la pandemia con medicamentos. Algunas compañeras, con su voluntad están ayudando a la comunidad. El Hospital Santa

21 Portal de Acceso a la Información Pública, Solicitud N° 35945.

22 Entrevista al director de la Segunda Región Sanitaria, noviembre de 2020.

23 Grupo focal 1.

Rosa tiene un número de teléfono, pero casi no atienden, para sacar turno, casi un mes tenés que esperar»²⁴.

En el distrito de Guayaibí denuncian las mismas carencias, a pesar de contar con un Puesto de Salud: «En nuestro Puesto de Salud, edificio nomás hay. No hay remedio, ni paracetamol hay, y eso es violación de derechos humanos. Acá podemos morir en las calles. (...) Un día, un *resfrío* 'i [pequeño resfrío] nos puede matar a todos»²⁵. Otra pobladora, relata las malas condiciones en los locales de salud: «No hay camas, el colchón es puro varilla, yo salí hace tres días de alta, se me peló toda la cadera, la nuca, eso ya es inhumano»²⁶. En Lima, otro distrito de San Pedro, la caracterización es la misma: «Nosotros sufrimos, sin medicamentos, sin camas, sin insumos, te vas de balde al hospital, ahí no hay solución»²⁷.

En Concepción, los pobladores plantearon un cuadro similar. Una mujer de Horqueta describe la situación y las dificultades que enfrentan, lo que se agravó con la pandemia en 2020: «En salud no hay inversión mínima. Como mujeres, no tenemos inversión para hacernos estudios de mamografía, no tenemos en los distritos, y otros estudios importantes [tampoco] tenemos. Los insumos de medicamento escasean cada vez más, peor ahora con el covid. Solo por covid podés enfermarte, de otra cosa no porque no te atienden en los centros de salud»²⁸. En Arroyito se quejan, además, de los horarios de atención en los locales de salud que no sean los grandes y escasos hospitales: «En el Centro de Salud de acá no encontrás nada, nada no hay. A nivel regional no hay nada en los hospitales, esa es la realidad en el departamento de Concepción, en todos los distritos. (...) Y si nos enfermamos, no nos podemos enfermar fines de semana, y está prohibido enfermarse después de las tres de la tarde»²⁹.

El referente de la Pastoral Social describe la misma situación en los hospitales del Ministerio de Salud y del Instituto de Previsión Social (IPS): «La precariedad que ya padecíamos, sobre todo en los dos grandes hospitales que tenemos en Concepción, el Hospital Regional, [es] un gran hospital, ¿verdad?, pero que carece de muchísimas cosas sobre todo de medicamentos, carece de posibilidades para hacer los famosos estudios, análisis, muchas veces una va y no hay reactivos, y antes de la pandemia recuerdo que uno se iba al hospital a las cuatro, las cinco de la madrugada y estaba repleto, esperando turno. IPS [es] la misma cosa, en IPS hay una crisis espeluznante, no sé cómo te voy a decir, de falta de medicamentos»³⁰.

Las múltiples limitaciones y carencias que encuentra la población cuando concurre a los locales públicos de salud, tiene graves implicancias económicas para los mismos, pues deben obtener importantes sumas de dinero para comprar medicamentos, acceder a estudios en clínicas privadas o cubrir costosos tratamien-

24 Ídem.

25 Grupo focal 2.

26 Ídem.

27 Grupo focal 3.

28 Grupo focal 4.

29 Grupo focal 6.

30 Entrevista a referente de la Pastoral Social de Concepción, noviembre de 2020.

tos. Algunas familias pueden enfrentar esa situación, con algún préstamo, una colecta comunitaria, vendiendo algunos bienes, aunque también hay casos en que el desenlace es aún más grave por la pobreza y no imposibilidad de conseguir los recursos suficientes. Un campesino de Guayaibí, describe esta situación: «Para la salud, solo para eso hay que trabajar, encima que *iva' i la porte* [está fea la situación], no hay fuentes de trabajo, se trabaja y se hace sobrar un poco de la producción para comprar animales para el ahorro, pensando en la salud de su familia, y si se enferman, se gasta todo eso»³¹.

Otra deficiencia de la política de salud señalada es que la misma se centra en los locales de salud, enfocada en la curación, y no en los barrios y comunidades, donde se debería trabajar en la prevención, en los hábitos saludables, en la buena alimentación. En este sentido, un reconocido religioso que trabaja en el departamento de San Pedro, afirma: «Veo que algo se está haciendo, veo muchas veces instalaciones mal mantenidas y una cierta desorganización. (...) Hace falta mucho más presencia en la base, gente que recorre los barrios y las casas (las hay, muy entregadas, pero pocas). Algo no funciona en la comunicación. (...) Hay afiches, hay mensajes, hay algo, pero no llega. Haría falta organizaciones de barrios y de comunidades rurales»³².

Lógicamente, con la nuevas complicaciones y demandas generadas por la pandemia de covid-19 y el redireccionamiento de recursos para enfrentar la situación, se ha precarizado aún más los ya deficitarios servicios públicos de salud. Esto a pesar de que el Gobierno obtuvo la Ley de Emergencia Nacional, que le permitió contar con recursos extraordinarios por medio de nuevos préstamos internacionales, pero que en la práctica fueron administrados deficitariamente, incluso con varios casos de corrupción que salieron a la luz pública. Un joven poblador de Lima, recuerda esos hechos: «Ahora se desnuda nomás la precarización de la salud y de la educación. Mil quinientos millones es nuestra deuda para enfrentar la pandemia, y donaciones aparte, y de eso, para Salud se fue 500 millones, y de eso 8 % nomás se usó. Y vos te vas ahora al hospital y no hay nada, no hay medicamento. Ibuprofenos y otras cositas hay gratis, pero nada más. Y hay que preguntarse, ¿qué pasó de los 500 millones?, se compraron 100 camas, dicen, y eso es poco para esta crisis, encima que ahora suben los muertos por la pandemia. Entonces se ve que hay mala administración y corrupción, se compró tapabocas y otros insumos sobrefacturados»³³.

Pobladores de distintas comunidades manifiestan que en la pandemia solo se prioriza a los afectados por dicha enfermedad, mientras que el resto de los problemas de salud tienen poca atención. Una mujer de Yby Yaú, expresa: «Si hablamos de salud, es pésimo, y ahora en la pandemia ya no hacen luego más su trabajo. Te preguntan qué te pasa, y si no es covid ya no te hacen caso. (...) Tenés que irte al privado para que te atiendan»³⁴.

31 Grupo focal 2.

32 Entrevista a referente de la Iglesia católica de San Pedro, noviembre de 2020.

33 Grupo focal 3.

34 Grupo focal 5, realizado en Yby Yaú, octubre de 2020.

Situación similar se vive en el departamento de San Pedro, donde los gastos de salud de la población aumentaron en este contexto, como se constata en el relato de un joven: «El Hospital de Santa Rosa se cerró, porque supuestamente iban a albergar a las personas con covid-19, y ¿qué paso ahí, por ejemplo? Las personas embarazadas que tenían cita, se tuvieron que ir a las clínicas privadas, donde cobran 7, 8 millones, grandes clínicas privadas se beneficiaron. Tampoco hay medicamentos, en la esquina del hospital hay dos farmacias, y en frente una galería de farmacias y esos en gran medida se beneficiaron»³⁵.

En general, en los seis grupos focales realizados, se han encontrado testimonios mayoritariamente negativos con relación al sistema de salud público, tanto antes como después de declarada la pandemia en el país. Esto entra en contradicción con el hecho de que, en los últimos meses, e incluso años, según los datos oficiales, se tuvo un aumento del presupuesto para el sector; pero, evidentemente, esto no se tradujo en una mejor atención para una gran parte de la población. Varias anécdotas rememoradas por los participantes, describen esa realidad.

Una campesina de Guayaibí (San Pedro), relata: «Mi esposo se accidentó en moto. Unos vecinos nos ayudaron, nos fuimos a Santaní, a 80 km, y por la pandemia no había cirujano. Tuvimos que irnos al distrito de Maracaná, a la USF, a las doce de la noche nos atendieron. Pero se le limpió y se le dio calmantes, y nada más. Eso fue hace dos meses, si era más grave perdía la vida»³⁶.

Otra mujer de la misma comunidad, describe las peripecias y sufrimientos que pasó cuando nació su hijo: «Quiero hablar de la salud, de mi propia experiencia, yo iba a tenerle a mi hijo, hay que saber algunas cosas, la capacitación es importante, yo tuve un hijo antes y tuve por cesárea, tuve algunos problemas, y para el segundo, el mismo problema tuve. Después me fui al hospital y no hicieron cosas, me dijeron que faltaban quince días para que tenga mi hijo, pero les dije no, que yo conozco mi problema y que ya tengo que tener. Me dijeron que me vaya otra vez. No me voy a ir les dije, yo sé cuál es mi problema, les pedí que me den la orden para la ecografía me voy a hacer de vuelta, me fui al privado, y me dijeron “antes de las doce tenés que tener tu bebé, porque tiene taquicardia”. Diez y media ya era, les pregunté cuánto me va costar para tener aquí a mi hijo, y “cinco millones”, me dijeron. Y les dije de dónde voy a tener y eso y volví al Centro de Salud. Consulté con las licenciadas y me dijeron que es problema del aparato que sale la taquicardia. Consulté con la doctora, al instante me tiene que sacar mi bebé porque ya va morir, me sacaron ahí. Y si yo esperaba, se iba a morir mi bebé, vueltas me hicieron dar. Y después me dieron de alta y yo vine, y llovió, y el colectivo no quiso entrar acá porque el camino es muy feo, me mojé todo, el *akārasy* [dolor de cabeza] casi me mató, y esa es nuestra situación. Porque no hay camino no quiso entrar el colectivo, ¿y el fracaso de quién es? Yo vine y me tranquilicé para no morir del *akārasy*, pero ya no me quiero ir más al doctor»³⁷.

35 Grupo focal 1.

36 Grupo focal 2.

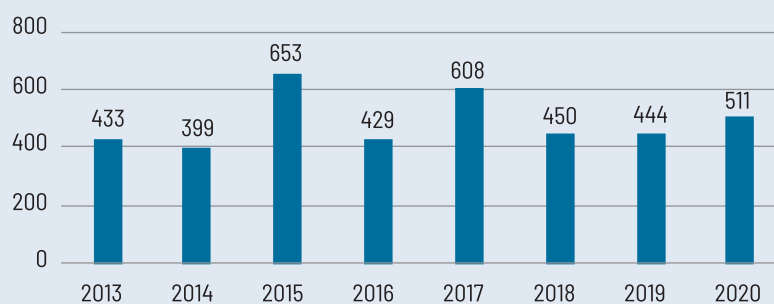
37 Ídem.

Una madre de Santa Rosa del Aguaray, recuerda una experiencia triste que le tocó presenciar: «Un chico estuvo muy enfermo en la comunidad, y dos enfermeras nomás hay en el Puesto, y se depende de la familia nomás. Con el paso, alucinaba, se imaginaba, y en vez de cuidarle para curarle, vinieron unos cuantos pastores religiosos [que] le volvieron más loco, le gritaban todo el día invocando a Dios para curarle. Y ahí no está el problema, el problema es la pobreza, comer poco, esa es la realidad»³⁸.

Política productiva

Un aspecto fundamental para valorar la presencia del Estado en estos departamentos es el relacionado a la producción agropecuaria, principal actividad económica tanto a nivel de pequeñas fincas, como de medianos o grandes establecimientos. El responsable estatal principal en esta materia es el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), cuyo presupuesto ha tenido un comportamiento más oscilante en el periodo de estudio; mientras que tuvo años con incrementos de recursos, como en 2015, 2017 y 2020, hubo otros con reducción del presupuesto, como en 2014, 2016 y 2018. Entre 2013 y 2020, el incremento nominal fue de solo 18 %, por lo cual, al descontar la inflación, ese crecimiento se transformó en una reducción del presupuesto, de cerca del 5 %.

Gráfico 6
MAG - Presupuestos 2013-2020
En miles de millones de G.



El MAG cuenta con varios programas y proyectos para avanzar hacia sus fines, pero los mismos se desarrollan con mucha descoordinación y escasa complementación, lo que reduce el impacto de los mismos. Así también, existen varias

³⁸ Grupo focal 1.

direcciones que operativizan dichas intervenciones con el mismo déficit, la escasa articulación entre dependencias, entre las que la principal es la Dirección de Extensión Agraria (DEAg). En 2018, esta Dirección contaba para la asistencia técnica a familias productoras, una cantidad reducida de personal³⁹: en Concepción, 63 técnicos, de las cuales solo 13 eran funcionarios permanentes en la DEAg, y los demás contratados por periodos; en San Pedro, eran 113 técnicos, siendo permanentes solo 34. Para ese año, el MAG estimaba que se asistía a 5.190 familias en Concepción y 10.450 en San Pedro, resultando en un promedio de casi 90 productores asistidos por cada técnico/a. Según el último Censo Agropecuario disponible, realizado en 2008, en Concepción existían fincas de hasta 20 hectáreas, correspondientes a la agricultura campesina, unas 14.419 unidades, mientras en San Pedro eran 41.203 fincas.

Además de la cobertura de la DEAg, existen varios proyectos ejecutados por la Dirección Nacional de Coordinación y Administración de Proyectos (DINCAP) del MAG, financiados principalmente por organismos multilaterales de cooperación, entre ellos: el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODEERS, financiado por el Banco Mundial), el Proyecto Paraguay Inclusivo (PPI, financiado por el FIDA), el Programa de Modernización de la Gestión Pública de Apoyos Agropecuarios (PAGRO, apoyada por el BID)⁴⁰. Son intervenciones que dependen del financiamiento externo y con poca coordinación interinstitucional, con enfoque predominantemente empresarial, poco eficiente para la agricultura familiar campesina, a lo que se suma los criterios clientelares que muchas veces distorsionan la ejecución de los mismos.

A pesar de los recursos financieros, los préstamos, las múltiples direcciones, programas y proyectos destinados a la agricultura, la situación que viven los agricultores familiares campesinos e indígenas es crítica, según la absoluta mayoría de los testimonios recabados. La sensación que prevalece entre las familias campesinas es que en materia productiva están abandonados por el Estado, según varios relatos, como el de un joven de Yby Yaú: «Muchas veces, las organizaciones hacen el trabajo del Estado, el Estado no da asistencia, no acompaña a un sector, pero sí hay sectores privilegiados, que tienen todo, tienen subsidio. El pequeño productor no tiene asistencia, no tiene derechos, el Estado no le presta atención, en ese sentido estamos abandonados, porque si había política pública tenía que ser para todos»⁴¹.

Paradójicamente, aunque el Estado esté presente con algún proyecto o programa, igualmente, los supuestos beneficiarios de los mismos hablan de la ausencia del Estado, por el tipo de proyectos y la forma de implementación, que evidentemente no producen los resultados buscados. Un campesino de Horqueta señala: «No hay presencia del Estado en cuanto a producción y asistencia técnica, se dan algunos proyectos, pero no están acompañados con plan de producción y asisten-

39 Martens (2020), p. 171.

40 Ídem.

41 Grupo focal 5.

cia técnica, más bien planilleros lo que hay, funcionarios públicos de la DEAg, y algunos proyectos como el PRODER, se enriquecen todo los jefes, los ingenieros, porque la gente no está formada, capacitada. Muchos proyectos ya fracasaron por falta de conocimiento, por falta de asistencia, y se convierten los proyectos en asistencialismo»⁴².

Las políticas implementadas por el MAG, además de abarcar a solo una parte de los agricultores y agricultoras, por lo general no responden a las necesidades de las fincas campesinas, no constituyen un plan integral de reforma agraria que acompañe el proceso productivo y comercial de manera integral, por lo cual muchos productores van abandonando esta actividad para buscar mejor suerte en otras áreas, según relata una pobladora de Horqueta: «En cuanto a agricultura, el Estado no tiene un modelo de desarrollo sostenible y sustentable para los productores, no hay un plan de reforma agraria. El que comienza a plantar ahora, se tiene que rebuscar otro trabajo que no sea de la agricultura porque no le sustenta a su familia, porque no tiene acceso a la tierra, y se tiene que rebuscar otro trabajo»⁴³.

Un joven de Lima expresa una experiencia similar, a partir de proyectos fragmentados, de instituciones diferentes como el MAG y los gobiernos locales, con problemas en su implementación: «Desde el Gobierno central, en el MAG hay una política de huerta familiar, a algunos les llegó, la semilla no andaba, desde la Gobernación dijeron también algo sobre mecanización, pero para el robo nomás fue. Y desde la municipalidad dieron algunas semillas para huerta, Programa Pya Joko»⁴⁴.

Se percibe claramente que las políticas existentes no se articulan ni siquiera dentro del MAG, mucho menos con otras instituciones como la Gobernación y los Municipios, por lo cual hay un desperdicio grande de recursos invertidos. Un entrevistado del sector eclesial de San Pedro, señala este problema de la siguiente manera: «La descoordinación cuesta caro. Solo en la agricultura hay Secretarías Municipales, hay una Secretaría Gubernamental, están las instituciones del MAG, están proyectos especiales, hay ONG, hay algunas organizaciones que procuran navegar entre todos estos entes, otras que buscan vías alternativas. Pero no hay coordinación seria, y no hay proyecto realmente elaborado en conjunto, con los principales interesados involucrados. La cultura que se creó es la de “asociarse para conseguir algo”, dura poco y no fortalece la autonomía ni el dinamismo del sector»⁴⁵.

A las falencias señaladas se suman la ausencia de políticas claves para el campesinado y la producción agrícola, como el contar con un seguro agrícola o subsidios para coyunturas de emergencia climática y social, elementos que en la actualidad no existen. Un joven campesino de Lima, señala: «Nada no hay para la producción, acompañamiento, asistencia, apoyo, no hay seguro agrícola, ahora

42 Grupo focal 4.

43 Ídem.

44 Grupo focal 3.

45 Entrevista a referente de la Iglesia católica de San Pedro, noviembre de 2020.

hay sequía, y no hay ni subsidio para los pequeños productores, ahora hay pérdida, acá el que pierde son los productores de la agricultura familiar campesina»⁴⁶.

Una crítica reiterada de las comunidades campesinas es el carácter asistencialista de los proyectos implementados, que no apuntan a impulsar realmente el sistema productivo campesino, sino solo a entregar algunos insumos o herramientas, por lo general, a cambio de algún apoyo posterior. Una campesina de Horqueta, afirma: «No hay un proyecto que venga para fortalecer la [agricultura familiar campesina] AFC, hay proyectos, pero asistencialistas, ya sea [para] pollito, herramienta agrícola, digamos, para atajar, pero no para cambiar el modelo, un proyecto sustentable, el MAG tiene que buscar mercado, acceso a la tierra, infraestructura a la gente, pero un pollito no va cambiar el modo de vida»⁴⁷. Descripción similar expone un campesino de Arroyito, enfatizando los elementos que realmente necesitan para salir adelante: «El programa PRODERS del MAG repartió vacas, y no hay otra cosa más que vender. Otras cosas que repartieron fue pollitos, y otros *vyrerei* [cosas sin sentido], y nosotros sabemos que eso no soluciona el problema de los pobres. (...) Acá lo que necesitamos es asistencia técnica, crédito, producción que valga en el mercado y tierra. Si eso tenemos, no necesitamos más nada. Pero no hay eso, lo que nos dan son gallinas, *kure* y otras cositas, y eso es asistencialismo»⁴⁸. Algunos enfatizan que esa política asistencialista tiene el objetivo prebendario que se traduzca en un apoyo electoral posterior: «El Gobierno a veces *oaceitamimi* [inyecta un poco de dinero a] algunas organizaciones, viene el *tractor'i* [pequeño tractor], la *herramienta'i* [pequeña herramienta], y eso lo que hace el ministerio, pero no es solución, es sistema prebendario. No hay una política pública seria por parte del Gobierno»⁴⁹.

Los productores y productoras también expresan una fuerte crítica al desempeño de los técnicos del ministerio, pues —según afirman— estos no realizan un buen trabajo, que permita mejorar desde la producción hasta la comercialización, sino más bien hacen un trabajo burocrático para reflejar, posteriormente, en los papeles que se ejecutan los proyectos. En Horqueta, manifiestan: «El MAG está acá, pero solo funcionarios hay, después nada, no actúan, no trabajan, no quieren saber nada de vos (...). El Estado no les hace caso a los pobres, ni un milímetro. No nos asisten, los ingenieros del MAG vienen, nos hacen algunas preguntas, pero solo para llenar y firmar sus documentos. Cero el Gobierno para los pobres»⁵⁰.

Un joven de la misma comunidad amplía el análisis sobre esta forma de trabajo de los técnicos: «Eso lo que pedimos, una política pública para que el sector campesino se pueda fortalecer con proyectos bien encaminados, asistencia técnica que funcione, no que el técnico venga a tomar tereré, sentarse y hacerle firmar nomás su carpeta de asistencia al campesino. ¿Cómo se va a fortalecer así el campesinado?, si ese es un método de asistencia que es nulo, pero el Estado eso luego

46 Grupo focal 3.

47 Grupo focal 4.

48 Grupo focal 6.

49 Grupo focal 3.

50 Grupo focal 4.

busca, porque el técnico eleva un informe, pero qué va a saber si viene a tomar tereré, le hace firmar su planilla y se va. Ese es el método de trabajo de la DEAG en las comunidades»⁵¹.

La mayoría de los entrevistados coincide en que el enfoque y orientación de los programas y proyectos del MAG están mal direccionados, no se adecuan a las características y necesidades de las fincas campesinas, y no han sido elaborados con la participación de los supuestos beneficiarios. Los tratan como una finca de tipo empresarial, donde prevalece el capital por sobre el trabajo, lo que es una equivocación al tratar con unidades campesinas. Un poblador de Santa Rosa del Aguaray, lo describe en estos términos: «En 10 hectáreas se puede desarrollar algo sostenible, y sobre eso tuvimos muchas reuniones con ellos, pero no pasa por su cabeza un plan para desarrollar la AFC, plantean plantar soja, pero eso es un problema, porque en 10 hectáreas no se puede producir en volumen para tener ingreso para los gastos que se tienen. Nosotros tenemos que comprar todo si plantamos soja, porque ni para autoconsumo ya no vamos a poder plantar. No hay plan de desarrollo, solo plantea el Gobierno plantar soja, el departamento y distrito nada luego. No nos dan un proyecto para la AFC (...), no hay un programa para la realidad de la gente, hay programas del Gobierno, pero no de la gente, no se adecua a la realidad del campo. La idea tiene que salir desde el campo, el Gobierno tiene que escuchar y acompañar las necesidades del campo, sus programas no se aplican a nuestra realidad»⁵².

Los/as entrevistados resaltan que los técnicos han insistido mucho con incursionar en el rubro de la soja, que ellos ven absolutamente inviables en sus pequeñas fincas, por los costos que esto conlleva, así como por sus efectos negativos. Un productor, señala: «Hablamos con la gente que planta soja y nos dicen que si se planta poco no sirve para nada, mínimo en 100 hectáreas hay que producir. El costo de producción es muy alto para la soja, preparar el terreno es costoso y nosotros no tenemos las herramientas. Nosotros investigamos todo eso, y lo de la soja es una propaganda, no es viable, lo que buscan es que uno se enoje con su tierra y que ya no sirva para nada y después abandonar. Esa es la política que ellos tienen. Nada para la AFC. Ni el MAG, hablamos con el ministro y ellos solamente nos dicen que plantemos soja»⁵³. Una campesina de la misma comunidad, subraya que los proyectos no parten de un diálogo con la gente, luego no funcionan y nuevamente se estigmatiza a los campesinos como culpables por, supuestamente, no querer trabajar: «Las políticas públicas no se enfocan en el desarrollo de las comunidades, porque no parten de las necesidades ni de las características ni de las proyecciones desde las comunidades, sino bajan los proyectos fuera de la realidad, más bien asistencialistas son los proyectos, y si hay un proyecto más o menos importante, como ejemplo el Proyecto de Inserción a Mercados Agrarios (PIMA) ahora, es una inversión grande enfocada al mercado, pero también fuera de la realidad de las comunidades. Por ejemplo, hay mucha inversión en maquinaria

51 Ídem.

52 Grupo focal 1.

53 Ídem.

agrícola, tractores, por ejemplo, pero sin combustible; entonces, el costo se traslada otra vez a los productores y solo algunos pueden pagar el combustible (...) no se construye el protagonismo desde las comunidades y la población se desanima; y encima las campañas de siempre, por los productores y las familias campesinas: que no quieren trabajar, que son haraganes... pero los programas no ayudan en nada»⁵⁴.

Estas situaciones, junto con otras, han llevado a una profunda crisis de la agricultura campesina, que se expresa en la migración hacia zonas urbanas, en el elevado endeudamiento de las familias y, en muchos casos, en la pérdida del lote, de la tierra que tanto esfuerzo costó conquistar. Las familias que están vinculadas a organizaciones campesinas tratan de resistir manteniendo su arraigo y su tierra a pesar de las dificultades. A esto se refiere un campesino de Guayaibí: «Entre nosotros tenemos que resistir, ahora todavía la gente se queda, no vende sus tierras, nosotros estamos resistiendo. Por más difícil que está la situación»⁵⁵. Sin embargo, la crisis económica y el creciente endeudamiento amenazan la posibilidad de continuar en el campo, como explica un joven de Horqueta: «Hace mucho que estamos con eso de la condonación de deuda. Yo veo que el pequeño productor ya no duerme bien por sus deudas, vive quebrantado, deprimido, y eso afecta nuestra salud. Se endeuda con la esperanza de ganar algo. Se endeuda en los bancos y después no puede vender. Así se convierte como un esclavo, después hipoteca su tierra, pierde su tierra»⁵⁶.

Al mismo tiempo, la falta de políticas de acceso a la tierra hace que los lotes familiares se fragmenten cada vez en lotes más pequeños, para que los hijos puedan construir sus viviendas: «Si vemos este asentamiento, que se creó hace 30 años, vas a ver cinco, seis casas por lote ¿Qué significa eso?, sin tierra, se instalan en las tierras de los padres»⁵⁷. Esto, lógicamente, también atenta contra la sostenibilidad de las fincas campesinas, y hace que el desarraigo del campo sea muy fuerte en algunas comunidades, como ocurre en Lima: «En Sexta Línea [del asentamiento] había 37 familias, y ahora solo quedan siete familias, pobladores antiguos; después, la mayoría migró porque se le reprimió con veneno, se les amenazó, y así comenzaron a irse, vendieron sus lotes y se fueron»⁵⁸.

Algunos entrevistados sostienen que hay más apoyo para el sector de los agro-negocios, los grandes empresarios rurales, que para el campesinado. Un poblador de Yby Yaú apunta: «El Estado, tanto nacional, departamental y municipal, no tienen plan de desarrollo sostenible en las comunidades campesinas, lo que hay es apoyo a grandes productores, de soja y de carne. Y no para las comunidades campesinas (...). Tiene que haber una política pública, del Estado hacia el campesinado, pero es prácticamente nulo»⁵⁹. Además, los/as entrevistados también

54 Ídem.

55 Grupo focal 2.

56 Grupo focal 4.

57 Grupo focal 6.

58 Grupo focal 3.

59 Grupo focal 5.

apuntan que esa agricultura mecanizada que sí recibe apoyo, tiene impactos sociales y ambientales muy dañinos en las comunidades, entre otros motivos, por las fumigaciones con agrotóxicos, como rememora una campesina de Guayaibí: «Hay muchos ataques y consecuencias de la contaminación de los grandes sojeros que lindan con nuestro *kokue*, muchas veces nos perjudican, no es que no llueve nomas el problema, ahora tenemos una persecución, nos ataca el *ysau* [hormiga que come las plantas], se acabó el *ka'aguy* [bosque] que es su casa, y atacan nuestras fincas, donde hay algunos árboles, se escapan de la mecanización y se refugian en nuestras fincas, y ahí hay productos sanos, y ellos eso quieren comer, no les gusta la soja envenenada»⁶⁰.

Otra falencia señalada insistentemente por los campesinos y campesinas tiene que ver con la comercialización de la producción. Se hace un gran esfuerzo para producir alimentos de calidad, incluso, en algunos casos, productos agroecológicos, pero generalmente hay problemas para la venta, muchos intermediarios que ofrecen precios muy bajos, dificultad para acceder a los mercados, poco apoyo desde el Estado. En varias ocasiones, el propio ministerio anuncia un buen precio para determinado rubro, pero a la hora de la cosecha y venta, el precio real termina siendo mucho menor, según relataba un productor de Horqueta: «Ahora se está plantando sésamo y no tenés ninguna garantía de a quién le vas a vender, solamente los que compran están haciendo la propaganda de que se va comprar todo. Este año vino el ministro para firmar un convenio del precio a G. 6.000 el kilo, no sé si se firmó o no, pero después bajó a G. 2.500 el kilo. Y en esta zona hay quienes no vendieron y les dieron a sus gallinas, porque es mejor. Ahora se está plantando sin ninguna garantía, y eso le hace disparar a nuestra gente, se van al Chaco, es un feo lugar para trabajar ahí. Ya nadie quiere trabajar en estas condiciones en el *kokue*»⁶¹.

La situación se repite en varias comunidades. En Arroyito, un campesino expresa: «En la agricultura, estamos trabajando en nombre de Dios, porque no sabemos si vamos a vender, a cuánto y a quiénes. Ahora se está plantando sésamo, pero no sabemos si vamos a vender, no hay *ayudo* de ese lado»⁶². En Yby Yaú, por su parte, un joven agricultor remarca el problema de los bajos precios: «Producís y no te quieren pagar por tu producto. Y no es fácil producir correctamente, acá producimos agroecológicamente, y es más complicado. Porque no te quieren pagar el precio, quieren comprar en cantidad con miserable precio»⁶³.

Otra queja recurrente entre productores y productoras es contra el contrabando, y la casi nula acción del Estado para frenar la entrada ilegal y permanente de hortalizas, frutas y otros productos extranjeros al país. Ven que no hay una planificación del Estado en cuanto a la producción, con base en la demanda de alimentos en el país, como señala un joven campesino: «No se promueve la producción de alimentos desde el Estado, el tomate se trae de Argentina, el locote de

60 Grupo focal 2.

61 Grupo focal 4.

62 Grupo focal 6.

63 Grupo focal 5.

Argentina, acá no hay mercado para nuestra producción porque los productores extranjeros agarran todo. Y el Estado no diseña, por ejemplo, cuánto se consume en Paraguay las hortalizas»⁶⁴.

En el tema del contrabando, muchos ven que hay complicidad entre importadores y funcionarios públicos, incluyendo las autoridades que deberían controlar y eliminar esa práctica, pero la misma continúa con mucha intensidad. Un poblador de Horqueta explica: «Tiene que haber garantía, y eso no hay de parte del Estado. El tomate se descompone todo, yo antes me iba al Mercado de Abasto, ahora se va mi hijo, y en mi tiempo había playa para el campesino, ahora los empresarios compraron todo, se quedó un espacio chiquito para bajar nuestro producto, sandía ya no se puede bajar, ya no hay espacio. (...) Ahí entra el contrabando, y el director sabe bien todo eso, sabe cuándo se va hacer la intervención y le dice que no vengán, y cuando termina la intervención, vuelven los contrabandistas, eso se sabe todo»⁶⁵.

Estas situaciones y carencias históricas de la política agraria hacia el campesinado, se han visto agravadas aún más por el contexto de la pandemia en 2020. Dada la emergencia sanitaria, se priorizó redireccionar fondos hacia el sector salud, siendo casi nulo el apoyo para acceso a la tierra o para la producción durante este tiempo. El MAG ha hecho grandes anuncios durante la pandemia, de un supuesto apoyo a 150.000 fincas y huertas campesinas, para enfrentar los problemas alimentarios y de empleo que agudizó las restricciones derivadas de la pandemia. Sin embargo, eso no se tradujo en acciones reales en las fincas campesinas, que han tenido que atravesar esta coyuntura como pudieron, principalmente con base en su producción de rubros de autoconsumo. Dada la crisis de la agricultura campesina, en 2020 se duplicó, triplicó o cuadruplicó la importación de ciertos rubros, como es el caso del tomate y otras hortalizas, además de frutos frescos.

El acercamiento de parte de los campesinos a los técnicos del ministerio no tuvo mayor respuesta, según señalan varios entrevistados, como un campesino de Guayaibí: «Como organización, en el año que empezó, presentamos nuestro proyecto al MAG, comenzó la pandemia y nos dijeron que se acabó el presupuesto, y nos pidieron una serie de documentos, demasiados, para dificultarnos luego hasta el último. Presentamos todo, pero no hay presupuesto y se acabó el proyecto. Después presentamos otro proyecto, nos pidieron más documentos, para cansarnos luego. Ahora ya estamos en octubre y nada recibimos todavía»⁶⁶. Una campesina del mismo distrito relata cómo resisten a la difícil coyuntura: «Quienes tienen algo, hacen carbón vegetal, crían animales, en otros distritos vendemos nuestros *kure'i* [pequeño chanco], vendemos en Maracaná, esas cosas hacemos. Esos son nuestros ingresos. Y la producción anual, el sésamo no tiene precio, no hay mercado. Sobrevivimos con las cosas que tenemos en la huerta, en el *kokue*, de autoconsumo»⁶⁷. En Horqueta afirman: «Después de la pandemia se va reflejar

64 Ídem.

65 Grupo focal 4.

66 Grupo focal 2.

67 Ídem.

esta problemática a nivel nacional, porque no hay presencia del Estado en cuanto a producción y asistencia técnica, se dan algunos proyectos, pero no están acompañados con plan de producción y asistencia técnica»⁶⁸. Mientras, en Arroyito manifiestan: «Nosotros estamos en una comisión intersectorial por el tema de la pandemia, ahí hicimos el proyecto y el pedido al MAG para la asistencia, y no hay nada»⁶⁹.

El problema de la producción agrícola se agrava con la falta de empleo, el casi nulo trabajo disponible en otras áreas, en otros oficios. La agricultura empresarial y la ganadería de grandes y medianos establecimientos no generan muchos puestos de trabajo, por lo cual algunos van a otras regiones o departamentos a buscar alguna oportunidad. Un joven de Lima, afirma: «Empleo no hay, acá no hay nada, y lo que hay es precarizado, se trabaja por G. 500, 600 *mil'i*, se trabaja todo el día y el ministerio no controla nada, no hay derechos laborales»⁷⁰.

La situación de desempleo y pobreza, más la falta de asistencia estatal, provoca que las actividades ilegales vayan creciendo, por la desesperación en que se encuentran muchas personas. Una pobladora de Santa Rosa, relata: «Las comunidades siempre se vieron obligadas a buscar trabajo en otros lugares, por ejemplo, algunos se fueron al Chaco, a Concepción, a Ciudad del Este, y en los últimos años a Pedro Juan Caballero, a Capitán Bado, diferentes tipos de trabajo, y entre ellos está el trabajo ilegal y tareas relacionadas al trabajo ilegal. Es preocupante, porque al entrar a la ilegalidad es abrir la puerta a diferentes tipos de problemas. Es un motivo más para la criminalización de las comunidades campesinas, acá no hay fuentes de trabajo, la producción de la AFC no tiene precio, la mandioca ni el costo paga, y esa situación obliga a recurrir al trabajo ilegal, que está amparado por las fuerzas de seguridad, entre comillas»⁷¹.

Frente a la difícil situación económica de la población campesina del Norte de la región Oriental, muchos han tenido que migrar a otras zonas del país o al exterior. Pero muchos y muchas se aferran a sus tierras, sus comunidades y a sus organizaciones, entendiendo que el único camino para mejorar es la organización, de modo a ejercer presión hacia las instituciones responsables en busca de respuestas a sus legítimas demandas, como señala un joven horqueteño: «Plantear la reactivación de la AFC y el acceso a la tierra, para eso tenemos que saber cuántos jóvenes no tienen acceso a la tierra, porque siempre hablamos de un número, pero no presentamos con documentos, y eso con la creación del Viceministerio de la AFC, presentamos eso. Y presionar, porque las cosas se consiguen con presión, nunca llegan nomás así, sino con presencia, por eso hay que mantener la lucha»⁷².

68 Grupo focal 4.

69 Grupo focal 6.

70 Grupo focal 3.

71 Grupo focal 1.

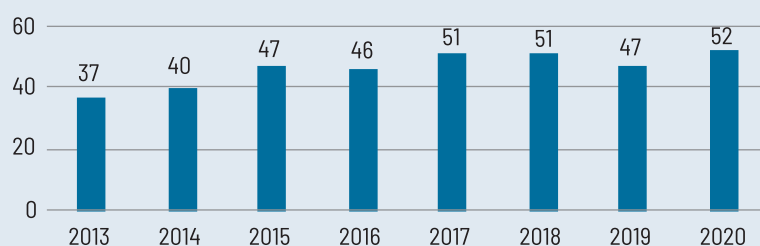
72 Grupo focal 4.

Los gobiernos locales

El Estado tiene presencia en los departamentos, no solo a través de las instituciones del Gobierno central, sino también por medio de los llamados gobiernos locales, que en el Paraguay están constituidos por las gobernaciones de cada departamento y por las municipalidades correspondientes a cada distrito. Esta organización institucional surge del objetivo planteado en la Constitución Nacional desde 1992, de descentralizar la acción estatal hacia espacios institucionales territoriales. En la práctica, los gobiernos locales, además de administrar el territorio, debiendo contar con planes de ordenamiento territorial y de desarrollo sustentable, reciben fondos del Gobierno central para apoyar actividades en áreas como la educación, salud, infraestructura, apoyo productivo, etc. En concreto, esta superposición de roles con el Gobierno central no ha funcionado en la absoluta mayoría de los casos, teniendo muy bajo impacto los significativos recursos administrados por los gobiernos locales, con un alto componente de corrupción y prebendarismo.

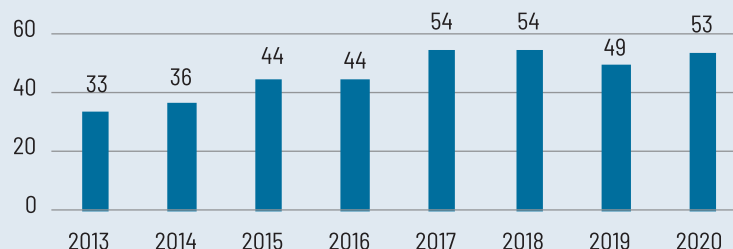
Las gobernaciones reciben fondos desde el Gobierno central, siendo las principales fuentes de los mismos las transferencias de recursos del Ministerio de Hacienda, las transferencias de parte de los royalties generados por las hidroeléctricas, y parte de los recursos del Fonacide. La ley que creó el Fonacide estableció que el 25 % del fondo debe destinarse a los gobiernos departamentales y municipales, para ser invertidos de la siguiente manera: 50 % en infraestructura educativa, 30 % en almuerzo escolar y 20 % en inversión de apoyo a la producción.

Gráfico 7
Gobernación de Concepción - Presupuestos 2013-2020
 En miles de millones de G.



En el caso de la Gobernación de Concepción, el presupuesto en 2013 fue de G. 37 mil millones, teniendo leves incrementos hasta llegar a G. 52 mil millones en 2020, lo que representa un aumento del 40 % en valor nominal, y un 20 % en valor real, descontada la inflación. El caso de la Gobernación de San Pedro es similar, aunque con un mayor incremento, pasando de G. 33 mil millones a Gs. 53 mil millones; el aumento real fue de cerca del 40 %.

Gráfico 8
Gobernación de San Pedro - Presupuestos 2013-2020
 En miles de millones de G.



En el cuadro 7 se detallan las principales fuentes de financiamiento del presupuesto de las gobernaciones, constituidas por transferencias, de recursos del tesoro (fondos del Ministerio de Hacienda), más transferencias de fondos provenientes de royalties y del Fonacide. Se ve un aumento sostenido en los tres conceptos: en el caso de Concepción, las transferencias de Hacienda pasaron de G. 14.864 millones a 29.149 millones entre 2013 y 2019, los royalties pasaron de G. 6.350 millones a 9.669 millones, y los recursos del Fonacide de G. 2.972 millones a 5.211 millones en el mismo periodo. Para el caso del departamento de San Pedro, las tendencias son similares, un incremento significativo en los tres conceptos.

CUADRO 7 - Transferencias a gobernaciones de Concepción y San Pedro, 2013- 2019
 En millones de G.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gobernación de Concepción							
Recursos del Tesoro	14.864	29.014	24.642	27.469	30.403	28.528	29.149
Royalties	6.350	5.714	6.535	7.816	8.012	7.994	9.669
Fonacide	2.972	2.766	3.237	3.199	4.055	5.010	5.211
Total	24.186	37.494	34.414	38.484	42.470	41.532	44.029
Gobernación de San Pedro							
Recursos del Tesoro	14.486	27.854	24.116	27.194	30.943	26.808	30.639
Royalties	6.350	5.714	2.997	11.355	8.012	7.994	9.669
Fonacide	2.972	2.593	1.912	4.696	4.055	5.010	5.981
Total	23.808	36.161	29.025	43.245	43.010	39.812	46.289

Fuente: SIAF - Ministerio de Hacienda.

Además de las gobernaciones, también reciben importantes recursos las municipalidades, en concepto de transferencia de royalties y Fonacide, que se suman a los fondos propios de los municipios provenientes de impuestos y tasas cobradas por distintos conceptos, como el impuesto inmobiliario, habilitaciones comerciales, etc. Entre los municipios de los distritos del departamento de Concepción, la capital departamental, Concepción es la que ha recibido mayores transferencias en estos años: las provenientes de royalties llegaron a G. 6.243 millones en 2019, mientras que las de Fonacide sumaron G. 2.001 millones. Le sigue Horqueta con G. 4.259 y G. 1.365 millones respectivamente. Todos los demás distritos también recibieron recursos en estos conceptos.

CUADRO 8 - Transferencias a municipios de Concepción - 2013 - 2019 / En millones de G.							
Distrito / Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Concepción - royalties	3.597	3.004	2.457	5.341	4.928	5.385	6.243
Concepción - Fonacide	1.794	1.445	1.660	2.461	2.527	2.717	2.001
Belén - royalties	1.455	1.298	1.080	2.152	1.860	2.019	2.333
Belén - Fonacide	721	628	731	950	953	1.019	748
Horqueta - royalties	2.876	2.570	1.940	4.610	3.721	3.698	4.259
Horqueta - Fonacide	1.426	1.243	1.093	2.341	1.907	1.866	1.365
Loreto - royalties	1.709	1.526	1.267	2.313	2.297	2.233	2.541
Loreto - Fonacide	1.240	738	857	1.026	1.152	1.127	815
San Lázaro - royalties	1.419	1.266	1.054	1.693	2.228	1.959	2.256
San Lázaro - Fonacide	703	612	713	436	1.425	988	723
Yby Yaú - royalties	1.859	1.660	1.378	2.333	3.265	2.899	3.366
Yby Yaú - Fonacide	1.348	803	931	617	2.088	1.463	1.079
San Carlos del Ápa - royalties	1.671	1.455	1.004	2.562	1.738	1.440	1.392
San Carlos del Ápa - Fonacide	1.346	704	603	1.240	897	727	481
Azotéy - royalties	1.304	1.163	969	1.943	1.689	1.825	2.110
Azotéy - Fonacide	646	546	673	861	866	921	676
Sgto. José Félix López - royalties	2.061	1.785	1.360	3.081	2.201	1.737	2.172
Sgto. José Félix López - Fonacide	1.021	864	767	1.540	1.138	876	674
Paso Barreto - royalties		949	911	1.644	1.615	1.597	1.833
Paso Barreto - Fonacide		490	616	724	810	806	587
San Alfredo - royalties		954	754	1.964	1.546	1.660	1.912
San Alfredo - Fonacide		493	453	958	792	838	613
Arroyito - royalties					797	2.001	2.313
Arroyito - Fonacide					406	1.010	741
Total	28.196	26.196	23.271	42.790	42.846	42.811	43.233

Fuente: SIAF - Ministerio de Hacienda.

Investigación sobre gastos de la Fuerza de Tarea Conjunta (FTC)

La situación fue similar en los distritos del departamento de San Pedro, todos los municipios han recibido recursos que debían destinarlos a mejorar las condiciones del sistema educativo, de salud y de la producción agrícola. Las intendencias que más recursos recibieron fueron la de San Pedro del Ycuamandiyú, Choré, San Estanislao, Guayaibí, Capiibary y Santa Rosa del Aguaray, en las cantidades que se detallan en el cuadro 9.

CUADRO 9 - Transferencias a municipios de San Pedro, 2013-2019 / En millones de G.							
Distrito / Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
San Pedro Ycuamandiyú - royalties	2.298	2.058	1.710	3.106	3.072	2.193	4.361
San Pedro Ycuamandiyú - Fonacide	1.140	995	1.156	1.167	1.747	1.088	1.575
Antequera - royalties	1.233	1.101	918	1.652	1.617	1.608	1.852
Antequera - Fonacide	611	532	621	617	920	811	593
Choré - royalties	2.147	1.923	1.458	3.016	2.820	2.802	3.212
Choré - Fonacide	1.065	930	822	1.524	1.414	1.414	1.030
Gral. Elizardo Aquino - royalties	1.998	1.788	1.487	2.840	2.369	2.543	2.911
Gral. Elizardo Aquino - Fonacide	991	865	1.005	1.227	1.213	1.283	933
Itacurubí del Rosario - royalties	1.564	1.398	1.164	2.055	1.977	1.960	2.247
Itacurubí del Rosario - Fonacide	775	676	787	893	991	989	720
Lima - royalties	1.501	1.342	1.118	2.024	1.995	1.982	2.277
Lima - Fonacide	1.089	649	756	894	1.000	1.000	730
Nueva Germania - royalties	1.253	1.119	933	1.856	1.603	1.731	2.000
Nueva Germania - Fonacide	621	541	631	819	822	873	641
San Pablo - royalties	1.254	1.119	770	1.818	1.597	1.585	1.822
San Pablo - Fonacide	621	541	462	890	801	800	584
Yrybukua - royalties	1.493	1.334	1.112	2.095	2.143	2.143	2.478
Yrybukua - Fonacide	740	645	752	803	1.219	1.082	794
San Estanislao - royalties	2.634	2.360	1.960	4.094	3.673	3.978	4.590
San Estanislao - Fonacide	1.306	1.141	1.325	1.851	1.883	2.007	1.472
Tacuati - royalties	1.500	1.069	369	3.291	1.997	2.156	2.487
Tacuati - Fonacide	1.088	478	185	1.755	1.024	1.088	875
Unión - royalties	1.325	1.183	987	1.913	1.618	1.742	2.007
Unión - Fonacide	657	572	667	833	829	879	643
25 de Diciembre - royalties	1.473	1.316	1.097	2.102	1.759	1.890	2.169
25 de Diciembre - Fonacide	1.068	450	928	910	901	953	695
Villa del Rosario - royalties	1.575	1.408	1.172	2.049	1.950	1.930	2.207
Villa del Rosario - Fonacide	781	681	793	885	977	974	708

Distrito / Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Gral. Resquín - royalties	1.992	1.783	1.483	2.667	2.355	1.956	2.245
Gral. Resquín - Fonacide	988	862	908	1.267	1.178	987	719
Yataity del Norte - royalties	1.620	1.449	1.206	2.270	1.869	2.004	2.294
Yataity del Norte - Fonacide	803	701	816	973	957	1.011	735
Guayaibí - royalties	2.079	1.861	1.547	2.853	2.863	2.851	3.276
Guayaibí - Fonacide	1.031	900	1.046	1.274	1.435	1.439	1.050
Capiibary - royalties	2.128	1.905	1.584	3.232	3.051	4.065	3.936
Capiibary Fonacide	1.055	921	1.071	1.288	1.830	1.989	1.338
Sta. Rosa del Aguaray - royalties	2.017	1.691	1.407	3.182	3.027	3.326	3.890
Sta. Rosa del Aguaray - Fonacide	1.370	818	951	1.491	1.555	1.678	1.246
Liberación - royalties	1.842	1.648	1.371	2.735	2.368	2.556	2.945
Liberación - Fonacide	913	797	705	1.431	1.214	1.290	944
San Vicente Pancholo - royalties					821	2.046	2.347
San Vicente Pancholo - Fonacide					418	1.032	752
Total	53.639	45.550	41.240	73.642	70.872	73.714	76.330

Fuente: SIAF - Ministerio de Hacienda.

Sin embargo, en los testimonios recabados en ambos departamentos sobre la acción de las gobernaciones y los municipios, nos encontramos con la misma paradoja que con las políticas del Gobierno nacional: a pesar de que sus presupuestos se incrementaron de manera sostenida en los últimos años, los resultados obtenidos han sido mínimos, casi imperceptibles, según afirmaron varios pobladores, como el caso de un campesino de Santa Rosa del Aguaray, quien sostiene: «Queremos producir, pero no tenemos ayuda del Gobierno. Tanto municipal, tenés que irte fuerte para que te hagan caso, y la Gobernación no sabemos luego si existe»⁷³. En la misma línea, un joven de Guayaibí plantea: «La Gobernación y Municipalidad, muchísimo ya buscamos la forma, pero no nos hacen caso, y decidimos ahora que vamos a irnos junto a ellos, porque sabemos que hay presupuesto»⁷⁴.

En las comunidades del departamento de Concepción, la situación es idéntica. En relación con los gobiernos locales, un poblador de Arroyito, se queja: «Educación y agricultura, las dos secretarías no tienen fondos, se gasta en otras cosas. Esa es mi crítica al gobernador actual, poco es lo que hace»⁷⁵. Otro agricultor del mismo departamento, también testimonia la falta de apoyo para los campesinos:

73 Grupo focal 1.

74 Grupo focal 2.

75 Grupo focal 6.

«No hay un plan a nivel nacional, tampoco en los municipios, acá en el distrito de Belén no hay Secretaría de Agricultura, hay DEAg, pero no funciona, en Yby Yaú se creó la Secretaría de Agricultura en este último periodo de la intendencia, en Horqueta no hay tampoco, no se da espacios ni oportunidad al pequeño productor»⁷⁶.

Muchos entrevistados/as se quejaron porque han realizado múltiples gestiones tanto en los municipios como en las gobernaciones, donde les entretienen con trámites burocráticos, con promesas, pero casi siempre se quedan con las manos vacías, sin que se concreten los proyectos anunciados. Una campesina de Santa Rosa, relata: «Fuimos a la Municipalidad para solicitar apoyo para los tejidos, pero nos pidieron de todo, antecedente policial y otros documentos, 500 mil gastamos y nos volvieron a pedir más documentos, y finalmente no nos dieron el apoyo»⁷⁷. Otro poblador de la misma comunidad, cuenta una experiencia similar, donde el gobernador les forzaba a dedicarse a la soja mecanizada, a lo que ellos eran críticos: «El gobernador nos dice que sí, que le gusta el proyecto, pero les pasa la pelota a otros. Y después termina diciendo que hay que plantar soja»⁷⁸.

Uno de los aspectos más negativos con relación a la administración de los fondos de los gobiernos locales, son los criterios clientelares y prebendarios utilizados para establecer a los beneficiarios. La queja generalizada es que los recursos solo benefician a quienes son amigos, correligionarios, votantes, de quienes dirigen las gobernaciones y los municipios. Esto, en parte, explica la existencia de importantes recursos presupuestarios y los pobres resultados obtenidos por las políticas públicas. A este respecto, una pobladora sampedrana, manifiesta: «La Municipalidad hace asistencia para sus partidarios, todas las municipalidades hacen eso, es para sus correligionarios. En Curupayty, asistieron más porque son mayoritariamente colorados y siempre dependieron del asistencialismo»⁷⁹. Un campesino de Lima, coincide con dicha apreciación: «En cuanto a la Gobernación, acá todo se politiza, acá en el segundo departamento y en el país también, si no sos colorado no te alcanza nada. Acá no se reparte la torta para todos, no llega la ayuda del Gobierno por completo, se sectariza todo»⁸⁰.

En el caso que haya un intendente y/o concejales municipales más abiertos a diferentes sectores, menos sectarios en el uso de los recursos, las trabas empiezan a ser colocadas por el Gobierno nacional, que es el que debe transferir la mayoría de los recursos, según relata un productor: «En nuestro distrito no es colorado, es un gobierno que la mayoría que se cansó de los partidos tradicionales les pusieron ahí, hace algo, pero no hace todo, porque no tiene el poder en sus manos, y si no tenés apoyo del Gobierno nacional, no podés hacer mucho»⁸¹.

76 Grupo focal 4.

77 Grupo focal 1.

78 Ídem.

79 Ídem.

80 Grupo focal 3.

81 Ídem.

En 2020, por efecto de la pandemia, la situación se agravó, pues se redireccionaron recursos que en principio estaban para ciertos fines, como apoyo agrícola, para atender la emergencia sanitaria. Así lo expresa un joven de Horqueta, dándole un contexto más amplio de análisis: «El Estado en sí no está para apoyar el progreso del campesinado, por eso no se crean políticas públicas que nos favorezcan. Entonces, no hay presencia del Estado, ya sea municipio o gobernación, (...) la Gobernación está la Secretaría de Agricultura, pero no tiene presupuesto, se gastó todo en plan de contingencia por la pandemia dicen, no ayudan»⁸².

Con relación al manejo y asignación de subsidios en el marco de la pandemia, manifestaron que no hubo criterios equitativos y transparentes, sino que su distribución fue muy desigual, perjudicando a muchas familias que necesitaban esos apoyos, como señala una pobladora en Horqueta: «El segundo Pytyvõ, supuestamente, iba destinar 350 millones para ayudar a pequeños productores, después se hizo el registro en el sistema, y para los agricultores no vino nada, porque supuestamente siempre tiene algo para comer en su casa. Pero esta sequía estuvo complicada, la mayoría vino a los negocios y a los que tienen luego, le vino a dos, tres miembros de una familia que tienen, y a los que no tienen nada y tienen 12 integrantes en su familia no les vino nada. A los agricultores que se inscribieron, nada no les vino»⁸³.

La corrupción y el prebendarismo

Un elemento transversal en el manejo de las instituciones públicas y la implementación de políticas en las diferentes áreas, es la corrupción generalizada, además de criterios prebendarios y clientelares para determinar quiénes serán los beneficiarios de dichas políticas. Este problema no es exclusivo de estas zonas, es un problema endémico del Estado paraguayo en todos sus niveles (nacional, departamental y municipal), en todos los poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y en todos los departamentos del país.

La amplitud de la corrupción y el uso discrecional de los recursos estatales se deben en gran medida a la impunidad reinante en el país, dado el profundo nivel de degradación del Poder Judicial, donde la corrupción también está fuertemente instalada en los despachos de jueces, fiscales, incluso de ministros de la Corte Suprema de Justicia. Esta forma de funcionamiento del Estado no es nueva, viene desde los tiempos de la dictadura stronista, cuando la corrupción fue tolerada e incluso fomentada para privilegiar a sectores cercanos al poder, situación que se ha prolongado en el manejo de las instituciones hasta nuestros días⁸⁴. Los

82 Grupo focal 4.

83 Ídem.

84 Rojas (2014 a), pp. 93-96.

corruptos de la dictadura, quienes, por ejemplo, se apropiaron de millones de hectáreas de tierras malhabidas, siguen gozando de impunidad, lo mismo que miles de funcionarios y autoridades corruptas de los gobiernos de la transición. El Estado paraguayo no ha sido saneado, su institucionalidad sigue siendo frágil y la corrupción campea con protección desde los más altos niveles de los tres poderes.

Esto explica en gran medida la frustración y el sufrimiento de pobladores y pobladoras de estas comunidades de San Pedro y Concepción, donde se observa que las instituciones de salud, educación, agricultura, gobernaciones y municipios, reciben importantes recursos económicos, pero sus resultados son pobrísimos, sin ningún impacto en el bienestar de las mayorías sociales. Son pocos los beneficiados con políticas sociales, las que son administradas arbitrariamente para privilegiar a grupos cercanos a las autoridades, y a las autoridades mismas, quienes se apropian de recursos públicos de múltiples maneras. Un joven de Yby Yaú, expresa: «La población campesina esta huérfana de los gobiernos, nacional, departamental y, como se dijo, local. Todos son y como se ve, son *plata je'u* [ladrones]»⁸⁵.

La corrupción también se manifiesta cuando las instituciones deben contratar personal, los concursos que se realizan no son justos y transparentes, sino más bien fachadas de contrataciones determinadas por criterios clientelares. Una pobladora de Santa Rosa, manifiesta: «Para conseguir un trabajo es muy politizado, lo primero que te preguntan es de qué partidos sos. Mis compañeros graduados conmigo, toditos ya se inscribieron con el Partido Colorado, porque le exigen»⁸⁶. Esta práctica fue corroborada en otro grupo focal, donde una pobladora de Yby Yaú testimonia lo siguiente: «Una conocida, que es licenciada en Enfermería, se afilió al Frente Guasu y concursó, y le dijeron que se tiene que afiliarse al Partido Colorado para poder trabajar. Si querés trabajar, te tenés que afiliarse al Partido Colorado o al Partido Liberal»⁸⁷. En Horqueta, se dio una descripción similar a estos procedimientos: «¿Cómo un profesional preparado que estudió seis años, y le piden experiencia laboral otra vez?, ¿de dónde va sacar? Y mucha gente joven se pregunta eso, y no se le da oportunidad. Y eso se pide en los concursos públicos, y además se politiza, son una pantalla los llamados concursos públicos, terminás gastando plata para preparar tu carpeta. Pero, al final, tenés que tener un padrino para entrar a la función pública»⁸⁸.

Una queja generalizada es la entrega direccionada de apoyos, subsidios y beneficios para personas afines al grupo político dominante, por lo cual muchas personas necesitadas quedan excluidas. Una campesina de Horqueta, explica: «El otro día nos acompañó un líder *mbarete'i* [medio fuerte, firme] de la Municipalidad, y se le sacó en cara porque se le entrega a fulana un furgón lleno de mercadería, y eso es por política, que se le llevó a esa gente y no a los verdaderos necesitados»⁸⁹.

85 Grupo focal 5.

86 Grupo focal 1.

87 Grupo focal 5.

88 Grupo focal 4.

89 Ídem.

Un dirigente campesino de San Pedro, denuncia la misma conducta: «Todos los aportes que vienen se politizan. Yo por eso no estoy conforme, porque el Gobierno debe ser unánime en su apoyo a la ciudadanía en general, porque el Gobierno no puede ser de un solo partido»⁹⁰.

Otro ejemplo de dicha discrecionalidad es la política de vivienda del Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH, anteriormente denominada Senavitat), que tampoco es transparente y equitativo en la forma de designación de beneficiarios. El dirigente de la Pastoral Social de Concepción, expresa: «Están también las pequeñas construcciones de vivienda a gente, pero también se dificulta mucho y hay mucha acusación, de que se politiza también eso, se partidiza. A alguna gente nomás se le construye, y no tanto al que es pobre pobre, que necesita vivienda»⁹¹.

Una pobladora de Horqueta relata cómo les hacían firmar papeles sin conocer ellos su contenido, con lo que algunos funcionarios lograban apropiarse de recursos que en realidad no fueron invertidos a favor de la gente: «Yo soy una beneficiaria de Senavitat, y muchas irregularidades encontré (...), vinieron los de la Senavitat para entregarnos las casas, y nos hicieron firmar como 10 hojas a cada beneficiario, me dijeron que me apure, pero les dije que iba a leer primero y después iba a firmar, porque muchas versiones ya escuché sobre las viviendas: que dentro de diez años nos va a sacar el ministerio, que no es nuestro, muchas cosas escuché. Entonces empecé a leer y encontré en el contrato que cada casa costó 150 millones, un gran negocio es para ellos. Y nosotros hicimos el cálculo y ni 40 millones cuesta, porque al por mayor compran de las constructoras, el ministerio y las constructoras mucha plata se llevan. En el contrato dice que ellos compraron el terreno por 70 millones, y que la casa cuesta 80 millones, y eso firmamos todos nosotros. Sin embargo, la casa se hizo en el predio de mi papá, y ellos hacen figurar que costó 70 millones el terreno. Y ni un título no nos dieron para reclamar algún día»⁹².

También hay cuestionamientos con relación al presupuesto destinado a la supuesta política de seguridad, en especial hacia la FTC, que consume muchos recursos que podrían invertirse mejor en la gente que no está siendo asistida, y mayormente está en situación de pobreza. Un campesino de Lima, expresa: «Hay que decir la realidad, la FTC vino acá para robar nomás, eso lo que nos lleva mal en nuestro país. (...) Yo soy sin tierra, sin techo, grandes problemas tenemos en nuestro país, porque hay muchos bandidos. Para mí que, si eso no existía, toda la plata que se roban, cuántos fondos íbamos a tener para tierra»⁹³. En el mismo sentido, se pronuncia una pobladora de Santa Rosa: «El presupuesto se gasta mal y no se gasta en las cosas que son importantes para el país»⁹⁴.

90 Entrevista a dirigente campesino de San Pedro, noviembre de 2020.

91 Entrevista a referente de la Pastoral Social de Concepción, noviembre de 2020.

92 Grupo focal 4.

93 Grupo focal 3.

94 Grupo focal 1.

Los relatos sobre este tema son innumerables, y se dan en todos los territorios visitados. Mientras unos se quejan del Poder Judicial, señalando que «no hay justicia para el campesino, sabemos que el primer corrupto es el juez y el fiscal, ellos están todos implicados»⁹⁵; otros se quejan del Indert y sus políticas de acceso al agua, ya que «se hicieron algunos pozos con algunos politiqueros, pero que no sirven para nada, se fundió todo, no hay control estricto desde el Gobierno nacional, a los colorados nomás le dieron algunas cosas, pero que no sirven para nada. Lo mismo en vivienda, ahora [van] más de 12 años que solo la base se hizo en algunos lugares, se quedó ahí, mucha *plata je'u* [robo] hubo»⁹⁶; otros, por su parte, apuntan a los gobiernos locales: «La Municipalidad está desfondada, eso es triste, en menos de tres años de creación»⁹⁶.

La corrupción, la impunidad y la equivocada asignación de los limitados recursos públicos, siguen determinando una realidad muy dura y excluyente para los sectores populares de estos departamentos, que siguen sin encontrar eco favorable a sus históricos reclamos.

95 Ídem.

96 Grupo focal 6.

3 | GASTOS DE BOLSILLO Y AUTOGESTIÓN FRENTE A LA PRESENCIA (AUSENCIA) DEL ESTADO

En el apartado anterior se ha visto cómo el Estado, tanto a nivel local como a nivel nacional, a pesar de administrar recursos significativos, no ha respondido a las necesidades fundamentales de los habitantes de San Pedro y Concepción. Los testimonios de los pobladores y las pobladoras de las seis comunidades campesinas consultadas, así como de los diferentes entrevistados, grafican claramente que tanto el sistema de salud pública como el de educación son deficitarios, pues no garantizan los derechos a la salud y educación, en contraposición a lo establecido en la Constitución Nacional y en tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, ratificado por el Estado paraguayo.

Déficits similares se han observado con relación a las actividades económicas, laborales y productivas de la población, dado que las políticas públicas del MAG, del Indert, de las gobernaciones y los municipios no han llegado con programas y apoyos adecuados, por lo cual el desarrollo socioeconómico de estas comunidades no se ha dado, estando en la actualidad en una profunda crisis socioeconómica, con grandes carencias relacionadas a la falta de tierras, de seguro agrícola, de apoyo técnico y comercial, de escasez de empleos, derivando en situaciones de extendida pobreza, exclusión y, finalmente, en el desarraigo y la migración. Las familias campesinas quieren trabajar en la actividad agropecuaria, pero no encuentran el apoyo necesario, según explica un poblador de Horqueta: «El único plan de desarrollo que el Gobierno debe implementar es el fortalecimiento de la AFC y el seguro agrícola; entonces, eso solo nos va permitir el desarrollo, porque el campesino quiere trabajar, se le acusa nomás de que no quiere trabajar, pero más bien trabaja como empleado ajeno en otro lugar, es explotado en el Chaco, hace trabajo bruto, y eso le desarraiga de su *kokue*, porque no hay mercado ni seguro agrícola para el pequeño productor, deja a su familia, deja su *kokue* y tiene que vender su tierra»⁹⁷.

Gastos de bolsillo y la solidaridad

Frente a esta ausencia del Estado, en parte, y por la presencia perjudicial del mismo en otros aspectos, con políticas equivocadas, marcadas por la corrupción, el clientelismo y favoritismo, los miembros de las comunidades de estos territo-

97 Grupo focal 4.

rios enfrentan la difícil situación con las pocas herramientas y recursos con que cuentan, con base en la autogestión, el ingenio y la creatividad, las redes de solidaridad y la organización social.

La resistencia para la sobrevivencia es un desafío cotidiano en estas condiciones, sin mayores expectativas hacia las instituciones del Gobierno, como expresa una campesina de Santa Rosa: «Cada uno tiene que sobrevivir, y si hay condiciones para vender su producto, algo hacemos, pero desde el Gobierno no hay ningún apoyo. Acá nos gestionamos para procurar nuestra sobrevivencia, vendemos animales, pero cuando vendemos nuestros productos no hay precio»⁹⁸.

Ante las necesidades apremiantes y la falta de recursos de las familias, en muchos casos se endeudan si tienen esa posibilidad, o recurren a la solidaridad de familiares, vecinos/as, amigos/as, que suele ser el verdadero sistema de protección social en el país. Una campesina de un asentamiento de San Pedro, manifiesta: «Muchas veces nos endeudamos y nos empobrecemos, tenemos que vender todas nuestras cosas para resolver nuestros problemas, y la comunidad, con solidaridad, colaboración, pollada, nos apoyamos para resolver nuestros problemas. (...) Para sobrevivir, aprendemos que tenemos que juntarnos con la solidaridad. Durante todos estos años aprendimos que muchos mueren por falta de plata, y nosotros salvamos muchas vidas ayudándonos, si esperamos apoyo del Gobierno, muchos más van a morir»⁹⁹.

La solidaridad es una práctica social muy extendida en el Paraguay, teniendo sus raíces históricas en las prácticas de reciprocidad habituales de los pueblos indígenas, donde el dar a los demás es la forma cotidiana de relación social. Esto sigue muy presente, en especial en los sectores populares. «Se vive de la solidaridad en cuanto a la salud, el vecino pasa y pide una mano y se le da, se encuentra, por eso estoy orgulloso del *mboriahu* [pobre], porque tiene buena conciencia, al que le va mal, entre nosotros nos salvamos»¹⁰⁰. Las actividades colectivas de recolección de recursos para alguna emergencia son muy extendidas en el país, ante la insuficiencia de respuestas desde el Estado, «están los que hacen pollada, para juntar un 200, 300 mil. Otros se tienen que rebuscar para conseguir dinero, tienen que vender su gallina, su vaca o su chancho»¹⁰¹.

Es un verdadero problema para la población el tener que cubrir la ausencia o la ineficacia del Estado, con gastos de sus propios bolsillos, o del bolsillo de la comunidad, en un contexto de escasos y malos empleos, y de crisis crónica de la agricultura familiar campesina. Son particularmente onerosos los gastos en cuanto a educación y salud, dos derechos fundamentales de la población.

En el caso de la educación, el Estado solo garantiza la educación primaria, no la educación media ni la universitaria, donde hay una creciente presencia de la educación pagada en centros privados. Igualmente, la educación primaria se de-

98 Grupo focal 1.

99 Grupo focal 1.

100 Grupo focal 3.

101 Grupo focal 5.

sarrolla en un marco de muchas carencias, pobre infraestructura y herramientas, fuertes limitaciones pedagógicas, por lo cual el nivel de aprendizaje en nuestro país es muy bajo, uno de los más rezagados del continente.

En el marco de la educación primaria pública, ha habido conquistas en los últimos años, como la merienda escolar y los kits de útiles para estudiantes. Sin embargo, en muchos casos, estos llegan tarde o son de baja calidad, como señala una pobladora de Santa Rosa del Aguaray: «Ahora los lápices se rompen todo, mala calidad de los útiles escolares, entonces todo eso tiene que pagar la familia, lo que no provee el Estado o es de mala calidad, tienen que pagar las familias»¹⁰². Estas situaciones derivan en un mayor gasto de bolsillo para las familias, que en la mayoría de los casos tienen a varios miembros en edad escolar.

Los gastos de bolsillo en el sector educativo no solo alcanzan a las familias de los estudiantes, sino también a los propios docentes, quienes muchas veces proveen de materiales a los estudiantes pagando de su dinero propio. Un joven de Lima, relata esta situación: «Un compañero es docente en comunidades indígenas y él tiene que llevar el cuadernillo, la fotocopia a sus alumnos, gastar combustible, no hay un apoyo del Gobierno nacional para nada»¹⁰³. Una pobladora de Horqueta, describe una realidad similar: «En la escuela, el gasto para las maestras es más ahora, en copia gastan 300 mil mensuales de su sueldo, porque tienen que repartir casa por casa, porque los alumnos no pueden acceder a la plataforma, por no tener medios, teléfono, saldo»¹⁰⁴.

Los gastos en la educación media y universitaria son aún mayores; de hecho, muchos van a colegios y/o universidades privadas, por cercanía, disponibilidad, menor exigencia, etc. Pero los costos son elevados, según describe un joven de Guayaibí: «Si vas a ir a la universidad ya comienzan los gastos, no se ve que haya universidad, están las universidades nacionales, pero es más accesible para la población entrar en la universidad privada, porque cada ocho días nomás se van a la clase, y así se puede trabajar. Y para terminar una carrera, si la familia tiene cinco integrantes, todos tienen que esforzarse para que uno termine la carrera, y después *perō* [pelados, sin dinero] se quedan»¹⁰⁵. No obstante, muchos jóvenes que van a la universidad no logran terminar el ciclo de formación, principalmente por motivos económicos: «Después te vas a la universidad y no tenés recursos, y por eso muchos desertaron, porque los aranceles son costosos»¹⁰⁶.

Con la pandemia, en 2020 la situación empeoró y los gastos aumentaron, por la modalidad de las clases a distancia, virtuales o no. Las familias tuvieron que sumar los gastos para contar con equipos aptos para la comunicación digital, para tener acceso a internet, etc. Estos gastos imprevistos hicieron que se recurra a deudas o a venta de activos, como explica un joven de Lima: «Ahora, por ejemplo,

102 Grupo focal 1.

103 Grupo focal 3.

104 Grupo focal 4.

105 Grupo focal 2.

106 Grupo focal 1.

muchos se endeudan porque sacan celulares a cuotas para que sus hijos puedan estudiar. Se endeuda la gente, algunos venden sus gallinas y sus chanchos para hacer entrega, para que la familia no se quede sin estudiar»¹⁰⁷.

Las críticas a esta educación a distancia son generalizadas, no se observa un proceso de aprendizaje en los estudiantes, además de los gastos que conlleva, como señala un poblador de Lima: «No se aprende nada por internet, además que no tenemos para pagar eso, esa es una educación para los ricos. Antes ya era insuficiente la educación para los pobres, y ahora que es virtual está peor»¹⁰⁸. Un joven de Horqueta, se explaya sobre los problemas de esta modalidad: «Tenés que *bolsillear* [meter mano a tu bolsillo] extra porque la tarea llega con video y eso consume más datos, y ahí tenés que *bolsillear*, tenés que tener teléfono de alta gama, y ese tiene cuota y tenés que pagar, en un descuido, si te atrasás, te cortan. Mínimamente, tenés que tener eso para responder a las exigencias que llegan de los docentes. (...) Mínimo 300, 400 mil mensuales extra tienen que gastar el docente para hacer llegar el material. Por otra parte, si el docente tiene que costear, imagínate, diez, doce, quince materias por día, para imprimir, fotocopiar eso, *ije-tu'u péa* [es difícil eso], suma por mes. En ese sentido no nos alcanza, y va haber nomás luego deserción, falencias, en esos casos más que nunca. Pero el ministro dice que todo está bien»¹⁰⁹.

Por el nulo aprendizaje, incluso algunos recurren a docentes particulares, con el gasto extra que esto conlleva, según cuenta una pobladora de Arroyito: «Tenés que pagar la carga de celulares para las tareas, y después no entienden lo que estudian y tienen que pagar 10 mil otra vez para clases de refuerzo»¹¹⁰. Algunos critican que, con esto, se beneficia principalmente a las empresas de telecomunicaciones: «Para educación, hay que darles a las empresas multinacionales Tigo, Personal, cuántos millones hacen al día, por obligación hay que cargar saldo para hacerles estudiar a los niños»¹¹¹.

Por el lado del sistema de salud, los gastos de bolsillo para la población también son múltiples. Los servicios públicos no ofrecen una atención continua e integral en las comunidades rurales, por lo que hay que desplazarse a distancias considerables. Los gastos en salud pueden tener un impacto muy grande en la economía familiar, porque de acuerdo a la gravedad de una enfermedad o problema de salud, los gastos pueden ser muy elevados, lo que obliga a los afectados a vender sus pocos activos. Un campesino de Guayaibí, describe esta situación: «Si es algo grave, por lo menos alguno que otro tiene animales, y si tu enfermedad no es tan grave, pero te tenés que hacer análisis tenés que vender tus animales, y si te tenés que internar, la población tiene que vender sus vacas, hasta inclusive, si es más grave, sus lotes y todo tienen que vender.»¹¹².

107 Grupo focal 3.

108 Ídem.

109 Grupo focal 4.

110 Grupo focal 6.

111 Grupo focal 1.

112 Grupo focal 2.

El problema de la disponibilidad de medicamentos es persistente en las diferentes comunidades. Un joven de Lima, cuenta: «En cuanto a salud, no hay medicamentos para nadie, tenés que irte a la Segunda Región [Sanitaria] y no hay nada. Está en la Constitución Nacional como derecho, pero eso no podemos ejercer. (...) Si no tenés dinero para el privado, no hay salud»¹¹³. Un joven campesino de Horqueta, relata una situación muy parecida en su comunidad: «En cuanto a salud, ahora surge el problema de los enfermos renales porque falta filtro para las máquinas dializadoras, y eso es caro. Mi tío se está dializando y dicen que todos los pacientes tienen que colaborar para comprar los filtros, y eso siempre sucede. El Estado no pone totalmente para que haya atención. Y si te vas al hospital, lo único que no pagás es estar ahí, por eso no se convierte en privado, porque no se paga por la cama, pero cada hora tenés que comprar medicamentos, solo medicamentos baratos hay, pero los caros tenés que comprar, se convierte como algo privado, se abastecen y generan ingresos los sanatorios privados y las farmacias»¹¹⁴.

Los relatos recogidos dan cuenta de que vive una situación de privatización solapada de los servicios de salud, porque terminan recurriendo al sector privado para obtener ciertos servicios o medicamentos: «El Gobierno dijo que tenía millones para invertir en salud, y nosotros, como sector social más desprotegido, cada día es peor en nuestro USF local, cada vez encontramos menos cosas, la salud es cada día más mercantil, eso significa que vamos a pagar nomás ya e irnos al privado, porque si te vas al público no hay nada, tenés que llevarle al privado a tu gente para que se pueda curar»¹¹⁵.

Un gasto adicional tiene que ver con considerables distancias que se deben recorrer para llegar a los locales de salud, ya que las USF que se encuentran más cerca no suelen contar con especialistas o insumos necesarios. Un poblador de Guayaibí, grafica el problema: «Él nos receta nomás y nosotros tenemos que ir a Santa Rosa o Santaní, y menos de 50 mil no alcanza para llegar, 100, 120 mil de pasaje [necesitás] para volver. Y si te vas a ir en colectivo, de acá sale a las cinco de la mañana. Si te pasa ese, y después de las cinco tenés dolor o enfermedad, si es urgente ahí [tenés] 60 mil o 120 mil, si no tenés, ya no solucionás tu problema, tenés que esperar tu muerte nomás ya»¹¹⁶.

Un déficit importante se tiene en la atención odontológica, donde se encuentra menor disponibilidad en el sistema público, lo cual genera muchísimos problemas dentales hasta en los niños, como relata una mujer de Santa Rosa: «Atención odontológica es una necesidad en la escuela, muchísimos niños pierden clases por caries, dolor de dientes, inflamación, y esos son gastos que las familias que pueden cubren, la mayoría no tiene para odontología, para atención médica, antiparasitaria, vitaminas, no se provee a los alumnos de medicamentos necesarios, y todo eso tiene que cubrir la familia»¹¹⁷.

113 Grupo focal 3.

114 Grupo focal 4.

115 Ídem.

116 Grupo focal 2.

117 Grupo focal 1.

El Instituto de Previsión Social (IPS) en estos departamentos también presenta una serie de carencias, a pesar de contar con recursos propios provenientes del aporte patronal y de los y las trabajadores/as. La situación de acceso a medicamentos es similar a la vivida en el sistema público. Una asegurada expresa: «Me fui con mi mamá al hospital y nada no había, del seguro de IPS, tuvimos que comprar todos los medicamentos oncológicos, que debían de prever antes ya, no solo en la pandemia. Nada no hay, compramos todo»¹¹⁸.

Así como ocurrió en el ámbito educativo, con la pandemia también los servicios de salud se resintieron y se tornaron más precarios. Algunos locales y hospitales se destinaron exclusivamente a atender los casos de covid-19, desatendiendo las demás dolencias y/o enfermedades, debiendo la población recurrir a clínicas privadas. Tal es lo señalado por un joven sampedrano: «El Hospital de Santa Rosa se cerró, porque supuestamente iban a albergar a las personas con covid-19, y ¿qué pasó ahí». Por ejemplo, las personas embarazadas que tenían cita, se tuvieron que ir a las clínicas privadas, donde cobran 7, 8 millones, grandes clínicas privadas se beneficiaron. Tampoco hay medicamentos, en la esquina del hospital hay dos farmacias y en frente una galería de farmacias, y esos en gran medida se beneficiaron»¹¹⁹.

En Yby Yaú, se relata una vivencia análoga, donde se trasluce el manejo precario de los servicios públicos, dependiendo el acceso a tener una persona dentro que facilite la atención: «Mi hermanito se operó de apéndice en la pandemia. Pero es desigual, porque tenés que conocer a una persona, llamarles, pero no todos tienen conocidos que le puedan apoyar, y si te vas en el Centro de Salud, no hay atención. Tenés que irte al privado para que te atiendan. Público no hay, y si no es relacionado al virus no te atienden»¹²⁰. Todas las circunstancias señaladas se traducen en un mayor gasto de bolsillo para la población mayoritaria.

Ese parece ser el objetivo finalmente de una economía capitalista como la paraguaya, y de un Estado organizado a su favor, como lúcidamente expresa un joven horqueteño: «En todo momento sale de nuestro bolsillo, porque el Estado no garantiza y en las familias pobres recaen los gastos. Porque en todo momento buscamos bienestar, en salud, educación, trabajo, seguridad, pero en todo momento recae en nuestros bolsillos, así es el sistema capitalista, eso busca, la forma de sacarnos lo poco que ganamos, nos dan el [Programa] Tekoporã, la acción social, pero si pensamos, nos sacan todo y todo se va de vuelta a ellos»¹²¹.

118 Grupo focal 4.

119 Ídem.

120 Grupo focal 5.

121 Grupo focal 4.

Organización y movilización social

Frente a los problemas señalados, además de los gastos asumidos por las familias y las acciones de solidaridad, hay pobladores y pobladoras que dan un paso más, a partir de un mayor grado de conciencia de la realidad en que viven, y deciden formar parte de alguna organización social, de modo tal que sus demandas y reclamos tengan mayor fuerza y capacidad de incidencia en las políticas públicas, en vista que las vías institucionales no dan respuestas a las necesidades de la gente común. Conciencia, organización y movilización social son parte de la historia de lucha de la población de San Pedro y Concepción, cuyas organizaciones campesinas y comunitarias tienen una larga experiencia en procura de la realización de sus derechos.

El camino de la lucha organizada es uno de avances y retrocesos, hay conquistas pero también hay veces en que no se logran los resultados buscados. La resistencia y perseverancia es una de las características de la lucha social, que debe enfrentar múltiples obstáculos levantados por los sectores de poder, tanto económicos como políticos. Un campesino de Arroyito, explica: «En realidad, hay mucho *jeku'e* [movimiento] para exigir la presencia del Estado, hubo una serie de movilizaciones de las organizaciones en diferentes departamentos para exigir al Gobierno la famosa mesa de trabajo, se firmó un acuerdo, pero no se cumplió nada. Ahora, la semana pasada se hizo una movilización de todas las organizaciones grandes, la Coordinadora Nacional Intersectorial (CNI), articulación campesina e indígena, se hizo la medida de presión, se hizo la mesa de trabajo, pero no hay resultados, terminó otra vez»¹²².

A pesar de esas dificultades, los testimonios recogidos dan cuenta de que hay conciencia de que la organización y movilización social es el principal camino para lograr la realización de sus derechos. Un campesino de Guayaibí, expresa: «Quiero que la gente se despierte, se organice, analice esta situación y si nos vamos a levantar, levantémonos. Nosotros tenemos grandes historias, antes defendieron nuestro país nuestros abuelos, y nosotros tenemos que encontrarnos entre los compañeros, distintos sectores, sin distinción debemos organizarnos e intervenir el Gobierno, las instituciones, ¿a quién le esperamos, qué orden lo que esperamos, para mí ya es mucho, debemos decir basta ya a esta situación (...) Si nos callamos no nos dan pelota, esa es la realidad»¹²³. Un poblador de Horqueta se manifiesta en la misma línea: «Solo con la organización, muchas cosas podemos conocer, saber y hacer. Y los que no se organizan, no pueden»¹²⁴.

Muchos manifestaron que sin presión social no se consiguen resultados, solo promesas que no se concretan nunca. Un joven de Yby Yaú, sostiene: «En cuanto al sistema de salud, hay Unidad de Salud de la Familia, hay lugares donde con la

122 Grupo focal 6.

123 Grupo focal 2.

124 Grupo focal 4.

presión de la gente se hace el servicio como corresponde; pero en donde la gente no tiene conciencia, así nomás hacen el servicio y no se hace como debe ser (...) Lo que hay no es gracias al Gobierno, es gracias a la organización»¹²⁵. Así también, un campesino de Lima afirma: «¿Por qué no llegan las cosas?, ¿y por qué no llegan? Porque nos sentamos a esperar, y si esperamos demasiado, no va llegar nada»¹²⁶.

Otro aspecto destacado por los pobladores es que es necesaria una amplia unidad entre la población, particularmente entre los sectores más vulnerables, para avanzar en la consecución de los objetivos no solo locales, sino también de alcance nacional. Las divisiones son muy perjudiciales, «el paraguayo y la paraguaya se tienen que organizar nomás ya para superar esta situación. Hay que prepararse en el 2021, ellos entregaron los intereses nacionales, por eso tenemos que estar preparados en nuestro país para defender nuestros intereses, no tenemos que dividirnos los pobres, en partidos, regiones»¹²⁷.

A partir de la conciencia se deben evitar las divisiones y peleas entre quienes son víctimas del mismo modelo económico y político, afirma una campesina de Arroyito: «Los del Gobierno nos engañan, pero si somos conscientes de cómo es el Gobierno, no nos van a engañar, pero si no estamos conscientes nos vamos a pelear entre nosotros. Demasiadas cosas faltan»¹²⁸.

La pandemia también jugó en contra de la organización y movilización de las comunidades, por las restricciones impuestas al libre desplazamiento y reunión de la población. Esto dejó el campo libre para que las autoridades utilicen mal los recursos disponibles para enfrentar la difícil coyuntura, como describe un joven de Horqueta: «Siempre se consiguieron las cosas a través de la presión ciudadana, de las manifestaciones, movilizaciones, se conseguía, y eso ya no se podía hacer, y surgieron muchas irregularidades mientras nos quedábamos en casa sin poder presionar, en cuanto a las organizaciones de lucha, fueron atajadas. Y ellos hicieron lo que querían»¹²⁹.

Sin embargo, siguen siendo conscientes de que la organización y la lucha colectiva es el camino, más aún en un contexto de tantas necesidades insatisfechas: «La lucha no va a terminar, porque mientras haya necesidad no se puede eliminar la lucha»¹³⁰, sentencia un campesino de Lima.

125 Grupo focal 5.

126 Grupo focal 3.

127 Grupo focal 5.

128 Grupo focal 6.

129 Grupo focal 4.

130 Grupo focal 3.

4 | EVALUACIÓN DE LA PRESENCIA DE LA FTC EN LA ZONA NORTE, A SIETE AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN

La presencia de la FTC en los departamentos mencionados, desde 2013, ha significado un proceso de militarización efectivo de esos territorios mayormente rurales, con predominancia de población y asentamientos campesinos, así como de grandes haciendas, tanto ganaderas como otras que han incursionado en la agricultura mecanizada, produciendo principalmente soja. Tanto Concepción como San Pedro son dos departamentos con una numerosa e histórica presencia de campesinos y campesinas, y de sus organizaciones que han venido luchando sostenidamente desde hace varias décadas por tierra, asistencia estatal, infraestructuras básicas, mejorar su producción y condiciones de vida.

Dicha región ha sido testigo desde inicios de los años noventa, de la intensificación de las luchas campesinas, ocupaciones de latifundios y tierras fiscales, cierres de ruta para visibilizar sus demandas, diversas movilizaciones, lo que a su vez generó una respuesta estatal principalmente represiva y punitiva, con innumerables desalojos, represiones, imputaciones, apresamientos, e incluso asesinatos en el marco de algunos operativos. En esos mismos años, el negocio del narcotráfico que tenía su epicentro en el departamento de Amambay, zona fronteriza con el Brasil, en ciudades como Pedro Juan Caballero y Capitán Bado, ante la ineficaz política antidrogas de los organismos del Estado, fue extendiendo progresivamente sus territorios, expandiendo sus áreas de actuación hacia otras zonas de Amambay, Concepción y San Pedro, además de a otras regiones más distantes del país.

El crecimiento de esas actividades ilícitas frente a la pasividad, e incluso la complicidad estatal, permitieron que organizaciones criminales vinculadas a dichos negocios vayan fortaleciéndose, incrementando su capacidad operativa y económica, además de su poder de fuego, gracias a sus relaciones con organizaciones similares internacionales, particularmente del Brasil, como el caso del Primer Comando Capital (PCC) y el Comando Vermelho (CV). Consecuentemente, la dinámica de tráfico de drogas, armas, asesinatos por encargo, entre otros delitos, ha ido enraizándose en aquellos territorios.

En paralelo a estos hechos, surge en la primera década del siglo XXI el grupo conocido como Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP), que realiza actividades ilegales como los secuestros, en nombre de luchas sociales. Sus operaciones se dieron, principalmente, en Concepción y San Pedro, y han generado, conjuntamente con otras situaciones, diversas acciones de las fuerzas públicas en esta región, ya

desde 2009, como los operativos Jerovia en 2009; Sombra, Jaguarete y Py'a Guapy en 2010¹³¹.

Posteriormente, como profundización de la creciente actuación policial y militar en la zona, el entonces presidente Horacio Cartes inicia su mandato en agosto de 2013 con la inconstitucional¹³² modificación de la Ley de Defensa Nacional y Seguridad Interna, e inmediatamente después decreta la creación de la FTC, legalizando la militarización permanente de los tres departamentos mencionados, sin ningún plazo para la culminación de sus operaciones. Estos cambios legales en torno a la seguridad se dieron en paralelo a otras leyes sancionadas para favorecer a la inversión privada, a inicios del gobierno de Cartes, como la Ley de Alianza Público Privada y la Ley de Responsabilidad Fiscal. Desde entonces, han pasado más de siete años de fuerte presencia militar y policial, con resultados muy poco satisfactorios en desalentar a los grupos criminales y con un significativo impacto en la vida cotidiana de la población.

Origen inconstitucional

El problema de origen de la FTC, la inconstitucional modificación de la Ley de Defensa Nacional para permitir la presencia permanente de efectivos militares para abordar conflictos internos, es señalada recurrentemente por pobladores y algunos entrevistados, como un vicio en origen que ya presagiaba problemas: «Mi problema con la FTC es constitucional. No estoy de acuerdo con la “Ley de Excepción”. (...) Esta “excepción” se está extendiendo en el tiempo y lleva a una confusión que es caldo de cultivo de abusos»¹³³.

Esta situación de estado de excepción permanente generada por la modificación de la ley y el posterior decreto, incluso es asociada en varios casos a la práctica de la dictadura stronista, donde de la discrecionalidad y los abusos policiales y militares eran una constante, como afirma un entrevistado: «La excepción constitucional que permitía la cobertura militar donde no debería, podemos decir que daba un resquicio constitucional el famoso estado de excepción, que en tiempos de la dictadura le llamábamos “estado de sitio”. En la dictadura también era, como ahora, permanente, es decir que dos meses *gua'u* [supuestamente, tenía vigencia] y ahí automáticamente se renovaba esa ley y el estado de sitio era permanente, y esto sucede ahora desde 2013 para los departamentos del Norte, sobre todo San Pedro, Concepción y Amambay»¹³⁴.

¹³¹ Martens (2020), p. 33.

¹³² «La modificación introducida por la Ley N° 5036 es inconstitucional porque extralimita las atribuciones de las Fuerzas Armadas, otorgándoles facultades propias de la Policía Nacional; al establecer que las Fuerzas Armadas también tendrán a su cargo resguardar de cualquier agresión interna que ponga en peligro a la República». Serpaj Py (2018), p. 17.

¹³³ Entrevista a referente de la Iglesia católica de San Pedro, noviembre de 2020.

¹³⁴ Entrevista a referente de la Pastoral Social de Concepción, noviembre de 2020.

Ineficacia y abusos

A pesar de este «estado de excepción» permanente y la militarización de los territorios, los resultados que se han obtenido en estos siete años no han sido los esperados, mostrando la estrategia del Estado y las operaciones de la FTC una muy baja eficacia, con relación a reducir el accionar de los grupos a quienes dice combatir, como apunta un referente de Concepción: «Nuestra segunda crítica fundamental es la falta de eficiencia, la ineficacia. En los más de siete años que están, no han conseguido absolutamente nada, no es que nosotros queramos que le maten a todo el mundo, no, pero por lo menos a algunos cabecillas les hubieran tomado y nunca le toman a los cabecillas»¹³⁵.

A esta falta de eficacia de la política de seguridad implementada, palpable en los secuestros en curso¹³⁶ y la amplia presencia del narcotráfico, se suma el mal desempeño de la FTC en una variada multiplicidad de situaciones, cometiendo abusos y atropellos contra pobladores y pobladoras que nada tienen que ver con los grupos irregulares. Varias personas consultadas denunciaron ese tipo de casos, como una pobladora de Horqueta, que cuenta: «En los primeros tiempos, la FTC cometió muchas arbitrariedades, cometieron tortura, hay denuncias registradas de la gente, cometieron atropellos, sin orden judicial muchas veces, o si hay orden judicial no tiene fundamentos ni reglamentos»¹³⁷.

En el mismo sentido, un poblador del distrito de Lima, San Pedro, recuerda: «Los de la FTC demasiadas cosas malas ya hicieron acá, primero le acribillaron a un prójimo que no estaba bien, y le acusaron de ser EPP y le asesinaron, ¿se acuerdan de eso? Una persona que no estaba bien (sordomudo era). A él le mataron y ahí demostraron que no tienen capacidad»¹³⁸. Además, cuestionaron el trabajo de la FTC, mencionan que ni siquiera entran al monte a buscar, no cumplen con su supuesto rol: «La FTC nunca entra en el monte, pagan a *informantes*’i [pequeños informantes], le engañan y ellos pasan ese informe, andan de balde ellos, nunca saben nada. Nunca ellos le buscan a nadie, ellos vienen a destruir a gente organizada, a gente pobre, gente que necesita, vienen a destruir más que a ayudar»¹³⁹.

La falta de eficacia y los abusos señalados son recurrentes en los testimonios recabados, y se presentan en las más diversas formas, como en los retenes o controles que establecen las fuerzas de seguridad en rutas y caminos vecinales, como describe un joven de Horqueta: «Si te encuentran y no tenés tu cédula, te golpean; si no tenés los documentos de tu moto, te coimean; y si tenés todo, igual están el paso y te agreden los militares, es impresionante la prepotencia, abuso de autori-

135 Ídem.

136 Al cierre de 2020, seguían secuestrados Edelio Morinigo, Félix Urbieta y Óscar Denis, este último ex vicepresidente de la República.

137 Grupo focal 4, realizado en Horqueta, octubre de 2020.

138 Grupo focal 3, realizado en Lima, octubre de 2020.

139 Ídem.

dad permanente, te agarran te revisan la mochila, todo lo que tenés sin ninguna orden»¹⁴⁰.

Según algunos testimonios recogidos, a raíz de las recurrentes denuncias de la población por los atropellos y maltratos sufridos a manos de miembros de la FTC, hace un tiempo hubo un ajuste en la táctica de relacionamiento de los mismos con pobladores, en algunas comunidades. Dado el temor, la desconfianza y el rechazo generado hacia los militares y policías por sus actuaciones, en periodos recientes se redujeron las conductas más autoritarias, buscando entablar un mejor relacionamiento con los pobladores, de modo a ganar confianza y obtener apoyo e informaciones de los mismos. Se ha mencionado incluso que reciben asesoramiento de colombianos sobre cómo actuar con las poblaciones locales.

Acerca de este ajuste, menciona un campesino del distrito de Arroyito: «Ahora no hay allanamientos, persecución abierta, se hacen querer ellos, llegan a la comunidad, incluso algunos dirigentes históricos de la organización hablan con ellos (...) porque le ayudan a arreglar el transformador de la comunidad, le van a hacer caminos, todo le van a hacer los militares, y esa es la estrategia que utilizan en algunas comunidades. Se acercan a la población»¹⁴¹. Mencionan que los militares ahora tratan de hablar y colaborar con la gente, acercarse a las comunidades, conversar con los referentes y ganar la confianza de la población, dada la imagen muy desgastada que tienen.

Alto presupuesto y necesidades sociales insatisfechas

A los pobres resultados obtenidos por la FTC en estos años, a lo que se refleja en la continuidad de las acciones de los grupos armados en estos departamentos, se suma que su operatividad permanente en territorio ha requerido de una importante inversión de fondos públicos, para redoblar la presencia militar y policial en la zona, como se detalló en el primer capítulo. Esto se presenta aún más grave principalmente por dos factores: por un lado, amplias necesidades sociales insatisfechas, con relación a empleo, tierra, infraestructura, servicios de salud y educación; por el otro, los limitados fondos con que cuenta el Estado paraguayo para hacer frente a sus responsabilidades y a las demandas de la población, situación que responde al sistema tributario regresivo e injusto que impera en el Paraguay¹⁴², para beneficio de los sectores de mayores ingresos económicos.

Diversos actores de ambos departamentos señalan con claridad estas contradicciones de la política pública, y la necesidad de corregir el rumbo asumido. Un funcionario de la Gobernación de Concepción destinado al área de educación,

¹⁴⁰ Grupo focal 4.

¹⁴¹ Grupo focal 6, realizado en Arroyito, Concepción, octubre de 2020.

¹⁴² Rojas (2014 b), p. 95.

manifiesta en ese sentido: «La FTC tuvo pocos resultados, sin embargo, tiene un presupuesto elevado del Estado. (...) Todo lo que utilizaron como recursos no compensa con sus resultados (...) sería importante trasladar el uso de esos recursos que utilizan actualmente, y compensar las áreas de salud, educación y la agricultura para beneficio de la población vulnerable del departamento»¹⁴³. En igual sentido, se expresa un campesino del distrito de Guayaibí, San Pedro: «El presupuesto que ellos tienen, 14 millones de dólares, no entra en la calculadora. Eso afecta a todo el país y a San Pedro también, si teníamos presupuesto para salud o para otras necesidades y derechos humanos, se está desperdiciando eso (...) desde el principio es así, desde su origen y cada vez menos se les puede justificar, porque cada vez más demuestran su ineficiencia, llegando al extremo de matar a dos criaturas hace un mes»¹⁴⁴.

La convicción de las personas consultadas es que los recursos destinados a la FTC, con el objetivo de lograr seguridad en la zona Norte, serían mucho más efectivos para lograr dicha seguridad, si es que se invierten en favor de la población, en generar desarrollo social, oportunidades económicas, en fortalecer la agricultura campesina. Esta visión es coincidente en ambos departamentos; un poblador de Lima, señala: «Acá no se necesita presencia de la FTC, se necesita presencia del Gobierno, necesitamos apoyo, acá está fea la cosa, hay hambre, no hay salud, no hay educación, es grande el problema. Necesitamos un Gobierno que responda al pueblo, porque las armas y las balas no resuelven los problemas»¹⁴⁵. Otro dirigente de San Pedro, coincide con este análisis: «La FTC, es absurda la presencia en el segundo departamento, no es la vía de solución a la problemática de la inseguridad, sino que acá se debería impulsar el desarrollo, se debería poner fuentes de trabajo, fuentes de comercialización de los productos de los compañeros campesinos»¹⁴⁶. Igual perspectiva expresan desde Concepción: «*Hepyeterei* [carísimo es], millones y millones se invierte y no se logra nada, en vez de invertir tanto en eso, en mantener una fuerza ineficiente, sería mucho mejor invertirlo eso en el sector social»¹⁴⁷.

Miedo

Un sentimiento omnipresente en las comunidades consultadas es el miedo. Dada su persistencia en los diferentes testimonios recabados, pareciera ser que infundir miedo en la población de estos territorios es un objetivo del proceso de intervención militar en ejecución, como lo expresa de manera tajante una pobladora de un asentamiento ubicado en Santa Rosa del Aguaray: «El objetivo es

143 Entrevista a funcionario de la Gobernación de Concepción, octubre de 2020.

144 Grupo focal 2, realizado en Guayaibí, San Pedro, octubre de 2020.

145 Grupo focal 3.

146 Entrevista a dirigente campesino de San Pedro, noviembre de 2020.

147 Entrevista a referente de la Pastoral Social de Concepción, noviembre de 2020

que tengamos miedo, que nos callemos, que no opinemos sobre lo que sucede en nuestras comunidades. Ninguna seguridad nos trae la FTC, al contrario, inseguridad, miedo»¹⁴⁸. Aquí el miedo se considera como un elemento favorable al silencio y la pasividad de los afectados, y por lo tanto, a la impunidad de los perpetradores de abusos e intervenciones irregulares. Además, el miedo y el silencio son funcionales para acallar las demandas sociales de la población, como afirma un campesino de Lima: «Miedo nos hacen tener para que nos callemos, y cada vez es peor. Nosotros andamos sufriendo meses, años bajo carpa, no hay plata para comprar tierra, eso es triste, esa es la realidad»¹⁴⁹.

Los relatos en esta dirección provienen de ambos departamentos y todos los distritos visitados, y son expresados tanto por hombres como por mujeres, por adultos como por jóvenes. Un dirigente comunitario de San Pedro, relata: «La brutalidad de la FTC causa un daño psicológico muy grande a la sociedad, hablamos de niños, adolescentes y a todos. Crea una psicosis de miedo a la sociedad del segundo departamento, porque muchas veces actúan de forma prepotentes, les detienen a personas inocentes, sin qué ni para qué (...). Gente ligada al narcotráfico es la que reina en el segundo departamento y lastimosamente hay mucha gente involucrada, la mayoría son políticos, los partidos tradicionales manejan esto y el objetivo es implantar el miedo en la sociedad. (...) Cada persona que vive en este departamento, vive en zozobra, pero no es por el miedo al EPP, sino que tiene miedo al propio grupo del Gobierno, las fuerzas públicas, Policía Nacional o las fuerzas militares»¹⁵⁰.

En Concepción, las visiones son coincidentes, un joven de Arroyito, expresa: «La FTC no genera ninguna medida de protección a la ciudadanía, al contrario, genera miedo en la población»¹⁵¹. En la misma línea, un campesino de Horqueta, describe: «Lo que generan es miedo en la población trabajadora que diariamente se tiene que ganar la vida (...), son prepotentes, si te encuentran en la calle en mala hora *lento*, estilo militar, estilo Stroessner actúan ellos»¹⁵².

Para algunos pobladores, los miembros de la FTC tienen mucha discrecionalidad en su actuación, reflejo de la falta de mecanismos adecuados de control social y político sobre su desempeño, por lo cual la población puede ser víctima no solo de procedimientos arbitrarios, sino también de ser acusados de estar vinculados a grupos armados con pruebas falsas, como señala una pobladora de un asentamiento en Santa Rosa del Aguaray: «Genera miedo, desconfianza, ahora *lomitã* [los muchachos] están viendo y aprendiendo para prever juntos, porque no hay seguridad de parte del Estado, la FTC es capaz de cualquier cosa. Últimamente, se tiene miedo de andar solo y de que te agarren y te maten y te pongan un arma y digan que sos supuesto integrante de un grupo»¹⁵³.

148 Grupo focal 1, realizado en Santa Rosa del Aguaray, setiembre de 2020.

149 Grupo focal 3.

150 Entrevista a dirigente campesino de San Pedro. noviembre de 2020.

151 Grupo focal 6.

152 Grupo focal 4.

153 Grupo focal 1.

Algunos refieren que estas formas de actuación desde el Estado no son nuevas, con prácticas históricas que vienen padeciendo, pero que se han acentuado en los últimos años con la presencia militar permanente en sus territorios: antes de la FTC ya recibíamos ataques en el asentamiento por parte de la policía, venían, hacían allanamiento y nos llevaban nuestras cosas de valor. Desde nuestra infancia estamos marcados por ese miedo, que se profundizó con la llegada de la FTC»¹⁵⁴.

Incluso, en algunos casos, los horarios de movilidad de la población se han alterado y restringido con la vigencia de esta política: «Desde la creación de esta ley es pesada la cuestión en la comunidad, hay zozobra, se nos limita el horario de trabajo, incluso por las noches hasta las ocho, después hay toque de queda»¹⁵⁵.

Los testimonios de prácticas arbitrarias que han infundido miedo en la población son múltiples, recabados en distintas comunidades. En San Pedro, expresan: «Gran perjuicio nos hicieron como familia, como comunidad también, en los primeros tiempos teníamos miedo y desconfianza, como familia nos afectó en lo económico, en lo psicológico, principalmente a los niños, en su estudio, en su relacionamiento y en la convivencia, se quedaron traumatizados ellos, porque la actuación de los militares es en forma violenta, no tienen buen relacionamiento con la gente». «A un vecino le atropellaron su casa y le llevaron, le hicieron llorar a los niños, dispararon a su alrededor, le llevaron y después dijeron que se equivocaron de persona»¹⁵⁶.

Desde una comunidad de Concepción, recuerdan: «Muchas cosas nos hicieron antes, a mi vecino le jugaron cuatro veces por ahí. Su actuación es mala, y yo quería irme, porque como les trataban a los niños de mis vecinos, entraban y echaban todo. Teníamos mucho miedo y, además, ya no podíamos hablar entre nosotros, por el miedo (...) me parece que no son profesionales (...) una vez me atajaron y me dijeron que “si no quería morir, que me vaya nomás a mi casa”, porque yo me fui a ver como actuaban cerca de mi casa. Nos hacían mal, porque como humanos no nos pueden tratar así, nos enfermó eso, como trataban a los niños y a las mujeres»¹⁵⁷.

Estas vivencias tienen efectos duraderos, daños psicológicos que perduran en las personas que las experimentaron. Un campesino de Arroyito, analiza esta situación: «La gente ya se familiarizó con los tanques, helicópteros, se volvió una cosa normal (...). La gente decía que íbamos a morir nomás luego, pero los daños ocasionados, las secuelas quedaron, la imagen del militar quedó en la retina, nadie se olvida de eso, y al verles ya te acordás de todas las cosas que hicieron y que pasaron»¹⁵⁸.

154 Ídem.

155 Ídem.

156 Grupo focal 1.

157 Grupo focal 6.

158 Ídem.

Criminalización de la lucha social

Así como el miedo es una constante en las comunidades de los departamentos afectados, la criminalización de las luchas sociales, de las organizaciones y sus dirigentes, derivada de la presencia de la FTC, es otra faceta común entre todos los sectores consultados. Cuando hablamos de criminalización de las luchas sociales, nos referimos a las acciones impulsadas por actores que buscan conservar las estructuras sociales vigentes, con el objetivo de desprestigiar y desarticular a grupos, personas y formas de acción que intentan modificar una situación social que genera privaciones e injusticias. Para ello, se busca asociar a esas luchas sociales con actividades ilegales y/o directamente criminales, abriendo la puerta a la intervención judicial y/o de las fuerzas públicas en contra de la organización o las personas acusadas.

La criminalización es una estrategia represiva de los poderes fácticos, ampliamente extendida en América Latina y otros lugares en el siglo XXI, dada la incapacidad de los Estados de dar respuestas a las demandas sociales bajo el modelo neoliberal, y debido a las amenazas que la organización popular ejerce hacia los grupos de poder y sus privilegios. La profundización de las desigualdades sociales en las últimas décadas, y la consecuente radicalización de las luchas populares, han llevado a que las medidas de criminalización implementadas se multiplicaran por miles en contra de las organizaciones y militantes afectados por la estigmatización social, las imputaciones judiciales, el encarcelamiento y las condenas injustas.

La democracia, para ser tal, requiere dar respuestas concretas a las necesidades de trabajo, tierra, alimentos, salud, vivienda, educación; si no, se estanca solo en los rituales democráticos, como son las elecciones cada cierto tiempo, pero que carecen de sustancia, profundidad y justicia. Para que eso ocurra, para lograr una democracia que incluya y beneficie a todos los/as habitantes del país, es necesaria la participación política y social de toda la población, la libre expresión, la organización, la formación, más aún en contextos de amplia pobreza, marginación, desigualdad, exclusión, como ocurre en el Paraguay.

Es así que la participación activa de la población en el mejoramiento de sus comunidades, por medio de la organización y movilización social, se convierten en herramientas necesarias para el progreso social y económico de la población, tal como se desprende del relato de un dirigente campesino del distrito de Lima: «Supongamos que el campesinado tiene su tierra, hay reforma agraria, obreros con trabajo, productos campesinos con precio justo y mercado, no habrá quien salga a la calle, eso hay que entender, por necesidad que nos movilizamos y nos apeligramos, porque cuando nos movilizamos ya sabemos quién es nuestro contrario, especialmente estos bandidos que están acá, por eso digo que la FTC es negativo para el pueblo»¹⁵⁹.

159 Grupo focal 3.

Por lo general, la criminalización está precedida por un proceso de estigmatización: desacreditar con mensajes e informaciones difundidos por diversos medios, principalmente los medios masivos de comunicación, a los actores sociales que generan molestia. Se instalan versiones que carecen de veracidad, pero que se presentan como reales, para justificar la posterior criminalización, como se desprende de varios testimonios: «Más bien, lo que sentimos es el miedo, miedo porque los medios de comunicación instalan las cosas, y si sos luchador social ya te sentís amenazado de que en cualquier momento te vengan encima, acá es muy claro, no se persigue a los grupos armados, sino a los luchadores sociales (...), para ellos no es un problema la inseguridad y la delincuencia común, asaltos, eso no es problema, lo que hay que hacer callar es a los que protestan o reclaman»¹⁶⁰.

El proceso de estigmatización de actores sociales es amplio y por lo general expansivo, va alcanzando a organizaciones populares así como a personas, organizaciones e instituciones que se solidarizan y manifiestan a favor de las luchas sociales y los derechos humanos. Cualquiera que denuncie las acciones irregulares, los atropellos y/o violaciones de derechos por parte de las FTC, es susceptible de ser acusado como miembro o apoyo de una organización criminal: «Muchos nos critican a nosotros, sobre todo a la Pastoral Social (...) por nuestra prédica de siempre, de que nosotros somos afines al EPP. *Ou jey yma guare*, vuelven tiempos de antes, antes vos le criticabas a la gente, te decían “vos sos comunista”, y ahora te dicen “vos sos epepista”»¹⁶¹.

Esta estigmatización, ampliada incluso, es justificada como estrategia de debilitamiento del supuesto brazo político del grupo armado, que debe ser atacado para que la intervención militar sea eficaz, como expresa un campesino con relación a las expresiones de un asesor militar en la prensa: «A Carlos Liseras, militar retirado, le hicieron una entrevista, y él decía que iba fracasar la FTC porque no se ataca lo que hay que atacar, y que hay que atacar le preguntaron, y dijo que al brazo político hay que atacarle para que se acabe, los que critican y no están de acuerdo con el presupuesto de la FTC, los que están en contra, esos son su brazo político. Y eso sí que es más peligroso para nosotros, porque nos quieren hacer callar para que no digamos nada»¹⁶².

La estigmatización de las personas adquiere muchas formas, en algunos casos se estigmatiza por el lugar donde residen, en otros por las actividades que realizan, e incluso solo por el apellido que llevan. Una mujer de Santa Rosa del Aguaray, relata los señalamientos que reciben por venir de tal o cual asentamiento: «No tenemos seguridad por parte de la FTC, inseguridad tenemos, le llevan a nuestros compañeros para torturar. En nuestra comunidad, en nuestra zona somos perseguidos, *nde Táva gua, nde Agüerito gua* [vos sos de Táva, vos sos de Agüerito], nos estigmatizan»¹⁶³. Por su parte, un campesino de Lima señala los problemas que tenía tan solo por su apellido: «Si vos opinás, te amenazan de muerte o de cárcel,

160 Grupo focal 6.

161 Entrevista a referente de la Pastoral Social de Concepción, noviembre de 2020.

162 Grupo focal 1.

163 Ídem.

eso es la mafia política que se vino a instalar en la zona Norte (...), etiquetan a una persona que no tiene nada que ver, nos reprimen, destruyen nuestros apellidos, yo no puedo ir a sacar ni cédula, porque mi apellido es Cristaldo, y yo no tengo nada que ver»¹⁶⁴.

Como habíamos señalado anteriormente, la criminalización tiene como objetivo desarticular y eliminar a las organizaciones sociales, deslegitimar a sus dirigentes y desmovilizar a la población que reclama, denuncia, etc. De esta estrategia de intervención son conscientes muchos pobladores y dirigentes de estos departamentos. Uno de ellos menciona: «A los gobiernos de turno, a los políticos, no les gusta que la gente se organice, y siempre se esfuerzan en desarmar las organizaciones, atacando a sus miembros, inclusive apresan injustamente a compañeros que se ponen al frente para luchar por sus derechos y por la justicia de cada uno. La vez pasada, dos compañeros de lucha, que habían formado una comisión, de un asentamiento sin tierra, Colonia Yvype, distrito de Lima, les apresaron injustamente, solo por pedir un pedazo de tierra»¹⁶⁵.

Para muchos pobladores, el objetivo real de la FTC no es capturar al EPP u otros grupos armados, sino atacar y destruir a las organizaciones sociales, como señala un campesino de Lima: «La FTC se oficializa en la época de Cartes, porque ellos se preparan en contra de los pobres, especialmente en contra de las organizaciones. No hay que confundir con que ellos buscan a un grupo. Acá, el segundo departamento se caracteriza por la lucha (...); si analizamos, puede que no exista ese grupo que supuestamente buscan, lo que hay acá es que se está creando un aparato represor muy sólido, para perseguir gente pobre, campesino sin tierra, para perseguir a los luchadores sociales, acá es muy claro, quieren descabezar a los dirigentes». «Una vez que te organizas y querés hacer cosas, te ponen militar, policías y te acusan de criminal, de muchas cosas nos etiquetan en la justicia»¹⁶⁶, suma al relato un joven de la misma comunidad. La idea que sobrevuela permanentemente es que la FTC fue instalada para controlar el descontento social que surge por la falta de respuestas a las demandas sociales.

La estigmatización y criminalización señaladas, van acompañadas de un proceso de vigilancia permanente hacia la población, con el argumento de buscar a los miembros de los grupos armados. La vigilancia o espionaje se realiza de muchas maneras, utilizando tecnologías digitales avanzadas, o recurriendo a los informantes dentro de la población, a quienes se ofrece favores o recompensas. Una mujer de Santa Rosa, sostiene: «Lo que está queriendo decir es que hay que cambiar el método, la dictadura, imponer el *pyragüe* [informante] en cada lugar para perseguir a la gente»¹⁶⁷. Un señor de Arroyito, sostiene: «Ellos saben todo de nosotros, tienen una radiografía milimétricamente calculada. A través de esto nos siguen, antes con el celular chico no detectaban, pero con este sí, y pillás que te escuchan porque la llamada tiene un ruido, y desde ahí graban todo lo que deci-

164 Grupo focal 3.

165 Entrevista a dirigente campesino de San Pedro, noviembre de 2020.

166 Grupo focal 3.

167 Grupo focal 1.

mos. Saben todo de nosotros»¹⁶⁸. Algunos mencionan que esto es muy parecido a lo que sucedía en tiempos del dictador Stroessner.

Otro poblador de Lima, recuerda: «El año pasado, en octubre, tuvimos un *aty* [reunión] en el predio de la Municipalidad de Santa Rosa, entre 60, 70 personas. Y enseguida ya vinieron cuatro camionetas y querían saber qué lo que era, y se bajaron con armas largas y se acercaron, parece que el comandante, no sé qué cargo, no manejo, pero se acercó a preguntar sobre qué temas íbamos a tratar en el *aty*. (...) El comandante les dijo que macanada lo que estaban haciendo. Y eso es persecución, amedrentamiento, no hay libertad de reunión y de expresión»¹⁶⁹.

Incluso, en algunos casos, se mencionó que miembros de la FTC intentaban crear comités en sustitución de las organizaciones de base, para obtener ciertos beneficios, como diferentes proyectos. Un joven de Arroyito relata: «En un momento generaron crisis en la organización, en el Núcleo 6 crearon comités y dijeron que iban a hacer reconocer en el Municipio, Gobernación, Indert, DEAg, para ejecutar proyectos»¹⁷⁰.

En el caso que una persona sea detenida, imputada y/o encarcelada, los daños para esta y su familia se profundizan, pudiendo llegar a situaciones dramáticas, al no poder realizar sus tareas habituales: el trabajo y el cuidado familiar, por ejemplo. «Si quedás preso, gran gasto se tiene, un aniquilamiento económico. Te hacen desesperar. Para otros es la destrucción familiar, si te llevan preso, ese es el objetivo»¹⁷¹, analiza una pobladora sampedrana.

Medios de comunicación

Un aspecto complementario a los anteriores, que no pasa desapercibido para la población de estos territorios, es el rol que desempeñan los medios de comunicación, los grandes medios empresariales e incluso las redes sociales, que difunden y posicionan en la opinión pública ciertas informaciones respecto a la realidad de estos territorios y comunidades, según los intereses que tienen quienes publican. En particular, los medios de comunicación de mayor alcance, como los canales de televisión y los periódicos, colocan habitualmente versiones de los hechos sesgadas a favor de ciertos grupos de poder con intereses en la zona, como el de los estancieros, ganaderos, sojeros, quienes por lo general tienen vínculos económicos con los grupos empresariales propietarios de dichos medios.

Una pobladora de Santa Rosa, explica: «No se habla de la realidad que vivimos, los medios pasan información que le sirve a ellos, los medios están al servicio

168 Grupo focal 6.

169 Grupo focal 3.

170 Grupo focal 6.

171 Grupo focal 1.

de los grandes, no de los pobres. No tenemos medios de comunicación que respondan al campesinado y a la comunidad, (...) no hay sinceridad de los medios, todos dependen de intereses económicos»¹⁷². Un joven campesino de Guayaibí, comparte esta visión crítica: «Fácil para los medios grandes, *otrozá, okopi* [destrozan, critican], criminal, delincuentes, inseguridad, hablan de las consecuencias nomás, pero no hablan de la raíz de los problemas, se enfocan en las consecuencias y no en por qué llegamos a eso, sabemos que nuestro país es muy desigual en cuanto a distribución de la tierra, y otros recursos»¹⁷³.

Las versiones sesgadas y la desinformación difundidas por esos medios están asociadas a la defensa de intereses económicos y políticos, y a la defensa del modelo de sociedad vigente en estos departamentos y en el país. Tienen un sesgo ideológico conservador, por lo cual asocian a la organización social, los dirigentes y pobladores con supuestos proyectos radicales de izquierda, con apoyo de países extranjeros, de modo a desacreditarlos. Una pobladora, recuerda una experiencia de estudiantes que fueron a estudiar a otro país: «Los medios hacen propaganda grande, no sabemos con qué intención ahí salió que todos los que se iban a Venezuela era para formarse como guerrilleros, entonces eso nos dio miedo, porque no nos íbamos para estudiar, sino para ser guerrilleros, nos empezaron a perseguir. En ese tiempo se utilizó los medios para atacarnos. Nosotros no nos íbamos para estudiar agricultura, ni medicina, sino para ser guerrilleros, eso instalaban»¹⁷⁴.

Una experiencia similar se dio contra un asentamiento campesino, con una campaña comunicacional para desprestigiarles: «En el 2013 creo que fue, se inició una campaña absurda contra la escuela y el colegio de Táva Guaraní, y lo que decía ABC y las redes sociales, es que en la escuela se formaba guerrilleros del EPP, fue una persecución a la escuela, eso causa temor, una campaña con el objetivo de silenciarle a la gente (...). Llegaron dos o tres veces periodistas a Táva Guaraní, con drones que sobrevolaban la comunidad, por supuesto que los niños con mucho miedo (...) La acusación de que en los bosques del río Aguaray tenían su campamento los del EPP, esa campaña fue más por las redes sociales. Y bueno, el objetivo es que tengamos miedo, que nos callemos, que no opinemos sobre lo que sucede en nuestras comunidades»¹⁷⁵.

Estas intervenciones de los medios de comunicación además de generar miedo y censura en la población, favorece abiertamente la posterior criminalización de la que pueden ser víctimas, legitimando las intervenciones arbitrarias e injustas de los aparatos represivos, entre ellos, muchas ejecutadas por la FTC, como se ha señalado.

Con la pandemia de covid-19, han aflorado muchos problemas de comunicación y desinformación, debido a la falta de claridad en las informaciones, el miedo propagado y una especie de sicosis generada en la población, lo cual sumó

172 Ídem.

173 Grupo focal 2.

174 Grupo focal 1.

175 Ídem.

al aislamiento, el silencio y la desmovilización de las comunidades. «La desinformación era muy grande. [A] mi mamá, que ya es grande, le agarró depresión, le afectó mucho. La desinformación le enfermó a mucha gente»¹⁷⁶, cuenta una pobladora de Yby Yaú. En el mismo sentido, se expresa un campesino de Lima: «No sabemos qué va pasar, y es complicado si no sabemos bien (...) una persona que tiene diabetes, una vecina, le mató la enfermedad. No es la enfermedad en sí, sino la preocupación, ella se desesperó por la mala información, y eso genera más enfermedades psicológicas y emocionales, en todos los sentidos. Y ella escuchaba en la radio y por otros medios que las personas de avanzada edad y con diabetes... y la señora tenía pues diabetes, y eso le preocupaba más (...) en menos de 24 horas ya nos dejó, la preocupación lo que le mató»¹⁷⁷.

Algunos criticaron el tratamiento selectivo de los medios, dando todo el énfasis a la covid-19 y omitiendo otros problemas graves que afectan a la población. Un poblador de Guayaibí lo expresa en estos términos: «No le culpamos a la gente por el miedo, porque la mayoría por los medios, televisión y radio escuchan eso. A lo mejor, si hablamos cómo nos enferma la fumigación y los medios viralizaran, como el coronavirus, por lo menos se iba a parar todos los sojales. Pero son selectivos»¹⁷⁸.

La FTC como negocio

La presencia desde 2013 de la FTC ha generado diferentes dinámicas, algunas de ellas en principio insospechadas. Tal sería el caso de la generación de diferentes ingresos económicos para distintos actores, en primer lugar para los policías y militares de la FTC, aunque no solo para ellos. La existencia de la FTC representa un presupuesto público adicional tanto para las FFAA como para la Policía Nacional, como se ha detallado en el capítulo anterior. Esto beneficia tanto a quienes reciben las remuneraciones personales como a las empresas proveedoras de diferentes rubros, como alimentos, combustibles y lubricantes, armamentos, medios de transporte, vestimenta, etc.

En cuanto a las remuneraciones del personal asignado a la FTC, las mismas incorporan una remuneración complementaria o bonificación por servicios especiales, establecida en el artículo 2 de la Ley N° 5349/14 «Que establece beneficios al Personal Policial y Militar asignado a operaciones conjuntas establecidas en virtud de la Ley N° 1337/99 de Defensa Nacional y de Seguridad Interna y su modificatoria Ley N° 5036/13». Dicha bonificación corresponde a todo el personal militar y policial asignado a la FTC, y está constituido por el 50 % de su sueldo básico mensual, monto adicional al salario y otros bene-

176 Grupo focal 5.

177 Grupo focal 3.

178 Grupo focal 2.

ficios habituales, como la Unidad Básica Alimentaria, bonificación familiar, exposición al peligro, etc.

Cuando hablamos de ejecución de presupuesto público en Paraguay, entramos en un tema altamente complejo, por los altos niveles de corrupción existentes y los frágiles mecanismos de control disponibles. Como se ha señalado, no existe una información pública completa y detallada sobre los montos destinados a la FTC en estos años, solo hay estimaciones con base en datos parciales, lo cual incrementa la desconfianza ciudadana. Una mujer sampedrana, señala: «A lo mejor sirve para un grupo de personas para que se enriquezcan, porque sabemos bien quiénes administran la plata que se desembolsa para que ellos persigan a la gente»¹⁷⁹.

Otros critican la bonificación adicional que perciben los miembros de la FTC, es como un estímulo para que esa fuerza sea permanente y no transitoria, como en principio se creía: «Si uno es policía o militar jura vencer o morir, para resguardar a la sociedad y dar seguridad. Yo no necesito que se me dé un sobresueldo para hacer eso, si se me paga más que eso uno ya se convierte en mercenario, y eso lo que está pasando ahora con nuestros militares, se convierten en mercenarios, inclusive son peligrosos porque nos pueden matar incluso para justificar supuestamente su trabajo en la zona. Y se les encubre, muchos medios los encubren»¹⁸⁰.

Los ingresos que obtienen miembros de la FTC no solo provienen del presupuesto estatal, sino que existen múltiples denuncias sobre pagos que los mismos exigen a la población, aduciendo diversos motivos; también existen versiones de que cobran a los propietarios de estancias y otros establecimientos para garantizarles seguridad. Varios pobladores y pobladoras mencionan ese tipo de prácticas: «Ellos salen para coimear, no para dar seguridad, hay que decir eso, la policía sale para coimear grande también (...). En Arroyito, los militares se colocaron al lado de un sojal, y ellos hacen guardia ahí»¹⁸¹. «Ellos, en el callejón piden coima a los vecinos. A uno que tiene una estancia pequeña y tiene un revolver registrado (...) le pidieron 20 millones de coima»¹⁸². «Si te vas ahora a Santa Rosa y no tenés habilitación, por lo menos un 20 mil te sacan ida y vuelta, y más hacia allá es 50 mil. (...) Acá el pobre que tiene un poco de plata ya se le persigue, se le busca, y no está bien este sistema. (...) Los privilegiados son del FTC, para nosotros nada. Y si te descuidás te llevan a la cárcel, te imputan, esa es la mafia (...) es negocio para ellos»¹⁸³. «Si te vas solo en moto por una zona a las siete, 8 pm, “háke [cuidado] el EPP está ahí”, dicen, pero no hay nada si hace cuántos años que están ahí. Pero los militares te agarran y te dan paliza, si no tenés un 50 mil, si tu moto no tiene luz, ya no venís, te dan paliza y te acusan de ser logística del EPP (...), eso es lo que vivimos»¹⁸⁴.

179 Grupo focal 1.

180 Ídem.

181 Grupo focal 1.

182 Grupo focal 4.

183 Grupo focal 3.

184 Grupo focal 1.

Es aún más peligroso y oneroso cuando acusan a una persona, sin pruebas suficientes o veraces, de ser apoyo logístico del grupo armado. En algunos casos, se dieron exigencias de importantes sumas de dinero para levantar la acusación realizada, como relata una campesina de Concepción: «Ellos le agarraron en su casa a mi tío y le pusieron pruebas para decir que era de la organización criminal, dijeron que encontraron una escopeta *kue* y fotografiaron eso, pero la FTC le puso el arma para sacar la fotografía. Pero le liberaron otra vez, porque prácticamente plata nomás querían, puro comercio es para ellos. Ahora le agarraron y *hendy* [situación grave] con él porque 18 años le pueden condenar si no paga lo que le piden, le pasaron como apoyo logístico. Y hace dos meses que está en el calabozo de Horqueta»¹⁸⁵. Se menciona también que, en una ocasión anterior, habían pedido 20 millones para liberar a unas personas detenidas.

Apoyo a los agronegocios

Otra de las funciones que viene cumpliendo la FTC es la de dar seguridad a los medianos y grandes establecimientos de la zona Norte, quienes vienen incrementando sus actividades en la zona desde hace varios años, buscando ampliar sus negocios y la frontera del agronegocio en estos departamentos. Esta funcionalidad de la militarización con el extractivismo en expansión, viene siendo alertada desde hace varios años por diferentes referentes, entre ellos el investigador Hugo Pereira, quien en diferentes trabajos ha manifestado ese vínculo: «El marco de referencia para entender lo que pasa en el Norte del Paraguay no es la guerra de guerrillas, sino el extractivismo, cuyas consecuencias, en el Norte paraguayo, son las mismas que las generadas en los territorios latinoamericanos en los que se desarrollan actividades expansivas y excluyentes, cuya estrategia represiva consiste en convertir en delincuentes a las víctimas»¹⁸⁶.

En la práctica, la protección que puede dar la FTC se orienta en esa dirección, no a favor de comunidades campesinas e indígenas y otros sectores vulnerables. Los testimonios recabados, en general, acompañan esta línea de análisis. Una mujer de Guayaibí, sostiene: «Los militares están cubriendo las fumigaciones, para eso se les está utilizando, en vez de que nos protejan. Cada día es más desafiante en el campo, porque por culpa de los grandes productores se está deforestando masivamente nuestro país»¹⁸⁷. Un joven de Lima, manifiesta: «Muchas cosas malas hicieron en nuestras casas, protegen a los extranjeros, hacen guardia en sus casas [menciona el caso de la estancia de Mary Llorens] (...), no es su trabajo resguardar la estancia, el sojal, atajar a los inocentes en las calles y maltratar a los campesinos, a los obreros. Ni a la pesca ya no podemos ir (...). Tienen que

185 Grupo focal 4.

186 Pereira (2016), p. 1.

187 Grupo focal 2.

garantizar sus cosas, su tierra, muchas cosas garantizan, para la ganadería, para eso están la FTC, no para buscar supuestamente a 10, 12 arrieros en el bosque»¹⁸⁸.

La militarización, como se ha mencionado, viene acompañada de procesos de estigmatización y criminalización hacia las organizaciones campesinas que resisten en el territorio a la expansión de los agronegocios y la presión para abandonar sus tierras. En Horqueta, esto se vio venir cuando se creó la FTC en 2013, y los hechos fueron corroborando esa presunción, según el relato de un joven campesino organizado de dicha zona: «Se instala la militarización para reducir la organización que defiende las comunidades campesinas, comunidades indígenas, ellos entraron para que se expanda el monocultivo. (...) Las organizaciones están en contra de la deforestación, denuncian los impactos ambientales que generan las grandes empresas ganaderas, el modelo agroexportador. Y ese análisis se hizo cuando comenzó la FTC (...). En la zona Alfonso Kue, hay una estancia donde explotó una bomba, y se instaló la FTC, y ahora hay 700 o 1.000 hectáreas de mecanización, a un año que explotó la bomba, protegida por la FTC. O sea, para operar esa maquinaria, para hacer el desmonte, la mecanización, la FTC está»¹⁸⁹.

A las personas que se oponen a la expansión de los agronegocios y sus impactos ambientales, se los vincula sin ninguna prueba al EPP, de modo a desacreditarlos y acallar sus críticas, y este falso discurso suele tener incluso apoyo de los medios de comunicación. Un joven concepcionero, explica: «Vienen a defender otros intereses y reducir la comunidad y la población campesina, porque si te vas a denunciar estos hechos, la deforestación y otras cosas, dicen que sos logística de ese grupo, porque hablás el mismo lenguaje. ¿Y quién no va querer a su comunidad y defender y denunciar los hechos de deforestación?»¹⁹⁰. «No vienen a dar seguridad a la comunidad, sino para atacar a los dirigentes, atacan por todos los medios, desde la FTC, desde la prensa»¹⁹¹, se queja una campesina, miembro de una organización de San Pedro.

Al contrario del apoyo que reciben los ganaderos y productores empresariales, los campesinos y campesinas se sienten abandonados por el Estado, y atacados por parte de la sociedad y los medios de comunicación, de supuestamente no tener voluntad para trabajar y progresar. Sin embargo, las condiciones para el desarrollo de las comunidades campesinas son totalmente adversas, según los testimonios recabados. Un joven de Horqueta, manifiesta: «El calificativo que se le da al campesinado es que es haragán y que no quiere trabajar, pero no se habla de que no se le da oportunidad para que demuestre lo contrario; o sea, ¿qué hace el Gobierno en cuanto a asistencia para que se pueda contrarrestar eso que se dice?; sabemos que es mentira, vemos que el campesinado produce de forma impresionante»¹⁹².

188 Grupo focal 3.

189 Grupo focal 4.

190 Ídem.

191 Grupo focal 1.

192 Grupo focal 4.

Otro agricultor de la misma zona, observa que este abandono al campesinado no sería casual y tendría la intención de forzar a la migración hacia zonas urbanas, de modo a liberar el territorio rural para los agronegocios: «No hay luego plan ni presupuesto por año para que se reactive la agricultura; a lo mejor, la intención puede ser que disminuya la agricultura y el campesinado, porque a lo mejor somos estorbo. Nos van empujando hacia las ciudades para dejar libre el camino para la instalación del agronegocio, porque acá en el Norte nomás que ya estamos fuerte en cantidad de pequeños productores; en el Sur, anteriormente, estaban los productores, pero ahora está disminuyendo, son expulsados por el veneno, se ven obligados a vender sus tierras y abandonar por problemas de salud, por la invasión de plagas con resistencia que ya no le permite al pequeño productor producir, por la fumigación de los sojales [por parte] de los empresarios»¹⁹³.

Seguridad o inseguridad

La justificación para la creación de la FTC fue devolver la seguridad a la zona Norte, frente al crecimiento del accionar de grupos irregulares. En más de siete años de vigencia, la visión predominante en las comunidades campesinas es que, contrariamente, la inseguridad y los hechos delictivos se incrementaron, hay horarios en los que no se puede circular libremente, las llamadas y denuncias de los pobladores son desestimadas por las fuerzas públicas.

Sin embargo, existen opiniones contrarias a esa visión, principalmente de los actores empresariales y de sectores cercanos al Gobierno. Un alto funcionario del MSPyBS en la zona, manifiesta: «La presencia de las fuerzas militares y policiales también ha provocado que la banda terrorista autodenominada EPP se haya replegado y ya no opere en zonas urbanas. Los ataques son cada vez más escasos debido al efecto disuasivo y persuasivo (...) la ciudadanía se encuentra en un ambiente de mayor tranquilidad que favorece el desarrollo laboral y social de las diferentes comunidades del Norte»¹⁹⁴.

Desde la visión de la población campesina de distintas comunidades en ambos departamentos, las cosas son distintas: «Lo que se ve es que mucha plata se destinó a la militarización. Y si hablamos de la seguridad, empeoró la inseguridad, aumentaron los delitos comunes, no es que porque se militarizó disminuyó los delitos comunes, sino al contrario (...); en estos siete años vemos que hay mucha inversión, pero pocos cambios, está empeorando en cuanto a seguridad. Si hablamos de seguridad, es amplio, y en todos los aspectos no hay seguridad»¹⁹⁵, afirma una pobladora de Horqueta. En San Pedro, las opiniones son similares, un campesino de Santa Rosa del Aguaray, sostiene: «La inseguridad creció, en la

¹⁹³ Ídem.

¹⁹⁴ Entrevista al director de la Segunda Región Sanitaria de San Pedro, noviembre de 2020.

¹⁹⁵ Grupo focal 4.

noche está prohibido salir, si uno llama por cualquier caso de violencia, o lo que sea, ellos no asisten»¹⁹⁶. Por su parte, un joven de Lima, expone: «Ningún tipo de seguridad nos dan a nosotros, prestan servicio a los ricos, están en sus manos, para los pobres no hay garantía, defensa, protección»¹⁹⁷.

Con relación al narcotráfico, las acciones violentas, los asesinatos por encargo, etc., se han incrementado notablemente, debido a las fuertes disputas por el control del territorio y del negocio entre diferentes grupos, con fuerte presencia de organizaciones brasileñas. «En mi zona hay problemas, si hablamos de inseguridad, nada no hacen, sigue la inseguridad, ola de asaltos, delincuentes (...). La inseguridad a nivel de Yby Yaú y de Amambay, la matanza es al día y ellos nada no hacen»¹⁹⁸.

Algunos destacan que, para lograr una verdadera seguridad, la estrategia de militarización y represión no es la correcta, sino que debe ser, principalmente, la lucha contra la pobreza, por generar oportunidades laborales, productivas, educativas, facilitar el acceso a bienes como la tierra y la vivienda, y servicios como la salud, el transporte y la comunicación. Una mujer del segundo departamento, explica: «El problema es a nivel nacional, el problema fundamental en el país es la pobreza, eso hay que combatir para que haya seguridad en el país, no se combate con armas y persecución, eso es la equivocación fundamental de los gobiernos (...), en vez de invertir ese dinero en otras cosas, para combatir las irregularidades en nuestro país, porque muchos errores se pueden cometer como humanos porque se vive en la desesperación, por la necesidad, porque muchas veces encima de la conciencia está la necesidad»¹⁹⁹.

En el largo periodo de presencia de la FTC en estos departamentos, los resultados han sido decepcionantes, por todos los recursos invertidos, más la inseguridad y los problemas sociales que se han agravado. Varias personas se han manifestado a favor del retiro de la FTC de estos territorios, en la mayor brevedad posible. «Se tienen que ir de acá, porque no les sirven a los pobres, sí les sirven a los ganaderos, a los terratenientes, ellos mismos instalan destacamentos para cuidar los intereses de los ricos, y esa plata que ellos se roban, nosotros pagamos en impuestos, por eso que tarde o temprano tenemos que ver la forma de organizarnos y echarles de la zona Norte», plantea con cierta indignación un campesino en Lima²⁰⁰.

196 Grupo focal 1.

197 Grupo focal 3.

198 Grupo focal 4.

199 Grupo focal 1.

200 Grupo focal 3.

CONCLUSIONES

A partir de toda la información analizada y expuesta en este trabajo, se concluye que el territorio y la población de los departamentos de Concepción y San Pedro (al que también se debe agregar Amambay), están sufriendo un proceso de transformación profunda, a partir de la extensión y profundización de los rasgos extractivos, mafiosos y oligárquicos, que caracterizan al modelo de sociedad más amplio instalado en el Paraguay. El modelo agroexportador de la soja, el ganado, los eucaliptos, así como los negocios ilegales, entre ellos el narcotráfico, van ganando por medio de la militarización de la vida social, la criminalización y estigmatización social, el manejo clientelar de las instituciones públicas, además del abandono del Estado en varios aspectos, estos territorios, históricamente habitados y defendidos por una importante cantidad de población, comunidades, asentamientos y organizaciones campesinas.

El plan estratégico de los sectores dominantes es contar con un territorio adecuado para la realización de dichos negocios legales e ilegales, sin la presencia de poblaciones y organizaciones que puedan obstaculizarlos o amenazarlos. En este sentido, la presencia de forma permanente de la FTC cumple un rol fundamental para el avance de dicho plan, permitiendo el control de la población, la fragmentación y progresiva disolución de las organizaciones y comunidades campesinas que son disfuncionales a dicho proyecto.

Por ello, el presupuesto de la FTC ha ido en aumento y ha sostenido por más de siete años el estado de sitio en la región, contando desde 2018 con un programa presupuestario específico tanto en el Ministerio de Defensa Nacional como en el Ministerio del Interior. Sin embargo, sigue siendo una tarea difícil estimar todo el presupuesto destinado a la FTC por la falta de información pública disponible, en especial sobre la cantidad de efectivos militares y policiales destinados a este fin. El presupuesto total estimado de la FTC, para el periodo que va de 2013 a 2020, fue de US\$ 128 millones, correspondiendo US\$ 93 millones a las FFAA y US\$ 35 millones a la Policía Nacional. El promedio del presupuesto de los tres últimos años fue de US\$ 25 millones, un monto significativo que ya supera a entidades públicas claves como el Indert.

Estos datos demuestran que el Estado está presente en la zona con una fuerte política de seguridad, en términos de militarización y control de la población. Sin embargo, el Estado también tiene presencia en otras dimensiones a través de políticas sectoriales, las cuales han sido fuertemente criticadas por los grupos de personas consultadas. En el periodo que abarca este estudio se ha visto un incremento del presupuesto destinado a áreas como salud, educación y a los gobiernos locales, y en menor medida para la producción y el empleo. Una gran parte del

incremento de presupuesto se explica en el acelerado endeudamiento estatal, que no ha tenido freno desde 2013 a la actualidad, a lo que se han sumado los fondos del Fonacide destinados a salud, educación y gobiernos locales.

Sin embargo, a pesar de los recursos asignados a la región, los sistemas de salud y educación se encuentran en una situación crítica. Infraestructuras insuficientes e inadecuadas; escasez de profesionales e insumos, para el caso de salud, así como múltiples precariedades en el área educativa, más aún con la modalidad de educación a distancia provocada por la pandemia, marcan las vivencias cotidianas de las comunidades del Norte, que ven seriamente vulnerados sus derechos a una salud y educación de calidad como establece la Constitución Nacional. Los problemas de aprendizaje, la alta deserción escolar y los múltiples problemas de salud con tratamientos deficientes, son los resultados de políticas inadecuadas, mal diseñadas y gestionadas. La situación de pandemia por covid-19 y las restricciones impuestas por la política de aislamiento, han agravado los problemas en los ámbitos educativo, de salud y laboral, sin mayor respuesta por parte del Estado.

En materia productiva, la situación de las comunidades campesinas es, en general, crítica, en una situación que se prolonga desde hace varios años, en gran medida resultado de la mala gestión del MAG y el Indert. Por parte del ente responsable de la política de acceso a la tierra, el mismo prácticamente ya no ha tenido una política de distribución de tierras para las familias campesinas, en los últimos años; y peor aún, su presupuesto se reduce año tras año, pese a la gran demanda de tierras existente en el campesinado, que resulta en una fragmentación progresiva de los lotes familiares. El MAG es fuertemente criticado por sus poco útiles programas y proyectos, descoordinados unos de otros, con un importante sesgo asistencialista y sin una visión integral de reactivación de la agricultura campesina, tratando equivocadamente a las fincas campesinas como si fueran unidades empresariales, donde predomina el factor capital por sobre el factor trabajo.

Tampoco se ha dado una generación importante de empleos por fuera de la actividad agrícola. Por tanto, sin desarrollo ni oportunidades, se ve un crecimiento de las actividades ilegales, empobrecimiento, desarraigo y migración de la población. En cuanto a las gobernaciones y los municipios, los mismos han recibido importantes y crecientes recursos en el periodo de análisis, como transferencias del Ministerio de Hacienda, los royalties y fondos del Fonacide. Sin embargo, a pesar de que los mismos deben apuntalar las áreas de educación, salud y producción agrícola, para los campesinos y campesinas de la zona su presencia es mínima, casi imperceptible, lo que hace suponer que existen altos niveles de corrupción y clientelismo en su manejo y destino.

Un mal endémico y común a todas las instituciones y políticas públicas, es la mencionada corrupción en la administración de los recursos y los criterios clientelares y prebendarios en su aplicación. Esto afecta a los tres poderes del Estado y a los gobiernos en sus niveles nacional, departamental y municipal. El aumento de presupuesto observado en el periodo no tiene mayor impacto, por el mal manejo

de dichos recursos, que se orientan más bien a aceitar una estructura electoral de proveedores, clientes, empleados y votantes.

Frente a esta presencia deficiente y sesgada del Estado, gran parte de la población desarrolla diversas estrategias de sobrevivencia y resistencia, para poder permanecer en estos territorios. El déficit de los sistemas públicos, en gran medida, es cubierto con dinero de las familias, que destinan gran parte de sus pequeños recursos a gastos de salud y educación, así como para la producción. Algunos venden animales, otros se endeudan para poder cubrir las emergencias, como medicamentos o dispositivos digitales para la educación a distancia. Otra estrategia muy extendida son las iniciativas colectivas de solidaridad y ayuda mutua, como las polladas, rifas, actividades de recaudación, para apoyar a personas en delicada situación económica y con problemas de salud. Las redes de reciprocidad siguen vigentes en las comunidades campesinas. Finalmente, está la estrategia de lucha colectiva, a partir de la concienciación de la población y la organización, mediante la cual emprenden acciones conjuntas de demanda y presión hacia las autoridades y los entes responsables, buscando respuestas que en algunos casos llegan, pero en la mayoría siguen siendo solo promesas no realizadas. No obstante, hay conciencia en un sector importante de la población de que solo con la organización y movilización social existen posibilidades reales de obtener conquistas, mejorar sus condiciones de vida y lograr permanecer en estos codiciados territorios.

Volviendo al análisis del desempeño de la FTC en la región durante más de siete años, el mismo significa una situación de estado de sitio permanente para la población, a partir de su creación inconstitucional en 2013, situación que muchos asemejan a los tiempos de la dictadura stronista, por las restricciones y amenazas que acechan a la población. Los resultados de la FTC en este periodo han sido más bien pobres, dado que los grupos armados a los que dice combatir, siguen operando con mucha fuerza en la actualidad, a través de los negocios ilegales, el tráfico de todo tipo, secuestros, etc. Al mismo tiempo, se han dado innumerables abusos y arbitrariedades hacia la población que nada tiene que ver con dichos grupos, verificándose allanamientos y detenciones sin orden judicial, hostigamiento y cobros irregulares a la población, llegando al punto de asesinar a personas inocentes. Sin embargo, según testimonios recabados, en los últimos tiempos hubo un cambio en la forma de relacionamiento de los miembros de la FTC con la población, reduciendo en parte la prepotencia en su actuación, dando paso a intentos de acercamiento por medio de ciertos servicios o apoyos, de modo a ganarse la confianza de los habitantes, con el objetivo de obtener información y mayor apoyo de la comunidad. No obstante, hay un fuerte cuestionamiento social a la existencia misma de la FTC, y la mayor utilidad que tendría la utilización de su presupuesto en mejorar las condiciones de vida y trabajo de la población.

Un efecto directo de la actuación de la FTC ha sido la instalación de la sensación de miedo en la población, producto de los atropellos y las arbitrariedades cometidas en su accionar. A esto se suma la posibilidad de ser acusado de apoyar o pertenecer a algún grupo ilegal, incluso sin que existan pruebas, pues tampoco

existen garantías por los niveles de corrupción en el ámbito judicial. Todo esto desemboca en el silencio y la desmovilización de la población afectada, por la posibilidad cierta de sufrir represalias. Esto está directamente vinculado a la política de criminalización y estigmatización social vigente en el país, y en esta región en particular, impulsada por los grupos de poder para debilitar y destruir a las organizaciones sociales, incluidos los y las dirigentes, quienes representan una amenaza para las actividades extractivas y los negocios ilegales en los territorios. Es probable que el objetivo de fondo de la FTC sea desarticular a las organizaciones y comunidades campesinas para la expansión del modelo de los agronegocios y de la mafia, en territorios históricamente defendidos por fuerzas campesinas consientes y bien articuladas. En este proceso, los medios masivos de comunicación han sido funcionales a dicho plan, sumando principalmente una línea discursiva que apoya la criminalización y la estigmatización de la población campesina, y justifica la presencia de la FTC en el territorio.

La FTC también representa un negocio o fuente de ingresos para varios grupos. Por un lado, su presupuesto beneficia a miembros de las FFAA y la Policía Nacional, con recursos y beneficios adicionales a los ordinarios. Así también, significan ingresos importantes para los proveedores de alimentos, insumos, armamentos y municiones, vestimenta y calzados, vehículos y combustible para el funcionamiento de esta fuerza. Igualmente, la presencia en territorio genera otras formas de obtención de ingresos, como cuando se exige dinero a la población para no molestarla, o a cambio de protección para estancias, grandes propiedades o empresas. Estos últimos son quienes se ven beneficiados de alguna manera y ejercen diversas formas de presión para la permanencia de la FTC en estos departamentos.

Para la mayoría de la población, la inseguridad ha aumentado en los últimos años, así como los negocios ilegales y las actividades extractivas, por tanto, la permanencia de la FTC no se justifica. Es necesario un cambio de estrategia del Estado en estos departamentos, redireccionando los recursos hacia el desarrollo social y económico de la población, invirtiendo en salud, educación, viviendas, tierras y reactivación productiva de la economía campesina, combatiendo la corrupción y el manejo arbitrario de los recursos públicos. Pero nada de esto será resultado de la acción voluntaria de quienes dirigen el Estado y manejan sus recursos, sino que, indefectiblemente, solo podrá ser realidad a partir de la creciente concientización, organización, movilización y acciones colectivas de los campesinos y campesinas que resisten en estos territorios, ejerciendo la presión indispensable para que puedan darse esos cambios. Ya lo han hecho en el pasado y, sin dudas, lo pueden volver a hacer en el presente y en el futuro cercano.

Bibliografía

- Martens, Juan (coord.) (2020). *Desafíos al desarrollo en contexto de grupos armados*. INECIP, UNP, Asunción.
- Martens, Juan; Orrego, Roque (coordinadores) (2019). *Topáke violencia nóртеpe*. INECIP, Asunción.
- Molinier, Lila (2017). *El derecho a la salud y el gasto público. Los recursos del Fonacide*. Serpaj Py, Asunción.
- Molinier, Lila (2016). *El derecho a la educación y el gasto público en Paraguay*. Serpaj Py, Asunción.
- Pereira, Hugo (2013). *¿Qué se juega en el departamento de Concepción?* Serpaj Py, Asunción.
- Pereira, Hugo; Irala, Abel (2016). «Violencia armada y avance de la soja en el Norte del Paraguay». *Revista Conflicto Social*, Año 9, N° 16, Buenos Aires.
- Riquelme, Quintín; Vera, Elsy. *Efectos de la militarización en la zona Norte*. Serpaj Py, Asunción.
- Riquelme, Quintín (2015). *Sistematización de las experiencias de las organizaciones campesinas de Concepción*. Serpaj Py, Asunción.
- Rojas, Luis (2014 a). *La economía durante el stronismo*. El Lector, Asunción.
- Rojas, Luis (2014 b). *La metamorfosis del Paraguay*. Base-Is, FRL, Asunción.
- Serpaj Py (2018). *Democracia militarizada*. Serpaj Py, Asunción.

