



Grant agreement No. EIE/05/212/SI2.420249-

Intelligent Energy – Europe (IEE) COOPENER
Type 1 Actions

Acrónimo CRECER CON ENERGIA

Título Vinculando microempresas y actividades generadoras de ingresos con servicios energéticos para la población en condiciones de pobreza del Chaco Sudamericano.

D2 Revisión de las políticas públicas relacionadas con energización rural, desarrollo social y económico rural y reducción de la pobreza en el chaco paraguay

WP2: Estableciendo en rol de la energía en las Estrategias Nacionales para la Reducción de la Pobreza a través de vínculos multi-sectoriales.

Fecha de Entrega 25 / 09 / 2006

Nombre y organización del responsable de este producto:

Wolfgang Lutz / AES

Fecha de iniciación del Proyecto 01 / 01 / 2006

Duración: 30 meses

Nombre y organización del coordinador:

Dr. Manuel Fuentes / IT Power



D2 Revisión de las políticas públicas relacionadas con energización rural, desarrollo social y económico rural y reducción de la pobreza en el chaco paraguayo

Revisión 0

Autores

Victorio Oxilia (ESENERG, Paraguay)
Wolfgang Lutz (AES, Países Bajos)
Samir Saberi (ESENERG, Paraguay)
Clara Vega (ESENERG, Paraguay)

<input checked="" type="checkbox"/>	PU	Público
<input type="checkbox"/>	PP	Restringido a otros participantes del proyecto (incluidos servicios de la EU)
<input type="checkbox"/>	RE	Restringido a un grupo especificado por el consorcio (incluidos servicios de la EU)
<input type="checkbox"/>	CO	Confidencial, solo para miembros del consorcio (incluidos servicios de los EU)

Disclaimer:

Vinculando microempresas y actividades generadoras de ingresos con servicios energéticos para la población en condiciones de pobreza del Chaco Sudamericano.-CRECER CON ENERGIA recibe fondos del programa Intelligent Energy Europe (IEE) COOPENER bajo el contrato EIE/05/212/SI2.420249.

El contenido de este documento solo compromete a su autor y no refleja necesariamente la opinión de las Comunidades Europeas. La Comisión Europea no es responsable de la utilización que se podrá dar a la información que figura en el mismo.

Prefacio:

CRECER CON ENERGIA es un proyecto financiado por el programa COOPENER de la Agencia *Intelligent Energy–Europe* (IEE) que vincula microempresas y actividades generadoras de ingresos con servicios energéticos para la población en condiciones de pobreza en una de las regiones más pobres de América Latina, la región Chaqueña en Paraguay y Bolivia. Para lograr este objetivo hay varias barreras que tienen que ser superadas y este proyecto se dirige a todas ellas. Se creará una plataforma de comunicación horizontal para estimular el diálogo entre todos los ministerios públicos de gobierno y las organizaciones involucradas en la electrificación rural y reducción de la pobreza. Se desarrollarán herramientas para capacitar al personal clave de los ministerios involucrados en la evaluación del impacto de servicios de energía en el desarrollo social y económico y se ayudará a tomadores de decisión a entender como los programas de energía pueden ser diseñados para satisfacer sus metas sectoriales.

El proyecto ayudará a desarrollar políticas energéticas coordinadas, con el fin de contribuir al cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio y Estrategias de Reducción de Pobreza. El proyecto buscará el fortalecimiento por medio de la difusión de conocimientos en temas como energía para el desarrollo rural, financiamiento rural y micro-emprendimientos rurales de los gobiernos regionales y nacionales con un vasto y ambicioso programa de capacitación.

Tabla de Contenidos

PREFACIO:	3
TABLA DE CONTENIDOS.....	4
LISTA DE ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS.....	5
RESUMEN EJECUTIVO	6
PRESENTACIÓN	19
INTRODUCCIÓN.....	20
PRIMERA PARTE: DESCRIPCIÓN DE LAS POLÍTICAS, DEL MARCO INSTITUCIONAL Y DE LOS ACTORES	24
1.1 POLÍTICAS DEL ESTADO Y DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y MARCO INSTITUCIONAL.....	24
1.1.1 El enfoque de la descentralización.....	24
1.1.2. Las principales políticas del gobierno central.....	26
1.1.3. Políticas en áreas más relevantes para la reducción de la pobreza en el Chaco paraguayo	37
1.1.3.1 El problema del agua en la región occidental.....	37
1.1.3.2 La reforma agraria, el desarrollo rural y de la tierra	39
1.1.3.3. Energía y electrificación rural	42
1.1.3.4. Financiamiento para el desarrollo productivo rural	47
1.1.3.5. La microempresa y el apoyo al sector productivo	48
1.1.3.6. Política de infraestructura vial.....	49
1.1.3.7. Los pueblos indígenas y la política del gobierno	50
1.1.3.8. La preservación de la biodiversidad en el chaco	51
1.1.4 La cooperación internacional	51
1.2 PRINCIPALES ACTORES, SUS MODALIDADES DE INTERVENCIÓN Y SUS INTERACCIONES.....	54
1.2.1. Organismos públicos nacionales.....	54
1.2.2. Organismos públicos regionales y locales	57
1.2.3. Organizaciones de la sociedad civil.....	57
1.2.4. Concesionarias de Electricidad.....	58
1.2.5. Comunidades y organización comunitaria en el medio rural	58
SEGUNDA PARTE: ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DEL ESTADO Y DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DEL MARCO INSTITUCIONAL, CON ÉNFASIS EN LAS MODALIDADES DE INTERVENCIÓN Y LAS INTERACCIONES DE LOS PRINCIPALES ACTORES	60
2.1 ENERGÍA: ELECTRIFICACIÓN RURAL Y BIOCOMBUSTIBLES	62
2.2. POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA	64
2.3. DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA VIAL Y DEL AGUA	65
2.4. FINANCIAMIENTO PARA LA PRODUCCIÓN RURAL	65
2.5. EL DESARROLLO AGRARIO	66
2.6. COOPERACIÓN INTERNACIONAL	66
2.7. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA INTERACCIÓN ENTRE LOS ACTORES	67
TERCERA PARTE. REFLEXIONES FINALES Y PROPUESTAS.....	69
BIBLIOGRAFÍA.....	74
ANEXO	77

Lista de acrónimos y abreviaturas

AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AFD	Agencia Financiera de Desarrollo
ANDE	Administración Nacional de Electricidad
BCP	Banco Central de Paraguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNF	Banco Nacional de Fomento
BNT	Banco Nacional de los Trabajadores
BNV	Banco Nacional de la Vivienda
CAH	Crédito Agrícola de Habilidadación
CONAMURI	Coordinación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas
CONAVI	Comisión Nacional de la Vivienda
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
DGEEC	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos
DRE	Dirección de Recursos Energéticos
ESSAP	Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay SA
ENPAB	Estrategia Nacional y Plan de Acción para la conservación de la Biodiversidad
FDC	Fondo de Desarrollo Campesino
FDI	Fondo de Desarrollo Industrial
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agropecuario
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNC	Federación Nacional Campesina
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones del BID
FONACYT	Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología
GEF	<i>Global Environment Facility</i>
GTZ	<i>Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>
IFIs	Instituciones Financieras Intermediarias
INCOOP	Instituto Nacional de Cooperativismo
INDERT	Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra
INDI	Instituto Paraguayo del Indígena
INTN	Instituto Nacional de Tecnología y Normalización y Metrología
IIRSA	Iniciativa para la Infraestructura Regional de América del Sur.
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
MCNOC	Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
MIC	Ministerio de Industria y Comercio
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MOPC	Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
ONAC	Organización Nacional Campesina
OIT	Organización Internacional para el Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
OLADE	Organización Latinoamericana de Energía
PEA	Población Económicamente Activa
PESE	Plan Estratégico del Sector Energético de la Republica del Paraguay
PCHs	Pequeñas centrales hidroeléctricas.
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODEEM	<i>Programa de Desenvolvimento Energético de Estados e Municípios, Brasil</i>
SAS	Secretaría de Acción Social
SEAM	Secretaría del Ambiente
SENASA	Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental
SIAF	Sistema de Administración Financiera
SIN	Sistema Interconectado Nacional
STP	Secretaría Técnica de Planificación
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VMME	Vice Ministerio de Minas y Energía

Resumen Ejecutivo

Introducción

El chaco paraguayo es parte del Gran Chaco Sudamericano y ocupa la mayor parte del territorio nacional¹. La región está caracterizada por una escasa población - en una buena parte, nacionalidades indígenas que viven generalmente en comunidades dispersas en el área rural y sub-urbana- y por una actividad económica poco expresiva y altamente concentrada en el área central de la región occidental del país (territorio situado en la margen derecha del río Paraguay). En la mayor parte de la región chaqueña, las dificultades, que se tienen en el ámbito nacional, relacionadas con la educación, el empleo, la salud, el acceso a la tierra, la falta de las infraestructuras físicas y la seguridad alimentaria son aún más graves que en el resto del país.

Unos de los problemas principales en el chaco paraguayo es la distribución desigual de la tierra, a pesar de que la reforma agraria que se implementa, a nivel nacional, desde hace más de siete décadas. Este problema no está restringido al chaco, sino a todo el país, y de manera general se agravó hasta inicios de los 90: en 1956 las grandes propiedades (más de 1.000 ha) cubrían el 36% del territorio; en 1991, esa superficie había aumentado a 44%. Esta situación se produjo no solamente por el sistema de privilegios del régimen stronista², sino también por demoras en la titulación de la propiedad y el comercio ilegal de los derechos de propiedad otorgados por medio de la reforma agraria. La población indígena es una de las más perjudicadas en lo atinente a la posesión de la tierra, resultado de un despojo histórico de sus tierras ancestrales que, en algunos casos, dejó prácticamente "cercadas" a comunidades enteras dentro de grandes latifundios.

La presencia de nacionalidades y comunidades indígenas es una particularidad importante que diferencia la región chaqueña del resto del país. Existen características de estas poblaciones que de no ser consideradas podrían complicar los trabajos de censos, programas y proyectos. Son ellas, por ejemplo: a) la alta movilidad de los indígenas, no sólo por ser nómadas, en su mayoría, sino también por el hecho de que algunas familias se mudan a las estancias en los meses de mayor trabajo; b) la estructura de las familias indígenas es más compleja que el modelo occidental de la familia nuclear (en la mayoría de los casos los indígenas conforman familias extensas); y c) la estructura social y los valores culturales de esas nacionalidades corresponden a los de una civilización tradicional, muy diferente a la occidental moderna.

El área conocida como chaco central es uno de las pocas áreas de singularidad en el chaco, pues en ella están asentadas varias colonias mennonitas que tienen un alto grado de desarrollo con base en la agroindustria y la industria láctea, con un modelo particular de cooperativismo. Estas colonias poseen servicios de asistencia a la población menos favorecida de la región.

Otro de los problemas más acuciantes de esa región es la falta de agua. En esta región se tienen dificultades para encontrar (o mantener) agua superficial y existen problemas de salinidad en una gran parte de los acuíferos subterráneos de poca profundidad. Aparte del uso de los pozos profundos, que se perforaron solamente en algunos pocos sitios, se usan como alternativas aljibes y se colecta agua directamente de ríos, arroyos y lagunas, o bien en los llamados tajamares. Sin embargo, especialistas advierten que la calidad del agua proveniente de estas fuentes es generalmente no apta para el consumo humano, sin un tratamiento previo.

Muchas de las comunidades en la región chaqueña no cuentan con el acceso a la energía eléctrica. Todos los departamentos chaqueños tienen las menores tasas de cobertura del servicio de

¹ Departamentos de Boquerón, Alto Paraguay y Presidente Hayes, en la margen derecha del río Paraguay y parte de algunos Departamentos de la región oriental del Paraguay, donde el más importante - en superficie involucrada - es el Departamento de Ñe'embucú.

² Régimen del Presidente Alfredo Stroessner, quien gobernó el Paraguay entre 1954 y 1989, un período de la historia política paraguaya marcado por un régimen personalista y autoritario de poder basado en la trilogía gobierno, fuerzas armadas y partido colorado (partido en el poder desde mediados del siglo XX hasta el presente).

electricidad, muy por debajo del promedio nacional³. Cabe destacar que los esfuerzos del gobierno nacional fueron, por lo general, en lo atinente al desarrollo de la infraestructura (considerando principalmente las comunicaciones viales, la energía eléctrica y la construcción de escuelas), muy pocos en esta zona. Tratamiento este diferente al que ha tenido en el pasado una buena parte de la región oriental⁴.

Primera Parte: Descripción de las políticas, del marco institucional y de los actores

Hacia una cooperación y coordinación de las políticas sociales

Las políticas del área social, a pesar de la existencia de una entidad dedicada exclusivamente a la planificación centralizada, han estado dispersas en diversas reparticiones y entidades públicas en el pasado. Cada uno de los organismos involucrados respondía a una política propia, que muchas veces no era explícita, tampoco muy clara.

En la actualidad, el gobierno central ha demostrado voluntad para superar esa dispersión institucional en lo referente a las políticas. Así, en el año 2003 creó, por medio del Decreto 401/2003, el Gabinete Social, colegiado de alto nivel presidido por el Presidente de la República. Este Gabinete está compuesto por los titulares de los siguientes ministerios o secretarías de Estado: Secretaría de Acción Social, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Agricultura y Ganadería. También están involucrados el Vicepresidente, el Ministro Secretario General y el Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia.

El Gabinete Social tiene las funciones principales de velar que los programas sociales tengan relación con la lucha contra la pobreza y que las organizaciones actúen de manera cooperativa y convergente. Define la agenda estrategia social y de lucha contra la pobreza y orienta la cooperación internacional en su jurisdicción.

Debe ser mencionado este empeño dirigido a una cooperación y coordinación entre los diferentes organismos del gobierno central que están relacionados con la inversión social. La creación de una instancia de alto nivel como esta es innovador. No se puede aún evaluar los resultados por la reciente creación, pero la información que manejamos es que se está trabajando en una política pública social.

La reforma agraria y el desarrollo rural e indígena

Existen varias áreas sociales críticas que se relacionan con el desarrollo rural (tierra, educación, salud, agua, indígenas etc.). Sin embargo, existen dos temas que consideramos no necesariamente como los prioritarios (pues todos lo son) sino tal vez como básicos para el desarrollo rural en el chaco paraguayo y que son muchas veces omitidos: la reforma agraria y los pueblos y nacionalidades indígenas.

En lo atinente a la distribución de la tierra, el país presenta números alarmante. Según un informe reciente (FIDA, 2004), el 65% de los productores rurales tiene sólo el 5% de las tierras, mientras que solo el 1% de los propietarios (los grandes propietarios) tiene el 67% de las tierras. Esto confirma que una de las problemáticas centrales del desarrollo rural en todo el país se relaciona con la distribución (y el uso) de la tierra.

En el contexto de la reforma agraria, en el año 2002, el Legislador sancionó el Estatuto Agrario de la República del Paraguay (Ley 1863/02 y modificaciones introducidas por la Ley 2002/02) y dos años más tarde se avanzó en el proceso de modificación institucional de este sector con la transformación

³ Según datos de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, la tasa de cobertura del área rural de los Departamentos chaqueños varía entre 28% y 62%, frente a 72%, que es el promedio nacional.

⁴ Uno de los principales ejes de acción de la política gubernamental, entre las décadas de 1960 y 1980, fue el desarrollo de la infraestructura en la banda central de la región oriental del Paraguay.

del Instituto de Bienestar Rural en el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), por medio de la Ley 2419/04. El grupo objetivo de las políticas del INDERT se centra en la población campesina en situación de pobreza, que vive en las colonias o asentamientos y la considerada sin tierra, como corresponde a su mandato establecido por la legislación⁵. Las políticas del INDERT se basan en:

- La promoción de la igualdad de oportunidades, equidad y justicia social en la distribución, tenencia y titulación de la tierra, y en el inicio del proceso de desarrollo autogestionario.
- El suministro de un lote de producción, en la extensión de incentivos para la generación de alimentos, y en la promoción de rubros de renta agro-industrializados y la capacitación técnica y organizativa.
- Promoción de la utilización de técnicas de planificación estratégica participativa, para todas las colonias como instrumento de gestión sea con créditos productivos reembolsables y no reembolsables con el fin de generar condiciones de consolidación organizativa, productiva, comercial y de gerenciamiento autogestionario.

El INDERT posee, según la Ley del Presupuesto del 2006, un importante presupuesto (del orden de 17 millones de Euros, con 81% destinado a gastos de capital) para llevar adelante sus políticas. Si bien existen actividades del INDERT en el chaco paraguayo, ellas no constituyen operaciones de gran alcance, a excepción de algunas acciones que se están llevando a cabo en Puerto Casado, municipio en el que recientemente se produjo una de las más polémicas expropiaciones de los últimos años. Sin embargo, la administración ha manifestado un marcado interés en llevar adelante acciones en comunidades chaqueñas. Un aspecto positivo es la muy buena disponibilidad para el trabajo coordinado con otras organizaciones públicas, como la ANDE, y con organizaciones de la sociedad civil.

Por su parte, los indígenas, después de varias décadas (en realidad, centenas de años) de una casi omisión, poseen un tipo de reconocimiento en el conjunto de las políticas públicas, aunque con muchas dificultades para su ejecución.

Según consta en el Art. 1 del Estatuto del Indígena (Ley 904/81 modificada parcialmente en 1996 y 2003), con la Ley se busca *"la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones, el mejoramiento de sus condiciones económicas, su efectiva participación en el proceso de desarrollo nacional y su acceso a un régimen jurídico que les garantice la propiedad de la tierra y otros recursos productivos en igualdad de derechos con los demás ciudadanos"*.

Por medio de este diploma legal se reconocen, entre otros derechos: la autodeterminación de los pueblos indígenas, el acceso a la tierra y el respeto a las formas tradicionales de organización. Como autoridad de aplicación del Estatuto del Indígena, se creó el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) como una entidad netamente pública.

En primera instancia, podría decirse que la legislación vigente en el Paraguay presenta un marco jurídico favorable para los pueblos indígenas. Sin embargo, la sola legislación no es suficiente para garantizar la protección de sus derechos y la ejecución de políticas. Debería estar acompañada de políticas y acciones estatales concretas. En realidad, según consta en la Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad (ENPAB) del Paraguay, la población indígena recibe un tratamiento contradictorio, puesto que si bien el Estado reconoce la mayor parte de sus derechos, éstos no pueden ser ejercidos por parte de esa población (República del Paraguay, Secretaría del Ambiente; 2003:8). Además, en el chaco paraguayo, según informes de la Organización Internacional del Trabajo, el tratamiento de los indígenas como mano de obra rural en algunas regiones a excepción de las colonias menonitas (donde existen programas sociales ejemplares)- constituye una violación de la legislación laboral y se encuentra en el límite de los padrones éticos.

⁵ La Ley 1863/02 fue modificada por la Ley 2002/02. Este Estatuto Agrario establece como principal en el sector: *"(...) la adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, al fortalecimiento, y a la incorporación armónica de la agricultura familiar campesina al Desarrollo Nacional, para contribuir a superar la pobreza rural y sus consecuencias, a través de una estrategia general que integre la productividad, sostenibilidad ambiental, participación y equidad distributiva."*

Políticas de infraestructuras físicas

El problema del agua en la región occidental

Uno de los actores más importantes en cuanto al suministro de agua es la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A." (ESSAP), empresa pública que es la única autorizada por la ley a prestar el servicio de distribución de agua potable y el alcantarillado sanitario en localidades con más de 10.000 habitantes. En localidades con menor población el organismo estatal responsable de la distribución del agua potable es el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), que depende del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS). Este Servicio realiza las inversiones con fondos públicos y transfiere la administración de los sistemas de agua a las organizaciones de usuarios denominadas Juntas de Saneamiento. Pulfer (2005) resalta, sin embargo, que *"Debido a las grandes necesidades, que existen en la materia, el SENASA no está en condiciones de satisfacerlas en su totalidad. Por eso intervienen también otras entidades para la construcción de sistemas de agua potable en zonas rurales, como por ejemplo las Gobernaciones departamentales, el MAG, la Fundación de la Primera Dama, el PNUD, UNICEF y ONGs internacionales, entre ellos Plan Internacional. En estos casos las inversiones son generalmente no reembolsables para los beneficiarios."*

En lo que respecta a la región occidental, la situación del agua es bastante crítica. El promedio nacional de unidades familiares rurales servidas con agua canalizada es del 22%; en los departamentos chaqueños los valores varían entre 3% y 20%. Este problema constituye uno de los "cuellos de botella" para el desarrollo del chaco central. Por ello, en la década de los 90 se iniciaron estudios para la solución de este problema, además de algunas medidas institucionales. Entre éstas se conformó una Comisión Acueducto que tuvo un buen impulso al inicio. Sin embargo, en los últimos años, debido a la inacción y a la falta de definición de esta iniciativa del gobierno central, los gobiernos departamentales - los gobiernos de Boquerón, Alto Paraguay y Presidente Hayes - crearon en 2004 la Corporación Agua para el Chaco (CACH). Los gobiernos departamentales afirman con énfasis que la falta de un progreso en el cumplimiento del mandato de la Acueducto para el Chaco creada en 1999 por Decreto presidencial (Nº 4639/99) fue el hecho que desencadenó la creación de esa corporación. Según las mismas gobernaciones la comisión *"... no dio pasos ciertos hacia una solución de combatir la escasez de agua en el Chaco..."*.

Un elemento notable de la iniciativa de los gobiernos intermediarios en relación al agua es que si bien fueron estos gobiernos los que tomaron la iniciativa para la creación de la corporación, ella cuenta con la participación de organizaciones no gubernamentales, usuarios, organizaciones indígenas y empresarios locales y está operando con presupuesto del gobierno departamental de Boquerón. Según las últimas informaciones que se poseen, la corporación se encuentra por lanzar el proceso de licitación para la concesión de esta obra pública a una empresa privada. De hecho es un caso bastante particular e inédito de asociación público-privada para una obra de servicio público.

La energización rural

Dentro del marco institucional vigente⁶ la Dirección de Recursos Energéticos (DRE) del Viceministerio de Minas y Energía (VMME) del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) y la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) tienen facultades explícitamente manifestadas para llevar adelante proyectos de desarrollo eléctrico en el medio rural. Es importante destacar que la DRE-VMME posee facultades de formular políticas y realizar estudios y proyectos de tipo demostrativo, pero la ANDE tiene por Ley 966/64 la exclusividad del abastecimiento público de electricidad, facultad esta que puede ser delegada *ad referéndum* del Congreso Nacional (existe solamente un caso de delegación en todo el país).

Con base en una entrevista con altos funcionarios del VMME, en lo referente a la energización en el Chaco y reducción de la pobreza se destaca que el gobierno busca el cumplimiento de los siguientes objetivos:

⁶ Véase la ley 966/64 que la Carta Orgánica de la ANDE

1. Estudiar y planificar una mayor diversificación con fuentes de energía autóctona. En este sentido, se considerarán otras fuentes de energía, como los hidrocarburos (exploración en materia de gas natural en el Chaco Paraguayo) y las fuentes alternativas de energía.
2. Impulsar un mayor compromiso de todos los organismos relacionados con el sector energético para beneficio de toda la sociedad, en especial la más carente a través del uso de ingreso de divisas de la exportación de electricidad.
3. Limitar el impacto medioambiental del uso de la energía, potenciando además el carácter sostenible del sistema energético del Paraguay.

Aparte de ello, el Viceministerio de Minas y Energía ha terminado, recientemente, de elaborar el *Plan Estratégico del Sector Energético de la República del Paraguay* (PESE). De manera general, según el documento del PESE (República del Paraguay, MOPC y STP; 2005), los objetivos de la política energética del Paraguay deben ser los siguientes: a) Coordinación institucional; b) la Seguridad en el suministro; c) Eficiencia y ahorro energético; d) Extensión de la cobertura energética; e) Desarrollo de un marco regulatorio; y f) Integración en el MERCOSUR. El PESE no realiza una propuesta explícita y específica con relación a la electrificación rural, aunque ésta podría ser interpretada como haciendo parte del ámbito de los objetivos (d). Por otra parte se relaciona la introducción de energías renovables como una línea de actuación de este objetivo y el objetivo (b). En cuanto a la introducción de las energías renovables el PESE propone, principalmente, la elaboración del Plan de Desarrollo de las Energías Renovables y el impulso de las aplicaciones piloto de energías renovables para la producción de electricidad.

Además del objetivo de una matriz de suministro energético diversificado, el PESE destaca que unas de las razones fundamentales para llevar adelante este Plan por parte del VMME, y que se refiere implícitamente a las zonas rurales, es: "Buscar *soluciones energéticas aceptables a través de energías renovables para zonas geográficas con altas dificultades de suministro energético por medios convencionales o clásicos.*" Una falla fundamental del PESE es que no orienta en ningún momento en la consecución del financiamiento necesario para llevar adelante lo que propone.

La ANDE está desde 2004 llevando a cabo un Programa de Recuperación de Obras de Distribución del Sistema de Autoayuda (PRODSA), que consiste en el arreglo de las redes de distribución en media y baja tensión que se encuentran en malas condiciones. Este programa es un seguimiento del plan de autogestión, denominado "Plan de Autoayuda". Este plan sirvió de soporte al programa de electrificación rural masiva desarrollado principalmente en la década de los 90. En este esquema, la ANDE financiaba la infraestructura y las comunidades beneficiadas aportaban básicamente la mano de obra y los materiales de menor componente tecnológico, como los postes de los tendidos eléctricos. Este plan sufrió problemas presupuestarios por problemas estructurales, tanto del sector como de la economía nacional, y por ello el plan se encontró en una desaceleración dejando el indicador de cobertura en el orden de 90 a 93%. Se destaca como una razón importante para la disminución del ritmo de cobertura el hecho de que las poblaciones que no cuentan con el servicio de electricidad se encuentran cada vez más alejadas de las redes de distribución de la ANDE, lo cual implica - en principio - que los costos son crecientes. El programa PRODSA - mencionado anteriormente - tiene un horizonte de 10 años y se realiza de acuerdo a las prioridades técnicas, tomando en cuenta el estado de conservación de las redes realizadas por el sistema de autogestión⁷.

En el ámbito de energización rural, el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN) realiza, en virtud de que tiene actuación en el Sistema Nacional de Calidad y en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, proyectos de Investigación y Desarrollo Tecnológico en diversas áreas, como el de Energías Renovables llevando a cabo proyectos piloto con las energías renovables. INTN ha coordinado el Proyecto Multilateral AE-071/01 Argentina, Paraguay, Uruguay, de la Organización de los Estados Americanos (OEA) "Energización de Centros Comunitarios Rurales" implementado en dos comunidades (Punta Diamante, en el Departamento de Ñeembucú; y *Yacac Vash* - de grupo étnico, en el Departamento de Boquerón⁸). Actualmente coordina el Proyecto Multilateral AE-204/03 Argentina, Paraguay, Perú y Uruguay "Energización de Comunidades Rurales Aisladas con Fines

⁷ Con relación a las energías renovables la ANDE afirmó en una entrevista que si bien la ANDE no realiza por si misma proyectos de generación eléctrica con fuentes alternativas existe el interés institucional para apoyar estas iniciativas.

⁸ Este proyecto es objeto de un estudio académico, realizado en el marco de un proyecto de maestría de la Universidad Tecnológica de Delft, Países Bajos, en cooperación con ESENERG y INTN. El estudio se trata de un análisis socio-económico e institucional de la formulación y ejecución del proyecto. El objetivo del estudio es contribuir al conocimiento de cómo tales proyectos contribuyen al desarrollo socio-económico de comunidades rurales.

Productivos” implementado en tres comunidades de Paraguay (Punta Diamante y Piretukue, en el Departamento de Ñeembucú; y *Yacac Vash* en el Departamento de Boquerón). El instituto INTN es una entidad autárquica y descentralizada y se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria y Comercio.

La infraestructura vial en el ámbito rural

Según la Dirección de Vialidad del MOPC, la definición de las políticas de desarrollo del sector vial y la planificación de inversiones y la gestión de los proyectos están a cargo del mismo ministerio. El MOPC a través de sus diversas dependencias, ejecuta, administra y fiscaliza alrededor del 80% de las inversiones en el sector vial.

La principal política respecto al desarrollo del sector vial en el chaco paraguayo es el Programa de Corredores de Integración del Occidente llevado a cabo por el MOPC⁹. El Programa comprende un conjunto de obras y acciones destinadas a mejorar y consolidar los ejes viales más importantes en la Región Occidental del Paraguay, a fin de asegurar un flujo de tránsito permanente; facilitar la movilización de carga y pasajeros; apoyar el desarrollo de los sectores productivos en esa región, ampliando así las posibilidades de comercialización de sus productos en los mercados locales e internacionales.

El micro-emprendimiento y el apoyo al sector productivo

La pequeñas y medianas empresas constituyen un sector de suma importancia para la generación de ingresos y empleo de la población paraguaya. Sin embargo, el limitado acceso al crédito es una de las limitaciones más importantes para el desarrollo de estas unidades económicas. En los últimos diez años se ha desarrollado una oferta variada de micro créditos a través de la introducción de tecnologías crediticias y productos financieros adecuados a las características de la micro y pequeña empresa paraguaya. En esta categoría se incluyen alrededor del 78% de la Población Económicamente Activa del país. Son varios los problemas identificados en este sector de la economía: una *“importante proporción de los empleos en Paraguay son de baja calidad, caracterizados por baja remuneración y la falta de acceso a una protección social que permita a los trabajadores enfrentar contingencias de enfermedad, accidente o vejez.”* (Micro Service Consult; 2005:10).

Según Micro Service Consult (2005), las microempresas paraguayas comparten las siguientes características:

1. Son, generalmente, de propiedad familiar en lo cual el propietario trabaja activamente.
2. Pertenecen en muchos casos al sector informal lo que significa que funcionen fuera de la ley vigente en lo que refiere a este sector.
3. Emplean métodos de producción intensivas en mano de obra.
4. Utilizan conocimientos empíricos (no siempre con base en la ciencia moderna) y no tienen acceso a herramientas modernas de gestión empresarial.
5. Enfrentan un marco regulatorio que por su alta cantidad de diferentes leyes, decretos y resoluciones llegan a gastos administrativos para cumplir con la normativa desproporcionales. Se estiman en US\$ 57 para empresas unipersonales y US\$ 300 para sociedades de responsabilidad limitada.
6. Tienen escaso acceso a fuentes de financiamiento externo adecuado del sector financiero y se financian con recursos familiares o préstamos personales en condiciones no adecuadas.

Uno de los actores más activos en lo que se refiere a las pequeñas y medianas empresas es el Ministerio de Industria y Comercio, que actualmente implementa el proyecto más significativo para el sector: el Programa de Desarrollo Empresarial para las Pequeñas y Medianas Empresas, conocido como el PR-100.

⁹ Con financiamientos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Corporación Andina de Fomento (CAF), del Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), y fondos del Tesoro Nacional.

La financiación del sector productivo rural pasa por los bancos públicos, tales como el Banco Nacional de Fomento (BNF), el Fondo Ganadero y el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH). Según el informe de FIDA (2004) la gestión de la banca pública del Paraguay no se ha caracterizado por un manejo transparente de los fondos. Además, ha presentado problemas de tasas subsidiadas, escaso seguimiento de la ejecución de los préstamos y atrasos en el crédito a las fincas de algodón. El informe de la FIDA puntualiza la instauración de la cultura de la "mora" (el *default*) como uno de los principales responsables por la falta de eficacia del sistema financiero para el desarrollo rural. Las presiones sobre la banca pública son excesivas y generalmente el gobierno cede ante presiones para el perdón de las deudas. Además, el sistema financiero está caracterizado – conforme FIDA (2004) - por posiciones oligopólicas y por proveer préstamos con altas tasas de interés, que corresponden aproximadamente al doble de las tasas anuales de inflación. Por otra parte, el sistema privado de financiamiento no provee préstamos para los campesinos y el rol de las cooperativas mejor organizadas permanece marginal con relación al resto del sistema financiero para este sector de la población.

En los últimos años se han creado entidades en la modalidad de banca de segundo piso, son ellas: el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), en 1991; y la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD), en el año 2005.

La AFD, que ha incorporado al FDC en su estructura, es la entidad financiera pública autorizada a realizar la transferencia de fondos a Instituciones Financieras Intermediarias (IFIs) públicas y privadas, así como cooperativas supervisadas y reguladas por el Instituto Nacional de Cooperativismo del Paraguay (INCOOP)¹⁰, que competirán por los fondos en un proceso licitatorio público.

Según el Art. 5 de la Ley 2640, los fondos de la AFD transferidos a las IFIs solamente servirán para:

- Proyectos de desarrollo rural.
- Créditos para las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (MPYMES).
- Creación y desarrollo empresarial, con énfasis en empresas pequeñas y medianas.
- Exportación de bienes y servicios, e importaciones de bienes de capital a mediano y largo plazo, especialmente para pequeñas y medianas empresas.
- Proyectos para el desarrollo del Turismo.
- Proyectos de inversión en infraestructura básica, realizada por el sector privado, o adjudicados a éste para su ejecución.
- Desarrollo de programas habitacionales, urbanísticos y demás acciones orientadas a reducir el déficit habitacional.

Los recursos financieros provienen de aportes del Estado, donaciones y préstamos internacionales con el aval del Estado.

La cooperación internacional

La República del Paraguay recibe aproximadamente el equivalente a unos 160 a 200 millones de Euros de cooperación no reembolsable por año. Este elevado monto, comparando con el tamaño del país, se relaciona con el hecho de que el Paraguay se encuentra entre los países elegibles en muchos programas de cooperación internacional, debido a su escaso desarrollo socioeconómico con relación a los demás países de la región.

En lo que se refiere a la cooperación no reembolsable, la cooperación bilateral al Paraguay es del orden de 56% y la cooperación de organismos multilaterales y regionales alcanza el 43%. Entre los organismos multilaterales y regionales la contribución más importante proviene de la Unión

¹⁰ Según la legislación paraguaya, los bancos y financieras están supervisadas y reguladas por la Superintendencia de Bancos del Banco Central del Paraguay, mientras que las cooperativas están supervisadas y reguladas por el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), que tiene recursos provenientes de las propias cooperativas y del Estado y que es una entidad descentralizada de la administración pública.

Europea¹¹. El Banco Interamericano de Desarrollo y las agencias del Sistema de las Naciones Unidas le siguen en importancia. Las áreas que reciben mayor parte de esta cooperación internacional no reembolsable son: desarrollo agropecuario, desarrollo social y rural, lucha contra la pobreza, fortalecimiento de la sociedad civil, salud, educación, modernización del Estado y medio ambiente. Cabe destacar que un alto porcentaje de los programas y proyectos son llevados a cabo en el Paraguay con contrapartida financiera y asistencia internacional.

Segunda Parte: Análisis de las políticas del Estado, de la Cooperación internacional y del marco institucional, con énfasis en las modalidades de intervención e interacción de los principales actores,

En relación a la reducción de la pobreza, se ha notado un notable avance en lo que se refiere a la cobertura de la salud y de la educación en el país en los últimos 20 años. Los objetivos de disminución de las desigualdades sociales y de la reducción de la pobreza están presentes en el discurso oficial de manera recurrente. La Secretaría de Acción Social, organismo oficial responsable por la política de combate a la pobreza, ha venido desarrollando un programa orientado a incentivar actividades productivas en algunas de las regiones más pobres del país (PRODECO). También ha desarrollado otros proyectos y programas de promoción social con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo. No obstante, se nota que no existe una relación de la SAS con los organismos más vinculados con la política energética del país o con las organizaciones que vienen desarrollando algunas acciones en el campo de la energización rural (como el INTN, por ejemplo).

La creación del Gabinete Social ha sido una acción auspiciosa puesto que puede permitir la consecución de una visión convergente en el ámbito de las políticas sociales y así impulsar acciones cooperativas y coordinadas. Recientemente se ha aprobado una estrategia de lucha contra la pobreza. Persiste, sin embargo, la necesidad de plasmar la estrategia en programas.

Por su parte, el INDERT, que es el principal organismo en el área de desarrollo agrario y de la distribución de la tierra y por ello unos de los importantes actores en cuanto a la reducción de la pobreza, tiene contactos con la ANDE para la electrificación de algunos asentamientos. No obstante, no se desarrollan con base en sistemas descentralizados con nuevas fuentes renovables de energía.

La ANDE en realidad no realiza por sí misma proyectos de generación eléctrica con nuevas fuentes renovables de energía, aunque ha expresado el interés empresarial para apoyar iniciativas de otras organizaciones. El enlace de la ANDE con el INDERT es un ejemplo de las interacciones de la ANDE con otros organismos públicos. Además, estas interacciones que la ANDE está llevando a cabo dentro del marco del programa de electrificación rural de Autoayuda (ahora llevado a cabo por medio del ya mencionado PRODSA) se dieron principalmente en la fase de implementación de este programa. De hecho, el diseño e implementación han sido llevados a cabo casi exclusivamente por la ANDE. En este programa no hubo ninguna intervención - a nivel del gobierno central - del Viceministerio de Minas y Energía, como organismo de política energética, tampoco de las agencias de desarrollo rural, tales como la SAS y STP. Sin embargo, se debe aclarar que la ANDE realiza este programa con base en su Carta Orgánica.

En realidad, el programa de electrificación rural que lleva adelante la ANDE se basa casi exclusivamente en la expansión de la red y no se tiene una orientación muy clara para el desarrollo de sistemas descentralizados, que generalmente son más favorables para el desarrollo de las nuevas fuentes de energía. No existe en otras palabras una política clara y formalizada con relación a las nuevas fuentes renovables de energía (eólica, solar, biomasa, PCHs) para producción de electricidad, aunque debe recordarse que Paraguay es un gran productor de hidroenergía. No existe ninguna vinculación directa entre el desarrollo de esas nuevas fuentes renovables de energía con el programa de electrificación rural, como se puede observar en algunos países de América Latina¹².

¹¹ La cooperación de la Unión Europea con la República de Paraguay se implementa en el contexto del Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República del Paraguay. Este Acuerdo fue ratificado por Ley Nº 14/92.

¹² Véase, por ejemplo, el programa PRODEEM y el actual Programa Luz para Todos de Brasil.

En cuanto a otras infraestructuras que son esenciales para el desarrollo rural - y en consecuencia la reducción de la pobreza - se destaca que existe un proceso hacia la descentralización principalmente por la demanda de los gobiernos locales. Según La Dirección de Vialidad del MOPC, los gobiernos departamentales están teniendo una mayor participación en los asuntos viales. Respecto al tema del agua, se destaca que actualmente no existe una relación cooperativa entre el gobierno central y las gobernaciones del Chaco Paraguay, lo cual se puede inferir del hecho de que las mismas gobernaciones declararon, recientemente, que el gobierno central no ha presentado ningún resultado concreto en los últimos 10 años de la vida del proyecto Acueducto del Chaco, liderado por el gobierno central. Por lo cual las gobernaciones crearon la Corporación Aguas para el Chaco.

Recientemente, fue creada la Agencia Financiera de Desarrollo con el objetivo de canalizar fondos por medio de estructuras financieras intermediarias con las cuales se podrían viabilizar fondos a asociaciones o a personas físicas. El problema en cuanto a la micro-financiación y el papel del AFD tiene dos aspectos: en primer lugar, la AFD no está totalmente operativa (se encuentra en proceso de creación de sus cuadros profesionales y del levantamiento de fondos); en segundo lugar, y más importante, es la falta de garantías reales principalmente en el caso de las personas físicas o de las unidades familiares por la tenencia legal de la tierra en el medio rural. Muchos campesinos no poseen legalmente sus propiedades y por lo tanto no pueden acceder a préstamos en el ámbito oficial y menos aún en el ámbito comercial.

Con base en el análisis de las políticas en cuanto al desarrollo rural, el micro-emprendimiento y la energización se destaca la falta o poca coordinación entre los organismos para el desarrollo de programas o proyectos. Se infiere que una de las causas más importantes de la falta de cooperación entre diferentes actores, sobre todo estatales, es la fragmentación y compleja distribución de atribuciones entre diversos organismos del sector público. Se habla de fragmentación porque en la mayor parte de los casos (por ejemplo, ANDE, INTN, MOPC, SAS) las atribuciones son específicas y a veces muy restringidas; y complejas, porque existe en algunos casos un solapamiento de atribuciones entre algunos organismos. Es decir, hay zonas de difícil distinción entre estos organismos, como en el caso de las atribuciones del MOPC y de la SEAM en lo que se refiere a energías renovables en el marco de cambio climático. En otros casos, el solapamiento puede constatarse entre diferentes niveles de gobierno; por ejemplo, el caso de la energía eléctrica como atribución de la ANDE - una empresa estatal que legalmente puede operar en todo el territorio nacional y en toda la cadena de valor de la electricidad - y, en cierta medida, los gobiernos departamentales que poseen atribuciones legales para la provisión de energía, aunque no existen definiciones muy claras al respecto.

En realidad estas características de fragmentación y complejidad de distribución de atribuciones de organismos no generarían problemas si existiera un nivel de coordinación entre los diversos organismos persiguiendo objetivos comunes o complementarios en el marco de programas nacionales, regionales o proyectos. O bien, si existiera una serie de relaciones - preferentemente formalizadas - que establecieran los límites jurisdiccionales del alcance de la acción de organismos muy próximos en cuanto a sus atribuciones. Sin embargo, se entiende que la cooperación entre los diferentes actores descritos puede preceder la coordinación del desarrollo de políticas, programas y proyectos. Y, a su vez, una visión convergente puede ser la base de la cooperación. A la luz de esto último en la siguiente sección serán indicadas algunas recomendaciones.

Tercera Parte: Reflexiones finales y Recomendaciones

Uno de los principales problemas detectados en esta revisión de políticas se refiere a la dificultad de implementar el proceso de descentralización del gobierno. Posiblemente el nivel de gobierno que más se ha perjudicado en este proceso – y es de hecho el de más reciente existencia en el nivel constitucional– es el gobierno intermedio (de los Departamentos). Una de las causas centrales de esta problemática es el propio ejercicio de un gobierno que ha sido históricamente altamente centralizado.

Se concluye también que el marco institucional del Paraguay, en particular el del sector energía, se caracteriza por la dificultad de definir e implementar políticas públicas con base en una visión convergente y de conjunto de los actores que deberían estar involucrados. En consecuencia, la planificación del sector y la definición e implementación de políticas sectoriales han sido históricamente perjudicadas.

El Plan Estratégico del Sector Energía (PESE), por ejemplo, propone la creación de un Ministerio o Secretaría de Energía conjuntamente con un organismo coordinador interministerial, que estaría integrado por los siguientes organismos: Ministerio/Secretaría Técnica de Energía, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Secretaría Técnica de Planificación, Ministerio de Hacienda y Secretaría del Ambiente. El PESE también sugiere la creación de un ente regulador de la energía (Petróleo, Gas y Electricidad), como organismo independiente vinculado al Ministerio de Hacienda o a la Secretaría Técnica de Planificación.

La estrategia propuesta por el PESE, la cual posee fortalezas y debilidades identificadas en el transcurso de la elaboración de ese Plan Estratégico, resuelve un problema de dispersión institucional, en el sentido de la fragmentación de las funciones y atribuciones sectoriales en varios organismos, sin tener los límites jurisdiccionales totalmente claros principalmente (en la actualidad) por falta de una posición más definida del Poder Ejecutivo para delimitar las atribuciones de los organismos que de él dependen. En este sentido, podría ser positivo si el gobierno decidiera impulsar esta línea de acción.

En lo que respecta al ente regulador de la energía debería definirse exactamente cuál sería su papel en el sector energético, definirse el costo/beneficio de la regulación, qué tipo de regulación es necesaria realmente, qué se pretendería con ella y cuáles serían las atribuciones frente a los demás organismos que existen en el sector. No es recomendable crear nuevas entidades solamente porque están en el discurso dominante en una cierta época, sino porque realmente deben tener una utilidad y beneficio considerando los fines y la estructura del Estado.

En relación con la comisión interministerial, la falta de una agenda básica convergente y acordada para orientar y fundamentar las acciones, la ausencia de un asesoramiento técnico responsable y de procedimientos operacionales claros perjudican notablemente el funcionamiento de una Comisión interministerial.

En el caso de la conformación de Comisiones con la participación de varios organismos (de un mismo sector) o varios sectores (inter-sectoriales), es recomendable que existan colegiados diferenciados por nivel, por funciones y, en lo posible, por programas. Es decir, deben existir niveles de decisión conjunta y niveles de operación o ejecución conjunta. Los foros colegiados del nivel de decisión deben trazar las directivas generales, realizar un seguimiento de esas directivas, dirimir temas conflictivos, delegar funciones y actividades y, sobre todo, orientar un involucramiento sea de las Comisiones operativas o en el ámbito interno de cada organismo, según corresponda.

Otro elemento que debe ser considerado es que el proceso de adecuación institucional es dinámico e implica cambios. Sea cual fuera la estructura formada para definir e implementar políticas y estrategias no se debe perder de vista la necesidad de flexibilidad y adaptabilidad de esa estructura considerando un continuo proceso de autoevaluación y de observación de los cambios sociales, económicos, políticos, culturales y tecnológicos en el nivel interno y en el mundo. En este proceso dinámico tampoco deben perderse de vista los objetivos específicos y los beneficiarios finales: lo que realmente se pretende conseguir y para quienes están orientadas las acciones. Desde nuestro punto de vista, el objetivo principal de las políticas públicas, debe ser el funcionamiento efectivo de las instituciones y organizaciones para atender, con base en principios de equidad social y de sustentabilidad, las demandas de los diversos sectores que componen la sociedad.

Por lo expuesto arriba, las recomendaciones sobre el marco institucional del sector energía serían las siguientes:

a) Teniendo en cuenta el mediano y el largo plazo (con un horizonte de más de 3 ó 5 años), sería recomendable continuar con las propuestas de creación de un marco institucional que facilite la coordinación en los niveles de decisión y de acción sea en el ámbito intrasectorial o intersectorial.

En el caso particular del sector energético, la propuesta de la creación de un Ministerio de Energía y de una Comisión Interministerial nos parece muy adecuada. Sin embargo, la Comisión Interministerial debe tener una agenda política definida por medio de acuerdos, además una delimitación clara de la participación de cada uno de los organismos integrantes y del nivel de compromiso de éstos, por medio de un Decreto del Poder Ejecutivo.

b) Teniendo en cuenta un horizonte de corto plazo, sería recomendable la creación de Comisiones intersectoriales de los programas que llevan a cabo los gobiernos, en el nivel de gerencia o seguimiento de esos programas. Estas Comisiones deberían llevar en cuenta no solamente el aspecto de necesidad de trabajo convergente, cooperativo y coordinado intersectorial (o bien la relación entre organismos de un mismo sector) de los programas, sino también los aspectos de descentralización de los poderes públicos - consagrado por la Constitución Nacional del Paraguay - y los elementos interculturales y el involucramiento y participación de los beneficiarios directos.

En el caso particular de Crecer con Energía, se recomienda la conformación del Comité Nacional CCE o del Comité Nacional de Energía y Lucha contra la Pobreza. Este Comité deberá estar conformado por los organismos de energía y de acción social, así como de desarrollo rural, de actividades productivas y de los pueblos indígenas. Asimismo, deberá incluir asociaciones de las comunidades en el área del proyecto. Las funciones inmediatas de este Comité son, en principio, las de seguimiento y asesoramiento del proyecto. Sin embargo, tiene el objetivo de establecer una plataforma de interacción sostenida de sus miembros que trasciende el proyecto. En lo posible, debe evitarse la duplicación de esfuerzos. Si existe otra comisión ya constituida, operando y con fines similares, se recomienda establecer una modalidad de trabajo conjunta con esa comisión ya formada.

c) Teniendo en cuenta tanto el mediano, el largo como el corto plazo, sería fundamental que se trabajara para incrementar las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos departamentales, en el sentido de fortalecer la gestión de los gobiernos departamentales. Como existe el mandato constitucional de impulsar la descentralización del gobierno, las decisiones y las acciones (en las diversas áreas de competencia de los gobiernos intermedios) deben orientarse hacia una participación creciente de los gobiernos departamentales en las políticas, los programas y proyectos.

Los gobiernos departamentales (así como los municipales) son los que están más próximos de las demandas y necesidades de la población. Deben, por tanto, participar activamente en las políticas públicas del país, llevando la voz y el conocimiento de la población regional en el ámbito de sus competencias. Así, se espera que la descentralización incremente la eficiencia de recursos y la eficacia en la definición y en la implementación de políticas, programas y proyectos. Para esto, es esencial que se transfieran de manera proporcional recursos crecientes para los Departamentos.

d) Reconocimiento de las estructuras de organización rural como base para el establecimiento de un diálogo con las comunidades. El antecedente histórico y la experiencia que se tienen con las organizaciones sociales en los más diferentes niveles (Comisiones barriales, Comités de Producción y organizaciones campesinas) deben ser aprovechados para fortalecer el diálogo en el interior de las mismas comunidades y entre éstas y los diferentes niveles de decisión y acción de los poderes públicos.

La experiencia de los Comités de Producción puede ser muy importante para el desarrollo de programas y proyectos con base en la economía solidaria y en el cooperativismo. Se recomienda que en las componentes de microfinanciamiento del proyecto CCE se consideren estas experiencias de cooperativismo como base de sus análisis y propuestas.

Por su parte, el sector privado podría (en realidad, debería) ser orientado a que se encuentre cada vez más comprometido con un desarrollo social con criterios de equidad en el medio rural, estableciendo una relación más favorable para los trabajadores rurales. Además, existe una gran deficiencia en lo que se refiere a la educación de estos trabajadores que muchas veces desconocen sus derechos y cuáles serían las condiciones dignas y de derecho en las relaciones laborales.

En lo que se refiere a la situación de los indígenas y de los sectores de la población rural de menores recursos es imprescindible que se lleven a cabo campañas de educación y de capacitación de esta población, que colabore no sólo para la formación humana sino también para el desarrollo de actitudes emprendedoras con impacto en las actividades productivas. Nuevamente, en este sentido, se resalta la importancia del enfoque de la economía solidaria y el cooperativismo en el desarrollo de actividades productivas y de servicios.

En lo atinente al desarrollo de la infraestructura en el chaco paraguayo, los aspectos de energía, agua y caminos parece ser una trilogía vital para el desarrollo y son aspectos que aún no están resueltos, sea en la región occidental o en el departamento de Ñeembucú, en la región oriental. En la región occidental el tema del agua se encuentra en una difícil situación de enfrentamiento entre los intereses locales genuinos y un enfoque "politizado" (en el sentido de que algunos cargos en la Comisión Acueducto son considerados pasibles de negociación política) por parte del gobierno central.

En línea con lo anterior, la creación de la Corporación Agua para el Chaco es auspiciosa y, en principio, sería recomendable apoyar esa iniciativa, pues posee el importante componente de participación de los gobiernos intermediarios y de la sociedad civil.

Existe actualmente un proyecto de Ley sobre Producción y Transporte de Energía Eléctrica que se encuentra en el Senado. Hemos apuntado algunas falencias que vemos en este proyecto de Ley. En este sentido, vemos altamente recomendable que el Senado realice una consulta a expertos nacionales y al Viceministerio de Minas y Energía sobre el aspecto institucional. Debe definirse cuál es el organismo que debe asumir la autoridad normativa y reguladora del proceso de licencias para las instalaciones de producción y transporte de electricidad. Según la situación legal actual, incluyendo las funciones de las reparticiones del gobierno central, el organismo más indicado para asumir esa función es el Viceministerio de Minas y Energía. .

Por otra parte, sería importante que en el proyecto de ley se consideren mecanismos de incentivos para las nuevas fuentes renovables de energía. Creemos que puede aprovecharse este proyecto de Ley para introducir algunos elementos que consideramos importantes en el marco de los conceptos que propone Crecer con Energía, a saber:

- I. La creación de un Fondo de universalización del servicio eléctrico, cuyos fondos podrían provenir, en parte, de un pequeño recargo en las facturas de la ANDE (del orden del 1 al 1,5%).
- II. La definición de sistemas aislados en regiones aún no servidas por la ANDE, que puedan instalarse y operar mediante cooperativas u otras personas jurídicas de derecho privado o bien mediante asociaciones entre estas personas jurídicas y la ANDE.
- III. La extensión de las facultades de la Comisión de alto nivel que se propone crear para impulsar programas de electrificación rural descentralizada y de incentivo a las nuevas fuentes renovables de energía, así como para administrar el Fondo de universalización del servicio eléctrico.

Por último, nos parece adecuado realizar algunas consideraciones sobre la vinculación entre la energía y las actividades productivas., que está presente en el espíritu del proyecto Crecer con Energía.

En lo que respecta a este asunto no existen recetas pre-establecidas. Sin embargo, lo que hemos visto nos muestra que el tema del agua es vital para la población chaqueña y para la disponibilidad de este bien o servicio la consideración de la energía también es importante. Existen procesos que utilizan tecnologías renovables para el bombeo del agua, desalinización y tratamiento del agua que deben ser consideradas.

Además, las investigaciones que hemos realizado por medio de grupos-foco nos indican que las pequeñas actividades ganaderas y algunas actividades agrícolas serían las predominantes en algunas regiones del chaco paraguayo. Las necesidades de servicios energéticos deben ser identificadas y las soluciones deben ser adecuadas para cada caso.

En suma, estamos destacando la importancia de considerar un enfoque de planificación integrada de recursos para el desarrollo energético y la generación de actividades productivas del desarrollo rural, con base en tecnologías apropiadas. Seguramente, las experiencias que se presentarán en el transcurso del proyecto Crecer con Energía serán un buen ejemplo para desarrollar mejor estas ideas. Por su parte, recomendamos que las herramientas que irán a desarrollarse en el marco de Crecer con Energía lleven en cuenta lo mencionado en estas reflexiones finales.

Presentación

Se podría decir, *prima facie*, que el chaco paraguayo, en lo que se refiere a la situación socioeconómica, historia y a las políticas públicas, es la imagen preclara de varias contradicciones que caracterizan el país.

Desde el punto de vista histórico, esta región albergó una heroica pero cruda guerra entre dos países hermanos (la Guerra del Chaco, entre Bolivia y Paraguay, desde 1932 a 1935); y también fue – y continúa siendo – escenario del ignominioso despojo de tierras de los indígenas, que deja prácticamente “cercadas” a comunidades enteras – asentadas en sus tierras ancestrales – dentro de los límites de grandes latifundios de individuos y empresas nacionales y extranjeras.

Teniendo en cuenta un enfoque socioeconómico, se tienen, de un lado, las colonias menonitas que – con base en los acertados principios del cooperativismo – han creado un floreciente núcleo de desarrollo agroindustrial y ganadero en el chaco central. De otro, se tienen comunidades indígenas pobres y dispersas, cuyo bienestar parece no representar ninguna prioridad para las políticas públicas del Paraguay. En el chaco, existe un grupo de empresarios y campesinos que constituye ejemplo de trabajo productivo y también un grupo de inescrupulosos propietarios de estancias ganaderas que comete abusos de la mano de obra – principalmente la indígena – que no tiene paralelos en otras partes del país. Según un reciente informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT; 2005, 44), muchos indígenas del chaco paraguayo son víctimas de trabajo forzoso. Reciben remuneraciones por debajo de los límites establecidos por el Código Laboral; y como hecho que empeora la remuneración, los patronos realizan parte del pago por medio de vestimentas a precios superiores al mercado. Esta situación obliga a que muchos de los indígenas ingresen a un sistema denominado “peonaje por deudas”: los indígenas son obligados a trabajar para pagar deudas contraídas por anticipos de remuneración (de por sí ya bajos) para realizar compras en los almacenes locales, en manos de comerciantes que aplican – muchas veces – precios abusivos.

El chaco – tierra de contrastes – es actualmente el foco de luchas sociales importantes y centro de lo que podría ser el inicio de un cambio en la estructura agraria del país. Un numeroso grupo de ex empleados de una gran industria en Puerto Casado (margen derecha del río Paraguay) va a recibir los beneficios de la recientemente (fines de 2005) aprobada expropiación de 52.000 ha, que fueron parte de uno de los más grandes latifundios del país (de propiedad de la secta Moon de origen coreano). Este hecho puede ser visto como muy positivo desde el punto de vista social, pero el éxito final de esta medida mucho va a depender de la manera cómo se oriente a la población para utilizar sus nuevos recursos con fines productivos y de qué instrumentos financieros y técnicos sean colocados a su disposición.

El presente documento tiene el objetivo de realizar un diagnóstico de las políticas públicas vinculadas con la reducción de la pobreza, con énfasis en la energización rural con fines productivos, así como del marco institucional relacionado. Este diagnóstico se complementa con una presentación de propuestas de políticas y estrategias para la consideración de la energía y sus vinculaciones con la generación de ingresos, con miras – entre otros fines – a la introducción de estos conceptos en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza.

En la primera parte se presenta la información de fondo – políticas y marco institucional. En la segunda parte se analiza esa información, a la luz del enfoque de los autores del presente informe y de otros insumos de análisis relevantes colectados por medio de entrevistas con funcionarios de organizaciones de diversa índole que se vinculan con el tema de este informe. Finalmente, en la tercera parte, se tejen algunas recomendaciones sobre políticas y estrategias, según lo mencionado arriba.

El contenido de este informe es resultado de un extenso análisis de documentos oficiales y consultas realizadas por medio de entrevistas telefónicas, visitas personales y contactos por medio electrónico. La lista de las personas consultadas se consigna en el Anexo I.

Introducción

El chaco paraguayo ocupa la mayor parte del territorio nacional. Incluyendo los Departamentos de Boquerón, Alto Paraguay y Presidente Hayes en la margen derecha del río Paraguay y parte de algunos Departamentos de la región oriental del Paraguay (el más importante en superficie involucrada es el Departamento de Ñeembucú)¹³, en la margen izquierda del mismo río, se tiene una superficie del orden de 280.000 km² (70% de la superficie total del Paraguay). En el Mapa 1, que se encuentra en la página de un proyecto de la cooperación oficial de Alemania, se puede observar el territorio definido del chaco sudamericano, así como la parte que corresponde al Paraguay.

Mapa 1. Chaco sudamericano



Fuente: Mapa extraído de la página web de un proyecto de la *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH*. Disponible en la página web oficial de la cooperación alemana en Argentina: <http://www.gtz.org.ar/espanol/chaco.php>. 5 de marzo de 2006.

Según Naumann y Madariaga (2004:17) la región en territorio paraguayo posee 5 subregiones: al noroeste – zona más seca - se tienen sabanas medanosas y paleocauces del río Pilcomayo; al norte se tienen bosques y cañadas boreales; al noreste y en la ribera del río Paraguay – zona más húmeda del chaco paraguayo – se tienen bosques pajonales y pantanos y esteros, cañadas y selvas de ribera. La población en 2002 alcanzaba 142.500 habitantes, de los cuales 84.200 eran habitantes rurales y 42.000 indígenas (Naumann y Madariaga, 2004: 43, 47 y 49).

Desde el punto de vista político e histórico, el chaco paraguayo ha sido territorio de conflictos internacionales (escenario de una dura guerra entre Bolivia y Paraguay, entre 1932 y 1935 y de una disputa entre Argentina y Brasil, al finalizar la Guerra de la Triple Alianza, en 1870). Posee una

¹³ En gran parte de las obras consultadas se incluyen como “chaco paraguayo” solamente los tres Departamentos de la región occidental (margen derecha del río Paraguay) del país. Sin embargo, hemos decidido incluir una definición más amplia, con base en mapas más precisos incluidos en la página web de la cooperación alemana en la Argentina (www.gtz.org.ar) y teniendo como antecedente nacional el proyecto de energización rural coordinado por el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización (INTN) con financiamiento de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que será comentado más adelante en este informe.

escasa población y una actividad económica en general poco expresiva y altamente concentrada en el chaco central. Inclusive, fueron muy pocos los esfuerzos del gobierno nacional para el desarrollo de la infraestructura en esa zona, a pesar de que ese desarrollo (considerando principalmente las comunicaciones viales, la energía eléctrica y la construcción de escuelas, entre otras acciones) fue uno de los principales ejes de acción de la política gubernamental, entre la década de 1960 y 1980, en la región oriental del país (margen izquierda del río Paraguay), con excepción de regiones históricamente olvidadas por el gobierno central en el pasado, como los Departamentos de Concepción (al norte) y Ñeembucú (al sur).

La postergación histórica del desarrollo del chaco paraguayo por parte del gobierno contrasta al mismo tiempo con un pujante desarrollo económico en la región central, mediante la acción de las colonias menonitas establecidas en ese lugar desde la década de 1920. Sin embargo, este polo de desarrollo está altamente concentrado en el chaco central, en las colonias y en las zonas de influencia.

Con la apertura democrática del país a fines de los 80 e inicios de los 90, la actitud del gobierno – y posiblemente de la población en general – con relación al Chaco parece pasar por un cambio gradual, buscando una mayor integración de esa región con el resto del país. Esto no solamente se manifestó por medio del crecimiento de la participación de productos elaborados en esa región (principalmente lácteos y embutidos) en los principales mercados del Paraguay, sino también a través del ingreso de personas naturales chaqueños en el escenario político del país. De hecho, se produjo un proceso inédito de integración entre las regiones geográficas principales del país.

Debe destacarse que ese proceso ciertamente recibió apoyo de una política de descentralización del gobierno con base en el mandato de la Constitución Nacional vigente (año 1992). Si bien este proceso no ha sido profundo, pues aun no se han creado instrumentos y normativas que impulsen la gestión regional (por ejemplo, los presupuestos son reducidos y las gobernaciones son considerados entes descentralizados del gobierno central, sin la autonomía presupuestaria que poseen los municipios), ha sido un paso importante puesto que ha posibilitado el surgimiento de un enfoque regional dentro de la política nacional. Varios han sido los programas con este nuevo enfoque que se están llevando a cabo desde la década de 1990, aunque – como en el caso del agua, por ejemplo – pocos han sido los efectos concretos y los beneficios para la región chaqueña proveniente del gobierno central.

Cabe resaltar, sin embargo, que el chaco paraguayo presenta ciertas particularidades que deben ser mencionadas en el momento de presentar o analizar las políticas públicas referentes a esta región o al país. A continuación algunos de estos aspectos peculiares del chaco serán desarrollados.

Un primer punto que posee una importancia axial para el chaco, en particular en la región ubicada en la margen derecha del río Paraguay, es el del agua. En esta región se tienen dificultades para encontrar (o mantener) agua superficial y existen problemas de salinidad en una gran parte de los acuíferos subterráneos de poca profundidad. Con relación a este tema, el gobierno central ha venido tomando algunas medidas desde la década de 1990, pero – como se verá más adelante – sin ningún resultado concreto hasta el momento, razón por la cual los gobiernos departamentales han tomado recientemente la coordinación de las acciones en esta área.

Otro aspecto que debe ser resaltado se relaciona con la distribución de la población en el chaco, en particular en la región occidental del país. La presencia de comunidades indígenas es una particularidad importante que diferencia esta región del resto del país.

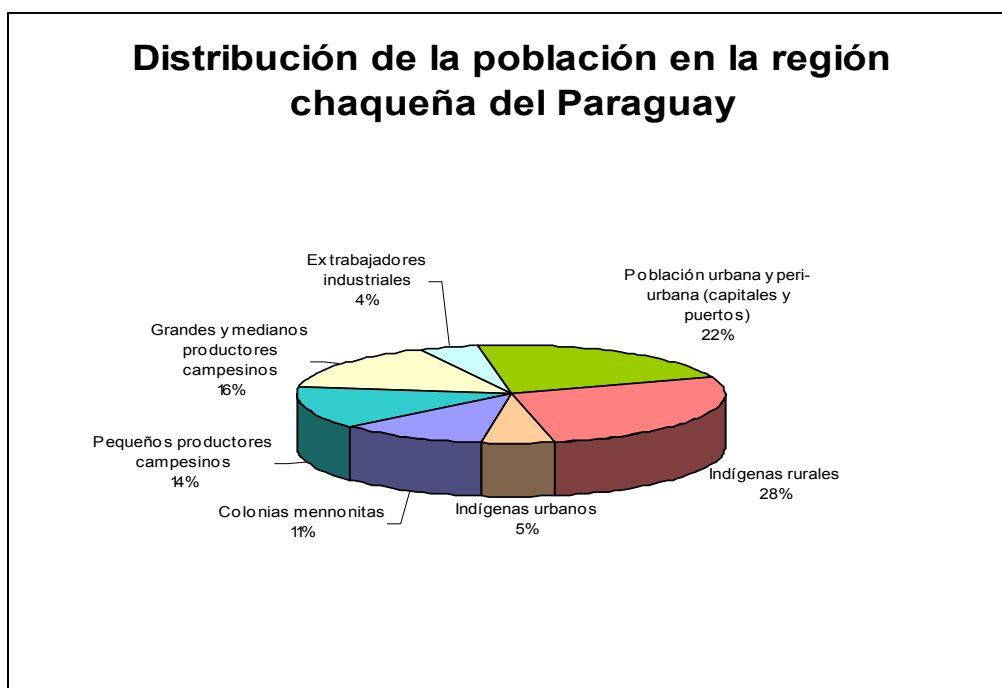
Como se puede observar en el Gráfico 1, la mayor parte de la población chaqueña (33%) de la región occidental del país es indígena y vive en comunidades dispersas, en el área rural. Según el informe del proyecto PNUD (ARG/98/037) las etnias indígenas constituyen la población originaria del chaco y se distribuían en todo el territorio. Según este informe, los indígenas chaqueños no se han mezclado con los colonos y como consecuencia no se ha producido mestizaje, como ha ocurrido en otras partes del país.

En lo que se refiere a las estimaciones de la población indígena en la región occidental hay divergencias entre los resultados de los distintos cálculos y censos. Hubo varios esfuerzos de organismos gubernamentales y no gubernamentales para determinar el número de indígenas que viven en el chaco paraguayo, pero hasta ahora ha sido difícil determinar el número de los indígenas que no viven dispersos, por dificultades culturales y de acceso a los territorios ocupados por ellos.

Existen características de estas poblaciones que no ser consideradas podrían complicar los trabajos de censos, programas y proyectos. Son ellas, por ejemplo: a) la alta movilidad de los indígenas, no sólo por ser nómadas en su mayoría sino también por el hecho de que las familias se mudan a las estancias en los meses de trabajo; b) la estructura de las familias indígenas es más compleja que el modelo occidental de la familia nuclear (en la mayoría de los casos los indígenas conforman en familias extensas).

Según se observa en el Gráfico 1, otro grupo importante es el de los propietarios rurales que sumados alcanzan el 30% de la población de la región occidental, distribuidos más o menos de manera uniforme - del punto de vista demográfico - entre grandes y pequeños propietarios, aunque la distribución en tierras refleja la desigualdad que existe en el país, como será visto en el ítem 1.1.3.2.

Gráfico 1 – Distribución de la población el chaco paraguayo (en la región occidental)



Fuente: República del Paraguay - PRODECHACO, Plan Operativo Global 1998-2003, Vol. I.

El Proyecto de Consolidación Socio-Ambiental del Chaco Paraguayo (PCSA), realizado por un conjunto de ONGs indigenistas entre octubre 1997 y junio 1998, estima que el número de 45.203 indígenas, formando unas 8.291 familias (Informe PNUD, ARG/98/037). El Censo realizado por la DGEEC llegó a un total de 42.000 indígenas (Naumann y Madariaga; 2004:43), aproximadamente el 50% de la población indígena del país, según el Censo de 2002. Las etnias más importantes – desde el punto de vista de población censada – se encuentran las siguientes: Chulupí o Nivacle, Tapieté y Lengua. Estas etnias, sumadas a los Ayoreo y Chamacoco, se distribuyen en más del 90% del territorio occidental.

En este sentido, debe ser mencionado que la región occidental es una región donde conviven varias lenguas indígenas y las lenguas europeas (español en la mayor parte y alemán en las colonias menonitas). Esta es una peculiaridad de la región occidental, pues en las demás partes del país se hablan preferentemente español y guaraní, ambas reconocidas como lenguas oficiales del Paraguay.

Con relación a los indígenas de la región occidental, las organizaciones que trabajan con ellos denuncian continuamente la situación precaria en que vive la mayor parte. Uno de los principales problemas en el chaco se refiere al tratamiento injusto y al despojo que sufrieron históricamente los pueblos indígenas. Conforme afirma la organización no gubernamental Tierraviva (www.tierraviva.org.py), desde 1885 hasta 1946 14 propietarios habían adquirido cerca de 7,6

millones ha (un tercio de toda la región occidental o casi el 20% de todo el país). Para agravar la situación de haber vendido tierras sin permiso de sus dueños ancestrales, las vendieron con los dueños dentro, quedando ellos muchas veces sitiados en terrenos particulares. Se iniciaba así una de las más penosas historias sobre la explotación humana en el Paraguay. Muchos de los indígenas son empleados en las estancias sin recibir siquiera los mínimos beneficios sociales establecidos por la Ley del Indígena (Ley 904/81) y muchos de ellos – la mayor parte de la población – sin recibir la asistencia adecuada del Estado.

Otro grupo relevante de población es la que se concentra en las ciudades capitales y en los puertos de los Departamentos de la región occidental. En su mayoría, se trata de una población de colonos de otras partes del país y sus descendientes. Relacionados con este grupo están los ex trabajadores industriales, que desde fines del siglo XIX trabajaron en un importante complejo industrial de tanino en Puerto Casado, en la margen derecha del río Paraguay, cerca de la región fronteriza con el Brasil. La fábrica está cerrada hace varias décadas y los problemas sociales en esta región urbana han crecido por falta de opciones de empleo y por una desigual distribución de la tierra¹⁴.

Un grupo fundamental para la economía chaqueña, en la región occidental del Paraguay, está constituido por las colonias menonitas asentadas en la zona central, que se establecieron en ese lugar desde la década de 1920. Las colonias ocupan un área aproximada de 1,5 millones ha con una población de 14.000 habitantes. Según el informe PNUD (ARG/98/037), el sistema productivo menonita se halla concentrado en el chaco central, localizado en su mayor parte en el Dpto. de Boquerón y en expansión hacia el Dpto. Presidente Hayes y Alto Paraguay. Los centros urbanos de los menonitas son los más dinámicos de la región y ejercen una marcada centralidad, no sólo de orden geográfico, sino también cultural, comercial y productivo. El sistema urbano menonita está organizado en estructuras consolidadas e inspiradas en valores comunitarios que privilegian la cooperación y la solidaridad, apoyados por el sistema educativo formal y la organización familiar. Las estructuras sanitarias y educativas están entre las mejor equipadas del país.

La actividad económica fundamental de estas colonias es la ganadería, complementada con la agricultura. *“La proporción es, según las propias fuentes menonitas consultadas, de un 80% actividad ganadera y un 20% agricultura, y en varios casos solo ganadería, ya sea de carne o de leche, pudiéndose presentar casos más frecuentes de combinación de ambos rubros pecuarios”* (Informe PNUD ARG/98/037). La producción de leche de las colonias del chaco central juega un papel importante en la economía nacional, puesto que ella representa aproximadamente un 50% de la producción total de leche. Los menonitas poseen un floreciente complejo agroindustrial y lácteo, que ha sido el hecho principal que ha impulsado la llegada de la energía eléctrica desde la ANDE.

Las colonias menonitas son probablemente las estructuras organizadas que más colaboran con las comunidades indígenas de su entorno. No solamente ofrecen empleo para los indígenas, sino también ayudan para el desarrollo social de las comunidades.

Un último aspecto que merece ser mencionado y que caracteriza a la región occidental es la presencia de áreas de preservación de la biodiversidad. La mayor cantidad de superficie del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas se encuentra en la región occidental del país (República del Paraguay,

¹⁴ *“El origen de esta problemática se encuentra en que este pueblo nació dentro del mayor latifundio de Paraguay, cuyo propietario era el empresario argentino Carlos Casados del Alisal, quien había comprado a fines del s. XIX más de cinco millones y medio de hectáreas, lo cual constituye el 23% del Chaco paraguayo y el 14 por ciento del territorio nacional. En aquel entonces, se deforestaron los bosques de quebracho y se explotó el tanino para luego sustituirlo por otros productos de uso industrial; el pueblo, como tantos otros de las orillas del río Paraguay, quedó olvidado y en manos ajenas. La compra además fue ilegal, dado que según el Decreto Reglamentario de la Ley de Venta de Tierras Públicas, la extensión máxima que podía transferirse a una persona era de 220 leguas cuadradas, mientras que Casados adquirió tres mil.*

A mediados de los 90, parte del latifundio se ofertaba en la Bolsa de Valores de Buenos Aires, y a mediados del 2002 la Secta Moon compra 600 mil hectáreas con toda la gente adentro, y la empresa de Carlos Casados le donó al municipio del pueblo 260 hectáreas. A partir de allí comienza la lucha del pueblo casadeño, siempre muy combativo dentro de la lucha social del Paraguay, sobre todo el sector hachero.” (ver en: <http://www.prensarural.org/paraguay20050805.htm>).

Recientemente, fue aprobada por Ley (a fines del 2005) la expropiación de 52.000 ha de las tierras de la Secta Moon, que deberán ser distribuidas a la población durante el año 2006.

Secretaría del Ambiente; 2003). Este es un aspecto importante para ser tomado en cuenta, puesto que los grandes proyectos de desarrollo pueden llegar a afectar los frágiles ecosistemas del chaco.

Primera Parte: Descripción de las políticas, del marco institucional y de los actores

1.1 Políticas del Estado y de cooperación internacional y marco institucional

1.1.1 El enfoque de la descentralización

A pesar de que los aspectos de descentralización del poder público se encuentran actualmente en un lento y difícil proceso de institucionalización (véase el caso del agua en el ítem 1.1.3.1) creemos que es un asunto de gran importancia para ser presentado como tema de fondo, puesto que define un marco de referencia sobre las jurisdicciones en lo que se refiere a la formulación e implementación de políticas públicas.

Si bien existe un mandato constitucional conducente a flexibilizar una estructura altamente centralizada en el pasado, el proceso de descentralización es un proceso en construcción que avanza lentamente y no sin presentar fricciones entre el gobierno central y los gobiernos departamentales (caso reciente del agua en el chaco, por ejemplo). Por su parte, los gobiernos municipales poseen una tradición histórica de aplicación de sus autonomías algo más consolidada debido a que su presupuesto es manejado de manera interna (no depende del Presupuesto General de Gastos de la Nación aprobado por el Congreso Nacional), pero poseen una jurisdicción muy limitada en el momento de tratarse de servicios de infraestructura (principalmente la vial y la energía eléctrica).

En la Constitución nacional se establece que la forma de gobierno de la República del Paraguay es la democracia representativa, según una visión de Estado unitario. El gobierno descentralizado es reconocido dentro de los límites definidos por la legislación nacional (Art. 1). Además, la Carta Magna vigente creó los gobiernos departamentales, cuyas atribuciones son: coordinar sus actividades con las de las distintas municipalidades del departamento; organizar los servicios departamentales comunes (tales como las obras públicas, provisión de energía, de agua potable) que afecten a más de un Municipio, así como promover las asociaciones de cooperación entre ellos; preparar el plan de desarrollo departamental (que deberá coordinarse con el Plan Nacional de Desarrollo); y elaborar la formulación presupuestaria anual, a considerarse en el Presupuesto General de la Nación; coordinar la acción departamental con las actividades del gobierno central, en especial lo relacionado con las oficinas de carácter nacional del departamento, primordialmente en el ámbito de la salud y en el de la educación (Art. 163).

Los gobiernos departamentales poseen una carta orgánica definida por la Ley 494/94, que otorga a esos gobiernos la personería jurídica de derecho público, con autonomía política, administrativa y normativa y la autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos (Art. 1). En ese diploma legal se define entre las atribuciones del gobierno departamental el organizar los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía eléctrica y de agua potable y transporte (Art. 16, inciso h de la Ley 426/94).

A pesar de que la Ley define la posibilidad de "organizar" algunos servicios básicos, no es totalmente clara en lo que se refiere a energía eléctrica, puesto que define que las políticas gubernamentales del Departamento tendrán como principal instrumento de ejecución el presupuesto y éste se basa en planes de inversión, de los cuales – en el Art. 45 – se reconocen *inter alia* los siguientes:

- a) El desarrollo agropecuario (construcción de caminos rurales, obras de riego, aprovechamiento del agua, saneamiento del suelo y reforestación);
- b) El desarrollo educativo, cultural, científico y tecnológico (construcción y dotación de centros educacionales, deportivos, culturales, de formación profesional, tecnológicos y de investigación científica);
- c) La salud, la asistencia social y la nutricional, que comprenderán los programas de atención a la familia, al niño y al adolescente en situación irregular, construcciones y equipamientos de edificios médico-asistenciales, escuelas rurales, viviendas de interés social y planes globales de salud pública preferentemente para combatir males endémicos;

d) La promoción, construcción y financiamiento de obras y servicios destinados al desarrollo industrial de la pequeña y mediana empresa, el turismo y la capacitación profesional del personal necesario para tales fines; y

e) La construcción y mantenimiento de obras y vías de comunicación.

Entre los principales recursos con que cuentan los gobiernos departamentales se encuentra el 15% del IVA recaudado en cada Departamento (instituido por la Ley 1417/99), los ingresos que determine el Estado por la explotación de los recursos naturales de los Departamentos y los recursos provenientes del impuesto inmobiliario (recaudado por los municipios).

Por su parte, los municipios son “*órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.*” (Art. 166). Los municipios poseen la mayor parte de los recursos provenientes del impuesto inmobiliario (70% del total recaudado) y un 15% es destinado a los respectivos gobiernos departamentales; el resto es distribuido entre municipalidades de menores recursos.

Los municipios poseen gran autonomía administrativa y su funcionamiento está reglamentado por la Ley 1294/87. Esta Ley no otorga atribuciones sobre el desarrollo energético a las administraciones municipales. No obstante, un aspecto importante es que la Carta Magna otorga a este nivel administrativo la potestad de asociación con pares para el mejor cumplimiento de sus objetivos (Art. 171).

Además, como se ha mencionado, la legislación vigente otorga autonomía y autarquía administrativa a los municipios. Estos se rigen exclusivamente por la organización interna (ejecutivo del municipio, que es denominado intendente municipal y por la Junta Municipal, en todos los casos cargos elegidos por los ciudadanos). Aunque el presupuesto municipal (Presupuestos de Ingresos y Egresos) es sancionado y controlado por el gobierno local, el Poder Ejecutivo puede intervenir la administración municipal por medio de una repartición dependiente del Ministerio del Interior. Por su parte, la Contraloría General de la República (organismo contralor de las finanzas de toda la administración pública del Paraguay) tiene la facultad de controlar las cuentas de las municipalidades.

El presupuesto de las municipalidades es generalmente muy bajo como para poder llevar a cabo importantes obras de infraestructura. Según un informe de la Contraloría General de la República, algunos municipios medianos (con población entre 50.000 a 100.000 habitantes) cuentan con presupuestos del orden de 220.000 a 550.000 Euros. Esta escasez de recursos se refleja en el también escaso nivel de desarrollo de infraestructuras de las ciudades en el país.

Por su parte, los gobiernos departamentales poseen un presupuesto que es – de manera general – del orden de unos 2,2 a 2,7 millones Euros, a excepción de los departamentos más poblados (Dpto. Central y Dpto. Alto Paraná, que poseen un presupuesto entre el doble y el triple de esos valores). Estos presupuestos son considerados dentro del Presupuesto General de Gastos de la Nación como entes descentralizados del gobierno central. La Ley 2869/05, que aprobó el presupuesto para el año 2006, ronda el monto total de 3,15 miles de millones de Euros (gobierno central más entes descentralizados). A las gobernaciones les corresponde el 1,3% de ese valor, del cual – en promedio – el 66% representa los gastos de capital. En la Tabla 1 se pueden observar los valores – tanto de gastos corrientes como de capital – para los departamentos de la región chaqueña.

Tabla 1: Presupuesto de gobernaciones departamentales – año 2006.

Departamento	Presupuesto (miles de Euros)	Gastos corrientes (%)	Gastos de capital (%)
Ñeembucú	1820	50	50
Presidente Hayes	1657	67	33
Alto Paraguay	1326	49	51
Boquerón	3149	54	46

Fuente: Ley 2869/05 del Congreso Nacional del Paraguay

Es interesante notar que el presupuesto es relativamente bajo para hacer frente a grandes inversiones en servicios y en infraestructura. Esto significa que proyectos de gran envergadura deben ser realizados conjuntamente con el Tesoro Nacional, con la participación de empresas privadas con una normativa bien clara para definir la distribución de riesgos y beneficios entre la esfera privada y la pública. También se tienen las operaciones de crédito, que deben necesariamente contar con la aprobación del Ministerio de Hacienda y deben ser refrendados por el Congreso Nacional, para que los recursos integren el presupuesto público.

Según las consultas realizadas con la Dirección de Vialidad del MOPC, se iniciaron algunas acciones conjuntas entre este ministerio y las gobernaciones departamentales en lo que se refiere al mantenimiento de la infraestructura vial.

1.1.2. Las principales políticas del gobierno central

Los gobiernos de transición a la democracia que se establecieron desde 1989 en el país han trabajado en el diseño de un conjunto de políticas con los objetivos de: a) generar cambios en el marco institucional, consolidando el estado social de derecho, conforme consigna la Carta Magna; b) impulsar el crecimiento económico con base en criterios de sustentabilidad y con miras a una inserción del país en el proceso de integración regional y de mundialización; c) reducir las desigualdades sociales; y d) la lucha contra la corrupción.

Esta agenda, que fue consolidada en el actual gobierno, ha sido resultado de ciertos cambios de enfoque sobre la agenda neoliberal impuesta a los países de América Latina por el denominado Consenso de Washington¹⁵ durante la década de 1990 (Sauer, 2004:54). Si bien Paraguay, a diferencia de muchos países de América Latina, se caracteriza por no haber seguido a raja tabla la mayor parte de las recetas del Consenso (principalmente en lo que se refiere a la privatización de activos del Estado), se llevaron a cabo algunas reformas a mediados de 1990 (privatización de pequeñas empresas estatales – como la compañía aérea y la empresa de alcoholes – y reformas en sectores como el del agua, telecomunicaciones y medio ambiente). En el año 2000, con la instauración de un gobierno pluralista – al menos al inicio – después del histórico “marzo paraguayo”¹⁶ de 1999 (Oxilia, 2002:243), la agenda neoliberal fue transformada en políticas con tendencia social-demócrata, con cierta atención a los problemas sociales, pero con la meta de incentivar la iniciativa privada, con bases en la competitividad.

De hecho, el discurso en el Plan Estratégico Económico Social (República del Paraguay, 2001:I) pregonaba que:

*(...) el Gobierno Paraguayo ya no puede recurrir a los conceptos tradicionales de intervención estatal que se mencionaron arriba, ni cimentar el desarrollo productivo del país en la sola exportación de productos primarios, cada vez más sometidos a la depresión de sus precios en el mercado internacional, y, por lo tanto, tiene que **cambiar de rumbo y encontrar nuevas formas** de resolver las necesidades sociales y aumentar la productividad y competitividad de la economía paraguaya.”*

¹⁵ Es conocido como Consenso de Washington a un grupo de medidas neoliberales que promovieron los principios del Estado mínimo y liberalización del mercado de capitales en los países latinoamericanos. Se denomina así porque un hito importante fue la reunión promovida por el *Institute for International Economics*, en Washington D.C., en el año 1989, que contó con la presencia de dirigentes de países latinoamericanos y representantes del capital financiero internacional.

¹⁶ El “marzo paraguayo” es la denominación de hechos históricos acaecidos en marzo de 1999, cuando el descontento popular tomó las calles de Asunción pidiendo explicaciones sobre oscuros – y hasta hoy no totalmente aclarados – acontecimientos vinculados a la muerte de quien era entonces Vicepresidente de la República (L. M. Argaña). La situación empeoró cuando hubo una reacción violenta del gobierno y de simpatizantes de éste que desembocó en el asesinato de jóvenes que se manifestaban en las plazas frente al Congreso Nacional. El gobierno fue responsabilizado de esas muertes por la ciudadanía, que, bajo la orientación de algunos sectores de la prensa nacional, se volcó a las calles para solicitar la renuncia del Presidente, Raúl Cubas. Su renuncia se dio después de una semana de violentos enfrentamientos. Asumió el Presidente del Congreso, L. A. González Machi con un gobierno de coalición nacional que pocos meses después entró en crisis, debido a falta de un acuerdo político y omisión del titular del Poder Ejecutivo para dar respuesta a constantes denuncias de corrupción que alcanzaron inclusive personalmente a él y a su entorno.

Sin embargo, la ejecución de esas políticas no ha tenido el efecto de cambio que se había esperado, o bien – en algunos casos - ni siquiera se han ejecutado. El crecimiento económico del país ha sido tenue desde 1995 y las desigualdades sociales se han inclusive incrementado en algunas partes del país. De la misma manera, la lucha contra la corrupción parece ser una batalla sin fin, pues a diario se tienen noticias que corroboran la dificultad para superar este problema que no está limitado a las fronteras nacionales ni al sector público exclusivamente; muchas personas y empresas nacionales y extranjeras participan en diversos esquemas de corrupción del aparato estatal.

El fracaso de las políticas neoliberales plasmadas en el Consenso de Washington es apuntado inclusive por quien fue el economista jefe del Banco Mundial y premio Nobel de Economía, J. Stiglitz. En efecto, Stiglitz (2003) muestra como los niveles de desigualdad socioeconómica empeoraron – entre 1990 y 1999 – en países tales como Argentina, Bolivia, Chile y Ecuador, donde se han llevado a cabo las reformas neoliberales con bastante profundidad. Para Stiglitz y otros críticos de las reformas neoliberales de los 90 en América Latina existían fallas en las premisas básicas del Consenso: la información no es totalmente simétrica en los sistemas económicos y los inversionistas extranjeros no tienen como objetivo principal beneficiar a los países en desarrollo, sino maximizar sus ganancias a casi cualquier precio. Así, las reformas ortodoxas de la década pasada pregonaban la seguridad de las inversiones, pero no necesariamente el bienestar de la población.

El actual gobierno del Paraguay (2003 – 2008) - que de cierta manera corresponde a una línea programática semejante a los anteriores¹⁷ - ha modificado el enfoque de la década de los 90 y de inicios de la presente década: se han paralizado las iniciativas de privatizar las empresas públicas y se ha trazado una agenda que fortalece el papel del Estado en el apoyo al crecimiento económico, mediante el desarrollo de la infraestructura, y ha colocado en la agenda de prioridades políticas el enfoque social. Esta decisión política era inevitable, puesto que el histórico reciente (segunda mitad de la década de los 90) ha registrado decrecimientos del PIB (llegó a -3,3 en el año 2000) y una leve recuperación desde el 2003¹⁸ (crecimientos del 3,8%, 4,1% y 2,7% en 2003, 2004 y 2005, respectivamente), con tasas de desempleo que se mantienen muy elevadas (15,3% de desempleo total, con una tasa de desempleo abierto de 7,6%, para el año 2001¹⁹) y una inflación aún no controlada (14,6% en 2002; 9,3% en 2003; 2,4% en 2004; y 9,9% en 2005).

Así, el programa de gobierno vigente establece los siguientes 14 ejes de acción (República del Paraguay, 2005):

- 1) Modernización de la administración pública.
- 2) Entorno económico confiable y predecible para la inversión.
- 3) Crecimiento económico sostenible.
- 4) Revolución educativa para mejorar el capital humano.
- 5) Área de Salud.
- 6) Obras públicas y construcción de viviendas económicas.
- 7) Energía para el desarrollo.
- 8) Defensa del Medio Ambiente.
- 9) Proyección externa y nuevo reracionamiento internacional.
- 10) Desarrollo de nuevos espacios: Estado y Sociedad.
- 11) Promoción y defensa de los Derechos Humanos.
- 12) Combate a la pobreza y a la exclusión social.
- 13) Lucha contra la corrupción.
- 14) Modernización de las fuerzas de seguridad.

¹⁷ El Partido de gobierno – Asociación Nacional Republicana – se mantiene en el poder desde hace más de 60 años. Después del golpe de estado contra el gobierno de Alfredo Stroessner (1954-1989) – perteneciente al partido político mencionado - se sucedieron cuatro gestiones del Poder Ejecutivo; en todos los casos, con el liderazgo de la ANR.

¹⁸ Ver en: Banco Central del Paraguay, Cuentas Nacionales 1991-2004 (www.bcp.gov.py) y en publicación de la prensa escrita paraguaya: “Gobierno perdió el rumbo de la política económica” en abc Color, Suplemento Económico, 2 de abril de 2005, pp. 4 y 5.

¹⁹ Robles, M. (2002). **El empleo en Paraguay: evidencias de las encuestas de hogares**. Informe preparado con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo.

Todos estos puntos están presentes en el discurso oficial del gobierno del Paraguay. A continuación, serán resaltados algunos detalles de ese discurso oficial en los ejes programáticos mencionados, que tienen mayor relación con los temas de energía, combate a la pobreza y crecimiento económico.

Modernización de la administración pública

EL gobierno ha establecido el Consejo Presidencial de Modernización de la Administración Pública (CPMAP). Entre las funciones principales se encuentra la de generar y controlar la evolución de la matriz de consistencia de la inversión pública y los ejes estratégicos del programa de gobierno y apoyar la *governance*. Entre los principales resultados se cita el funcionamiento de los Planes Operativos Anuales (POAs) en toda la administración central (República del Paraguay, Presidencia de la República; 2005:6).

Otro punto interesante es que este Consejo está ejecutando un programa de fortalecimiento de la gestión de cooperación técnica internacional. El objetivo es contar con una agenda de cooperación coordinada y un sistema de monitoreo de proyectos y programas "en línea". Se encuentra en preparación un Digesto Jurídico Administrativo del Sector Público.

En el ámbito de la descentralización de la gestión pública, el gobierno central viene apoyando preferentemente acciones tendientes a la construcción de capacidades internas en los gobiernos departamentales y municipales. El tema que se ha venido desarrollando es la planificación en los departamentos de Alto Paraná y Cordillera (República del Paraguay, Presidencia de la República; 2005:7). Además, ocho gobernaciones (son 17 gobernaciones departamentales en total) fueron integradas entre los años 2004 y 2005 al Sistema de Administración Financiera (SIAF)²⁰.

Con relación a las empresas públicas, el gobierno central creó un Departamento de las Empresas del Estado que funciona desde el año 2004 en el ámbito del Ministerio de Hacienda. Este departamento realiza una gestión orientada a la auditoría técnica (con base en parámetros de eficiencia) de las empresas del Estado (República del Paraguay, 2005:8).

Crecimiento económico sostenible

La política del gobierno nacional para el crecimiento económico está plasmada en el "Plan de Crecimiento Económico con Equidad". Este plan tiene como objetivo la superación de una estructura económica basada en la triangulación comercial²¹, el monocultivo, el empleo público y la informalidad. El objetivo general es incrementar la producción agrícola y agroindustrial para la exportación, buscando la diversificación y el aumento de la producción local en la cadena de valor de este sector de la economía (República del Paraguay, Presidencia de la República; 2005:22).

Las áreas que el gobierno considera prioritarias para desarrollar acciones son las relacionadas con los siguientes temas: "1) ambiente de negocios y competitividad; 2) diversificación económica, valor agregado y exportación; 3) la tierra y la producción agropecuaria; y 4) la equidad social y la reducción de la pobreza." (República del Paraguay, Presidencia de la República; 2005:22).

El sistema financiero público, integrado principalmente por el Banco Nacional de Fomento (BNF), el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH) y el Fondo Ganadero – con una cartera de préstamos del orden de 60 millones US\$ por año – ofrecen préstamos a los productores. En los años 2004/2005 la mayor parte de los préstamos – 85,12 % del CAH, por ejemplo – estuvo orientada al pequeño productor (República del Paraguay, Presidencia de la República; 2005:22 y 23).

²⁰ El SIAF es un sistema disponible "en línea" para realizar los trámites administrativos que se relacionan con la elaboración y ejecución del Presupuesto General de Gastos de la Nación. El sistema de contabilidad se denomina SICO y todo el SIAF está también disponible para el organismo contralor de las finanzas públicas: la Contraloría General de la República.

²¹ Esquema comercial según el cual se importan productos de alto valor agregado para venderlos a los países que tradicionalmente se han mantenido con políticas de reservas de mercado (Brasil y en menor grado Argentina). Este esquema fue ampliamente realizado en la ciudad fronteriza de Ciudad del Este en la década de los 90. Actualmente, el movimiento comercial es inferior, pero persiste.

También merece ser destacado el Fondo de Desarrollo Industrial que financia créditos para las pequeñas y medianas empresas. Para el medio rural ha sido fundamental la implementación y expansión de la telefonía celular rural fija y las cabinas telefónicas rurales.

Por otra parte, es importante destacar que las medidas tomadas en el ámbito de la macroeconomía resultan en una gradual mejoría de las variables vinculadas a ese ámbito. La inflación en el 2004 fue una de las más bajas en los últimos años, situándose en 2,8%. Las reservas internacionales tuvieron un aumento significativo del orden del 18% en el 2004 y en este mismo año se registró un superávit primario del 1,5% del PIB, después de varios años consecutivos de déficit. Sin embargo, la tasa de crecimiento del PIB, que fue del 2,9% en el 2004, se sitúa por debajo del crecimiento de los demás países del MERCOSUR (República del Paraguay, Presidencia de la República; 2005:17 y Banco Central del Paraguay, Cuentas Nacionales).

Revolución educativa para mejorar el Capital Humano

En lo que se refiere a la política en el sector de la educación se destacan cuatro programas del Ministerio de Educación y Cultura vinculados directamente al combate contra la pobreza:

a) la Universalización de la educación inicial y escolar básica

Según el gobierno, se ha alcanzado el 100% de cobertura para la educación escolar básica (EEB) del 1º al 6º año, con un total de 921.500 alumnos. Se pretende incrementar la cobertura para el preescolar (actualmente en 80%) y del 3er ciclo de la EEB (7º, 8º y 9º grados), que se encuentra actualmente en 76%. El incremento anual de esta cobertura variaría entre 2 a 3 puntos porcentuales (República del Paraguay, 2005:30).

b) Programa de alimentación escolar

Este programa de alimentación de alumnos que están en el sistema público de educación escolar básica beneficia a cerca de 90.000 estudiantes. La cobertura del programa aún no es nacional, pero alcanza a Asunción y a los Departamentos de Concepción, San Pedro, Cordillera, Guairá, Caaguazú, Misiones, Paraguari, Central y Canindejú. En la región de interés de nuestro proyecto, ya ha alcanzado a los Departamentos de Ñeembucú y Pte. Hayes.

c) Reforma de la educación media

En el proceso de reforma de la educación media, se destacan como medidas urgentes: la formación continua de los docentes y la expansión de la cobertura, que se encuentra actualmente en el 51%.

Cabe mencionar que, según informaciones del MEC, se está diseñando un programa de construcción de colegios prototipo en zonas urbano-marginales.

d) Política de desarrollo de la educación superior

Según el marco legal vigente, las universidades poseen una administración autónoma. No obstante, la política nacional es trazada por el gobierno central. El principal objetivo de esta política en la actualidad es la reforma de la educación superior orientada al mejoramiento de la calidad. En este sentido, ya se encuentra creada la Comisión Nacional para la Reforma de la Educación Superior y se encuentra en funcionamiento la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior.

Cuando fue consultada la Dirección de Planificación del Ministerio de Educación y Cultura, la directora comunicó que no existen programas o proyectos específicos de educación para el chaco paraguayo²².

²² Memorando 38 del 24 de marzo de 2006, Dirección de Planificación del Ministerio de Educación y Cultura.

Es decir, todos los programas nacionales que se citan arriba llegan – aunque con mayores dificultades que en la región oriental del Paraguay – al chaco paraguayo.

Prioridades y políticas en el área de Salud

Las acciones del gobierno central en esta área tienen como objetivo principal extender los niveles de cobertura de la atención sanitaria, con especial énfasis en la atención materno-infantil. Entre los principales programas ejecutados por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social se destacan los siguientes:

a) Programa de Alimentación y Nutrición (PROAN)

Este programa de alcance nacional se destina a reducir los índices de nutrición y subnutrición de las poblaciones carentes en riesgo. Se trata básicamente de campañas de educación de las mujeres en zonas urbano-marginales y rurales.

b) Programa Nacional de Aseguramiento Materno Infantil

Este programa se propone extender la atención primaria de salud a las mujeres en edad fértil y niños/as menores de 5 años. El programa no está aún en fase de ejecución.

c) Plan Nacional de Salud Ambiental Infantil

Este programa tiene como objetivo mejorar las condiciones ambientales que afectan de manera adversa la salud infantil. Prevé la intervención en las siguientes áreas críticas: a) agua, saneamiento e higiene; y b) control de sustancias químicas (por ejemplo, plaguicidas).

d) Plan Nacional de Salud Sexual Reproductiva

Este programa se propone a extender la realización de los partos institucionales en el país. Incluye la educación sexual y la vigilancia epidemiológica de la salud y mortalidad materna y neonatal. Además, incluye el Programa de Sangre Segura, que da respuesta a la problemática de hemorragia materna como principal causa de muerte materna en el país.

Provisión de agua potable

La cobertura del servicio público de agua potable en el país llega al 46% de las viviendas del país, según la DGEEC (2003). Sin embargo, en las áreas urbanas se están alcanzando porcentajes relativamente elevados de cobertura, del orden del 67%. Existe un programa de expansión del servicio, por medio del financiamiento internacional, que pretende alcanzar el 87,5% en el mediano plazo (estimamos que este mediano plazo sería hasta el 2010).

Como parte de la política de agua potable la ESSAP (Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A.) posee tarifas sociales para familias que habitan en viviendas de hasta 60 metros cuadrados y que consumen hasta 15 metros cúbicos de agua por mes. La ESSAP también realiza acciones para regularizar la situación de asentamientos²³ en el área metropolitana de Asunción.

Impulso a las obras públicas y la construcción de viviendas

El programa de infraestructura del gobierno central está fuertemente concentrado en el desarrollo vial. El Paraguay es un país con un pequeño porcentaje de rutas pavimentadas: 4000 km, frente a

²³ Estos asentamientos fueron resultado – en varias ocasiones – de invasiones realizadas por movimientos de personas sin tierra en la década de los 90 e inicios de la presente década.

64.300 km de rutas en total. Es decir, 94% de las rutas del país son de tierra, enripiadas o empedradas (la gran mayoría de tierra). Esto significa que la mayor parte de las rutas del país no son transitadas en todo tiempo, lo cual constituye un impedimento importante para el desarrollo de varias regiones del país. El chaco paraguayo es el más castigado por la falta de caminos de todo tiempo.

Según el gobierno nacional, la expansión de la oferta de rutas pavimentadas y el mejoramiento de las existentes están entre sus prioridades. La cartera de proyectos actual es del orden de 515 millones de Euros distribuidos en aproximadamente 100 proyectos viales (República del Paraguay, 2005:45).

Un aspecto innovador en la política de la infraestructura vial del país es la descentralización para el mantenimiento de caminos urbanos y vecinales. Desde 2004 está en proceso de descentralización la administración de recursos destinados a las conservación de los caminos en las áreas jurisdiccionales de los gobiernos departamentales.

Por otra parte, cabe resaltar que en el chaco paraguayo se están impulsando las obras de interconexión bioceánica. El objetivo es llegar hasta la frontera con Bolivia con rutas pavimentadas. Esto es considerado muy importante, pues es un paso hacia la consecución de una salida hacia el Pacífico y, por consiguiente, hacia uno de los principales mercados internacionales en la actualidad.²⁴

El otro programa prioritario se refiere a los programas de construcción de viviendas de interés social. El organismo público a cargo es la Comisión Nacional de la Vivienda (CONAVI) que construye viviendas por medio de diversos proyectos con financiamiento público y cooperación internacional. Uno de ellos es el proyecto *Ñande Rogará* (casi 600 viviendas construidas con la asistencia financiera del gobierno de Taiwán).

Un programa relevante en el sector de viviendas es el "Programa de Construcción de Viviendas para el Sistema de Ayuda Mutua Mixta y la Implementación de Proyectos Productivos Sustentables" que es ejecutado por medio de la Secretaría de Acción Social. En este programa, el Estado aporta la compra de tierras (22% de los costos totales), hay un financiamiento externo importante (80%) y la comunidad aporta aproximadamente el 8% de los costos totales.

Energía para el desarrollo

Paraguay es el principal productor de energía eléctrica (que se produce por medio de la transformación de una fuente renovable de energía: la hidroenergía) per capita de América Latina, alcanzando una producción anual del orden de 8.500 kWh/habitante, en virtud del hecho de poseer – en condominio con Brasil y Argentina – dos centrales hidroeléctricas binacionales (Itaipú y Yacyretá, respectivamente). No obstante, desde el punto de vista del consumo, la principal fuente es la biomasa (en su mayor parte leña). El consumo anual de electricidad es relativamente pequeño (800 kWh/habitante) y la cobertura del servicio de electricidad es del orden del 90%. Por consiguiente, la mayor parte de la producción de hidroelectricidad es exportada a Brasil y Argentina. Los ingresos al tesoro nacional provenientes de los emprendimientos binacionales (equivalentes a 242 millones de Euros al año) constituyen un importante monto del Presupuesto General de Gastos de la Nación (República del Paraguay, 2005:49), sin considerar los aproximadamente 100 a 150 millones de Euros adicionales que corresponden a beneficios adicionales, como sueldos, contratos de servicios y bienes de esas centrales binacionales.

Con relación a la energía eléctrica, las principales políticas del gobierno se pueden resumir en: a) mejorar continuamente la calidad del servicio eléctrico a las áreas atendidas; y b) expandir el servicio a las áreas no servidas del país. No existe, sin embargo, una política explícita y formalizada de apoyo al desarrollo de nuevas fuentes renovables de energía para la producción de electricidad, así como existe en el área de biocombustibles.

²⁴ Cabe resaltar que el Paraguay ejerce la presidencia del Comité de Dirección Ejecutiva de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). En el marco de esta iniciativa la integración de la región central de América del Sur con las costas atlántica y del Pacífico, así como la integración este-oeste de Sudamérica constituyen parte de las prioridades. Para mayores informaciones, puede ser consultada la página web de la IIRSA: www.iirsa.org.

Es en el subsector combustibles que se presenta una política con el ánimo de cambiar la matriz energética del país. De hecho, los derivados del petróleo representan el 30% del consumo final de energía. Como el país no produce hidrocarburos, se importan alrededor de 25.000 bbl/día de petróleo y derivados (principalmente estos últimos, ya que la capacidad efectiva de refinación de la única refinera nacional atiende solamente al 20% de esa demanda). Los altos precios de los hidrocarburos y los costos de transporte de éstos hasta el país constituyen la mayor parte de la compra de divisas del país (equivalentes a 450 millones de Euros). Por ello, el gobierno ha decidido tomar las siguientes medidas:

- a) Incentivar la prospección, exploración y explotación de hidrocarburos en territorio nacional.
- b) Incentivar la producción y consumo de los biocombustibles (biodiesel y etanol).
- c) Promover un acercamiento con Venezuela, principal productor de crudo de América del Sur, con base en el cual se puede negociar petróleo de ese país en condiciones favorables.

Con relación al etanol, el Ministerio de Industria y Comercio (organismo rector del subsector combustibles) ha definido una mezcla de alcohol absoluto al 18% en volumen de las gasolinas hasta 95 octanos. Este alcohol etílico es producido en una planta de la empresa petrolera estatal, Petropar.

En lo atiente a los biocombustibles, existe para el gobierno paraguayo una relación estrecha con la política ambiental y con la política industrial del país. Se ha aprobado una Ley de Fomento a los Biocombustibles (Ley 2748/05) donde se contextualiza esta Ley en el marco de la ratificación del Protocolo de Kyoto (Protocolo ratificado por el Congreso Nacional por medio de la Ley 14547/99) y del Convenio Marco del Cambio Climático (ratificado por Ley 253/93). La Ley de biocombustibles del Paraguay ratifica la incumbencia del Ministerio de Industria y Comercio para reglamentar los asuntos referentes a los biocombustibles. Entre los beneficios que otorga a la producción de biocombustibles se citan las exenciones fiscales para la producción industrial (previstas en las leyes 60/90 y 2421/04). Asimismo, en el Art. 16 de la Ley de Biocombustibles se establece la obligatoriedad de mezclar los combustibles minerales, diesel oil y gasolinas, con biodiesel y etanol, respectivamente. Las proporciones serán definidas por el Ministerio de Industria y Comercio.

Defensa del Medio Ambiente

La política ambiental está expresada de manera escrita en la Política Nacional Ambiental, que fue aprobada por el Consejo Nacional Ambiental, colegiado de mayor nivel de decisión en la Secretaría del Ambiente.

Según el documento oficial de la política ambiental (República del Paraguay, Secretaría del Ambiente; 2006), entre las estrategias a seguir dentro de la política ambiental del país se destacan las siguientes:

- *Incorporar a las acciones e iniciativas ambientales los criterios de proactividad, proposición y participación social.*
- *Impulsar la construcción de alianzas estratégicas y la articulación con las demás políticas gubernamentales.*
- *Diseñar e implementar un Sistema Nacional de Calidad Ambiental, con base en la generación de información consistente y coherente y con el concurso de todos los actores involucrados.*
- *Impulsar la descentralización de la gestión ambiental.*
- *Promover los derechos y el desarrollo intercultural de los pueblos indígenas.*
- *Defender la soberanía. Se conservará el poder de decisión en los diferentes niveles de la organización del Estado y de la sociedad en los temas estratégicos, como los referentes a la matriz energética, el patrimonio natural y cultural, la soberanía alimentaria, la contaminación*

transfronteriza, y se aumentará la incidencia en la toma de decisiones sobre temas de alcance global.

- *Promover e inducir procesos de creación de mercados y de financiamiento para el desarrollo sustentable de modo a compatibilizar el crecimiento económico con la protección ambiental.*
- *Aplicar programas concertados, que involucren a las poblaciones de las zonas de amortiguamiento, diversifiquen las fuentes de financiamiento, incorporen la prestación de servicios ambientales, promuevan mercados para productos naturales con certificación ecológica e induzcan el manejo de algunas especies nativas.*

Es interesante notar el énfasis que se da en la política ambiental del Paraguay a la participación social de los actores involucrados en la construcción e implementación de esa política.

Entre las medidas que se están tomando en el ámbito de la autoridad ambiental, se citan las siguientes (República del Paraguay, Presidencia de la República; 2005:54 y 55):

a) La descentralización de la gestión ambiental.

Por medio del financiamiento del BID se está llevando a cabo un programa de fortalecimiento de capacidades regionales y locales en los Departamentos y Municipios del territorio nacional. Este programa incluye la capacitación, la transferencia de tecnologías y la dotación de equipos y materiales a las gobernaciones.

También, en el marco de las acciones de descentralización de la gestión, debe ser mencionado el programa de producción más limpia que se lleva adelante con participación de los gremios de industriales y que beneficiará principalmente a las micro, pequeñas y medianas empresas.

b) Acuerdo Acuífero Guaraní.

Este acuerdo internacional entre los países donde se encuentra esta reserva subterránea de agua dulce (una de las mayores del mundo), Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, pretende establecer las normas para la territorialidad y la prevención de la contaminación de la reserva.

c) Programa deuda por naturaleza.

EL objetivo es intercambiar deuda externa del país por proyectos que fomenten y contribuyan a la protección de los bosques tropicales del país. Ya se tiene una aprobación del gobierno de los EEUU de América por el monto de 9200000 US\$.

c) Programa para la Biodiversidad.

Con fondos del Fondo Mundial para el Medio Ambiente y de Banco Mundial se pretende llevar a cabo un programa de conservación de la diversidad biológica en el conjunto productivo rural del área de influencia de la cuenca hidrográfica de la Itaipú Binacional, unas de las zonas con mayor impacto de la expansión de suelos con fines agrícolas. Una de las estrategias principales es la difusión de nuevas tecnologías y el desarrollo de innovaciones técnicas para aumentar la productividad marginal de los suelos.

Combate a la pobreza y a la exclusión social

Este eje programático del gobierno nacional es posiblemente uno de los más complejos y el que se fundamenta necesariamente en un mayor grado de interacción en el marco institucional del país. La Secretaría de Acción Social (SAS), dependiente de la Presidencia de la República, tiene como atribución principal la formulación y ejecución de programas y proyectos sociales, pero existen varios

otros organismos del Estado que están directamente involucrados con la temática (el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el MOPC, el Ministerio de Industria y Comercio, el INDERT, el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, entre otros).

A partir del año 2003 el gobierno central formalizó un foro gubernamental de alto nivel para tratar de manera coordinada las políticas y estrategias en el área social. En efecto, el Gabinete Social, presidido por el Presidente de la República, fue creado por medio del Decreto 401/2003. Este Gabinete está compuesto por los titulares de los siguientes ministerios o secretarías de Estado: Secretaría de Acción Social, Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Hacienda y Ministerio de Agricultura y Ganadería. También están involucrados el Vicepresidente, el Ministro Secretario General y el Jefe del Gabinete Civil de la Presidencia.

El Gabinete Social tiene las funciones principales de velar que los programas sociales tengan relación con la lucha contra la pobreza y que las organizaciones actúen de manera cooperativa y convergente. Define la agenda estrategia social y de lucha contra la pobreza y orienta la cooperación internacional en su jurisdicción. En la actualidad, este Gabinete realiza el seguimiento de los principales programas y proyectos que el gobierno central apoya o participa en el territorio nacional.

Según datos del gobierno nacional (República del Paraguay, Presidencia de la República; 2005:74), el gasto social (educación, salud, saneamiento básico y programas de reducción de la pobreza) del Presupuesto General de la Nación es del orden de unos 423 millones de Euros anuales. Las políticas involucradas con los sectores sociales prevén un incremento del 34% en esos gastos en el corto plazo. El seguimiento de estos gastos por parte de la población es posible mediante un programa específico que recibe el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

En la actualidad, entre los principales programas y proyectos que combaten la pobreza y que tienen alcance regional o nacional se destacan los siguientes:

a) Programa de diversificación de la agricultura familiar

Este programa promueve el establecimiento de sistemas productivos diversificados sustentables y la capacitación en gestión productiva, organizativa y comercial, con miras a la introducción de nuevos rubros de consumo y renta. Los beneficiarios reciben asistencia e insumos técnicos y kit de maquinarias e implementos para la siembra directa, abarcando una población meta de 800 beneficiarios/as directos y 2000 indirectos (República del Paraguay, Presidencia de la República; 2005:78).

b) Proyecto Piloto de Desarrollo Comunitario (Prodeco)

Este proyecto está siendo ejecutado directamente por la SAS. Beneficia directamente a grupos vulnerables de los Departamentos de Itapúa, Misiones y Ñeembucú, donde se estaban ejecutando alrededor de 90 subproyectos productivos, con una inversión del orden de 1.230.000 Euros. Los beneficiarios directos de este proyecto piloto son del orden de mil personas.

c) Programa de Apoyo al Desarrollo de Pequeñas Fincas Algodoneras (Prodesal)

Este programa prevé el apoyo a cerca de 15.000 familias en todo el país, a los efectos de que ellas se organicen y posean capacidad de gestión productiva y comercial. El organismo que ejecuta este Programa es el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Para el efecto, este ministerio lleva adelante la siembra de 290 ha para la producción de semillas básicas de algodón, autoconsumo y abono verde, además de 50 ha de semillas de algodón categoría fundación.

La Secretaría de Acción Social reconoce explícitamente que solamente las inversiones sociales o programas aislados no resuelven el problema de la pobreza. Por eso, el foco de la atención de la política que la SAS propone para este sector se orienta a *“la reactivación y el fortalecimiento de las capacidades y de los recursos de los actores para que puedan superar su condición de pobreza por sí mismos”* (República del Paraguay – Secretaría de Acción Social, 2006:9).

El enfoque de la política de la SAS tiende a superar la propensión al asistencialismo (este asume que los actores no pueden enfrentar su situación, implicando entonces que un agente externo elija la solución, de acuerdo a su propia percepción y preferencias, llevando al beneficiario a un rol de receptor pasivo de la beneficencia). *"El asistencialismo promueve la pasividad y la dependencia y no resuelve el problema de la pobreza; más bien lo perpetúa"* (República del Paraguay – Secretaría de Acción Social, 2006:9).

La política de la SAS parte del principio que las dimensiones de la pobreza son las siguientes (República del Paraguay, Secretaría de Acción Social, 2006:5):

- La **vulnerabilidad**, que *"(...) radica en la exposición a los impactos de fenómenos externos, naturales, sociales o económicos, sin los recursos o las capacidades suficientes para superar o aminorar sus efectos negativos. Ante este tipo de fenómenos, la población vulnerable tiende a adoptar medidas que terminan por insertarla en forma definitiva en una situación de pobreza."*
- La **exclusión social**, que *"(...) consiste fundamentalmente en el debilitamiento de los lazos sociales entre los individuos y sus comunidades, y se manifiesta en la escasa o nula capacidad que tienen las personas y los grupos pobres para incidir o tener influencia directa en las decisiones y condiciones que les afectan, y que resultan de la desigualdad social, de la debilidad de sus organizaciones y canales de representación ante las instancias de poder. Esta condición incide en la participación de los pobres para respaldar normalmente políticas y decisiones que no les favorecen."*
- La **exclusión económica**, que *"(...) comprende la imposibilidad de las personas y comunidades afectadas por la pobreza, de acceder a una inserción ventajosa en las cadenas de producción de valor o a empleos de calidad que los ubiquen en una posición económica favorable."*

La Política Integral de Lucha contra la Pobreza (PILP) formulada por la SAS tiene dos categorías de políticas: las dirigidas al ámbito micro social (personas, familias y comunidades), denominadas **Políticas específicas** de lucha contra la pobreza; y las acciones del ámbito estructural, que se identifican como **Políticas Generales** y que pertenecen a esferas institucionales diferenciadas.

La SAS propone como políticas específicas, a ser ejecutadas de manera simultánea y coordinada (ver Figura 1), las siguientes:

- a) Establecimiento de un Sistema de Protección Social (atacando el problema de la vulnerabilidad).
- b) Establecimiento de un Sistema de Promoción Social (atacando el problema de la exclusión social).
- c) Establecimiento de un Sistema de Inclusión Económica.

Con relación a la Protección Social, la SAS propone que los esfuerzos públicos se orienten a:

- *"Asegurar la disponibilidad de los servicios básicos en las comunidades.*
- *Priorizar a la población afectada por la pobreza en el acceso a los servicios básicos.*
- *Fortalecer el rol de la familia como protectora de sus miembros, promoviendo su participación activa en el acceso de los miembros a los servicios correspondientes. El cual se implementará a través de un servicio de apoyo familiar y de transferencias monetarias condicionadas."* (República del Paraguay, Secretaría de Acción Social; 2006:12).

Se prevé que este Sistema incluya acciones articuladas que permitan la prestación de servicios en las siguientes áreas:

- Salud.
- Alimentación y Nutrición.
- Educación.

- Habitabilidad.
- Identificación.
- Apoyo familiar (planificación familiar, prevención de la violencia doméstica, salud sexual y reproductiva).
- Fortalecimiento o establecimiento de actividades de subsistencia.
- Acceso a fuentes sustentables de agua y energía.

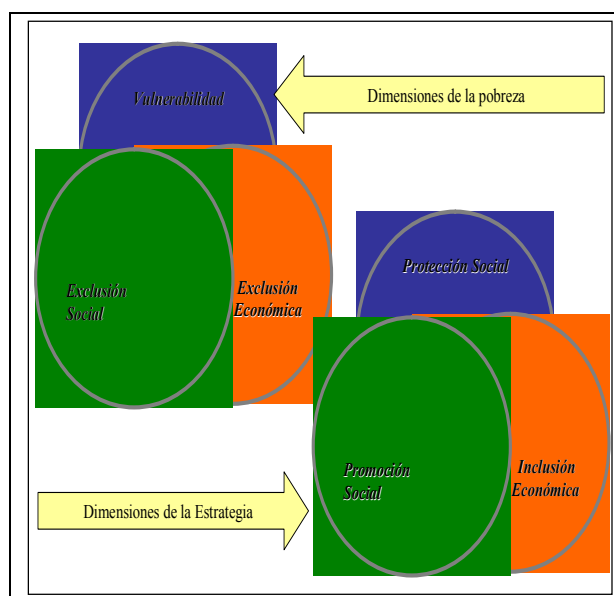
En lo atinente al Sistema de Promoción Social, la política tiene como objetivo impulsar el **empoderamiento** de las comunidades, desarrollando lazos de cohesión y cooperación entre las personas, los grupos y sus comunidades, con el propósito de construir capacidades colectivas que permitan a estas comunidades incidir sobre sus condiciones de vida.

Se busca que esta política de Promoción Social ayude a establecer o a fortalecer vínculos sostenibles entre las comunidades y las organizaciones locales. En este aspecto se contempla el fortalecimiento institucional local en su capacidad para responder a la demanda social.

Los principales sujetos de la Promoción Social serán los actores sociales colectivos, tales como las organizaciones barriales, comisiones vecinales y segmentos de la población en situación de desventaja.

Finalmente, en lo atinente a la inclusión económica, se buscará modificar la estructura de oportunidades económicas para la población más pobre, desarrollando mecanismos de articulación entre esta población con los mercados correspondientes a su actividad económica (laboral, productiva o de servicios), con el fin de mejorar su participación en las cadenas de producción de valor.

Figura 1 Correspondencia entre las dimensiones de la pobreza y las dimensiones de las estrategias en el marco de las Políticas específicas.



Fuente: República del Paraguay, Secretaría de Acción Social (2006)

Las áreas en las que pondrá en ejecución la estrategia de inclusión económica, serán las siguientes:

- Empleo.
- Mejoramiento de Ingresos.
- Establecimiento e Incremento de Activos (tenencia de tierras, equipos, etc.).
- Capacitación laboral.
- Planificación de negocios.
- Mejoramiento tecnológico (investigación y asistencia técnica).
- Oportunidades de mercado (investigación y gestión de mercados).

- Diversificación productiva (Cadenas productivas).
- Formación y/o consolidación del grupo emprendedor.
- Seguridad Social.
- Servicios Financieros.

Esta política integral considera como ejes transversales para la generación de los programas: el enfoque de género y la sostenibilidad ambiental. En lo referente al enfoque de género, la política de la SAS resalta la importancia de combatir la desigualdad que se instaura de hecho en la organización familiar y en la participación en las comunidades. Se dará entonces especial atención a la creación de liderazgos entre las mujeres.

En lo que se refiere a las políticas generales, la PILP define los siguientes objetivos:

- a) el mejoramiento de la inserción del país en el sistema de relaciones internacionales; y
- b) el mejoramiento del rol redistributivo del Estado.

En lo atinente al primer punto, se trata de impulsar la integración regional teniendo como fines no solamente un mejoramiento en la posición comercial de productos nacionales sino también el mejor aprovechamiento de la cooperación internacional en programas y proyectos sociales.

Por otra parte, y ciertamente uno de los puntos principales de la política, se propone el mejoramiento del rol redistributivo del Estado. Para esto, la SAS plantea políticas tales como: el incremento de la inversión social del Estado; la adecuación de la presión tributaria al nivel de ingresos de los contribuyentes; y la inclusión de los pobres como proveedores de bienes y servicios del Estado.

1.1.3. Políticas en áreas más relevantes para la reducción de la pobreza en el Chaco paraguayo

Existen particularidades de la realidad socioeconómica y física del chaco paraguayo que la diferencian, en cierta medida, de las demás regiones del país.

Según datos de la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos (DGEEC) – citados por un informe oficial (República del Paraguay, SAS; 2002:13), en el área rural del país los niveles de pobreza extrema y moderada alcanzaban – a fines de los años 90 - el 41,2%, muy superior al 27,6% del área urbana, con lo cual se llegaba a un 34% de la población en estado de pobreza. Esta situación ha empeorado, se llega actualmente al 48% de pobreza, como promedio nacional (FIDA, 2004:4). Los mayores problemas de la población pobre del país se relacionan con: educación; empleo; salud; acceso a la tierra; la falta de infraestructura, agua potable y seguridad alimentaria; inseguridad y violencia (República del Paraguay, SAS; 2002:15). En la región chaqueña – donde se suman las dificultades por la dispersión poblacional, la dificultad del acceso y por la falta de políticas específicas adaptadas a esa región – esos aspectos relacionados con la pobreza se agravan y, por consiguiente, es recomendable enfocar la presentación de políticas en algunos de estos aspectos.

1.1.3.1 El problema del agua en la región occidental

En la Encuesta Permanente de Hogares 2003 realizada por la DGEEC se encontró que solamente el 32,9% de las viviendas rurales dispone de agua potable proveniente de una red de distribución pública o privada; mientras que el 61,1% de estas viviendas se provee de agua por medio de un pozo con o sin bomba. Aproximadamente 5,5% lo hace gracias a un tajamar, una naciente, un arroyo o un río.

La región occidental del país se caracteriza por escasas precipitaciones, lo que combinado con las elevadas temperaturas y altas tasas de evaporación producen la salinización del agua subterránea de poca profundidad. Esto inviabiliza la excavación de pozos superficiales (muy comunes en zonas rurales de la región oriental del Paraguay) para el suministro de agua. Pulfer (2005) comenta que la alternativa, a parte de los pozos profundos que se perforaron solamente en algunos pocos sitios, son

principalmente dos formas de suministro de agua: los aljibes (en las viviendas de familias de mayor nivel de ingreso), que colecta el agua de la lluvia por medio de un sistema colocado en los techos de las casas; y la colecta directa en ríos, arroyos y lagunas o los llamados tajamares (estanques excavados artificialmente, en los cuales se junta el agua pluvial caída y canalizada en sus alrededores). Pulfer (2005) advierte que la calidad del agua proveniente de estas últimas fuentes – que en realidad están disponibles para la gente más pobre – generalmente no es apta para el consumo humano sin tratamiento previo.

La legislación vigente en el país establece que la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP) - una empresa pública con 100% de capital en manos del Estado – es la única autorizada a prestar el servicio de distribución de agua potable y el alcantarillado sanitario en localidades con más de 10.000 habitantes. Pulfer (2005) resalta que actualmente, "(...) *de las 37 ciudades con esta característica la ESSAP solamente está presente en unas 22.*" Según la legislación, en las demás localidades (aquellas que cuentan con menos de 10.000 habitantes) el organismo estatal responsable de la distribución del agua potable es el Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA), que depende del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS).

SENASA realiza sus actividades con base en organizaciones de usuarios denominadas Juntas de Saneamiento. Esta entidad realiza las inversiones necesarias con fondos públicos y transfiere la administración de los sistemas de agua potable a las mencionadas Juntas. Conforme es descrito por Pulfer (2005), el costo de la inversión tiene que ser parcialmente reembolsado por la Junta en un plazo determinado en cada caso. Este autor también resalta que "*Debido a las grandes necesidades, que existen en la materia, la SENASA no está en condiciones de satisfacerlas en su totalidad. Por eso intervienen también otras entidades para la construcción de sistemas de agua potable en zonas rurales, como por ejemplo las Gobernaciones departamentales, el MAG, la Fundación de la Primera Dama, el PNUD, UNICEF y ONGs internacionales, entre ellos Plan Internacional. En estos casos las inversiones son generalmente no reembolsables para los beneficiarios.*"

En la región occidental el proyecto Prodechaco, ejecutado por el MAG y que contó con financiamiento de la Unión Europea a fines de la década de los 90 e inicios de la presente década, que instaló sistemas de captación y distribución de agua mediante tajamares, lagunas naturales y desde el Río Paraguay. Estos sistemas tuvieron una gran difusión en las comunidades indígenas.

Sin embargo, los esfuerzos realizados hasta el momento en la región occidental han sido insuficientes para superar el problema del agua. La falta de agua continúa siendo uno de los problemas más acuciantes de esa región, no solo por el problema de encontrarla sino también por el hecho de que el consumo del líquido se incrementó notablemente en los últimos años. En los últimos 25 años el consumo del agua se quintuplicó y aun así existe una gran demanda de agua reprimida, pues el promedio de consumo por capita de 33 a 85 l/día está muy por debajo de los niveles nacionales (250 l/día) e internacionales (124 l/día) (Wiens; 2003:8).

Entre los principales problemas, según Wiens (2003:35), se citan:

- Las fuentes de agua subterránea en la región se encuentran en situación crítica por un uso irracional, agravado por los problemas ambientales que han reducido la calidad y cantidad del vital líquido.
- No existen políticas y normas para un aprovechamiento sostenible del agua y un proceso de reciclaje y reutilización.
- Existe una concentración poblacional en el centro del Chaco que aumenta la demanda de las aguas subterráneas y fluviales.
- Los proyectos de abastecimiento de agua potable para las comunidades del Chaco, son diseñadas en gabinete en Asunción y son aplicados sin conocer y respetar la "tecnología chaqueña" (esta tecnología fue brevemente explicada al inicio de este ítem) con años de experiencia en el manejo del agua.
- Los grandes proyectos viales y productivos, han provocado la pérdida de paleocauces naturales que transferían las aguas al Río Paraguay y Pilcomayo hacia las zonas del centro.

El gobierno nacional ha venido realizando varias acciones en el sentido de resolver la problemática del agua en la región occidental del país. Entre estas acciones se citan la creación de la Comisión Acueducto para el Chaco, que opera en el marco del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y que impulsa un proyecto del orden de 50 millones de Euros que tiene como objetivo transportar agua desde el río Paraguay hasta el chaco central. Esta Comisión viene pasando por varios altibajos de orden político desde el año 2000. En octubre de 2004 (ver diario La Nación del 26 de octubre de 2004) se anunció que el gobierno alemán financiaría una parte de la inversión y que realizaría una donación importante para viabilizar la obra. Sin embargo, no hubo resultados concretos hasta este momento.

Debido a la falta de una definición del gobierno nacional, y en virtud de las funciones otorgadas por la legislación vigente (Constitución Nacional y Ley 426/94) a los gobiernos departamentales, los gobiernos de Boquerón, Alto Paraguay y Pte. Hayes conformaron un Consejo de Agua para el Chaco el 23 de diciembre de 2003. El objetivo inmediato de este Consejo es realizar proyectos conjuntos de abastecimiento de agua, realizar estudios y buscar financiamiento para estas acciones, sea a nivel nacional como internacional. Sin embargo, el objetivo final es la conformación de una Corporación Agua para el Chaco (Wiens; 2003:24).

Es interesante notar que el Convenio interinstitucional que dio origen al Consejo de Agua para el Chaco establece entre las atribuciones de este organismo - compuesto por los tres gobernadores - el de establecer planes de financiación con la participación privada y pública. La Corporación Agua para el Chaco fue creada en 2004 con la participación de los gobiernos departamentales, organizaciones no gubernamentales, usuarios, organizaciones indígenas y empresarios locales y está operando con presupuesto del gobierno de Boquerón.

Recientemente, en marzo de 2006, los gobernadores de los Departamentos de la región occidental renunciaron a la Comisión Acueducto del Chaco. La alegación presentada por los gobernadores fue el hecho de haberse creado una nueva entidad público-privada, la Corporación Agua para el Chaco (CACH), que busca gestionar e instalar sistemas de agua potable en esa región, aprovechando las experiencias adquiridas y las tecnologías conocidas en la región. Los gobernadores criticaron duramente a la Comisión Acueducto para el Chaco: señalaron que dicha Comisión, creada en 1999 por Decreto presidencial (Nº 4639/99) *"elaboró varios estudios y análisis de sistemas de abastecimiento de agua al Chaco, contando con recursos del Presupuesto General de la República, sin dar pasos ciertos hacia una solución de combatir la escasez de agua en el Chaco, repitiéndose, en consecuencia, periódicamente la declaración de emergencia en la Región Occidental."*²⁵

1.1.3.2 La reforma agraria, el desarrollo rural y de la tierra

La distribución de la tierra en el Paraguay es una problemática que posee profundas y remotas raíces históricas. La excesiva concentración de la tierra bajo la propiedad de unos pocos ha sido una situación que se agravó con el tiempo y que se reveló con toda intensidad en la década de los 80 y 90, cuando la transformación y la expansión agrícola (transformación de pequeños cultivos de algodón a grandes monocultivos de soja organizadas por las empresas transnacionales del negocio agrícola y por una creciente burguesía local vinculada a ese negocio) en el este de la región oriental (frontera con Brasil, en el área de influencia del emprendimiento binacional Itaipu) prácticamente fue confinando a las tradicionales (en el sentido histórico del término) y pequeñas fincas - en su gran mayoría sin titularidad legal - a pequeños espacios, o bien, dejando sin tierra a muchos campesinos (Galiano, 1997). Esta es una situación que el Paraguay comparte con muchos otros países del continente²⁶ y es ineluctable que debe ser incluida como una prioridad en la agenda gubernamental.

²⁵ Ver en: http://www.foroaqua.org.py/noticias_desarrollo.php?id=460. Acceso en 6 de abril de 2006.

²⁶ Por ejemplo, en Brasil, a mediados de los 80 se creó el *Movimento dos Sem Terra*; en México y en Bolivia también son conocidos los problemas que ha ocasionado la injusta distribución de tierras en las sociedades capitalistas de clases, en las cuales el aparato estatal colaboró en esa distribución desigual de tierras, sea de una manera activa (otorgando preferencias y privilegios a la clase dirigente) o de una manera pasiva (omitiendo el control sobre la compra de latifundios).

La reforma agraria posee más de siete décadas de antigüedad, pero existen críticas a lo que se vino realizando desde el inicio hasta la década de los 90. En 1956 las grandes propiedades (más de 1.000 ha) cubrían el 36% del territorio; en 1991, esa superficie había aumentado a 44%. Para algunos especialistas este proceso fue un fracaso, debido – entre otras razones – a que los criterios que se siguieron fueron predominantemente políticos (parte de un sistema de privilegios del régimen stroessnista)²⁷. Son también apuntados como motivos de ese fracaso las demoras en la titulación de la propiedad (sin los registros públicos necesarios las propiedades no son aceptadas como garantías de préstamos financieros) y el comercio ilegal de los derechos de propiedad otorgados por medio de la reforma agraria (muchas veces los nuevos propietarios venden nuevamente sus tierras antes del tiempo permitido por la Ley)²⁸.

A pesar de las dificultades de implementación, la reforma agraria en el país continúa siendo necesaria. Según un informe reciente de la FIDA (FIDA, 2004), el 65% de los productores rurales tienen sólo el 5% de las tierras, mientras que sólo el 1% de los propietarios (los grandes propietarios) tienen el 67% de las tierras.

La ley superior de la República del Paraguay de 1992 ha establecido el marco general para una reforma agraria, en los siguientes términos:

"La reforma agraria es uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural. Ella consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. Se adoptarán sistemas equitativos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra; se organizarán el crédito y la asistencia técnica, educacional y sanitaria; se fomentará la creación de cooperativas agrícolas y de otras asociaciones similares, y se promoverá la producción, la industrialización y la racionalización del mercado para el desarrollo integral del agro." (Art. 114 de la Constitución Nacional)

Después de promulgada la Constitución Nacional, el aparato estatal llevó una década para modernizar el sistema legal agrario que venía rigiendo desde la década de los 60. En el año 2002, se sancionó el Estatuto Agrario de la República del Paraguay (Ley 1863/02 y modificaciones introducidas por la Ley 2002/02) y dos años más tarde se avanzó en el proceso de modificación institucional de este sector con la transformación del Instituto de Bienestar Rural en Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT), por medio de la Ley 2419/04.

En el actual Estatuto Agrario se establece como política principal en el sector agrario:

"(...) la adecuación de la estructura agraria, conducente al arraigo, al fortalecimiento, y a la incorporación armónica de la agricultura familiar campesina al Desarrollo Nacional, para contribuir a superar la pobreza rural y sus consecuencias, a través de una estrategia general que integre la productividad, sostenibilidad ambiental, participación y equidad distributiva." (Ley 1863/02, modificado por Ley 2002/02).

El marco legal vigente parte del principio que la tierra, en cuanto propiedad privada inmobiliaria rural, tiene una función social y económica cuando se ajusta a los siguientes requisitos esenciales: a) aprovechamiento eficiente de la tierra y su uso racional²⁹; y b) sostenibilidad ambiental (Ley 1863/02, Art. 3).

La política agraria se fundamenta en el concepto de que el desarrollo rural, con base en la reforma agraria, tiene como objetivos, entre otros, los siguientes (Ley 1863/02, Art. 2):

²⁷ Según Cristaldo Ayala, P. en artículo publicado por el Grupo de Apoyo a las Cooperativas Independientes de Cuba. <http://www.qacicuba.net/Ayala6.htm>. Acceso en: 28 de marzo de 2006.

²⁸

□ Id., ibídem.

²⁹

□ El Estatuto Agrario define que un inmueble es aprovechado eficiente y racionalmente cuando se utiliza al menos el 30% de su superficie agroecológicamente útil (descontados los suelos marginales no aptos para la producción, áreas de reserva forestal obligatoria, áreas silvestres protegidas bajo dominio privado y las áreas de conservación y destinadas a servicios ambientales, declaradas como tales por la autoridad competente).

- a) Promover la creación y la consolidación de asentamientos coloniales oficiales y privados;
- b) Promover el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra, garantizando su arraigo a través del acceso al título de propiedad, al crédito y al apoyo técnico oportuno;
- c) Promover el aumento de la productividad agropecuaria para estimular el desarrollo agroindustrial;
- d) Fomentar y estimular la participación del capital privado en los procesos de producción agropecuaria y en especial para la creación y el establecimiento de agroindustrias;
- e) Promover acuerdos interinstitucionales para el mejoramiento de la infraestructura vial, de viviendas, de educación y de salud; y
- f) Fomentar la organización de cooperativas de producción agropecuaria, forestal y agroindustrial u otras organizaciones similares de productores rurales, que permita canalizar el crédito, la asistencia técnica y comercialización de la producción.

El organismo de aplicación del Estatuto Agrario es el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra creado por la Ley 2419/04 sobre la base institucional del Instituto de Bienestar Rural, cuya Ley de creación era del año 1963.

Según los documentos oficiales del INDERT (www.indert.gov.py), la política institucional del INDERT se centra en la población campesina en situación de pobreza que vive en las colonias o asentamientos y la considerada sin tierra. Los grupos objetivo de esa política son las familias agricultoras, las mujeres jefas de hogar y los jóvenes con vocación para el trabajo agropecuario y forestal.

Para el cumplimiento de su política general, el INDERT posee políticas específicas para todo el territorio nacional, que se resumen en los siguientes ejes: política social, política económica, política de gestión, política de administración de conflictos y política de promoción y desarrollo rural. Según los documentos oficiales del INDERT estas políticas son las que se presentan a continuación:

La política social del INDERT se fundamenta en el desarrollo humano integral y sustentable, para cuyo fin debe garantizar la igualdad de oportunidades, equidad y justicia social en la distribución, tenencia y titulación de la tierra, y en el inicio del proceso de desarrollo autogestionario; para ello, debe acompañar las etapas de arraigo, empleo, ingreso y satisfacción de necesidades básicas como condición prioritaria para la consolidación de la dignidad y el bienestar en plena coordinación con las demás instituciones del sector.

La política económica del INDERT se basa en el suministro de un lote de producción, en la extensión de incentivos para la generación de alimentos, y en la promoción de rubros de renta agroindustrializados; así también en la asistencia técnica capaz de estimular la capacidad humana en los ámbitos de la organización, la capacitación y la gestión para las actividades productivas agropecuarias y su comercialización, a fin de reducir la brecha de la pobreza y la inequidad, y desarrollar modelos productivos innovativos de alto rendimiento en escala.

Como instrumento de gestión el INDERT propone utilizar técnicas de planificación estratégica participativa, para todas las colonias, por el principio de igualdad de oportunidades. Se propone también aplicar las etapas de promoción y desarrollo para aquellas colonias que presenten características de rápido crecimiento, con créditos productivos reembolsables y no reembolsables, con el fin de generar condiciones de consolidación organizativa, productiva, comercial y de gerenciamiento autogestionario.

Como línea de acción, el INDERT trata en todo momento prever las situaciones de conflicto por la tierra y en el caso de existir intenta administrarlas adecuadamente, utilizando como instrumentos: instancias interinstitucionales de análisis, propuestas y decisiones a través del diálogo; la participación de las partes o sectores involucrados; y la búsqueda de un consenso a fin de reestablecer y mantener la paz social.

La política de promoción y de desarrollo rural tiene objetivos específicos, de los cuales se destaca los siguientes:

- a) Racionalizar la participación de los demás entes del Estado en la provisión de los recursos complementarios requeridos para favorecer el arraigo;
- b) Fortalecer las capacidades de las familias asentadas a través de acciones que promuevan el fortalecimiento de la autogestión y la cogestión en el proceso de desarrollo (acciones participativas, proyectos asociativos, conformación de organizaciones de desarrollo);
- c) Fomentar la integración efectiva de las organizaciones de productores y productoras rurales a los sistemas públicos y privados de decisiones, como agentes y actores sociales de promoción y desarrollo;
- d) Promover acciones que aprovechen el eslabonamiento intersectorial (generación de valor agregado mediante agroindustrias);
- e) Apoyar la diversificación del ingreso familiar campesino, propiciando otras actividades productivas para que las realice el núcleo familiar;
- f) Privilegiar el acceso a la tierra de personas calificadas para el efecto (agricultores) de manera a que la tierra sea utilizada como un factor de producción y no como un bien de capital ambicionado por desocupados rurales de que buscan su negociación;
- g) Ajustar la estructura técnica y administrativa de los organismos públicos pertinentes e introducir métodos de trabajo conducentes a la reducción de costos y un mayor grado de eficiencia;
- h) Generar modelos de desarrollo que permitan reducir y eliminar los centros de poder económico centralizados. Mayor participación de las bases populares en la labor de los gobiernos regionales, y
- i) En suma, promover un modelo incorporador, centrado en la promoción del bien común sin exclusiones, que se integren socialmente al cuerpo social de la Nación, de manera a democratizar los sistemas de acceso a la tierra y neutralizar el descontento popular.

1.1.3.3. Energía y electrificación rural

En lo que se refiere a la electrificación rural el marco institucional vigente establece que serían dos reparticiones públicas (en realidad una repartición de la administración central y una empresa estatal) las que tienen facultades explícitamente manifestadas para llevar adelante proyectos de desarrollo eléctrico en el medio rural: la Dirección de Recursos Energéticos (DRE) del Viceministerio de Minas y Energía (VMME) del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC); y la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), que – según la Ley 966/64, la Carta Orgánica de la ANDE – es una entidad autárquica que se relaciona con el Poder Ejecutivo por medio del MOPC. El vínculo con el MOPC se realiza por medio del Viceministerio de Minas y Energía – según la Ley 167/93 – pero sin perjuicio de las atribuciones otorgadas por la Ley 966/64. Es decir, la ANDE puede realizar los contactos directos con otras organizaciones y tiene facultades para desarrollar sus planes.

La DRE-VMME posee facultades de formular políticas y realizar estudios y proyectos de tipo demostrativo, como una manera de impulsar el desarrollo energético del país y el uso de las energías renovables. La ANDE, en cambio, posee – por Ley 966/64 – la exclusividad del abastecimiento público de electricidad, facultad esta que puede ser delegada *ad referendum* del Congreso Nacional (existe solamente un caso de delegación en todo el país). A continuación serán descritas las políticas de ambos entes públicos.

Políticas del Viceministerio de Minas y Energía - MOPC

El Viceministerio de Minas y Energía ha terminado, recientemente, de elaborar el **Plan Estratégico del Sector Energético de la República del Paraguay** (PESE), con el apoyo de la cooperación no

reembolsable del gobierno español. De manera general, según el documento del PESE (República del Paraguay, MOPC y STP; 2005), los objetivos de la política energética del Paraguay deben ser los siguientes: a) Coordinación institucional; b) la Seguridad en el suministro; c) Eficiencia y ahorro energético; d) Extensión de la cobertura energética; e) Desarrollo de un marco regulatorio; y f) Integración en el MERCOSUR.

El documento del PESE no realiza una propuesta explícita y específica con relación a la electrificación rural, aunque ésta podría ser interpretada como haciendo parte del ámbito de los objetivos mencionados arriba con el literal "d)".

En la entrevista realizada con el Jefe del Departamento de Energía Convencional del Viceministerio de Minas y Energía, cuando consultado sobre las políticas de ese Viceministerio con relación al chaco paraguayo, la reducción de la pobreza, las energías renovables y la electrificación rural, destacó que el gobierno busca el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Estudiar y planificar una mayor diversificación con fuentes de energía autóctona. En este sentido, se considerarán otras fuentes de energía, como los hidrocarburos (exploración en materia de gas natural en el Chaco Paraguayo) y las fuentes alternativas de energía.

- Impulsar un mayor compromiso de todos los organismos relacionados con el sector energético para beneficio de toda la sociedad, en especial la más carente. Se tiene en cuenta que el Paraguay es un productor de grandes cantidades de energía hídrica (ITAIPU y YACYRETA) y que por su característica de consumo se ha convertido en un gran exportador de electricidad, siendo esta actividad una de las principales fuentes de ingreso de divisas. Lo que se busca es que estos ingresos sean direccionados a satisfacer la necesidad de los sectores más carentes por medio de obras sociales.

- Limitar el impacto medioambiental del uso de la energía, potenciando además el carácter sostenible del sistema energético del Paraguay.

Por otra parte, el PESE propone como líneas de actuación del objetivo "Seguridad en el suministro" y de alguna manera del objetivo "Extensión de la cobertura energética" las siguientes: i) modernización/liberalización del sector del petróleo; ii) desarrollo del gas natural; iii) modernización del sector de la electricidad; y iv) introducción de energías renovables.

Con relación a la introducción de las energías renovables, el PESE propone las siguientes medidas prioritarias:

1) Elaborar el Plan de Desarrollo de las Energías Renovables:

Existen tres razones fundamentales que el VMME defiende para llevar adelante este Plan:

- a- El Paraguay no puede quedar al margen del desarrollo mundial y de la implementación de sistemas de energías renovables;
- b- El impacto que tendrá sobre el balance energético nacional, diversificándolo y reduciendo su dependencia y vulnerabilidad energética; y
- c- Buscar soluciones energéticas aceptables a través de energías renovables para zonas geográficas con altas dificultades de suministro energético por medios convencionales o clásicos.

2) Impulsar las aplicaciones piloto de energías renovables para la producción de electricidad.

Con relación a esta última medida, el PESE define textualmente que el **objetivo** es "*conseguir poner en funcionamiento un mínimo razonable de sistemas de energías renovables para la producción de electricidad en línea con el planteamiento efectuado en el Plan Estratégico en el que se estima una electricidad generada de 326 GWh en 2013.*" (República del Paraguay, MOPC y STP; 2005).

El **contenido** de la medida, que sería financiada en su totalidad por cooperación externa (unos 67 millones de Euros) se puede resumir en los siguientes términos:

- Utilización de biomasa para la producción de electricidad. Potencia instalada en 2008-2013: 20 MW. Producción estimada en 2013: 150 GWh.
- Instalación de 45 MW de energía eólica a lo largo de 2008-2013. Producción estimada en 2013: 108 GWh.
- Puesta a punto de instalaciones de energía solar fotovoltaica para el suministro eléctrico en zonas de difícil acceso de la red de distribución y con pequeños consumos. Instalación de 40 kWp durante 2008-2013. Producción estimada en 2013 de 60 MWh.
- Instalación de 15 MW de minihidráulica durante 2008-2013, con una producción estimada de 68 GWh (2013).

En realidad, el PESE no orienta en ningún momento en la consecución del financiamiento necesario para llevar adelante lo que propone.

Con relación a la legitimidad del PESE como documento oficial del gobierno fue consultado el Director de Recursos Energéticos del Viceministerio, quien respondió que el documento sería aprobado en el futuro próximo por medio de un Decreto del Poder Ejecutivo.

En lo que respecta al aspecto legal del sector electricidad cabe recordar que el Viceministerio de Minas y Energía a mediados de la década de los 90 tomó la iniciativa de realizar una propuesta de reestructuración sectorial en los moldes de las corrientes neoliberales del Consenso de Washington. Se llegó a contar con varias versiones de un proyecto de Ley del Sector Eléctrico. Sin embargo, la idea fue – al menos temporalmente – abandonada con el actual gobierno del Presidente Duarte Frutos.

No obstante, cabe mencionar que, por iniciativa del Poder Ejecutivo, se encuentra en proceso de aprobación parlamentaria un proyecto de Ley sobre producción independiente de electricidad que actualmente incluye también el transporte independiente de electricidad. El proyecto de Ley ya cuenta con media sanción de una versión modificada por la Cámara de Diputados (el proyecto original ya había sido aprobado por la Cámara de Senadores) y espera la ratificación o rechazo de la Cámara alta.

El proyecto de Ley sobre Producción y Transporte Independiente de Electricidad trata de un tema relevante para el sector e introduce las figuras de productor independiente y transportista independiente de electricidad, que tendrían a la ANDE como única contratista de servicios y productos en el país. Además, el proyecto de Ley establece una normativa básica para la producción de electricidad con nuevas fuentes renovables de energía. En la segunda parte de este informe será analizada brevemente este proyecto de Ley.

La política de electrificación rural de la empresa estatal ANDE

La electrificación del interior del país, a cargo exclusivamente de la empresa eléctrica estatal, ANDE, se inició a principios de la década de los 70, cuando se concentraron los esfuerzos para llevar la energía eléctrica a las zonas urbanas del país. En ese entonces la mayor parte de la energía eléctrica era producida en usinas térmicas, quemando combustibles hidrocarburos totalmente importados (Oxilia y von Horoch; 1998).

Los proyectos de las centrales hidroeléctricas binacionales de ITAIPÚ y YACYRETÁ, cuyos Tratados bilaterales respectivos fueron firmados en 1973, se iniciaron a mediados de los 70, con lo cual el programa de electrificación del interior del país tuvo las bases necesarias para tomar un rumbo definido: el parque generador sería hidroeléctrico, con grandes excedentes de energía eléctrica, por cuanto era evidente que la mejor manera de electrificar el país constituía la construcción de una red interconectada con un sistema de transmisión importante enderezado a transportar la energía desde las centrales hidroeléctricas binacionales y el proyecto hidroeléctrico nacional (ACARAY), muy próximo en distancia a ITAIPÚ, hacia las diferentes áreas de la región oriental del país (margen izquierda del río Paraguay), por ser ella la región más poblada.

En lo que se refiere a la planificación la ANDE se basa en planes con distintos horizontes de tiempo subdivididos en quinquenios: el plan de corto plazo es de 5 años (el vigente comprende el período

2004 a 2008); el plan de mediano plazo, que extiende la planificación al siguiente quinquenio con relación al plan de corto plazo; y el de largo plazo, que extiende otro quinquenio al plan de mediano plazo. Los planes de corto y mediano plazo son revisados anualmente.

A efectos de entender mejor el proceso de electrificación del interior del país dirigido y ejecutado por la ANDE, lo dividimos en las siguientes 3 fases:

Fase I: La electrificación predominantemente urbana, desde inicios de los 70 hasta fines del 80 e inicios de los 90, cuando se concentraron los esfuerzos en llevar el servicio eléctrico a las poblaciones urbanas (la población urbana representa aproximadamente el 55% de la población total y la tasa de cobertura del servicio llega actualmente a aproximadamente 88%).

Fase II: La electrificación predominantemente rural, desde inicios de los 90 hasta 1997, período en que se realizó una expansión acelerada, en base a una expansión de las líneas de distribución (principalmente de MT). La modalidad era la de interconectar la población del país al sistema nacional de la ANDE. Esta fase tuvo su hito política con la presentación, en 1993, del **Plan Nacional de Electrificación: Ningún Paraguayo a Oscuras en el Año 2000**, a ser ejecutado por la ANDE.

Fase III: La concentración de acciones en el mejoramiento de la calidad del servicio, desde 1998 hasta la actualidad. En este período el crecimiento del consumo final de electricidad se redujo notablemente (en realidad esta reducción ya se venía verificando desde mediados de la década). La tasa de crecimiento, en promedio, fue del orden de 1,9% año, entre 1998 y 2004 (ver datos en Memoria 2004 de la ANDE, www.ande.gov.py). En esta fase puede decirse que gran parte de los esfuerzos están concentrados en mejorar los padrones de calidad del servicio.

Durante el Fase I el modelo de expansión siguió un ritmo de 9 % a.a. en el número de usuarios, con lo cual se llegó a una cantidad de 406.419 usuarios en 1990, cuando el número era de apenas 107.563 en 1975. En lo que se refiere a la cobertura del servicio de electricidad, esta expansión se tradujo en un incremento desde niveles del orden del 16%, a inicios de los 70, hasta alcanzar un nivel de aproximadamente 50% a fines de los 80 e inicios de los 90 y finalmente a alrededor de 90 a 93% en la actualidad .

El esfuerzo que se había realizado para dar el soporte a esa expansión se basó en un importante crecimiento de la infraestructura de transporte y distribución de electricidad, habida cuenta que en lo referente a generación, la operación (desde mediados de los 80) de las centrales binacionales (especialmente de ITAIPÚ) garantiza una producción que satisface con holgura los requerimientos de potencia y energía del sistema eléctrico nacional. El gran desafío que se había presentado a la empresa eléctrica nacional era llevar el servicio de electricidad a la mayor parte de la población del país. Esto, en cuanto objetivo, está consignado en el Art. 5º de la Ley 966/64.

Sin embargo, en lo atinente a la distribución de electricidad, la capacidad instalada de transformadores de distribución, que era de 1,57 KVA por usuario en 1975, se había incrementado en 86%, es decir a 2,92 KVA por usuario en 1990. Esto indica que las obras no sólo tuvieron que atender al crecimiento de las conexiones sino también al crecimiento de la demanda por usuario.

En la fase II el ritmo de expansión de la cobertura del servicio saltó a más de 11,6 % a.a. en promedio, como resultado de la penetración del servicio de electricidad en el interior el país, especialmente por el sistema de construcción por autoayuda. El incremento de las líneas de distribución de media tensión (23 KV) y de baja tensión (220/380V) ha reflejado este importante crecimiento de los usuarios en el interior del país: las líneas de media tensión se triplicaron desde 1990 a 1996 y las líneas de baja tensión sufrieron un incremento del 165% en el mismo período.

A efectos de evaluar mejor el significado de esta expansión debemos considerar que en 1975 se tenían instalados 14 m de líneas de media tensión por usuario y 19,2 m de líneas de baja tensión por usuario. En 1990, los indicadores para las líneas de MT y de BT habían llegado a 16,2 m/usuario y a 18,4 m/usuario. En 1996, los indicadores eran: 25,7 m/usuario y 25,2 m por usuario. Estos números muestran claramente un aspecto característico del avance de la electrificación rural por expansión de la red: aumento del número de km por cada usuario, lo cual refleja la dispersión de los usuarios rurales.

Durante la Fase III, el crecimiento del consumo nacional de electricidad ha sido prácticamente nulo (inferior al 2% a.a. en promedio). De hecho, el crecimiento acelerado de la fase inmediatamente anterior generó ciertos problemas en la calidad de servicio (las pérdidas totales de transmisión y distribución pasaron de valores históricos de 16% a 26% en pocos años). Esto se produjo – en buena parte – porque la expansión con base en el programa de autoayuda se realizó con un padrón de calidad inferior al que venía aplicando la empresa en años anteriores. Además, se estima que ha existido un incremento notable de pérdidas no técnicas, a causa de fraudes y robos de energía. Estos son problemas cruciales que la ANDE debe enfrentar en la actualidad.

No obstante, cabe aclarar que el programa de autoayuda de la ANDE no ha terminado, sino que su ritmo se ha desacelerado. Según fuentes de ANDE, en el año 2001 se conectaron 4109 nuevos usuarios y en el año 2005, 1000. Esto es muy diferente de los 16.500 usuarios que ingresaban por año en 1997. En otras palabras, la Fase II se encuentra vigente de manera simultánea con la Fase III.

Expansión Convencional

La ANDE, para realizar su plan de electrificación nacional, cuenta con un sistema de construcción que siguen normas internacionales de calidad, denominado método de obras convencionales. La inversión necesaria para llevar a cabo tales obras provienen de fondos externos y/o fondos propios de la empresa.

Dicho método exige de la definición de prioridades como resultado de un estudio de beneficio/costo, que prevé el retorno de la inversión en un determinado periodo. A tales efectos, existe dentro de la empresa una División de Proyectos y Obras, que se encarga de proyectar y fiscalizar las obras de electrificación. Una vez realizado el estudio de beneficio/costo, el Departamento de Proyectos eleva un informe con los datos concernientes al proyecto en cuestión para que la empresa realice los trámites referentes al pedido de préstamo con las entidades financieras internacionales, en pro de la consecución de fondos para la realización de dichos proyectos.

Una vez aprobado el préstamo se procede al llamado a licitación pública que se rige por la Ley de contrataciones públicas (2051/2003), que se adjudicará a la firma que presente una mejor oferta técnico-económica.

Expansión por el Sistema de Autoayuda

El programa de autoayuda o autogestión es una alternativa que aplica la ANDE a fin de facilitar el acceso al servicio de energía a las pequeñas localidades, donde – ya sea por su ubicación alejada de los centros urbanos o por su baja densidad poblacional – los resultados del estudio beneficio/costo indican que la inversión es muy poco rentable. Este sistema fue el utilizado predominantemente para la electrificación rural en la década de los 90. Según este programa, la electrificación se realiza a partir de la manifestación del interés de contar con energía eléctrica por parte de los pobladores rurales, que se organizan en una comisión vecinal y solicitan a la ANDE iniciar el proceso. Según este programa la ANDE aporta principalmente ingeniería y los materiales eléctricos, como cables, aisladores, transformadores etc. y los pobladores – como contraparte – se comprometen a aportar mano de obra y los materiales para los postes, que generalmente son de madera, un recurso existente en la zona beneficiada. De esta manera, se posibilita el acceso al servicio público de energía eléctrica de un segmento importante de la población por medio de una reducción de costos de las inversiones necesarias para la concreción de las obras. Según datos de la ANDE, el Sistema de Autoayuda resulta en una reducción del costo de inversión del orden de 40% en comparación con el sistema convencional (Pulfer, 2005:38).

Según Pulfer (2005:40) Desde el inicio del programa (1991) hasta octubre de 1997 107.520 usuarios fueron beneficiados por este sistema (promedio anual de 16.500 usuarios). En cambio, en los últimos años la cantidad de nuevos usuarios conectados mediante el Programa de Autoayuda bajó considerablemente. De enero 2001 hasta mayo de 2005 se incorporaron solo un total de 7.277 nuevos usuarios (principalmente en los Departamentos de Itapúa, Canindeyú, Caazapá, San Pedro y Amambay, ordenados de manera decreciente), es decir a una tasa anual de 1.500 nuevos usuarios. La razón de esta disminución en el ritmo se explica en parte por el hecho de que las poblaciones que no cuentan con el servicio de electricidad se encuentran cada vez más alejadas de las redes de distribución de la ANDE, lo cual implica – en principio – que los costos son crecientes. Además, como

se mencionó, la ANDE en este momento concentra sus esfuerzos en la reparación de obras y en el mejoramiento de la calidad del servicio.

Programa de Recuperación de Obras de Distribución del Sistema de Autoayuda

Según un informe sobre electrificación rural realizado recientemente (Pulfer, 2005:58) y una confirmación directa de ejecutivos de la ANDE, desde el año 2004, la ANDE está llevando a cabo un **Programa de Recuperación de Obras de Distribución del Sistema de Autoayuda**, que consiste en el arreglo de las redes de distribución en media y baja tensión que se encuentran en malas condiciones. El programa tiene un horizonte de 10 años y se realiza de acuerdo a las prioridades tomando en cuenta el estado de conservación de las redes realizadas por el sistema de autoayuda. En el marco de este programa se están cambiando todas las instalaciones (postes, cables, transformadores, etc.), que no cumplen con las normas actuales de la ANDE. Según dice Pulfer (2005:58): *“por la mala calidad de los materiales utilizados durante los primeros años del programa, es decir postes de madera y cables de acero galvanizado, los sistemas son muy susceptibles a problemas técnicos y tienen una vida útil muy corta (5 años), lo que obligó a la ANDE de realizar este programa de recuperación, lo que significa inversiones importantes, que tiene que soportar.”*

Con relación a las energías renovables, en la entrevista realizada a un funcionario de la ANDE, éste afirmó que si bien la ANDE no realiza por sí misma proyectos de generación eléctrica con fuentes alternativas existe el interés de la empresa para apoyar estas iniciativas.

1.1.3.4. Financiamiento para el desarrollo productivo rural

Durante las últimas cuatro décadas las políticas nacionales de financiamiento para el sector productivo rural se basaron en el desarrollo de bancos públicos tales como el Banco Nacional de Fomento (BNF), el Fondo Ganadero y el Crédito Agrícola de Habilitación (CAH). Estas entidades operan directamente con productores individuales, pero han tenido problemas serios en el pasado: Según el informe de FIDA (2004) la gestión de la banca pública del Paraguay no se ha caracterizado por un manejo transparente de los fondos. Además, ha presentado problemas de tasas subsidiadas, escaso seguimiento de la ejecución de los préstamos y atrasos en el crédito a las fincas de algodón. El informe de la FIDA puntualiza la instauración de la cultura de la “mora” (el *default*) como uno de los principales responsables por la falta de eficacia del sistema financiero para el desarrollo rural. Las presiones sobre la banca pública son excesivas y generalmente el gobierno cede ante presiones para el perdón de las deudas. La última gran condonación de deudas se realizó en 1999 y dejó a los bancos públicos mencionados con grandes déficits (FIDA, 2004:3).

Según el informe de FIDA (2004) existen aproximadamente unas 700 entidades financieras que tienen creación formal en el país y 600 de ellas son cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas de producción y de consumo y trabajo. Se estima que alrededor de 400 cooperativas funcionan normalmente y la mayor parte de ellas opera en las áreas urbanas y peri-urbanas. El sistema privado de financiamiento no provee préstamos para los campesinos y el rol de las cooperativas mejor organizadas permanece marginal con relación al resto del sistema financiero.

El sistema financiero paraguayo – en particular, bancos privados y financieras - es un sistema caracterizado – conforme FIDA (2004) - por posiciones oligopólicas y por proveer préstamos con altas tasas de interés, que corresponden aproximadamente al doble de las tasas anuales de inflación.

En ese contexto, se creó en 1991, por medio de la Ley 128, el Fondo de Desarrollo Campesino (FDC), también en el ámbito del Ministerio de Agricultura y Ganadería (así como el CAH), a los efectos de modernizar el financiamiento rural. Este fondo se creó y se administró inicialmente con el apoyo técnico y financiero del FIDA; dos operaciones de préstamos de 10 millones US\$ se realizaron en 1992 y 1995 (FIDA; 2004:3). El FDC fue creado como banco de segundo piso con el propósito de financiar campesinos pobres organizados en cooperativas. Los préstamos eran acompañados necesariamente de una asistencia técnica a los beneficiarios, en las áreas de finanzas y agronomía (FIDA; 2004:8).

La experiencia del Fondo de Desarrollo Campesino ha inspirado otras iniciativas del gobierno, en particular del Ministerio de Industria y Comercio. En 1993, por ejemplo, fue creado – bajo la tutela institucional del Ministerio de Industria y Comercio – el Fondo de Desarrollo Industrial.

En diciembre de 2003, con base en una historia financiera del sector público que arroja un balance nada favorable, se propuso una modificación de la banca pública. La idea era crear la Agencia Financiera de Desarrollo, reuniendo en una sola entidad los fondos públicos de desarrollo.

Después de varias modificaciones en el proyecto original de la ley y de una fuerte oposición de las organizaciones campesinas, la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) fue creada finalmente por Ley 2640 del año 2005. Esta agencia surgió de la fusión del Fondo de Desarrollo Campesino, del Fondo de Desarrollo Industrial y la Unidad Técnica de Ejecución de Proyectos del Banco Central del Paraguay (banco de segundo piso para apoyo a la microempresa) y significó la extinción de derecho del Banco Nacional de la Vivienda.

La AFD es una banca de segundo piso, por tanto, tiene como principal atribución la de ser la única entidad financiera pública autorizada a realizar la transferencia de fondos a Instituciones Financieras Intermediarias (IFIs) públicas y privadas, así como cooperativas supervisadas y reguladas por el Instituto Nacional de Cooperativismo del Paraguay (INCOOP)³⁰ que competirán por los fondos en un proceso licitatorio público. Las IFIs son bancos de primer piso responsables ante la AFD por el riesgo del crédito y de mercado y, en caso de financiación de proyectos que generen divisas para su repago, por la devolución en la misma moneda en la que recibió los recursos (Art. 16).

Según el Art. 5 de la Ley 2640, los fondos de la AFD transferidos a las IFIs solamente servirán para:

- Proyectos de desarrollo rural.
- Créditos para las Micros, Pequeñas y Medianas Empresas (MPYMES).
- Creación y desarrollo empresarial, con énfasis en empresas pequeñas y medianas.
- Exportación de bienes y servicios, e importaciones de bienes de capital a mediano y largo plazo, especialmente para pequeñas y medianas empresas.
- Proyectos para el desarrollo del Turismo.
- Proyectos de inversión en infraestructura básicas, realizadas por el sector privado, o adjudicados a éste para su ejecución.
- Desarrollo de programas habitacionales, urbanísticos y demás acciones orientadas a reducir el déficit habitacional.

Según esa misma Ley, la AFD obligatoriamente deberá proveer fondos para financiar programas habitacionales, Viviendas Individuales, Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Una prohibición expresa es que las IFIs adjudicadas no podrán, con recursos de la AFD, otorgar préstamos al Estado, municipios o entidades del sector público.

Los recursos financieros provienen de aportes del Estado, donaciones y préstamos internacionales con el aval del Estado.

1.1.3.5. La microempresa y el apoyo al sector productivo

La micro y pequeña empresa³¹ constituye un sector de suma importancia para la generación de ingresos y empleo de la población paraguaya. El carente acceso al crédito es una de las limitaciones

³⁰ Según la legislación paraguaya, los bancos y financieras están supervisadas y reguladas por la Superintendencia de Bancos del Banco Central del Paraguay, mientras que las cooperativas están supervisadas y reguladas por el Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), que tiene recursos provenientes de las propias cooperativas y del Estado y que es una entidad descentralizada de la administración pública.

³¹ En Paraguay, no existe una definición legal de los sectores de micro, pequeña, mediana y grande empresa. Para razones de estadísticas, la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) de Paraguay define el sector microempresarial a empresas con un tamaño de hasta 5 empleados, incluyendo al propietario. El sector de pequeñas empresas incluye las unidades con 6-20 empleados. En cambio, en la mayoría de otros países de América Latina, el sector microempresarial incluye a establecimientos hasta con 10 empleados.

más importantes para el desarrollo de estas unidades económicas. En los últimos diez años se ha desarrollado una oferta variada de micro créditos a través de la introducción de tecnologías crediticias y productos financieros adecuados a las características de la micro y pequeña empresa paraguaya.

En la Tabla 2 puede observarse el gran peso que tienen la micro, pequeña y mediana empresa en el mercado laboral del Paraguay. En esta categoría se incluyen alrededor del 78% de la Población Económicamente Activa del país. Sin embargo, son varios los problemas identificados en este sector de la economía: una *“importante proporción de los empleos en Paraguay son de baja calidad, caracterizados por baja remuneración y la falta de acceso a una protección social que permita a los trabajadores enfrentar contingencias de enfermedad, accidente o vejez.”* (Micro Service Consult; 2005:10).

Según Micro Service Consult (2005), las microempresas paraguayas comparten las siguientes características:

- Generalmente son de propiedad familiar, y el propietario trabaja activamente en la empresa;
- En muchos casos pertenecen al sector informal, lo que significa que no disponen de los registros y documentos requeridos para empresas bajo la legislación vigente;
- Emplean métodos de producción intensivas en mano de obra;
- Utilizan conocimientos empíricos (resultado de la experiencia o métodos informales y externos a los sistemas escolarizados) y no tienen acceso a herramientas modernas de gestión empresarial;
- Enfrentan un marco regulatorio y normativo poco apropiado para sus características: según un estudio reciente, el marco regulatorio de empresas en Paraguay está definido por 17 diferentes leyes, decretos y resoluciones, y los gastos administrativos de los trámites para cumplir con la normativa se estiman en US\$ 57 para empresas unipersonales y US\$ 300 para sociedades de responsabilidad limitada;
- Tienen escaso acceso a fuentes de financiamiento externo adecuado del sector financiero y se financian con recursos familiares o préstamos personales en condiciones no adecuadas.

Tabla 2 – Distribución de las micro y pequeñas empresas por número de personas y el % de ocupados.

	Tamaño del establecimiento	Número de Personas	En % de los Ocupados	% Acumulativo
Microempresa	1 empleado	624.789	24,4%	24,4%
	2-5 empleados	1.162.518	45,4%	69,8%
Pequeña empresa	6-10 empleados	209.970	8,2%	78,0%
	11-20 empleados	120.349	4,7%	82,7%
Mediana empresa	21-50 empleados	94.743	3,7%	86,4%
Gran empresa	> 50 empleados	145.955	5,7%	92,1%
Otros	Empleado doméstico	194.607	7,6%	99,7%
	No sabe	7.682	0,3%	100,0%
Total Ocupados		2.560.612	100,0%	
Total PEA		2.762.459		
Total Población		5.701.675		

Fuente: Micro Service Consult (2005:10), con base en datos de la DGEEC.

Uno de los actores más activos es el Ministerio de Industria y Comercio, que actualmente implementa el proyecto más significativo para el sector: el Programa de Desarrollo Empresarial para las Pequeñas y Medianas Empresas, conocido como el PR-100. Este proyecto cuenta con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y tiene como objetivo contribuir a la competitividad de las pequeñas y medianas empresas paraguayas. Como objetivos específicos, el programa facilita el acceso de las empresas a servicios de desarrollo empresarial, facilita a los oferentes privados de servicios herramientas para mejorar la calidad de su oferta y los aspectos claves del entorno del

sector a través de los Foros de Competitividad. El presupuesto total del Programa asciende a un monto equivalente a 13,53 millones de Euros.

Para el mejoramiento de los servicios financieros al sector de micro y pequeñas empresas, existen iniciativas del BID, del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

1.1.3.6. Política de infraestructura vial

A efectos de tener una idea más precisa sobre las políticas del gobierno central en lo que se refiere a la infraestructura vial, consultamos a la Dirección de Vialidad del MOPC. Según esta Dirección del MOPC, la definición de las políticas de desarrollo del sector vial, así como la planificación de inversiones y la gestión de los proyectos están a cargo del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). El MOPC a través de sus diversas dependencias, ejecuta, administra y fiscaliza alrededor del 80% de las inversiones en el sector vial.

El gobierno central ha implementado el **Programa de Corredores de Integración del Occidente** con financiamientos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de la Corporación Andina de Fomento (CAF), del Fondo para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), y fondos del Tesoro Nacional. Este programa tiene como **objetivo específico:** *la reducción de los costos de transporte y el tiempo de viaje de pasajeros y cargas;* y como **objetivos generales:** *dar oportunidades de acceso a mercados más amplios a los distintos productores de la Región Occidental (Chaco Paraguayo); facilitar el desarrollo de las actividades productivas; y mejorar las condiciones de vida de la población rural de esa región.*

El Programa comprende un conjunto de obras y acciones destinadas a mejorar y consolidar los ejes viales más importantes en la Región Occidental del Paraguay, a fin de asegurar un flujo de tránsito permanente; facilitar la movilización de carga y pasajeros; apoyar el desarrollo de los sectores productivos en esa región, ampliando así las posibilidades de comercialización de sus productos en los mercados locales e internacionales.

Los componentes principales comprenden obras de Rehabilitación y Mejoramiento Vial, edificación y/o mejoramiento de las nuevas sedes distritales, estación de control de pesos y control fronterizo. Se contempla la adquisición de equipos de control de pesos, equipos de laboratorio, control de pavimentos, así como materiales para tramos pilotos que permitan encontrar las soluciones más adecuadas para la construcción de caminos. Se prevé así mismo la protección ambiental, desarrollo de comunidades indígenas y fortalecimiento institucional.

1.1.3.7. Los pueblos indígenas y la política del gobierno

Según consta en el Art. 1 del Estatuto del Indígena (Ley 904/81 modificada parcialmente en 1996 y 2003), el instituto legal tiene por objeto *"la preservación social y cultural de las comunidades indígenas, la defensa de su patrimonio y sus tradiciones, el mejoramiento de sus condiciones económicas, su efectiva participación en el proceso de desarrollo nacional y su acceso a un régimen jurídico que les garantice la propiedad de la tierra y otros recursos productivos en igualdad de derechos con los demás ciudadanos"*.

Por medio del diploma legal se reconocen la autodeterminación de los pueblos indígenas, el acceso a la tierra y el respeto a las formas tradicionales de organización. Como autoridad de aplicación del Estatuto del Indígena, la misma Ley creó el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), al cual el Estado provee de fondos para, entre otras actividades, realizar cuanto sigue (Art. 32 del Estatuto del Indígena):

- a) Prestar asistencia científica, técnica, jurídica, administrativa económica a las comunidades indígenas, por cuenta propia o en coordinación con otras instituciones y gestionar la asistencia de entidades nacionales o extranjeras;

- b) Realizar centros de la población indígena en coordinación con la entidades indígenas o indigenistas;
- c) Realizar, promover y reglamentar investigaciones relativas a indígenas y difundir información acerca de ellas, con la conformidad del INDI y la comunidad;
- d) Apoyar las gestiones y denuncias de los indígenas ante entidades gubernamentales y privadas; y
- e) Promover la formación técnico-profesional del indígena, especialmente para la producción agropecuaria, forestal y artesanal y capacitarlo para la organización y administración de las comunidades.

En primera instancia, podría decirse que la legislación vigente en el Paraguay presenta un marco jurídico favorable a los pueblos indígenas. Sin embargo, la sola legislación no es suficiente para garantizar la protección de sus derechos si no viene acompañada de políticas y acciones estatales. En realidad, según consta en la Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad (ENPAB) del Paraguay, la población indígena recibe un tratamiento contradictorio, puesto que si bien el Estado reconoce la mayor parte de sus derechos, éstos no pueden ser ejercidos por parte de esa población (República del Paraguay, Secretaría del Ambiente; 2003:8).

Según una de las principales organizaciones no gubernamentales que trabajan con los indígenas, Tierraviva, uno de los principales y más graves problemas que enfrentan ellos es la gran dificultad (a veces imposibilidad) de recuperar los territorios geográficos tradicionales (Tierraviva; 2002). Así, el derecho de acceso a la tierra, consagrada en la legislación, no pasa de una expresión de deseos. *“En la mayoría de los casos, las autoridades nacionales (...) se encuentran identificadas con los intereses de los propietarios de latifundios que incluyen territorios indígenas hoy reivindicados.”* (República del Paraguay, Secretaría del Ambiente; 2003:8).

Otro de los problemas más importantes que las comunidades indígenas presentan en la región occidental se refiere a los abusos que son objeto muchas de ellas en el régimen de trabajo en las estancias ganaderas. El informe de la OIT (2005) muestra que en la región occidental del Paraguay hay indicios de que algunos indígenas son víctimas del trabajo forzoso en las estancias ganaderas. Esto significa que reciben remuneración por debajo de lo que permite la ley y además reciben parte de su pago con vestimentas y calzados cuyos precios son generalmente más elevados que en el mercado. Además, muchos productos son comprados en la tienda local – también a elevados precios – lo que genera deudas para los indígenas. Consecuentemente, se produce el denominado “peonaje por deuda”: los indígenas acaban trabajando para pagar deudas, entrando así en un círculo vicioso de deuda y trabajo.

1.1.3.8. La preservación de la biodiversidad en el chaco

La política del gobierno central con relación al aspecto ambiental en el chaco se ha centrado, principalmente, en la preservación de la biodiversidad, pues Paraguay es país signatario del Convenio internacional sobre la Biodiversidad. El Sistema Nacional de las Áreas Silvestres Protegidas del Paraguay incluye varias áreas en el Chaco.

Así, la Reserva de Biosfera del Chaco, una de las principales en esa región, abarca un área aproximada de 4,7 millones ha en los Dptos. De Alto Paraguay y Boquerón. Esta Reserva mundial incluye seis áreas silvestres protegidas como áreas núcleo de protección, que totalizan 1,5 millones ha; son ellas: Defensores del Chaco, Tte. Enciso, Cabrera-Timane, Chovoreca, Médanos del Chaco y Río Negro.

1.1.4 La cooperación internacional

La República del Paraguay recibe aproximadamente el equivalente a unos 160 a 200 millones de Euros de cooperación no reembolsable por año. Este elevado monto, comparando con el tamaño del país, se relaciona con el hecho de que el Paraguay se encuentra entre los países elegibles en muchos programas de cooperación internacional, debido a su escaso desarrollo socioeconómico con relación a los demás países de la región.

En lo que se refiere a la cooperación no reembolsable, la cooperación bilateral al Paraguay es del orden de 56% y la cooperación de organismos multilaterales y regionales alcanza el 43%.

En realidad, el país que históricamente ha apoyado más al país es el Japón. Le siguen en importancia: Estados Unidos de América, Alemania, España, Taiwán, Francia y Corea (ver Gráfico 2).

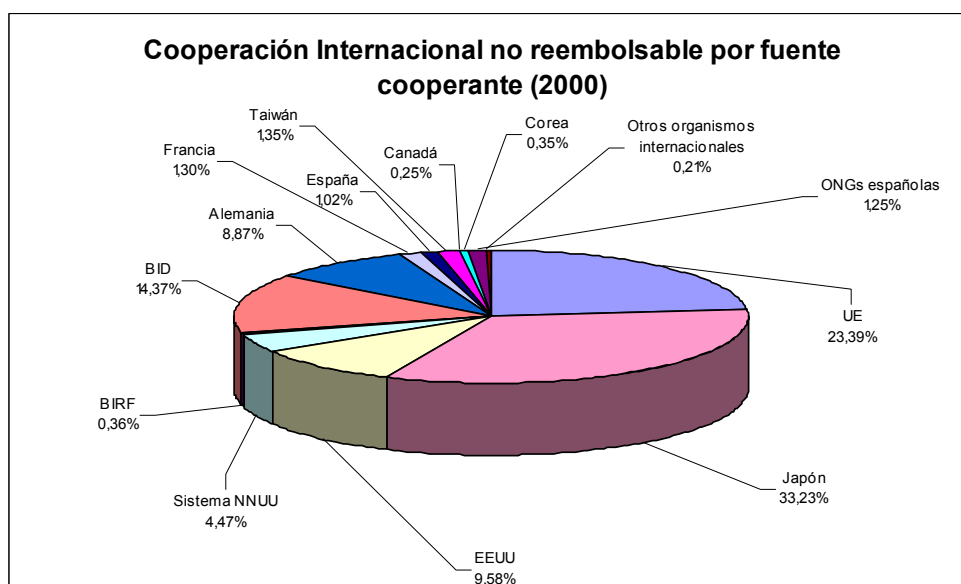
Entre los organismos multilaterales y regionales la contribución más importante proviene de la Unión Europea. Le siguen en importancia: el Banco Interamericano de Desarrollo y las agencias del Sistema de las Naciones Unidas (ver Gráfico 2).

Las áreas que reciben mayor parte de esta cooperación internacional no reembolsable son: desarrollo agropecuario, desarrollo social y rural, lucha contra la pobreza, fortalecimiento de la sociedad civil, salud, educación, modernización del Estado y medio ambiente.

La cooperación de la Unión Europea con la República de Paraguay se implementa en el contexto del Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y la República del Paraguay. Este Acuerdo fue ratificado por Ley N° 14/92.

La Unión Europea comenzó los primeros proyectos con el Paraguay en el año 1991. Entre 1991 y 1999, ha comprometido un total de 88,4 millones de Euros de cooperación no reembolsable. Para el periodo 2000 a 2006, la Unión Europea y el Paraguay han negociado un Memorando de Entendimiento, el cual establece como cifra indicativa para la cooperación durante el periodo, la suma de 51,7 millones de Euros de cooperación no reembolsable³². Los proyectos de la Unión Europea se desarrollan en los ámbitos del desarrollo rural, desarrollo social, modernización del Estado y medio ambiente.

Gráfico 2



Fuente: Delegación de la Unión Europea en el Paraguay

En lo que se refiere a los préstamos internacionales, la deuda pública externa llegaba (en setiembre de 2005) al equivalente de 1883 millones de Euros (Banco Central del Paraguay; 2005). Este monto esta compuesto como sigue: 1877 millones Euros corresponden a capital y 6 millones Euros a intereses y comisiones vencidas e impagas. Comparado con el saldo al 31 de diciembre de 2004, el mismo disminuyó en 77 millones Euros.

32

<http://delpry.cec.eu.int/contenidos/index.php?Id=115>. Acceso en: 8 de abril de 2006.

El servicio de la deuda externa es una de las más pesadas cargas del Estado y alcanza un monto del orden de 246 millones Euros al año, mientras que los desembolsos de los préstamos en vigencia son del orden de 82 millones Euros al año. Los desembolsos se mantienen o vienen registrando una leve tendencia a disminuir desde el año 2001, después de un período, entre 1996 y 2000 que los desembolsos superaron ampliamente al servicio de la deuda externa (BCP; 2005).

Históricamente los recursos externos del endeudamiento público del país provienen fundamentalmente de tres bloques de acreedores: Organismos Multilaterales, Gobiernos Extranjeros e Instituciones Financieras de Gobiernos Extranjeros (Organismos Bilaterales), y los Bancos Comerciales y Proveedores Privados del Exterior.

El primer bloque de acreedores (Organismos Multilaterales), conforma actualmente alrededor del 55,2% de la deuda pública externa paraguaya. Dentro de dicho bloque, el BID se constituye en el acreedor más importante del país en los últimos años con 40,7% del saldo total actual de la deuda pública financiera externa. Otros acreedores importantes dentro de este bloque son el BIRF con 10,9%, Corporación Andina de Fomento (CAF) con 2,2% y FONPLATA 1,1%.

El segundo bloque en importancia corresponde a los Gobiernos Extranjeros e Instituciones Financieras de Gobiernos Extranjeros que cuentan con una participación del 44,8% de la deuda pública financiera externa del país. La participación que mantenía este bloque de alrededor del 36%, aumenta a partir de julio de 1999. Dentro de este segundo bloque, Taiwán se constituye en el acreedor más importante del país con el 22,4% de la deuda externa total, le sigue Japón con el 13,5%, Brasil con 3% y España con 2,4%.

El tercer bloque (Bancos Comerciales y los proveedores privados) prácticamente ya no tiene participación dentro de la deuda, sin embargo en 1990 representaba el 11,5% del total.

El Ministerio de Hacienda, Tesoro Nacional, concentra en su pasivo un 94% de los recursos financieros externos. Esta participación ha venido aumentando de manera gradual y constante, dado que a partir de la entrada en vigencia de la Ley N° 109/92, en fecha 6 de enero de 1992, todos los préstamos del sector público únicamente deben ser contratados por el gobierno central. No obstante, La empresa eléctrica estatal, ANDE, continúa participando con el 2,6% de la deuda externa total y la empresa de abastecimiento de agua potable, con el 2,2%.

Los principales rubros de aplicación de los préstamos son: infraestructura; desarrollo agrícola e industrial; desarrollo rural; desarrollo social; salud y educación.

Programas y proyectos específicos diseñados y ejecutados para el chaco paraguayo

El chaco paraguayo – en particular la región occidental - ha sido foco de varios proyectos y programas internacionales en épocas recientes. En la Tabla 3 pueden observarse tales programas y proyectos que fueron realizados en el chaco.

Tabla 3 – Antecedentes de programas y proyectos realizados en el chaco paraguayo

AÑO	PROYECTO/PROGRAMA	ORGANISMO COOPERANTE
1971	La Cuenca del Río de La Plata, Estudio de Planificación y Desarrollo	OEA
1974	Proyecto para uso diversificado de la Cuenca del Pilcomayo.	PNUD/OEA
1977	Creación de la Comisión Nacional de Desarrollo Integrado del Chaco	Ministerio de Defensa Nacional
1978	Proyecto Regional para el Aprovechamiento de del Área de Influencia de la Ruta Transchaco	Secretaría Técnica de Planificación
1980	Proyecto para uso diversificado de la Cuenca del Pilcomayo	PNUD, OEA
1980	Estudio para el uso diversificado del Territorio Paraguayo de la Cuenca del Pilcomayo	PNUD, OEA

1982	Proyecto de regional de Integración del Chaco Paraguayo	OEA
1983	Estudio y estrategia para el desarrollo del Chaco Paraguayo	CNDIC; OEA
1985	Proyecto Sistemas de áreas protegidas para el Gran Chaco	FAO
1990	Estudio para la Electrificación del Chaco	ANDE, KfW
1991	Proyecto Bajo Chaco	MAG, JICA
1991	Sistema Nacional de Ordenamiento Ambiental (MAG)	
1991-1997	Proyecto Sistema Ambiental del Chaco BGR	
1997	Proyecto de Consolidación Socio- Ambiental del Chaco Paraguayo	ONGs indigenistas
1998-2003	Proyecto de Desarrollo Duradero del Chaco Paraguayo (PRODECHACO)	MAG, Unión Europea

Fuente: PROYECTO ARG/98/037

El Proyecto de Desarrollo Duradero del Chaco Paraguayo (Prodechaco) ha planteado un ambicioso componente de extensión en su PLAN OPERATIVO GLOBAL, este proyecto adopta, para su diagnóstico y planes operativos, el enfoque sistémico. Según este concepto, el proyecto pretendió abordar la totalidad de las restricciones para el Desarrollo Sostenible en el chaco considerando sus particularidades y vinculaciones. Las poblaciones-meta del proyecto han sido las comunidades campesinas criollas e indígenas, asumiendo que las comunidades menonitas han alcanzado un importante nivel de desarrollo y actuarían como colaboradores o potenciadores del desarrollo hacia los grupos menos prósperos del chaco.

Según la entrevista con autoridades del MAG, Prodechaco continúa con oficinas en la región occidental, pero con recursos propios del MAG, los cuales son muy limitados, puesto que su presupuesto es substancialmente referente a gastos corrientes.

1.2 Principales actores, sus modalidades de intervención y sus interacciones

1.2.1. Organismos públicos nacionales

Electrificación rural y energías renovables

La repartición a cargo de la política de desarrollo energético nacional en la administración central es el Viceministerio de Minas y Energía, dependiente del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (Cf. Ley 167/93, Carta Orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones). Este Viceministerio y la Secretaría Técnica de Planificación (STP) lideraron la elaboración y diseño del Plan Estratégico del Sector Energético del Paraguay 2005 – 2013 (PESE) con el apoyo de numerosas entidades nacionales y otros actores del sector.

El Viceministerio de Minas y Energía está promoviendo varios proyectos de electrificación rural con recursos externos. Las funciones de formulación y ejecución de políticas y su involucramiento con otros proyectos de electrificación descentralizada en fase de preparación o de lanzamiento, tales como el "Proyecto Energía Renovable para la Electrificación Rural Descentralizada" (VMME – PNUD – GEF), que se realizaría en el marco de los instrumentos que se generaron en virtud del Convenio Marco de Cambio Climático. Otro proyecto que merece ser mencionado en el ámbito del VMME es el "Proyecto Energización Rural" (VMME – OLADE) dirigido a contribuir al desarrollo de la electrificación rural, mediante el apoyo al diseño de estrategias para alcanzar mayores niveles de cobertura, la difusión de tecnologías, intercambio de experiencias y capacitación del personal responsable, indican que su participación activa en el proyecto es fundamental para el éxito de éste. Estos proyectos están formulados pero aun no están siendo ejecutados.

La Administración Nacional de Electricidad (ANDE) es una empresa estatal que se vincula al Poder Ejecutivo por medio del Viceministerio de Minas y Energía del MOPC. Su misión es satisfacer las necesidades de energía eléctrica del país para contribuir a su desarrollo y al bienestar de la población, buscando la excelencia en la administración de los recursos y en la prestación de servicios. Su Ley de creación y Carta Orgánica (La ley 966/64) le otorga atribuciones de exclusividad del abastecimiento público de electricidad y preferencia para el aprovechamiento de los recursos hidráulicos para generación eléctrica. No obstante, la Ley prevé delegación del ejercicio de monopolio (delegación que debe ser refrendada por el Congreso Nacional) a favor de terceros en lugares aun no servidos por energía eléctrica.

Según los documentos oficiales, la ANDE se encuentra elaborando planes y programas de desarrollo eléctrico estableciendo como objetivos estratégicos el combate a la pobreza, la corrupción y la inseguridad y la reactivación económica a través de un modelo de desarrollo sustentable. Tiene a su cargo un importante programa de ampliación de la cobertura del servicio de electricidad, con base en la expansión del Sistema Interconectado Nacional (SIN). El SIN transporta la energía eléctrica generada en las centrales hidroeléctricas binacionales (Itaipú y Yacyertá) y la central hidroeléctrica nacional (Acaray), todas en el sistema hídrico del río Paraná. A pesar de que Paraguay es un país electro-exportador (exporta aproximadamente 7500 kWh/habitante cada año, uno de los más altos indicadores de exportación eléctrica de origen en fuente primaria renovable en el mundo), tiene aun un 10% de la población que no cuenta con el servicio público de electricidad. La ANDE no posee un plan de electrificación descentralizada, tampoco de uso extenso de nuevas fuentes renovables de energía, como la energía solar y la eólica. La electrificación rural se vino implementando hasta el momento con base en la expansión de la red.

En el área de Ahorro y Uso Eficiente de la Energía Eléctrica se tiene un proyecto desarrollado por ANDE, que fue financiado por el Préstamo ANDE – BID N ° 918/ OC-PR. Se basó en la contratación de una consultoría que consistió en el estudio y la elaboración de un programa de medidas a ser adoptadas para la utilización racional de la energía eléctrica.

Las atribuciones legales y la experiencia con que cuenta la ANDE en la electrificación rural indican que el concurso de esta empresa en el proyecto es considerada crucial en cualquier programa o proyecto que se refiera a esta área.

Otro actor importante entre los organismos públicos nacionales es el Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología (INTN), que es una entidad autárquica y descentralizada. Se relaciona con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Industria y Comercio. El INTN fue creado por Ley N° 862/63 y con la promulgación de la Ley N° 2.575, el 7 de junio de 2005, cuenta con una nueva Carta Orgánica. Su misión es apoyar a la sociedad (consumidores, industria, comercio y servicio) mediante la asistencia en investigación aplicada, desarrollo, innovación y servicios tecnológicos, normalización, certificación y metrología. Los objetivos y metas del INTN constituyen pilares fundamentales para el crecimiento económico sostenible, mediante los diversos servicios ofrecidos tales como: asesoramiento técnico, ensayos, verificaciones y calibraciones metrológicas, desarrollo de normas técnicas, certificación, e investigación, desarrollo y transferencia de tecnología al sector productivo y a los consumidores. Tiene actuación en el Sistema Nacional de Calidad y en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología; realiza proyectos de Investigación y Desarrollo Tecnológico en diversas áreas, como el de Energías Renovables. En virtud de esto, ha coordinado el Proyecto Multilateral AE-071/01 Argentina, Paraguay, Uruguay, de la Organización de los Estados Americanos (OEA) "Energización de Centros Comunitarios Rurales" implementado en dos comunidades (Punta Diamante, en el Departamento de Ñeembucú; y *Yacac Vash* - de grupo étnico, en el Departamento de Boquerón)³³. Actualmente coordina el Proyecto Multilateral AE-204/03 Argentina, Paraguay, Perú y Uruguay "Energización de Comunidades Rurales Aisladas con Fines Productivos" implementado en tres comunidades de Paraguay (Punta Diamante y Piretukue, en el Departamento de Ñeembucú; y *Yacac Vash* en el Departamento de Boquerón). Estas experiencias fueron consideradas para el proyecto Crecer con Energía, pues constituyen un importante antecedente.

Acción Social y desarrollo de infraestructura para el Chaco

³³ Este proyecto es objeto de un estudio académico, realizado en el marco de un proyecto de maestría de la Universidad Tecnológica de Delft, Países Bajos, en cooperación con ESENERG y INTN. El estudio se trata de un análisis socio-económico e institucional de la formulación y ejecución del proyecto. El objetivo del estudio es contribuir al conocimiento de cómo tales proyectos contribuyen al desarrollo socio-económico de comunidades rurales.

En el Paraguay la reducción de la pobreza es un tema tratado en el ámbito de la administración pública de nivel nacional en diversas agencias y reparticiones. Existe una de ellas, la Secretaría de Acción Social (SAS), creada por el Decreto Nº 9235 del 8 de junio de 1995, que guarda relación de dependencia con la Presidencia de la República y que tiene como misión proponer, coordinar y evaluar las políticas sociales desde una perspectiva del conjunto de los sectores sociales, así como diseñar, ejecutar y evaluar las políticas, los programas y los proyectos de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Coordina la mayor parte de los programas de alcance regional (los cuales generalmente se refieren a proyectos que benefician varios Departamentos del país³⁴) o nacional. Lleva adelante la ejecución de varios Programas, tales como: a) la Red de Protección y Promoción Social "RPPS" (*Teko Porã, Abrazo y Ñopytyvo*), que busca garantizar la nivelación de capacidades básicas de la población para lograr el desarrollo personal y social más equitativo; b) el Programa de Desarrollo Comunitario "PRODECO", dirigido a grupos vulnerables de los departamentos de Misiones, Itapúa y Ñeembucú; c) el Programa de Regularización de Asentamientos en Municipios del Territorio Nacional "PRAMTN" (Regularización de Asentamientos, Construcción de Viviendas Populares), que apunta a regularizar las ocupaciones de tierras de familias carentes en situación ilegales e irregulares y a llevar adelante la construcción de viviendas de interés social, mediante procesos participativos y de autogestión; d) el Fondo Económico, Productivo y de Reconversión Laboral "FEPREL"; e) el Programa Paraguayo de Inversiones Sociales (PROPAIS II); y f) el Programa de Apoyo a la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad "ENREPD".

El otro organismo de la administración central que se relaciona directamente con los programas de lucha contra la pobreza es el Ministerio de Agricultura y Ganadería, que está a cargo de la política de desarrollo agropecuario y de la ejecución de servicios y de programas de apoyo técnico y financiero a productores rurales. Su misión es Ejecutar la política de desarrollo sostenible, a través de la aplicación de los planes, programas y proyectos que apuntan al fortalecimiento de la producción, la productividad y la calidad, respondiendo a los mercados.

En el ámbito del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la entidad encargada de implementar la política colonizadora y los planes de reforma agraria del estado, se encuentra actualmente en un proceso de transición; verificado con la derogación de la Ley 852/63 "Que crea el Instituto de Bienestar Rural" (IBR), y la consiguiente entrada en vigencia de la Ley 2.419/04 que instituye "Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra" (INDERT) como el órgano sustituto del IBR.

Por su parte, la Secretaría Técnica de Planificación tiene atribuciones en el campo de la cooperación internacional y de la formulación de políticas de desarrollo socioeconómico. Sus roles más importantes están centrados en la elaboración de propuestas, coordinación y evaluación de políticas públicas que impulsen el desarrollo económico, social, ambiental, e institucional con una visión de largo plazo. Su misión es Facilitar la coordinación de las diferentes instituciones del estado, de tal forma que sus acciones se integren y complementen armónicamente en la dirección definida por los objetivos y metas del gobierno. Su Objetivo estratégico es recuperar la confianza en las instituciones del Estado y sus gobernantes a través de: un Plan Anual de Inversiones en el Sector Público; un Sistema de Programación de Operaciones y de Seguimiento y Evaluación de gestión; un conjunto de planes de desarrollo por regiones, planificación y políticas públicas; y la generación de datos y estadísticas censales y de información sociodemográfica actualizada, encuesta permanente de hogares, Información actualizada sobre empleo y condiciones de vida y la encuesta industrial.

Educación y Capacitación de Recursos Humanos

El organismo rector en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología es el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, organismo de composición mixta, dependiente de la Presidencia de la República, instituido por la Ley Nº 1.028/97, "Ley General de Ciencia y Tecnología, que tiene como misión dirigir, coordinar, evaluar y promover los sistemas nacionales de Ciencia, Tecnología, Innovación y Calidad, generando y proponiendo políticas y estrategias de desarrollo en concordancia con el proyecto nacional del estado". El CONACYT se rige actualmente por la Ley 2279/03 que modificó y amplió la ley 1028/97. Administra el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología – FONACYT, destinado al financiamiento de los programas y proyectos de investigación científica y tecnológica; a la generación y adaptación de nuevas tecnologías y a la difusión de las mismas; al pago de remuneraciones

³⁴ Según el marco constitucional el régimen de gobierno es presidencialista y centralizado. No obstante, la Carta Magna reconoce una división política en unidades territoriales que gozan de una administración pública descentralizada (los Departamentos) o autónoma (los Municipios).

adicionales y extraordinarias fijadas por el CONACYT y al financiamiento de actividades de acreditación y de capacitación apoyados por el CONACYT.

Es importante destacar que la actual política nacional de Ciencia y Tecnología, aprobada por Decreto del Poder Ejecutivo, establece como una de las líneas de investigación la de energías renovables. Existe, por consiguiente, la posibilidad de utilizar el FONACYT para actividades de Investigación y Desarrollo y de capacitación de recursos humanos en esta área.

El organismo rector del sector educativo del Paraguay es el Ministerio de Educación y Cultura, al cual está vinculado el Consejo Nacional de Educación y Cultura. La educación se rige por una de las leyes más completas del país: la Ley 1264/98, Ley General de Educación. Según esta ley, el Estado garantiza el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades de acceder a los conocimientos y a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, sin discriminación alguna. Garantiza también la libertad de enseñar, sin más requisitos que la idoneidad y la integridad ética, el derecho a la educación religiosa y al pluralismo ideológico.

Según la Ley de Educación, el Estado tiene la responsabilidad de asegurar a toda la población del país el acceso a la educación y crear las condiciones de una real igualdad de oportunidades. El sistema educativo nacional será financiado básicamente con recursos del Presupuesto General de la Nación. La educación escolar básica de 9 años es obligatoria y gratuita en los centros públicos.

La legislación prevé interrelaciones entre el Ministerio de Educación y Cultura, las gobernaciones, los municipios y las comunidades educativas para asegurar la calidad de la educación. La legislación también prevé facilitar el ingreso de las personas de escasos recursos en los establecimientos públicos gratuitos y el sistema público garantiza las condiciones de nutrición y el material escolar para los más pobres.

Pueblos y nacionalidades indígenas

El organismo encargado de cuidar del bienestar de los indígenas en el gobierno es el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI). Es un ente descentralizado creado en 1981 mediante la Ley de los pueblos indígenas (Ley 904/81). El INDI ejerce funciones de fiscalización y control. Su rol fundamental es el reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y de sus líderes, así como la adquisición de tierras para los pueblos indígenas con recursos otorgados por el Presupuesto General de Gastos de la Nación. Sin embargo, cuentan con un presupuesto exiguu, del orden de 1,3 millones de Euros, de los cuales – para el año 2006 – están previstos solamente un 33% para gastos de capital.

El informe institucional del Paraguay (IIG; 2002:221 y siguientes) comenta las diversas dificultades que posee el INDI para el cumplimiento de sus funciones. En particular, se refiere a las dificultades para atender a los reclamos de tierra por parte de los pueblos indígenas.

1.2.2. Organismos públicos regionales y locales

Los Departamentos son dirigidos políticamente por las Gobernaciones y las Juntas Departamentales. Poseen autonomía administrativa, pero no financiera, pues sus recursos están incorporados al Presupuesto General de Gastos de la Nación. El chaco paraguayo posee 4 Departamentos (Presidente Hayes, Boquerón, Alto Paraguay y Ñeembucú). El Departamento de Boquerón concentra aproximadamente el 60% de la población indígena del país y es un Departamento de dinamismo económico, en particular en un área en la que se asienta uno de los principales polos de desarrollo agroindustrial del país: el chaco central, donde se ha implementado el proyecto de energización rural coordinado por el INTN, con asistencia de la OEA. El gobierno departamental de Boquerón posee una repartición dedicada al desarrollo de las comunidades indígenas y es considerado una de las más activas en el Paraguay.

En lo que se refiere a los servicios básicos y a los gobiernos locales, la Constitución de la República de 1992 define atribuciones de los Departamentos sobre los servicios públicos en su jurisdicción territorial. Sin embargo, existen varias trabas para que esta descentralización de los servicios se lleve

a cabo, entre ellas: una laguna jurídica para la efectiva aplicación de esta estructura descentralizada de los servicios y escasez de recursos financieros.

Por su parte, los Municipios poseen una cierta ventaja financiera sobre los Departamentos, pues tienen ingresos por medio de la recaudación de las tasas municipales, pero éstos son generalmente muy limitados.

Cabe mencionar que en ambos casos (gobiernos departamentales y municipales), salvo raras excepciones (municipios más poblados), los recursos financieros son muy escasos y se destinan no solamente a inversiones sino a las cargas de la administración, principalmente servicios personales.

1.2.3. Organizaciones de la sociedad civil

Considerando los objetivos de este proyecto, las organizaciones de la sociedad civil que se destinan a trabajar en sectores sociales - particularmente con las comunidades indígenas y campesinas, así como las que desarrollan algunas actividades para el uso de energías renovables y usos productivos, deberían ser involucradas en este proyecto. Entre esas organizaciones debe ser mencionado el caso de Cedesol Ingeniería y Fundación Celestina Pérez de Almada, dos organizaciones paraguayas vinculadas entre sí. Estas organizaciones vienen desarrollando diversos proyectos pioneros sobre la utilización de la energía solar como medio para la lucha contra la pobreza.

Entre los casos de electrificación realizados por Cedesol en comunidades aisladas se cita, por ejemplo, la comunidad de Karcha Bahlut, una comunidad del grupo de los Chamacoco que se localiza en el norte del Paraguay, en el Departamento de Alto Paraguay, donde el acceso más rápido se realiza por transporte fluvial. En Karcha Bahlut se instalaron sistemas domésticos de iluminación y se instaló un refrigerador e iluminación para los centros comunitarios. Existe otro caso de electrificación, esta vez con motor diesel abastecido con biodiesel producido en la comunidad, en el Departamento de Alto Paraná, comunidad Acaray Mi. Este último proyecto fue patrocinado por la ONG francesa "Electricistas sin Fronteras".

1.2.4. Concesionarias de Electricidad

Como se ha mencionado, la ANDE posee el monopolio del servicio eléctrico de electricidad en todo el país. No obstante, en las colonias menonitas del Chaco central existen cooperativas que han realizado históricamente la producción y distribución de electricidad hasta el advenimiento del Sistema Interconectado Nacional de la ANDE, en el año 1998.

1.2.5. Comunidades y organización comunitaria en el medio rural

Según narra Pulfer (2005) existe, en general, cierta apatía y desconfianza en el medio rural para llevar a cabo asociaciones. Según este autor esto se debe en parte al hecho de que las organizaciones sociales fueron perseguidas durante el régimen de Stroessner (1954-1989). Las llamadas Ligas Agrarias (organizaciones campesinas) fueron consideradas subversivas por el régimen. Así, conforme menciona Pulfer, en 2002 solo el 25,3% de la población mayor de 15 años participaba en algún tipo de grupo o asociación, mientras que el 32,1% de estas personas asociadas participaba de algún grupo religioso. Las cooperativas y comisiones vecinales están en el segundo y tercer lugar con 14,3% de la población que está asociada a algún grupo.

Durante los gobiernos de transición a la democracia, las organizaciones sociales tuvieron un gran crecimiento y una participación crucial en momentos decisivos de la vida política del país, como fue el caso del denominado "marzo paraguayo" mencionado anteriormente. Actualmente, las organizaciones campesinas tienen una fuerza política muy importante. Participan activamente en el debate político; muchas veces a través de manifestaciones públicas tanto en Asunción como en el interior del país. Integran el actual movimiento de Resistencia Ciudadana bajo el liderazgo personal (la Iglesia católica paraguaya no ha tomado una posición institucional) de un miembro de alta jerarquía en la Iglesia, el Monseñor Lugo. Este movimiento ciudadano tiene como principal bandera el respeto a la institucionalidad de los poderes públicos del país, la lucha contra la corrupción y la impunidad y el combate contra la pobreza.

Comisiones Vecinales o Barriales

Las Comisiones Vecinales o Comisiones Barriales son organizaciones sociales de base, conformadas por vecinos, instituidas bajo la tutela de los gobiernos municipales. Están previstas en la Ley orgánica de los municipios y existen tanto en zonas urbanas como rurales. Según la legislación vigente, estas Comisiones tienen la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los propios barrios ocupándose de los asuntos de infraestructura y obras sociales, culturales, deportivas etc. Según es mencionado por Pulfer (2005), una forma especial de las Comisiones Vecinales son las Juntas de Saneamiento, cuyo objeto es la distribución de agua potable a la población del vecindario. Su interlocutor para el efecto es SENASA (ver ítem 1.1.3.1).

Comités de Producción

Los Comités de Producción son organizaciones sociales similares a las Comisiones Vecinales y están integrados por grupos de 5 a 20 campesinos que viven en una misma vecindad rural (Pulfer; 2005). Existen diferentes tipos de comités de producción en cuanto a la composición por género y por generación: están los comités que agrupan solamente a varones, o solamente a mujeres, o bien, solamente a jóvenes; están también los comités que son mixtos. El propósito de estos comités es la unión de fuerzas en un proyecto productivo, que puede tener un carácter totalmente comunitario llevado a cabo en el predio de uno de los socios. Un ejemplo típico de esta modalidad es, cuando la producción de un determinado rubro se realiza en forma individual, pero su comercialización en forma conjunta.

El reconocimiento de estas organizaciones se realiza de acuerdo al tipo de proyecto. Puede tener vínculos con las municipalidades, gobernación departamental o Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Pulfer (2005) afirma que en muchos casos los Comités de Producción se pueden convertir en precooperativas y luego en cooperativas de producción o multiactivas, cuyo reconocimiento legal y supervisión está a cargo del "Instituto Nacional de Cooperativismo" (INCOOP). Cabe mencionar también que algunas ONGs colaboran en la formación de los Comités de Producción.

Organizaciones Campesinas

Por lo general, las Organizaciones Campesinas (OC) que existen en el Paraguay son organizaciones con una estructura piramidal. Se tienen algunas OC formadas por Comités de Producción provenientes de una zona relativamente pequeña. Muchas de estas OC, a su vez, se asocian en federaciones o centrales. La mayoría de estas últimas tiene un carácter predominantemente político: se formaron con el propósito de luchar por los derechos de los campesinos, como por ejemplo la lucha por la tierra, por los subsidios agrícolas del Estado o la condonación de deudas. Pulfer (2005) cita entre las más importantes que responden a este carácter político la Federación Nacional Campesina (FNC) y la Mesa Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (MCNOC). En cambio, la Organización Nacional Campesina (ONAC) y la Central de Organizaciones de Productores Ecológicos del Paraguay (COPEP) tienen una orientación marcada hacia fines productivos.

Una organización nacional también mencionada por Pulfer como importante es la Coordinación Nacional de Mujeres Rurales e Indígenas (CONAMURI), en la cual están agrupadas unas 5000 mujeres de 14 Departamentos del país. Estas mujeres luchan contra una doble discriminación, por el hecho de ser indígenas y pobres y por su condición de género.

Segunda Parte: Análisis de las políticas del Estado y de la cooperación internacional y del marco institucional, con énfasis en las modalidades de intervención y las interacciones de los principales actores

En relación a las políticas públicas, se nota – de manera general - un esfuerzo del gobierno central orientado al planteamiento de posibles soluciones para las diversas necesidades sociales de la población paraguaya, teniendo un enfoque predominantemente nacional. Dentro de este enfoque, se constata en particular el hecho de que el gobierno central no posee, de manera general, políticas orientadas a las diversas regiones que conforman el país, en muchas de las áreas de interés para este estudio. En efecto, en las entrevistas realizadas y en la presentación de políticas y programas, en la primera parte de este informe, se resalta frecuentemente un enfoque nominalmente nacional de las políticas. Sin embargo, en una buena parte de los casos - en la realidad - se da la ejecución de programas “nacionales” con una alta concentración en la mayor parte de la región oriental, con una casi omisión del chaco paraguayo. Pese a esto, existen algunas organizaciones públicas y no gubernamentales que, principalmente desde el proceso de democratización de los años 90, realizan algunas acciones relevantes en el chaco. En este sentido, los organismos públicos que están posiblemente actuando con mayor presencia en la región occidental del Paraguay son en este momento el Ministerio de Agricultura y Ganadería (con base en lo que se inició con el proyecto Prodechaco, hoy día ya concluido) y más recientemente el INDERT, debido al proceso de expropiación de parte de las tierras en Puerto Casado. En lo que se refiere al tema del agua es también notable el movimiento de las gobernaciones departamentales en torno de la Corporación Aguas para el Chaco. En lo atinente a la electrificación rural descentralizada solamente se destacan los aportes de los proyectos de INTN y de Cedesol.

El proceso de la descentralización podría ser analizado siguiendo la propuesta metodológica de Celina Souza (2002:435), que distingue tres momentos en ese proceso: a) la introducción del tema en una agenda de democratización o redemocratización; b) tratamiento del tema desde el punto de vista de decisión política; y c) operacionalización de la descentralización.

Conforme es relatado por el informe IIG (2002:130), la primera vez que se propuso un sistema político descentralizado fue durante el gobierno de Eligio Ayala, en 1925, con resultados nulos, pues la centralización se exacerbó principalmente después de los movimientos políticos de mediados del siglo XX que llevaron al régimen autoritario de A. Stroessner (1954-1989). De manera efectiva la temática se introduce en la agenda de democratización después del golpe contra el régimen stronista en 1989, con los primeros comicios democráticos para las municipalidades y, posteriormente, para autoridades departamentales en 1993. Es decir, la introducción efectiva del tema en la agenda política del país es bastante reciente.

En lo que se refiere a la dimensión de proceso decisorio sobre la descentralización se presentan diversos problemas que dificultarían el camino. Si bien la Constitución de 1992 fue el principio normativo que dio origen al proceso de descentralización en el país, el tema fue tratado y defendido principalmente por un grupo multipartidario de constituyentes – relativamente minoritario en el plenario - que representaban intereses del interior del país. Según comentan algunos analistas (IIG, 2002:132), ese grupo multipartidario no tuvo la fuerza necesaria, ni un proyecto claro de consenso alternativo al modelo histórico de centralización, para instaurar un proceso de descentralización con las competencias y recursos necesarios. Es decir, el proceso nació con un fuerte carácter “moderado”. Las fuerzas centripetas del poder continúan siendo predominantes.

De lo expuesto se puede percibir que el proceso de descentralización nace con dificultades y su operacionalización no estará exenta de los vicios que están potencialmente presentes en el enfrentamiento entre las fuerzas centralizadoras y descentralizadoras en un país con profundas raíces históricas en una cultura centralizada de poder, con episodios recientes de gobiernos autoritarios y de dificultades para consolidar un proceso democrático. Así, algunos analistas (IIG, 2002:144) identifican algunas razones que dificultan la operacionalización del proceso descentralizador del gobierno, a saber:

i) Confusión conceptual sobre la descentralización. Se confunde el concepto de desconcentración de gestión que mantiene centralizado el poder de decisión y de ejecución central con la descentralización.

ii) Persistencia de una cultura de poder centralizador. Esto no solamente se relaciona con el mantenimiento de una estructura fuertemente concentrada del régimen stronista³⁵ sino también con un marcado nacionalismo “centralizador” generalizado en la población y escaso involucramiento por parte del gobierno central.

iii) Poco compromiso (o voluntad) político del gobierno central en el proceso. Si bien la descentralización ya fue formalmente establecida en la Carta Magna de 1992 no fue sino hasta el año 2000 en que la Secretaría de la Reforma del Estado incluyó el tema como parte de un proceso más abarcativo de modernización del Estado. El informe IIG menciona también la falta de una visión integral y prospectiva del proceso.

iv) Ausencia de personal calificado, principalmente en los gobiernos intermedios y municipales.

En lo atinente al servicio público de electricidad el proceso de descentralización es aún menos claro que en otras áreas donde ya se han dado algunos avances (salud y educación). En este caso particular de la energía eléctrica, las dificultades se relacionan con la problemática de la descentralización como un todo y con las características del marco institucional del sector, conforme será discutido más adelante.

Otro de los aspectos notables en las áreas de interés para el proyecto Crecer con Energía (energía, desarrollo de microempresas rurales y reducción de la pobreza) es la marcada presencia de la cooperación internacional en los programas y proyectos. Así, la cooperación internacional (principalmente la de la Unión Europea, del gobierno del Japón y de los gobiernos de Alemania y España), así como los organismos multilaterales de financiamiento han tenido un papel axial en el momento de la asistencia técnica para definir las políticas y de diseñar e implementar programas y proyectos con fuerte contenido social o bien orientados al desarrollo de infraestructura física y de transferencia de tecnologías y equipos. Sin embargo, las mayores dificultades no se encuentran solamente en la definición de las políticas (pues ellas están planteadas, aunque no exentas de contradicciones y vacíos), sino en la implementación, seguimiento y evaluación de programas, proyectos y demás acciones que traduzcan esas políticas en cambios favorables y sustentables de la realidad de los sectores involucrados y particularmente de los beneficiados. De hecho, en el Paraguay los resultados no parecen ser del todo satisfactorios en una buena parte de las áreas que hemos visto en este informe. Para citar un ejemplo, el tratamiento de los derechos indígenas - tema muy sensible para el chaco paraguayo (pues gran parte de la población chaqueña es indígena) - ha tenido avances muy parcos y prueba de esto es la crisis en el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) que se está viviendo en la actualidad (los indígenas exigen mayor atención y ser escuchados en el momento de designar a las autoridades del INDI). Además, en el informe de la reunión de 2005 de la Organización Internacional del Trabajo prácticamente se denuncian el trabajo forzado y la explotación de indígenas en estancias ganaderas del chaco paraguayo. Para complementar este panorama no muy alentador, se tiene también un avance muy limitado de la electrificación rural en la región chaqueña.

Una de las causas de de las dificultades en lo atinente a la implementación de políticas se relaciona necesariamente con la claridad y precisión que se tiene en la identificación y dimensionamiento de la problemática (por ejemplo, las demandas sociales), así como con la efectividad de respuesta institucional³⁶ a las demandas sociales, una vez identificadas. Muchas veces se tienen respuestas no coordinadas y fragmentadas de diversos organismos públicos, privados y de la sociedad civil, las cuales - por el solo hecho de falta de cooperación - pueden llegar a tener impactos muy limitados, sean en el alcance geográfico o temporal. Se comprometen así el uso de recursos - de por sí ya muy restringidos - y obviamente la sustentabilidad de las acciones.

³⁵ *“Durante el régimen de Stroessner, las oficinas locales (seccionales) del Partido Colorado ejercieron un férreo control sobre la estructura formal del gobierno local. Era una práctica común el que la misma persona tuviese el cargo de intendente del municipio, cabeza de la seccional y presidente de la Junta Municipal. El gobierno local se confundía entonces con aquel de la Seccional del Partido Colorado y su desempeño se caracterizaba por una deficiente gestión y una alta corrupción, lo cual también propició el clientelismo político y el fortalecimiento de una actuación asistencialista del Partido Colorado en el nivel local. Los cauces de participación ciudadana eran, como hoy día, limitados y había un temor generalizado de la ciudadanía a las autoridades locales.” (IIG, 2002:158).*

³⁶ Se utiliza el término “respuesta institucional” como el conjunto de políticas, estrategias, acciones y medidas que los actores del marco institucional, principalmente del Estado, formulan, definen, planifican o implementan.

Nos parece apropiado realizar aquí un breve análisis de las interrelaciones de los actores dentro del marco institucional vigente en el país, dentro de lo posible, de la efectividad de la implementación de algunas políticas que más se relacionan con el tema de este estudio.

Como se puede observar en la primera parte de este informe, el marco institucional – incluyendo las políticas del gobierno central y de los gobiernos regionales – es bastante complejo, debido a que un gran número de organizaciones enfocan un tema transversal (como el tema de la reducción de pobreza, o el de la energía, por ejemplo) sin muchas veces tener límites jurisdiccionales muy definidos y sin tener presupuestos aprobados acordes con la magnitud y el alcance de los objetivos que se plantean en las políticas. En otras ocasiones, se nota una dificultad para formular políticas coordinadas y de alcance nacional, por el hecho de tener, entre otras razones, un organismo del gobierno central (el Viceministerio de Minas y Energía) que aún se encuentra en proceso de consolidación (con recursos en general muy limitados) en un medio en el que existen empresas estatales y binacionales poderosas, con gran capacidad y flexibilidad presupuestaria (como es el caso de la Itaipu Binacional y la Entidad Binacional Yacyretá) y con una fuerte e histórica tradición (como es el caso de la ANDE).

A continuación, será realizado un análisis de las políticas – en sectores relevantes – con base no solamente en lo presentado en la primera parte de este informe sino también con base en la experiencia de los autores del informe y de las entrevistas realizadas (ver en Anexo I la lista de personas entrevistadas).

2.1 Energía: electrificación rural y biocombustibles

En primer lugar, partiendo de la información disponible se puede concluir que existe escasa interacción institucional en lo que se refiere a electrificación rural en el país. Si bien existe un programa de electrificación rural (en el momento con escasas nuevas conexiones), éste ha sido diseñado e implementado exclusivamente por la empresa eléctrica estatal ANDE, sin ninguna intervención del Viceministerio de Minas y Energía como organismo de política energética, y a través del Viceministerio de Minas y Energía, con los ministerios responsables del desarrollo rural. Esto nos ayuda a inferir que ese programa – que se desarrolló con mayor intensidad a mediados de la década de los 90 – no ha sido el resultado del diálogo entre organismos del sector, sino el producto de la decisión de una entidad estatal, ANDE, con el acuerdo del Poder Ejecutivo, puesto que ese programa había sido incluido en el programa de gobierno de la gestión presidencial que asumió en 1993 (J.C. Wasmosy). En el momento de la implementación del programa ciertamente hubo estrechas interacciones de la ANDE con otros organismos públicos centrales y locales (según fue confirmado por consultas directas a funcionarios de la ANDE), en particular el INDERT y los gobiernos locales. Pero es importante destacar el escaso – o nulo – involucramiento de los organismos de política energética (VMME) y de desarrollo socioeconómico (tales como la SAS y la STP) en el diseño de ese programa. Sin embargo, debe aclararse que la ANDE realiza este programa con base en su Carta Orgánica. No existe una omisión de las disposiciones legales al respecto. Pero sí se nota, al menos en el pasado³⁷, una cierta dificultad de apertura de la ANDE a una mesa de diálogo y discusión con otras organizaciones que legalmente tienen atribuciones, principalmente en el ámbito de la definición de políticas y estrategias, como es el caso del VMME. Esta es una dificultad de interacción entre un organismo del gobierno central y un ente descentralizado, no un problema centrado en el marco legal³⁸, pues en el derecho público la existencia de sobreposición de algunas atribuciones en algunas organizaciones si bien no es deseable (tampoco recomendable) no constituiría fuente real de problemas si es que el Poder Ejecutivo tomara la decisión de resolver la situación por medio de instrumentos normativos, en el ejercicio de sus atribuciones consagradas en la Constitución Nacional de 1992.

En segundo lugar, se constata que no ha existido – ni existe aún – una política clara y formalizada con relación a las nuevas fuentes renovables de energía (eólica, solar, biomasa, PCHs) para producción de electricidad, aunque debe recordarse que Paraguay es un gran productor de hidroenergía (principal fuente renovable de energía que produce el país) para generación eléctrica en

³⁷ Es notable la predisposición que viene demostrando la ANDE en los últimos tiempos en apoyar las iniciativas de otros organismos que están ejecutando proyectos piloto de electrificación con energías renovables.

³⁸ Es evidente que un marco legal más claro es lo más recomendable, pero el cambio de las leyes es un proceso demorado y el hecho de que no se haya realizado hasta este momento puede indicar que existen grupos de interés, con influencia en los segmentos políticos, que presionan para que no se lleven a cabo ese cambio. Tal vez esta explicación sea extensible al caso de por qué el Poder Ejecutivo no ha tomado hasta este momento acciones normativas que podía tomar en el ámbito infralegal.

tres grandes hidroeléctricas (dos de ellas – las mayores – son binacionales). No existe ninguna vinculación directa entre el desarrollo de esas nuevas fuentes renovables de energía con el programa de electrificación rural, como se puede observar en algunos países de América Latina (véase, por ejemplo, el programa PRODEEM u otros que se están implementando en el Brasil). En realidad, el programa de electrificación rural que lleva adelante la ANDE se basa casi exclusivamente en la expansión de la red, dejando un escaso espacio para sistemas descentralizados que serían más favorables para el desarrollo de esas nuevas fuentes de energía. Debe, sin embargo, recordarse que la expansión (nuevas conexiones) se dio con mayor aceleración en la década de los 90; y en la actualidad el programa de electrificación rural se ha transformado principalmente en un programa de revitalización de las instalaciones montadas en períodos anteriores, debido a la baja calidad que esas instalaciones tenían. Es decir, tanto en los 90 como en la actualidad el enfoque es el de obras de distribución, no de generación descentralizada.

Existen algunos proyectos de electrificación o energización rural con base en nuevas fuentes renovables de energía (con gran peso de la energía solar) que son llevados adelante por algunos organismos públicos y por algunas organizaciones no gubernamentales. La iniciativa más importante – aunque aún no está implementado – es de un proyecto de electrificación rural en el marco de la Convención Marco del Cambio Climático, que ya ha sido presentado a la Secretaría Ejecutiva del *Global Environment Facility*, pero que no prospera por falta de la definición de la contraparte financiera local. Las demás iniciativas, como la que es realizada por el Instituto Nacional de Tecnología y Normalización y por la organización no gubernamental Cedesol (en ambos casos ya ejecutados o en ejecución), tienen un carácter demostrativo y son de alcance muy limitado. No obstante, todas estas iniciativas son importantes porque demuestran que las organizaciones del Paraguay demuestran un cierto interés en apoyar el desarrollo de las energías renovables, lo cual puede constituir una base para la definición e implementación de una política nacional, o bien del Plan de Desarrollo de Energías Renovables, cuya definición está contemplada en el Plan Estratégico del Sector Energético, que se comenta a continuación.

Por su parte, el Plan Estratégico del Sector Energético, elaborado por consultores españoles con la supervisión del Viceministerio de Minas y Energía, recomienda la elaboración de un Plan de Desarrollo de las Energías Renovables y continuar impulsando los proyectos piloto de energías renovables. Este plan no da orientaciones estratégicas que sirvan de guía para el plan de desarrollo de energías renovables, aunque recomienda – entre otras acciones – un mejor conocimiento de los recursos renovables disponibles en el país. El PESE tampoco realiza una alusión explícita y específica a la electrificación rural. Pero, vincula la introducción de las energías renovables con aspectos ambientales y de diversificación del menú energético con un enfoque orientado a la seguridad del suministro de energía.

Con relación a la otra medida a tomar en la línea de acción (propuesta por el PESE) sobre introducción de las energías renovables – los proyectos piloto – estima que se instalarán hasta el 2013 aproximadamente 80 MW de sistemas que utilizan biomasa, minicentrales hidroeléctricas, sistemas eólicos y sistemas fotovoltaicos. En realidad, no están claros los criterios que utiliza para dar estas orientaciones. Tampoco ofrece soluciones para su financiamiento. Pero reconoce que sin el subsidio de la cooperación internacional ve – al menos en las condiciones actuales – pocas probabilidades de desarrollo con apoyo local.

Conforme se mencionó en la descripción de las políticas, un proyecto de Ley sobre Producción y Transporte de Electricidad se encuentra en fase final de análisis en el Senado. A pesar de ser auspicioso contar con una Ley de este tipo para el ingreso de otros agentes³⁹ en el sector, existen – según nuestro entendimiento – algunas dificultades en algunos puntos de ese proyecto de Ley. Entre ellos citamos los siguientes: a) la ANDE está colocada como un organismo central en los aspectos normativos del sector, papel este que debe ser desempeñado por el Viceministerio de Minas y Energía, no por la empresa; b) se establece que el monto a pagar por la electricidad de nuevas fuentes renovables de energía debe ser compatible con el pliego tarifario de la ANDE, cuando se sabe que las tarifas en el Paraguay son relativamente bajas⁴⁰, lo cual – de hecho – no haría viable el

³⁹ Cabe aclarar que no estamos de acuerdo con el ingreso de esos agentes se de de manera indiscriminada y sin regulaciones que protejan los intereses del país y de los consumidores. Creemos, sin embargo, que empresas comunitarias, con participación de agentes locales, cooperativas y gobiernos locales, pueden ser una vía posible de solución para varias áreas aún no atendidas por el servicio eléctrico.

⁴⁰ La mayor parte de la electricidad se compra de dos grandes centrales hidroeléctricas binacionales en condiciones financieras muy convenientes (estas condiciones se refieren no solamente a tarifas sino a modalidades de acuerdo que reducen los costos de compra para la ANDE) y de una central nacional (denominada Acaray) de muy bajo costo operativo y donde la inversión principal está casi totalmente amortizada.

desarrollo de ninguna nueva fuente renovable de energía, pues la electricidad producida por estas nuevas fuentes es, por lo general, más cara que la producida de manera convencional; c) se establecen procedimientos administrativos poco claros y muy burocráticos (registro de todas las instalaciones de producción de electricidad); y d) se abre un escaso espacio de participación de otros agentes en la generación de las pequeñas centrales hidroeléctricas (se establece que la participación podrá darse en emprendimientos de hasta 2 MW de capacidad).

Como último punto con relación al tema particular de la energía, debe notarse que si bien en lo que se refiere a electrificación rural descentralizada por medio del uso de energías renovables no se ha avanzado prácticamente nada, sí hubo algún avance en el área de los biocombustibles. Debido al hecho de que actualmente existen tecnologías que vinculan el uso de biocombustibles para la generación eléctrica nos parece pertinente comentar brevemente este sector que está teniendo un cierto impulso en el país.

El sector combustibles en el Paraguay es también un sector que involucra múltiples actores. El Ministerio de Industria y Comercio tiene atribuciones para la reglamentación en la distribución y comercialización. Además, es el organismo del gobierno central al cual se vinculan la empresa Petropar (que realiza el comercio exterior del diesel oil, el principal combustible consumido en el país) y el INTN (ente fiscalizador de la calidad de los combustibles líquidos y gaseosos). El Viceministerio de Minas y Energía posee atribuciones en el *up stream* del subsector hidrocarburos, puesto que ejerce la función de vínculo del poder concedente de las áreas de exploración y explotación (las concesiones de explotación son sancionadas por medio de una Ley del Congreso Nacional) y la función de organismo fiscalizador de los permisos y concesiones.

En este sector se nota una buena participación del sector privado (se ha creado una Cámara de los Biocombustibles), lo cual ha sido crucial para la aprobación de una Ley de Fomento a los biocombustibles en el año 2005. Según esta Ley, existe obligatoriedad de mezclar los combustibles fósiles, diesel oil y gasolinas, con biodiesel y etanol, respectivamente. La mezcla del etanol se está realizando al 18% en volumen en las gasolinas de menor octanaje. Aún no se produce el biodiesel en cantidades comerciales. Sin embargo, se están iniciando las actividades industriales; Petropar ha anunciado recientemente (abril de 2006) el ingreso a operación de una pequeña planta productora.

La producción del etanol y del biodiesel podría tener – al menos en principio – un impacto positivo en el desarrollo rural, pero para ello debería prever un mayor involucramiento de los campesinos. En el caso del etanol existe una mayor participación porque se lo produce a partir de la caña de azúcar que puede ser producida en parcelas de tierra relativamente pequeñas. De hecho, en el Departamento chaqueño de Presidente Hayes existen algunas plantaciones de este cultivo. El caso del biodiesel es más complicado. Pues el aceite vegetal que podría ser más viable en las condiciones actuales para la producción de este combustible es el de la soja, cultivo extensivo realizado por grandes productores agrícolas. En el cultivo de la soja – altamente mecanizado – el beneficio para los pequeños agricultores es nulo. Para involucrar a los campesinos debería pensarse en la obtención de aceite vegetal a partir de otros cultivos (el coco o mbocajá, por ejemplo, que produce un aceite de muy buena calidad puede ser cultivado en la región chaqueña). Además, el país debe tener una política de incentivar una vía tecnológica que utiliza el etanol y no el metanol, que es la vía tecnológica usada en varios países europeos (Alemania y Austria, por ejemplo). El metanol se obtiene generalmente de recursos no renovables y no se produce en el Paraguay. Si bien la tecnología de producción del biodiesel por medio del etanol aún no está a punto, esta debería ser la tecnología más apropiada para el país y sin duda sería una tecnología más limpia, considerando los aspectos de generación de gases de efecto invernadero.

2.2. Políticas y Programas de reducción de la pobreza

Los objetivos de disminución de las desigualdades sociales y de la reducción de la pobreza están presentes en el discurso oficial de manera recurrente. Con base en las entrevistas y en los documentos oficiales consultados, se ha notado un notable avance en lo que se refiere a la cobertura de la salud y de la educación en el país. Sin embargo, las autoridades nacionales consultadas (en este caso del Ministerio de Educación y Cultura) reconocen que no existe una atención igual a la región chaqueña del Paraguay, inclusive en los programas nacionales. Tampoco existen políticas orientadas

a la región chaqueña (como región menos favorecida); la política en estos campos es de alcance nacional.

La Secretaría de Acción Social, organismo oficial responsable por la política de combate a la pobreza, ha venido desarrollando un programa orientado a incentivar actividades productivas en algunas de las regiones más pobres del país (Prodeco). También ha desarrollado otros proyectos y programas de promoción social con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo.

No obstante, se nota que no existe una relación de la SAS con los organismos más vinculados con la política energética del país o con las organizaciones que vienen desarrollando algunas acciones en el campo de la energización rural (como el INTN, por ejemplo).

Sin embargo, debe ser destacado que la creación de un Gabinete Social integrado por las máximas autoridades de los organismos del gobierno central que – en la visión de éste – más se relacionan con la lucha contra la pobreza es un hecho auspicioso. Sin embargo, llama la atención que las agencias relacionadas con el desarrollo de infraestructura, de algunos servicios (en particular los energéticos) y de las actividades productivas no están representadas en el foro de alto nivel.

2.3. Desarrollo de la infraestructura vial y del agua

La región occidental del país posee escasos caminos de todo tiempo. A excepción de la ruta asfaltada que llega al chaco central y la que une esta ruta con la ciudad de Concepción, no existen otros caminos de todo tiempo. No obstante, se encuentra geográficamente en una zona estratégica, pues está en el camino entre la región andina – y por tanto con proyección a la costa del océano Pacífico – y la costa atlántica, prácticamente en el centro de América del Sur. Esta posición central en el continente es vista como estratégica según el enfoque de desarrollo propuesto por IIRSA, que se basa en la integración entre las costas del Pacífico y del Atlántico y, por ende, en la integración de la zona central del continente. Así, se parte de la experiencia que la implementación de proyectos de troncales de infraestructura vial acaba impactando positivamente en la creación y mejoramiento de redes secundarias.

La Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones está a cargo de la ejecución de obras viales. El aspecto interesante es que en los últimos años se verifica una tendencia a descentralizar el tema vial. Según se ha podido averiguar en el contacto con esa repartición del MOPC, los gobiernos departamentales están teniendo una mayor participación en los asuntos viales. Nos parece que este movimiento hacia la descentralización es fundamental para que los gobiernos regionales cuenten con recursos para desarrollar la infraestructura en sus respectivas áreas. Los hechos históricos han mostrado que el gobierno central ha colocado la prioridad en otras regiones del país. Lo mismo pasa con Ñeembucú, cuya capital departamental, Pilar, recién contó con una ruta asfaltada en la década de los 90.

El tema del agua es también un asunto de gran importancia para el chaco, en particular para la región occidental. El hecho que llama la atención es la existencia de dos iniciativas en la actualidad: la del gobierno central, con el proyecto Acueducto del Chaco y la de las gobernaciones departamentales, con la Corporación Aguas para el Chaco. Por lo que parece – las declaraciones de los gobernadores van en este sentido – el gobierno central no ha presentado ningún resultado concreto en los últimos 10 años y la Comisión Acueducto del Chaco es vista como un trofeo político, no más como una Comisión técnica como era en el pasado. El problema de esta duplicación de esfuerzos es la dispersión e ineficiencia en la aplicación de los escasos recursos financieros y humanos. En este sentido, los gobiernos departamentales parecen conscientes de las necesidades y cuentan con apoyo de técnicos altamente calificados.

2.4. Financiamiento para la producción rural

La administración pública posee varios instrumentos de financiamiento para la producción, tanto para la producción ganadera cuanto para la actividad agrícola. Según la entrevista realizada con funcionarias de la Dirección de Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería, la atención del gobierno está puesta actualmente en las unidades familiares campesinas, que son las que tienen mayor dificultad para acceder a los créditos.

Parte del sistema financiero público ha sufrido una reforma con una reciente ley aprobada por el Congreso Nacional. Se ha creado un banco de segundo piso, la Agencia Financiera de Desarrollo, que tendrá el objetivo de canalizar fondos por medio de estructuras financieras intermediarias. Estas estructuras financieras podrán viabilizar fondos a asociaciones o a personas físicas. El gran problema que existe, principalmente en el caso de las personas físicas o de las unidades familiares, es la falta de garantías reales, pues la tenencia legal de la tierra en el medio rural paraguayo es una problemática. Muchos campesinos no poseen legalmente sus propiedades y no pueden acceder a préstamos.

La Agencia Financiera de Desarrollo no está totalmente operativa. Se encuentra en proceso de creación de sus cuadros profesionales y del levantamiento de fondos.

En lo que se refiere al objetivo de los préstamos, según consultas realizadas con el MAG, la mayor parte se refiere a actividades productivas agrícolas o ganaderas. La actividad industrial es reducida.

Finalmente, cabe mencionar aquí la importancia que tienen las cooperativas de ahorro y crédito. Según estudios realizados por una consultora internacional (IIG; 2002), una gran parte de los préstamos para las microempresas en el país provienen de las cooperativas; con valores inclusive superiores al Crédito Agrícola de Habilitación.

2.5. El desarrollo agrario

El sector de desarrollo agrario y de la tierra ha sido recientemente reestructurado. El INDERT es el principal organismo en esta área. Posee políticas bien definidas y claras para el desarrollo rural. Según la Ley del Presupuesto del 2006, posee también un importante presupuesto (del orden de 17 millones de Euros, con 81% destinado a gastos de capital) para llevar adelante sus políticas.

Según las entrevistas que hemos mantenido con autoridades del INDERT, hemos constatado que sus actividades en el chaco paraguayo si bien existen no constituyen operaciones de gran alcance. Sin embargo, existe un marcado interés en llevar adelante acciones en comunidades chaqueñas, puesto que existe conciencia de los problemas sociales existentes en la región. Un aspecto positivo es la muy buena disponibilidad para el trabajo coordinado con otras organizaciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil. Según fue comentado, existen contactos con la ANDE para la electrificación de algunos asentamientos. No obstante, no se desarrollan con base en sistemas descentralizados con nuevas fuentes renovables de energía.

Aunque el tema indígena merecería un tratamiento analítico particular y con un enfoque transversal para las diversas áreas que aquí se mencionan incluimos un breve análisis en este ítem por ser la problemática de la tenencia y gestión de la tierra uno de los principales (no el único) en el Paraguay y especialmente en el chaco.

Las acciones que han realizado las agencias gubernamentales en pro no sólo de una reparación histórica sino también de la dotación de condiciones dignas de vida a los indígenas no han sido suficientes para atender a las demandas de esta parte de la población. En realidad, una de las principales de estas agencias gubernamentales, el INDI, se encuentra desde hace ya varios años en una situación de casi parálisis institucional, sea por falta de recursos o por falta de acuerdos con los indígenas.

2.6. Cooperación Internacional

La cooperación internacional no reembolsable ha sido crucial para la ejecución de algunos pocos proyectos ejecutados o en ejecución en el área de energías renovables. No así, en el campo de la electrificación rural realizada por la ANDE, donde la mayor parte de los recursos tiene origen en la propia empresa, en lo que se refiere a la contribución de la ANDE en el programa de auto-ayuda.

Cabe mencionar el gran peso que han tenido las cooperaciones de la Unión Europea, del Japón y de Alemania y España en proyectos sociales. Sin embargo, en el caso de energías renovables fueron

Reino Unido y Francia los países que más han aportado para los proyectos aislados. También se tienen las cooperaciones de la Organización de los Estados Americanos, GEF y de la Organización Latinoamericana de Energía, que se han orientado a difundir estas tecnologías.

El Viceministerio de Minas y Energía ha corroborado que dentro de sus políticas considera el apoyo al desarrollo de proyectos piloto y demostrativos con las nuevas fuentes renovables de energía, que serían realizados por medio de la cooperación internacional.

Un aspecto notable de la cooperación internacional es que la fuente de cooperación que mayor impacto ha tenido en proyectos y programas para el chaco paraguayo ha sido recientemente la Unión Europea. Sin embargo, de manera general, esta región no es un destino predominante de la cooperación internacional. Por otra parte, debe destacarse que el chaco central, donde están las colonias menonitas, sí ha sido destino de importantes préstamos de desarrollo (por ejemplo, la construcción de la línea de transmisión de 220 kV con un préstamo de la KfW de Alemania).

2.7. Algunas consideraciones sobre la interacción entre los actores

Un aspecto a ser analizado se refiere a las interacciones que existen entre los actores relevantes en las áreas de interés para este estudio (reducción de la pobreza, desarrollo de microempresas rurales y de la infraestructura, en particular la energía) y los enlaces entre las correspondientes áreas de política.

Una de las características centrales del marco institucional del Paraguay, en lo atinente a las áreas de estudio, es la fragmentación y compleja distribución de atribuciones entre diversos organismos del sector público. Se habla de fragmentación porque en la mayor parte de los casos (por ejemplo, ANDE, INTN, MOPC, SAS) las atribuciones son específicas – a veces muy restringidas – a partes del problema (por ejemplo, electrificación, abastecimiento de agua potable, Investigación y Desarrollo, políticas para poblaciones carentes, etc.). Y es compleja porque existen en algunos casos un solapamiento de atribuciones entre algunos organismos (hay zonas de difícil distinción entre, por ejemplo, las atribuciones del MOPC y de la SEAM en lo que se refiere a energías renovables). En otros casos, el solapamiento puede constatarse entre diferentes niveles de gobierno; por ejemplo, el caso de la energía eléctrica como atribución de la ANDE – una empresa estatal que legalmente puede operar en todo el territorio nacional y en toda la cadena de valor de la electricidad- y, en cierta medida, los gobiernos departamentales que poseen atribuciones legales para la provisión de energía, aunque no existen definiciones muy claras al respecto.

En realidad estas características de fragmentación y complejidad de distribución de atribuciones de organismos no generarían problemas si existiera un nivel de coordinación entre los diversos organismos persiguiendo objetivos comunes o complementarios en el marco de programas nacionales, regionales o proyectos. O bien, si existiera una serie de relaciones – preferentemente formalizadas – que estableciera los límites jurisdiccionales del alcance de la acción de organismos muy próximos en cuanto a sus atribuciones. Sin embargo, un problema recurrente y generalizado que ha surgido en las entrevistas y conversaciones mantenidas con las personas entrevistadas es el de la falta de o dificultad de coordinación entre los organismos para el desarrollo de programas o proyectos.

En la literatura analítica reciente sobre el Paraguay se destaca la dificultad que poseen las clases dirigentes del país para llegar a acuerdos de consenso y mantenerlos con miras a la consolidación de un objetivo-país (en el sentido de objetivos comunes para el país). Al respecto de esto, un informe sobre la situación institucional del Paraguay comenta lo siguiente:

“Otro aspecto que aparece directa o indirectamente en la literatura dedicada a Paraguay –y del cual podrían derivarse otros rasgos importantes, como la tendencia al canibalismo partidario y el recurso al autoritarismo, además de la permanente obstrucción para una acumulación de tipo capitalista- es la inexistencia de un proyecto hegemónico de país –en el sentido gramsciano-- por medio de un grupo cohesionado, que logre pactar sus intereses particulares y pueda revestirlos de una pretendida representación universal de todos los actores sociales, de tal modo que consiga generar estabilidad política y social, al menos desde una forma de gobierno oligárquico – independiente si logra darle viabilidad económica y social a tal forma de distribución del poder.” (IIG; 2002:47)

Para un analista paraguayo, Schwartzman⁴¹ (citado por IIG; 2002:47) la “anarquía relación con la visión del país tiene sus raíces en una carencia histórica de una sociedad civil en el Paraguay – sociedad civil en el sentido gramsciano⁴². En el informe de IIG se explica la ausencia de la sociedad civil a causa de la falta de una confianza mutua entre las partes que participan en un acuerdo. Si los acuerdos llegan a realizarse, no se mantienen en el tiempo: ante cualquier movimiento discrecional – o cualquier movimiento interpretado como tal - de algunas de las partes (buscando apropiación de beneficios económicos, por ejemplo), las demás partes abortan el acuerdo o buscan medidas compensatorias (el beneficio propio). El fracaso de la sociedad civil explicaría la presencia del Estado con marcado poder de coerción social y como principal motor del desarrollo socioeconómico del país.

Sin embargo, se ha verificado recientemente un cierto cambio en el sentido de un incremento de la participación de la sociedad civil para el fortalecimiento de la capacidad asociativa de las personas. Así, algunas iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil se han producido con relativa fuerza en los últimos años. Pueden citarse, por ejemplo, algunas iniciativas ciudadanas de cierta relevancia, como *Paraguay Jaipotáva*⁴³ (“El Paraguay que queremos”, en lengua guaraní) o Acuerdo Ciudadano. Pero el diálogo entre la sociedad civil y el gobierno no se establece, conforme puede constatarse en los movimientos de protesta contra el gobierno organizados por la sociedad civil, que se han realizado en los últimos años en el país (el último se realizó bajo el lema *Ikueráima Paraguay* (“Está harto Paraguay”, en lengua guaraní). Tampoco los acuerdos políticos son mantenidos en el ámbito gubernamental (los Pactos de Gobernabilidad entre los partidos políticos en el Congreso Nacional no se mantienen en el tiempo). En este sentido, coincidimos con las tesis presentadas por el informe IIG del año 2002, con base en el análisis de Schwartzman, sobre – en principio - la falta de una confianza mutua entre las partes de un acuerdo, como uno de los motivos que dificultan el consenso en las organizaciones.

⁴¹ SCHAVRTZMAN, M. *Contribuciones al estudio de la sociedad paraguaya*. Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política. Universidad Católica de Asunción, 1988.

⁴² “(...) articulación de hegemonía ideológica, funcional y complementaria a las labores de coerción y legitimadora del rol gobernante de la minoría dominante.” (IIG; 2002:47)

⁴³ “**Paraguay Jaipotáva, ñande mante jajapóta**” (“El Paraguay que queremos, nosotros vamos a hacerlo”, en lengua guaraní) fue lanzado en 1997, durante las fiestas de la Virgen de Caacupé, por la Iglesia Católica del Paraguay, con los siguientes objetivos generales: “a) recuperar la esperanza y la confianza en nuestra capacidad para superar los problemas del presente y enfrentar los desafíos del futuro, venciendo el desaliento y la frustración; b) expresar de acuerdo a nuestros valores, necesidades y anhelos cuál es el Paraguay que queremos y necesitamos construir; y c) comprender que el Paraguay que queremos, nadie nos lo va a regalar. Solamente nosotros, los que habitamos esta tierra, podemos hacerlo: ñande mante jajapóta.” (<http://www.episcopal.org.py/paraguayjaipotava/convocatoria.html>). Esta iniciativa incluye acompañamiento y asesoramiento a algunas comunidades y organizaciones para la planificación y ejecución de proyectos de desarrollo de la línea de su visión de futuro. Difusión de la Visión de Futuro: de comunidades, distritos, departamentos y nacional.

Tercera Parte. Reflexiones finales y propuestas

Uno de los principales problemas detectados en esta revisión de políticas se refiere a la dificultad de implementar el proceso de descentralización del gobierno. Posiblemente el nivel de gobierno que más se ha perjudicado en este proceso – y es de hecho el de más reciente existencia en el nivel constitucional– es el gobierno intermedio (de los Departamentos). Una de las causas centrales de esta problemática es el propio ejercicio de un gobierno que ha sido históricamente altamente centralizado, lo cual permitió la creación de diversos grupos de interés (sean estos integrados por organismos del gobierno central, empresas estatales o privadas) que se sienten ahora amenazados por la descentralización. Como será desarrollado más adelante, este aspecto nos parece crucial de ser considerado por los actores involucrados en el proyecto.

Se concluye también que el marco institucional del Paraguay, en particular el del sector energía, se caracteriza por la dificultad de definir e implementar políticas públicas con base en una visión convergente y de conjunto de los actores que deberían estar involucrados. En consecuencia, la planificación del sector y la definición e implementación de políticas sectoriales han sido históricamente perjudicadas. Existe una importante debilidad – que inclusive es identificada por varios estudios e informes elaborados al interior del propio Viceministerio de Minas y Energía que abordan la temática institucional – que se refiere al hecho de no contar con una instancia de convergencia, cooperación y coordinación de los diversos subsectores que componen el sector energético (energía eléctrica, hidrocarburos, nuevas fuentes renovables de energía etc.).

El Plan Estratégico del Sector Energía (PESE), por ejemplo, propone la creación de un Ministerio o Secretaría de Energía conjuntamente con un organismo coordinador interministerial, que estaría integrado por los siguientes organismos: Ministerio/Secretaría Técnica de Energía, Ministerio de Industria y Comercio, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Secretaría Técnica de Planificación, Ministerio de Hacienda y Secretaría del Ambiente. El PESE también sugiere la creación de un ente regulador de la energía (Petróleo, Gas y Electricidad), como organismo independiente vinculado al Ministerio de Hacienda o a la Secretaría Técnica de Planificación.

La estrategia propuesta por el PESE, la cual posee fortalezas y debilidades identificadas en el transcurso de la elaboración de ese Plan Estratégico, resuelve un problema de dispersión institucional, en el sentido de la fragmentación de las funciones y atribuciones sectoriales en varios organismos, sin tener los límites jurisdiccionales totalmente claros principalmente (en la actualidad) por falta de una posición más definida del Poder Ejecutivo para delimitar las atribuciones de los organismos que de él dependen. En este sentido, podría ser positivo si el gobierno decidiera impulsar esta línea de acción.

En lo que respecta al ente regulador de la energía debería definirse exactamente cuál sería su papel en el sector energético, definirse el costo/beneficio de la regulación, qué tipo de regulación es necesaria realmente, qué se pretendería con ella y cuáles serían las atribuciones frente a los demás organismos que existen en el sector. No es recomendable crear nuevas entidades solamente porque están en el discurso dominante en una cierta época, sino porque realmente deben tener una utilidad y beneficio considerando los fines y la estructura del Estado.

Por otra parte, la propuesta del PESE presenta la dificultad de coordinación de los intereses de varios actores en una misma Comisión. En este sentido, debe mencionar que el hecho de poseer Comisiones interministeriales (con la presencia de las máximas autoridades) no implica necesariamente un trabajo convergente, coordinado y cooperativo. Inclusive, puede constituir un problema en el momento de viabilizar la presencia sostenida y constante de las máximas autoridades en las reuniones (es difícil reunir a todos en una oportunidad). Además, en muchas ocasiones, como alternativa a la presencia de altas autoridades, se nombran representantes sin gran poder de decisión en una Comisión que posee objetivos de política; entonces, estos representantes no asumen compromisos y deben realizar varias consultas, con lo cual los trabajos pueden retrasarse y complicarse.

Aparte de los aspectos formales mencionados, la falta de una agenda básica convergente y acordada para orientar y fundamentar las acciones, la ausencia de un asesoramiento técnico responsable y de procedimientos operacionales claros perjudican notablemente el funcionamiento de una Comisión interministerial.

En el caso de la conformación de Comisiones con la participación de varios organismos (de un mismo sector) o varios sectores (inter-sectoriales), es recomendable que existan colegiados diferenciados por nivel, por funciones y, en lo posible, por programas. Es decir, deben existir niveles de decisión conjunta y niveles de operación o ejecución conjunta. Los foros colegiados del nivel de decisión deben trazar las directivas generales, realizar un seguimiento de esas directivas, dirimir temas conflictivos, delegar funciones y actividades y, sobre todo, orientar un involucramiento sea de las Comisiones operativas o en el ámbito interno de cada organismo, según corresponda.

Otro elemento que debe ser considerado en este análisis es la variable temporal. El proceso de adecuación institucional es dinámico e implica cambios. Sea cual fuera la estructura formada para definir e implementar políticas y estrategias no se debe perder de vista la necesidad de flexibilidad y adaptabilidad de esa estructura considerando un continuo proceso de autoevaluación y de observación de los cambios sociales, económicos, políticos, culturales y tecnológicos en el nivel interno y en el mundo. En este proceso dinámico tampoco deben perderse de vista los objetivos específicos y los beneficiarios finales: lo que realmente se pretende conseguir y para quienes están orientadas las acciones. Desde nuestro punto de vista, el objetivo principal de las políticas públicas, debe ser el funcionamiento efectivo de las instituciones y organizaciones para atender, con base en principios de equidad social y de sustentabilidad, las demandas de los diversos sectores que componen la sociedad. Las políticas no pueden favorecer a solo algunos sectores; deben velar por una distribución más justa de los factores de producción, sin perder de vista una escala de valores en la que la dignidad humana es uno de los valores más elevados.

Por lo expuesto arriba, las recomendaciones sobre el marco institucional del sector energía serían las siguientes:

a) Teniendo en cuenta el mediano y el largo plazo (con un horizonte de más de 3 ó 5 años), sería recomendable continuar con las propuestas de creación de un marco institucional que facilite la coordinación en los niveles de decisión y de acción sea en el ámbito intrasectorial o intersectorial.

En el caso particular del sector energético, la propuesta de la creación de un Ministerio de Energía y de una Comisión Interministerial nos parece muy adecuada. Sin embargo, deben tenerse en cuenta los elementos mencionados arriba: la Comisión Interministerial debe tener una agenda política definida por medio de acuerdos, además una delimitación clara de la participación de cada uno de los organismos integrantes y del nivel de compromiso de éstos, por medio de un Decreto del Poder Ejecutivo. La delegación de responsabilidades, acciones y papeles debe realizarse de una manera clara y con procedimientos explícitos.

b) Teniendo en cuenta un horizonte de corto plazo, sería recomendable la creación de Comisiones intersectoriales de los programas que llevan a cabo los gobiernos, en el nivel de gerencia o seguimiento de esos programas. Estas Comisiones deberían llevar en cuenta no solamente el aspecto de necesidad de trabajo convergente, cooperativo y coordinado intersectorial (o bien la relación entre organismos de un mismo sector) de los programas, sino también los aspectos de descentralización de los poderes públicos - consagrado por la Constitución Nacional del Paraguay - y los elementos interculturales y el involucramiento y participación de los beneficiarios directos. Evidentemente, la pertinencia de la creación de una Comisión intersectorial deberá ser analizada en cada caso. La recomendación de una Comisión de este tipo solamente tiene sentido en el caso de programas que involucren varios organismos y generalmente cuando no existen estructuras que ya vinculan formalmente esos organismos

En el caso particular de Crecer con Energía, se recomienda la conformación del Comité Nacional CCE o del Comité Nacional de Energía y Lucha contra la Pobreza. Este Comité deberá estar conformado por los organismos de energía y de acción social, así como de desarrollo rural, de actividades productivas y de los pueblos indígenas. Asimismo, deberá incluir asociaciones de las comunidades en el área del proyecto. Las funciones inmediatas de este Comité son, en principio, las de seguimiento y asesoramiento del proyecto. Sin embargo, tiene el objetivo de establecer una plataforma de interacción sostenida de sus miembros que trasciende el proyecto. En lo posible, debe evitarse la duplicación de esfuerzos. Si existe otra comisión ya constituida, operando y con fines similares, se recomienda establecer una modalidad de trabajo conjunta con esa comisión ya formada.

c) Teniendo en cuenta tanto el mediano, el largo como el corto plazo, sería fundamental que se trabajara para incrementar las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos departamentales, en el sentido de fortalecer la gestión de los gobiernos departamentales. Como existe el mandato constitucional de impulsar la descentralización del gobierno, las decisiones y las acciones (en las

diversas áreas de competencia de los gobiernos intermedios) deben orientarse hacia una participación creciente de los gobiernos departamentales en las políticas, los programas y proyectos.

Los gobiernos departamentales (así como los municipales) son los que están más próximos de las demandas y necesidades de la población. Deben, por tanto, participar activamente en las políticas públicas del país, llevando la voz y el conocimiento de la población regional en el ámbito de sus competencias. Así, se espera que la descentralización incremente la eficiencia de recursos y la eficacia en la definición y en la implementación de políticas, programas y proyectos. Para esto, es esencial que se transfieran de manera proporcional recursos crecientes para los Departamentos.

Merece ser recordada la experiencia que fue apuntada por la persona entrevistada de la Dirección de Vialidad del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, que se refiere a un trabajo más coordinado entre el gobierno central y los gobiernos departamentales en el desarrollo de proyectos viales. Esta iniciativa debería ser analizada y debería verse la pertinencia y la viabilidad de replicarla en otras áreas de la infraestructura.

d) Reconocimiento de las estructuras de organización rural como base para el establecimiento de un diálogo con las comunidades. El antecedente histórico y la experiencia que se tienen con las organizaciones sociales en los más diferentes niveles (Comisiones barriales, Comités de Producción y organizaciones campesinas) deben ser aprovechados para fortalecer el diálogo en el interior de las mismas comunidades y entre éstas y los diferentes niveles de decisión y acción de los poderes públicos.

La experiencia de los Comités de Producción puede ser muy importante para el desarrollo de programas y proyectos con base en la economía solidaria y en el cooperativismo. Debe recordarse que históricamente los principios del cooperativismo dieron excelentes resultados en el chaco central en las colonias menonitas, que constituyen uno de los más notables ejemplos de desarrollo en la región. Evidentemente, las colonias poseen otros elementos culturales y religiosos que conforman su modo de vida y que no están presentes en otros grupos de la población chaqueña y, por consiguiente, ellas constituyen un caso particular. Pero lo importante es considerar el cooperativismo y la economía solidaria como modos viables y con posibilidades de éxito para impulsar el desarrollo de la comunidad. En este sentido, se recomienda que en las componentes de microfinanciamiento del proyecto CCE se consideren estas experiencias de cooperativismo como base de sus análisis y propuestas.

Por su parte, el sector privado (en particular, las estancias ganaderas de los departamentos chaqueños, principalmente en la región occidental) no parece tener – de manera general – un peso importante en el desarrollo social de las comunidades más pobres del medio rural. No obstante, este sector podría (en realidad, debería) ser orientado a que se encuentre cada vez más comprometido con un desarrollo social con criterios de equidad en el medio rural, estableciendo una relación más favorable para los trabajadores rurales. Además, existe una gran deficiencia en lo que se refiere a la educación de estos trabajadores que muchas veces desconocen sus derechos y cuáles serían las condiciones dignas y de derecho en las relaciones laborales.

En lo que se refiere a la situación de los indígenas y de los sectores de la población rural de menores recursos es imprescindible que se lleven a cabo campañas de educación y de capacitación de esta población, que colabore no sólo para la formación humana sino también para el desarrollo de actitudes emprendedoras con impacto en las actividades productivas. Nuevamente, en este sentido, se resalta la importancia del enfoque de la economía solidaria y el cooperativismo en el desarrollo de actividades productivas y de servicios.

En lo atinente al desarrollo de la infraestructura en el chaco paraguayo, los aspectos de energía, agua y caminos parece ser una trilogía vital para el desarrollo y son aspectos que aún no están resueltos, sea en la región occidental o en el departamento de Ñeembucú, en la región oriental. En la región occidental el tema del agua se encuentra en una difícil situación de enfrentamiento entre los intereses locales genuinos y un enfoque "politizado" (en el sentido de que algunos cargos en la Comisión Acueducto son considerados pasibles de negociación política) por parte del gobierno central.

En línea con lo anterior, la creación de la Corporación Agua para el Chaco es auspiciosa y, en principio, sería recomendable apoyar esa iniciativa, pues posee el importante componente de participación de los gobiernos intermediarios y de la sociedad civil. Además, sería una experiencia inédita de asociación público-privada en el país. Se recomienda al proyecto CCE el seguimiento y el

análisis de esta iniciativa, con miras a verificar la viabilidad y pertinencia de replicar algunas soluciones para el caso de la electricidad. Claro está que en el caso de la electricidad la situación legal es diferente, pues debe considerarse que la ANDE posee el monopolio legal del abastecimiento público de electricidad. Sin embargo, la ley actual prevé la delegación de esa prerrogativa en áreas no atendidas por la empresa estatal.

Existe actualmente un proyecto de Ley sobre Producción y Transporte de Energía Eléctrica que se encuentra en el Senado. En la segunda parte, hemos apuntado algunas falencias que vemos en este proyecto de Ley. En este sentido, vemos altamente recomendable que el Senado realice una consulta a expertos nacionales y al Viceministerio de Minas y Energía sobre el aspecto institucional. Debe definirse cuál es el organismo que debe asumir la autoridad normativa y reguladora del proceso de licencias para las instalaciones de producción y transporte de electricidad. Según la situación legal actual, incluyendo las funciones de las reparticiones del gobierno central, el organismo más indicado para asumir esa función es el Viceministerio de Minas y Energía. .

Por otra parte, sería importante que en el proyecto de ley se consideren mecanismos de incentivos para las nuevas fuentes renovables de energía. De la manera como está planteado, esas nuevas fuentes entran a "competir" con las fuentes tradicionales de energía (en este caso, grandes hidroeléctricas y condiciones de contratación muy favorables), lo cual no es conveniente para el desarrollo de esas nuevas fuentes, que generalmente tienen un costo específico más elevado para su instalación.

En esa misma línea de pensamiento, creemos que puede aprovecharse este proyecto de Ley para introducir algunos elementos que consideramos importantes en el marco de los conceptos que propone Crecer con Energía, a saber:

- a) La creación de un Fondo de universalización del servicio eléctrico, cuyos fondos podrían provenir, en parte, de un pequeño recargo en las facturas de la ANDE (del orden del 1 al 1,5%).
- b) La definición de sistemas aislados en regiones aún no servidas por la ANDE, que puedan instalarse y operar mediante cooperativas u otras personas jurídicas de derecho privado o bien mediante asociaciones entre estas personas jurídicas y la ANDE.
- c) La extensión de las facultades de la Comisión de alto nivel que se propone crear para impulsar programas de electrificación rural descentralizada y de incentivo a las nuevas fuentes renovables de energía, así como para administrar el Fondo de universalización del servicio eléctrico.

Es evidente que estas propuestas cambian substancialmente el propósito inicial del proyecto de Ley. Creemos, sin embargo, que es totalmente imprescindible realizar estos cambios en el corto plazo, sea en este proyecto de Ley o en una iniciativa inmediatamente posterior.

Por último, nos parece adecuado realizar algunas consideraciones sobre la vinculación entre la energía y las actividades productivas., que está presente en el espíritu del proyecto Crecer con Energía.

En lo que respecta a este asunto no existen recetas pre-establecidas. Sin embargo, lo que hemos visto nos muestra que el tema del agua es vital para la población chaqueña y para la disponibilidad de este bien o servicio la consideración de la energía también es importante. Existen procesos que utilizan tecnologías renovables para el bombeo del agua, desalinización y tratamiento del agua que deben ser consideradas.

Además, las investigaciones que hemos realizado por medio de grupos-foco nos indican que las pequeñas actividades ganaderas y algunas actividades agrícolas serían las predominantes en algunas regiones del chaco paraguayo. Las necesidades de servicios energéticos deben ser identificadas y las soluciones deben ser adecuadas para cada caso.

Cuando se habla de adecuación de una solución tecnológica (sea para el uso final o la transformación de energía) se refiere no solamente a la accesibilidad a y a la disponibilidad de un recurso, sino también a la viabilidad y sostenibilidad del uso de una tecnología. En este sentido, es altamente recomendable la difusión de tecnologías que utilicen recursos locales, en lo posible que generen renta

para las comunidades. Debe también considerarse las técnicas usadas localmente y la manera de cómo modernizarlas o mejorarlas, si fuere el caso.

En suma, estamos destacando la importancia de considerar un enfoque de planificación integrada de recursos para el desarrollo energético y la generación de actividades productivas del desarrollo rural, con base en tecnologías apropiadas. Seguramente, las experiencias que se presentarán en el transcurso del proyecto Crecer con Energía serán un buen ejemplo para desarrollar mejor estas ideas. Por su parte, recomendamos que las herramientas que irán a desarrollarse en el marco de Crecer con Energía lleven en cuenta lo mencionado en estas reflexiones finales.

Bibliografía

Banco Central del Paraguay – BCP (2005). **Deuda Pública Externa. Informe trimestral, 3er trimestre de 2005**. Asunción.

DGEEC - Dirección de Estadísticas, Encuestas y Censos (2003). **Encuesta Permanente de Hogares**. Asunción: Secretaría Técnica de Planificación – DGEEC.

FIDA Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (2004). **The Republic of Paraguay. Country Strategic Opportunities Paper**. www.ifad.org/gbdoc/eb/83/e/eb-2004-83-r-14.pdf. Acceso en: 28 de marzo de 2006.

Galeano, L. A. (1997). **La pobreza en el Paraguay rural**. www.derechos.org/nizkor/paraguay/1997/25.html. Acceso en: 28 de marzo de 2006.

Institut Internacional de Governabilitat – IGG (2002). **Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay**. Estudio realizado en el marco del Proyecto LAGNIKS (Red y Sistema Latinoamericanos de Información y Conocimiento sobre Gobernabilidad), con el apoyo del PNUD y de la Generalitat de Catalunya.

Micro Service Consult GmbH – MSC (2005). **Diseño de un programa de crédito con enfoque a la micro y pequeña empresa en Paraguay**. Informe consultoría (versión borrador de Octubre de 2005). Informe realizado con el apoyo de Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW).

Naumann, M.; Madariaga, M. (2004). **Atlas del Gran Chaco Sudamericano**. Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), 95 pp. Hereje & Asoc. Buenos Aires.

Organización Internacional del Trabajo – OIT (2005). **Una alianza global contra el trabajo forzoso**. Informe del Director general, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª Reunión, 2005.

(Disponible en:

http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.DOWNLOAD_BLOB?Var_DocumentID=5061)

Oxilia, V. y von Horoch, S. (1998). **Country Study: Paraguay. Informe país – evaluación "Applimar"**. Informe realizado para EXPLICIT (París, Francia) en el marco de la cooperación de la EUROPEAN COMMISSION - Directorate-General for Energy, Development of Decentralised rural Electrification - "APPLIMAR" Project, THERMIE B Action - Contract SUP-811-96 - ADEME & EXPLICIT (Francia) e IDAE & Enfoque Global (España).

Oxilia, V. (2002). **Paraguay**. In: Paula, E. de (org.). Energía para el desarrollo de América del Sur. São Paulo: Editora Mackenzie, pp. 241-277.

PNUD – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. **Programa de Acción Subregional del Gran Chaco Americano. Informe del Chaco Paraguayo**. Proyecto ARG/98/037.

Prieto, E. y Bragayrac, E. (1995). **Legislación indígena – legislación ambiental en el Paraguay**. Asunción: Ministerio de Agricultura y Ganadería, Subsecretaría de Estado de Recursos Naturales y Medio Ambiente y Centro de Estudios Humanitarios (CEDHU).

Pulfer, J. C. (2005). **Diagnóstico del Sector Energético del área Rural del Paraguay. Proyecto: electrificación rural**. Informe presentado en el marco de la cooperación entre la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE); Universidad de Calgary (Canadá) y ACIDI.

República del Paraguay, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones y Secretaría Técnica de Planificación (2005). **Plan Estratégico del Sector Energético de la República del Paraguay**

2004-2013. Informe elaborado por NIP S.A. y Masons Buxeda-Menchen con el apoyo financiero de la cooperación oficial al Paraguay del gobierno español.

República del Paraguay, Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (2005). **Leyes rectoras de la reforma agraria: *Tetãoygua pytyvõhara kerayvoty jehupyty rekávo***. Publicación Oficial.

República del Paraguay, Presidencia de la República (2005). **Informe Presidencial al Congreso de la Nación. *Ñamopu'ã Paraguay***. Presidencia de la República.

República del Paraguay, Prodechaco. **Plan Operativo Global 1998-2003**, Vol. I.

República del Paraguay, Secretaría de Acción Social (2002). **Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad**. Borrador para consulta y discusión. Informe preparado con el apoyo del PNUD – Paraguay y la cooperación del BID, del Banco Mundial y de la OIT.

República del Paraguay, Secretaría de Acción Social (2006). **Política Integral de Lucha contra la Pobreza** (documento interno).

República del Paraguay, Secretaría del Ambiente (2003). **Estrategia Nacional y Plan de Acción para la Conservación de la Biodiversidad del Paraguay – ENPAB – 2004-2009**. Informe preparado con el apoyo del GEF PAR98/G32 y del PNUD.

República del Paraguay, Secretaría del Ambiente (2006). **Política Nacional Ambiental**. Disponible en: www.seam.gov.py. Acceso en 1 de abril de 2006.

República del Paraguay, Secretaría Técnica de Planificación (2001). **Plan Estratégico Económico y Social. Resumen Ejecutivo**. Presidencia de la República, Secretaría Técnica de Planificación.

Robles, M. (2002). **El empleo en Paraguay: evidencias de las encuestas de hogares**. Informe preparado con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y la Organización Internacional del Trabajo.

Sauer, I. L. (2004). **Organização da produção e apropriação da energia na sociedade: reflexões epistemológicas – Trajetória acadêmica: construção e produção**. Tesis de Licenciatura. Instituto de Eletrotécnica y Energía. Universidad de São Paulo.

Stiglitz, J. (2003). **El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina**. Revista de la CEPAL, Vol. 80 (Agosto, 2003).

Souza, Celina (2002). **Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização**. *Ciência & Saúde Coletiva*, 7 (3), pp. 431-442.

Tierraviva (2002). **Informe sobre los Derechos Humanos en el Paraguay**.

Wiens, F. (2003). **Los usuarios del agua y la GIRH en el Chaco Paraguayo. Lanzamiento de la Corporación Agua para el Chaco**. Informe presentado para la "Iniciativa para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos en el Paraguay" (Taller realizado en Filadelfia, Octubre de 2003), con el patrocinio de *Global Water Partnership*, SAMTAC – Comité Técnico Asesor Sudamérica. Disponible en www.foroagua.org.py. Acceso en 27 de marzo de 2006.

ANEXO I**Lista de personas consultadas y entrevistadas para este Informe**

<i>Organismo</i>	<i>Persona entrevistada</i>	<i>Cargo de la persona entrevistada</i>
Gobernación de Presidente Hayes	Dra. Estela Mary Mongelos Ojeda	Asesora de Planificación y Desarrollo
Municipalidad de Mariscal J.F.Estigarribia	Lucio Luís Zavala Brizuela	Encargado de Proyectos y Relaciones Internacionales
Secretaría de Acción Social	Carlos Marcelo Mancuello Ríos	Director de Monitoreo y Evaluación de Políticas Sociales
INDERT	Ing. Agr. Julio Brun, Ing. Agr. Carmelo Aranda	Gerente Coordinador Interinstitucional
Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones	Ing. Gustavo A. Cazal Bogarín	Jefe Dpto. de Energía Convencional- DRE-VMME
Ministerio de Obras Publicas y Comunicaciones	Ing. Hugo Miranda	Departamento de Ejecución- Dirección de Vialidad
SENASA	Arq. Marcia Cristaldo	Coordinador del Pyto. BIRF IV en Áreas Indígenas