

LA BATALLA CULTURAL DEL PARAGUAY CONTEMPORÁNEO

DERECHOS CULTURALES



El periodo del informe se caracteriza por la persistencia de condiciones estructurales que impiden la garantía y el goce de los derechos culturales en el Paraguay. Es así que el país se encuentra actualmente inmerso en una verdadera batalla cultural. Los factores que delimitan esta contienda son la pobreza, el fraccionamiento de organismos e instituciones culturales, la desigualdad social, los fundamentalismos, el sistema clientelar y la hegemonía de las leyes del mercado relacionadas al campo cultural que no encuentran su contrapeso en el Estado paraguayo.

Vladimir Velázquez Moreira

INSTITUTO DE CIENCIAS SOCIALES DEL PARAGUAY (ICSO)

INTRODUCCIÓN

A 12 años de la promulgación de la Ley Nacional de Cultura N.º 3051/06, que establece un nuevo enfoque e instaura una nueva institucionalidad, el panorama de los derechos culturales es preocupante. Si bien hubo avances importantes en este periodo de tiempo, los retrocesos marcan el contexto contemporáneo.

El conservadurismo se ha acentuado en el gobierno de Horacio Cartes (2013-2018), en connivencia con movimientos fundamentalistas¹. La Resolución N.º 29664 “Por la cual se prohíbe la difusión y utilización de materiales impresos como digitales, referentes a la teoría y/o ideología de género, en instituciones educativas dependientes del Ministerio de educación y ciencias”, es el indicador por antonomasia de la recomposición conservadora. Todo parece indicar que el actual gobierno, presidido por Mario Abdo Benítez, seguirá el mismo camino.

Es así que la política cultural vive una gran paradoja en Paraguay. ¿Cómo pueden cumplirse los preceptos y objetivos de la Constitución Nacional, de la Ley Nacional de Cultura, otras leyes nacionales y de las convenciones internacionales de derechos humanos, ratificadas por el Estado paraguayo que garantizan la pluriculturalidad, la libertad de expresión, la diversidad cultural, entre otros derechos, cuando el gobierno asume una posición cultural reaccionaria?²

Las instituciones vinculadas con el campo cultural, como la Secretaría Nacional de Cultura (SNC), están atrapadas en una contradicción que no pueden resolver.

Esta paradoja se suma a otras históricas, como la de ser el único país en el mundo cuya población mayoritaria no es indígena, pero habla y/o entiende una lengua de origen indígena: el guaraní. Un país donde los pueblos originarios presentan los peores indicadores de calidad de vida, duplicando o triplicando los del promedio nacional. El 73,7% de la población indígena de 0 a 17 años vive en situación de pobreza, tres veces más que la población de 0 a 17 años total del país (EPH, 2017).

Paraguay es signatario de las principales convenciones internacionales de derechos humanos, pero sigue siendo –otra de las paradojas– uno de los países más desiguales de la región (Cepal, 2016), por lo que el ejercicio de los derechos

1 Se emplea el término “fundamentalismo” para aludir a la acción de agentes que tienen un discurso que manipulan la religión, la cultura o la etnicidad para conseguir sus objetivos políticos. Se trata, esencialmente, de una manera de pensar basada en la intolerancia respecto de lo diferente (Bennoune, 2017).

2 Es una pregunta que es pertinente en el mundo contemporáneo, ya que la recomposición conservadora y el surgimiento de movimientos fundamentalistas son fenómenos globales.

enfrenta muchas dificultades para su realización³. Presentando el país una macroeconomía muy buena, con una tasa promedio del PIB en el orden del 4,6%, permanece lejos de los países de mayor Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la región (Serafini Geoghegan, 2017).

Hubo un tiempo en que el desafío era liberar a la noción de cultura de las bellas artes y el folclore, de esa concepción restringida que la aprisionaba a una identidad nacional homogénea y homogeneizante (producto de la dictadura stronista). Si bien este desafío todavía persiste, la batalla cultural es aún más compleja.

Las políticas culturales deben superar la exacerbada dispersión institucional que caracteriza el nivel central; la desatención o el déficit de atención del campo por parte de las gobernaciones y las municipalidades (la debilidad del proceso de descentralización); y su desconexión de las políticas económicas, sociales, territoriales, urbanas, ambientales y comunicacionales.

El retorno de los fundamentalismos, la pobreza, la desigualdad social, la fragmentación de la sociedad civil –particularmente de las organizaciones del campo cultural–, el sistema clientelar que fagocita los esfuerzos de colectivos culturales y artistas, y la hegemonía de las leyes del mercado en el campo cultural sin contrapesos del Estado, son los factores que delimitan esa batalla cultural, y condicionan el ejercicio de los derechos culturales en el Paraguay.

INVERSIÓN EN CULTURA Y LAS CONDICIONES PARA ARTICULAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CULTURA

Aún no existe en el país un sistema de registro de la inversión en cultura. La precedente administración de la Secretaría Nacional de Cultura, a cargo de Fernando Griffith (septiembre 2016-agosto 2018), no se ha planteado hacer un recuento de cuánto el Estado invierte en cultura (o no ha logrado dar pasos concretos hacia esa dirección), lo que implica –además de sumar los presupuestos de instituciones cuyas competencias tienen que ver directamente con esta dimensión (como las que aparecen en la tabla propuesta más adelante)– estimar los recursos movilizados en cuestiones culturales, por otras instituciones del Poder Ejecutivo (como el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de Relaciones Exteriores), así como de los gobiernos departamentales y los gobiernos municipales.

3 5 días, 30 de enero de 2017. Disponible en <https://www.5dias.com.py/la-desigualdad-del-paraguay-aument-segn-la-cepal/>.

La Secretaría Nacional de Cultura, en cuanto ente rector de las políticas culturales del país, requiere esa información –y el monitoreo consecuente– de modo que pueda orientar, vía cooperación o lineamientos establecidos en normativas, la sinergia institucional en torno a los objetivos del desarrollo nacional y los compromisos del Estado en cuanto a los derechos humanos, particularmente los derechos culturales, consignados en varias convenciones internacionales u otro tipo de instrumentos de las Naciones Unidas, el Sistema Interamericano u otras plataformas transnacionales⁴.

Evolución de recursos de algunas instituciones vinculadas al campo cultural en el Paraguay

Instituciones	2016	2017	2018
Secretaría Nacional de Cultura (SNC)	36.812.022.293	37.971.421.178	48.597.753.315
Fondo Nacional de la Cultura y las Artes (Fondec)	8.361.264.208	8.361.264.208	7.968.608.715
Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL)	4.661.380.505	4.661.380.505	4.444.798.479
Centro Cultural de la República El Cabildo	21.518.804.575	21.518.804.575	20.043.414.575
Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (Dinapi)	21.301.709.390	21.301.709.390	24.730.137.237
Instituto Paraguayo de Artesanía (IPA)	10.462.347.267	10.462.347.267	10.385.597.877
Secretaría Nacional de Turismo (Senatur)	41.240.934.511	53.039.442.844	58.895.001.402
Total	144.358.462.749	157.316.349.967	175.065.311.600

Fuente: Elaboración propia según fuentes consultadas en el Congreso Nacional y la página web del Ministerio de Hacienda.

Según esta tabla, la inversión en cultura ha aumentado levemente, en términos globales, del 2016 al 2018, particularmente por aumentos en el presupuesto de

4 Entre los instrumentos internacionales, del Sistema Universal de las Naciones Unidas deben destacarse el "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales"; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la "Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial"; la "Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas"; el "Convenio N.º 169 sobre Pueblos Indígenas y tribales en países independientes"; la "Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad"; y los "Objetivos de desarrollo sostenible". En el marco de la Unesco, son fundamentales la "Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural"; la "Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado"; la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial"; y "la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales". En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos descolla el "Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", conocido como el "Protocolo de San Salvador".

la SNC y la DINAPI. Sin embargo, otras instituciones, como el Fondec y el IPA, han disminuido su asignación presupuestaria en el año 2018, respecto al 2017 y el 2016.

Si se tomara el total de recursos asignados a estas instituciones, 175.065.311.600 de guaraníes, los mismos representan el 0,2% del Presupuesto General de Gastos de la Nación, ejercicio 2018, muy lejos de lo que sugieren la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) y la Unesco: que la inversión en cultura, cuanto menos, debe representar el 1% del presupuesto total anual del Estado.

Sin embargo, estas consideraciones son relativas cuando no existe un sistema de registro de la inversión de cultura. Es importante saber cuánto se invierte, pero tan o más importante es saber cómo se gestionan los recursos. ¿A cuánto aumentaría el porcentaje, si se sumaran programas de otras entidades del Poder Ejecutivo (como los que maneja el MOPC, responsable de las restauraciones de los patrimonios nacionales) y los recursos que asignan a la cultura los gobiernos departamentales y municipales?

Ese desconocimiento impide la ejecución de varias acciones clave, tanto desde el punto de vista del Estado como garante de derechos culturales, como por parte de la ciudadanía y los colectivos como sujetos de derechos y agentes de exigibilidad. En suma, se trata de un abordaje estratégico de la política cultural a nivel nacional.

Por lo tanto, siguen siendo pertinentes las preguntas, formuladas en el capítulo del Informe 2017⁵: ¿Cómo la Secretaría Nacional de Cultura puede cumplir sus funciones de órgano rector de las políticas culturales, promotora y articuladora de la sinergia entre entidades y políticas públicas en torno a los derechos culturales y transversalizadora de la dimensión cultural en las diferentes políticas públicas, si desconoce cuál es la inversión que el Estado globalmente, invierte en el campo cultural? ¿Cómo puede promover la gestión por resultados en el campo cultural, la subsidiariedad⁶ y la complementariedad entre los tres niveles de gobierno?

La dispersión institucional en el campo cultural y la acción descoordinada siguen siendo los grandes escollos para una actuación eficiente y eficaz. El Plan Nacional de Cultura no constituye aún un mecanismo efectivo para promover actuaciones articuladas y complementarias –evitando la duplicación y superpo-

5 Velázquez Moreira, Vladimir (2017). Los desafíos de Estado en materia de derechos culturales. En *Yvypóra Derêcho Paraguáiipe - Derechos Humanos en Paraguay 2017* (pp. 263-281). Asunción: Codehupy.

6 El principio de subsidiariedad, en su definición más amplia, dispone que un asunto debe ser resuelto por la autoridad (normativa, política o económica) más próxima al objeto del problema.

sición de acciones— entre las diferentes instituciones del nivel central, las gobernaciones y las municipalidades.

A todo ello, debe acotarse que el nuevo gobierno nacional, que asumió funciones el 15 de agosto del 2018, ha fusionado la Secretaría de Información y Comunicación (Sicom) con la Secretaría Nacional de Tecnologías de Información y Comunicación (Senatics), creando un nuevo ministerio: el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (Mitic).

Aquí son pertinentes dos digresiones. Por una parte, sigue habiendo un divorcio entre las políticas culturales y las políticas de comunicación. Salvo eventos o acciones puntuales, ambas se ignoran: la comunicación no asume el espesor cultural, ni la comunicación asume la dimensión cultural. Por otra parte, en términos de inversión de cultura, el presupuesto del novel ministerio, el Mitic, debe ser objeto del registro de la inversión en cultura.

EL DESAFÍO DEL CINE Y EL AUDIOVISUAL PARAGUAYOS

La promulgación y posterior ratificación por parte del Poder Ejecutivo de la Ley N.º 6106/18 “De Fomento al Audiovisual”⁷ es una de las conquistas más importantes en la agenda cultural del 2018 en materia de política pública. Su reglamentación se encuentra ahora en plena ejecución.

La nueva ley del audiovisual, una vez reglamentada, vendrá a crear el Instituto del Cine, y a instaurar el Fondo del Audiovisual, de modo a institucionalizar un mecanismo de apoyo a esta industria cultural, mecanismo transparente y basado en la igualdad de oportunidades, como lo es Programa Ibermedia⁸. Con la instauración de Fondo del Audiovisual se superará la limitación del Fondec, cuyos criterios generales no permiten atender la especificidad de cada campo, en este caso, el audiovisual; y, fundamentalmente, se podrán superar las fluctuaciones de las administraciones de turno o los condicionantes del sistema clientelar.

7 La promulgación de la Ley N.º 6106/18 fue fruto de la acción articulada de las organizaciones del sector audiovisual, a través de la Mesa Multisectorial del Audiovisual, que también incluye a instituciones públicas. Con su promulgación, Paraguay sigue los pasos de otros países, tanto de la región, como de otros continentes, que establecieron mecanismos institucionales de apoyo a la industria del audiovisual que, por su naturaleza, requiere condiciones especiales y subsidios por parte del Estado. Esta ley crea un Instituto del Cine y el Audiovisual, que estará a cargo de un consejo directivo, presidido por el ministro de Cultura; e instaura un Fondo Nacional del Cine, cuyo presupuesto debe provenir de erogaciones impositivas, entre otras fuentes, que deben ser precisadas en la reglamentación.

8 Paraguay es parte del Espacio Iberoamericano de Cultura. Gracias a la membresía que abona la SNC anualmente, el país participa de varios programas que plantean fondos concursables, redes de cooperación y circuitos de difusión.

El hito histórico de “Las Herederas”, ópera prima de Marcelo Martinessi, que ya se adjudicó más de 40 premios internacionales, es un ejemplo concreto del potencial del cine y del audiovisual paraguayos. A la vez de ser un ejemplo de cómo, desde el arte, puede hacerse contrapeso a la censura, la discriminación y la negación de la diferencia⁹.

OMISIONES, REZAGOS Y DESARTICULACIONES QUE INCREMENTAN LA VULNERABILIDAD DEL PATRIMONIO CULTURAL

A dos años de la promulgación de la Ley N.º 5621/16 “De protección del Patrimonio Cultural”, la SNC informa que su reglamentación aún se encuentra en proceso y que, en su marco, se encuentran en la Fiscalía siete denuncias por casos de violación al patrimonio, que involucran a diversos departamentos del país¹⁰ (el número da cuenta de un subregistro de hechos de violaciones contra el patrimonio cultural).

La omisión de esa reglamentación revela la incapacidad del estado –en particular de la administración precedente de la SNC, a cargo de Fernando Griffith– de asumir su rol de garante de los derechos culturales, particularmente de los derechos de proteger y acceder al patrimonio¹¹; pone al desnudo la desidia de la esfera pública en su función de regular el uso del espacio; deja la cancha libre al sector privado y fortalece la creencia –que permea a gran parte de colectivos de patrimonialistas de la sociedad civil– de que el patrimonio debe o puede conservarse al margen de políticas económicas, sociales, ambientales y urbanas.

Pero la agenda legislativa –y, por extensión, las políticas públicas en el campo patrimonial– adquiere aún mayor gravedad con la promulgación de la Ley 5894/18 que crea la Comisión Nacional de Puesta en valor del Patrimonio Cultural Material. Esta Comisión funciona en el seno del Parlamento y es monitoreada desde el Centro Cultural de la República El Cabildo. Es una ley que colisiona totalmente con la institucionalidad y la normativa vigentes, mina los esfuerzos de fortalecer la institucionalidad cultural, incrementado el desorden de los

9 La película “Las Herederas” aborda la historia de una pareja de mujeres maduras, asumiendo la relación lésbica en el país, cuyas vicisitudes tienen como telón de fondo la reproducción de los valores dominantes, pese al deterioro de las condiciones de vida de su origen social de clase.

10 Secretaría Nacional de Cultura, Expediente S.G. N.º 0414/18. El informe de la SNC no otorga detalles acerca de los casos.

11 Un ejemplo es la situación de Acosta Ñu, campo de batalla de la Guerra Grande, declarado Patrimonio Nacional del Paraguay y Sitio de Memoria. Sin embargo, se encuentra en una grave situación de deterioro. La empresa que se encuentra operando allí desconoce que un organismo del Estado encargado del cumplimiento de la Ley de Protección del Patrimonio Cultural puede ingresar al campo para realizar trabajos de arqueología. Al respecto, la SNC reiteró la denuncia al Ministerio Público con la esperanza de un eco favorable. Consejo Nacional de Cultura (Concultura). Acta 05 de abril de 2018.

entes de cultura. Esta ley es desacertada, por una parte, porque se superpone con la anterior normativa citada, la Ley N.º 5621/16 “De Protección del Patrimonio Cultural”, la cual plantea –de ejecutarse– la instauración de un Sistema Nacional del Patrimonio Cultural del Paraguay, involucrando activamente a las gobernaciones y municipalidades; y, por la otra, porque no le corresponde al Poder Legislativo asumir funciones de otro Poder del Estado.

Dos temas que están en agenda desde hace años –y que no logran cerrar el ciclo de su adecuada formulación– son la Ley del Libro y la revisión/modificación de la Ley 4199/10 que establece el seguro social para músicos, autores, compositores y cultores del arte en general sin relación de dependencia. La SNC, junto a las instituciones correspondientes, debe presentar avances concretos al respecto, ya que cercenan o violan derechos culturales varios.

SOBRE EL LIBRO Y LA LECTURA

La vigente Ley del Libro (de 1991) es anacrónica y el actual Plan Nacional de Lectura ni siquiera cuenta con presupuesto. Las acciones promovidas por el Estado son puntuales y están centralizadas en la capital. Predomina la desarticulación, con baja o nula incidencia en los procesos de circulación. Fuera de Asunción, solo un par de ciudades cuenta con librerías, ferias del libro y actividades literarias. De hecho, los libros paraguayos apenas circulan en circuitos nacionales y no lo hacen en circuitos regionales e internacionales. Para colmo, los escritores y las escritoras paraguayas no pueden ejercer sus derechos de autor, pues no existe una sociedad de gestión y control exclusiva de estos derechos¹².

El escenario se vuelve aún más complejo con el Sistema Educativo en crisis: 6 de cada 10 niñas y niños se ven forzados a abandonar la escuela (Unicef, 2018¹³). El promedio de estudios del Paraguay es de 9 años. En el país, 33.000 niños y niñas de 5 años de edad no asisten a una institución educativa. La exclusión alcanza a 15.000 personas, entre niños y adolescentes de 6 a 12 años de edad, mientras que, entre 13 a 17 años de edad, la situación llega a niveles de emergencia: 106.000 adolescentes están fuera del sistema educativo (EPH, 2017)¹⁴.

12 Basado en Ocampos, Sebastián (2018). *Informe preliminar de conclusiones del primer Foro Internacional del Libro de Asunción*. Asunción: inédito. Mesa de conclusiones disponible en <http://foroasuncion.org/>.

13 Unicef Paraguay (2018). Disponible en https://www.unicef.org/paraguay/spanish/32252_38234.html.

14 DGECC (2018). Disponible en <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Resultados%20EPH/PRINCIPALES%20RESULTADOS%20EPH%202017.pdf>.

DERECHOS LINGÜÍSTICOS

Las lenguas indígenas amenazadas de extinción

Persiste la discriminación a los pueblos indígenas por el desconocimiento de sus lenguas y ausencia o desatención de políticas públicas. Indígenas que no hablan el guaraní o el castellano no pueden acceder a los servicios públicos por las barreras de comunicación o la dependencia –sino escasez– de intérpretes¹⁵.

Pero el principal problema reside en la desatención de la alfabetización en lengua materna, que el Estado no logra superar. Si la alfabetización con el guaraní presenta magros resultados, los resultados son menos auspiciosos respecto a la alfabetización en lenguas indígenas. “[El MEC] apenas lo está logrando con el guaraní”, refirió la propia ministra de la Secretaría de Políticas Lingüísticas del Paraguay (Alcaraz, 2018)¹⁶. Los resultados son aún menos alentadores con las lenguas indígenas en el contexto de las escuelas indígenas.

De hecho, la situación lingüística de los pueblos indígenas es la expresión del etnocidio que aún no se ha revertido en el país.

El 40% de las niñas, los niños y los adolescentes indígenas vive en una situación de pobreza extrema. En promedio, los niños indígenas permanecen en la escuela hasta el tercer grado, cuando el promedio nacional es de 9 años; el 28,9% de la población indígena de 10 a 19 años no sabe leer y escribir; el 4,2% de la población de niños, niñas y adolescentes sufre desnutrición, cuando el promedio país es del 1,3%; el 50% de los hogares indígenas no tiene acceso a agua mejorada; el 48,9% de niños y niñas indígenas de 0 y 4 años no está inscripto en el Registro Civil, cuando el promedio nacional –elevado, por cierto– en la misma franja etaria es del 20% (EPH, 2017)¹⁷.

Según Marciano Chevugi, coordinador de la Federación Nativa Aché del Paraguay (Fenap) y representante de los pueblos indígenas ante el Consejo Nacional de Cultura (Concultura), instancia consultiva de la Secretaría Nacional de Cultura, los derechos culturales de los pueblos originarios no son respetados desde el momento en que el Estado no ha cumplido con su obligación de restituir los territorios. Al respecto, Maricano Chevugi expresa taxativamente: “Cultura es igual a territorio. Si no hay territorio, no hay cultura, no hay educación, no hay vida digna.” (Chevugui, 2018)¹⁸.

15 El intérprete generalmente es alguien de la familia, el maestro o alguien de la comunidad que maneja una o las dos lenguas oficiales del país.

16 Entrevista realizada por José Guerrero a la ministra de Políticas Lingüísticas el 17 de octubre de 2018.

17 Op. Cit.

18 Entrevista realizada por Vladimir Velázquez el 17 de octubre de 2018.

El derecho al territorio, con servicios básicos como caminos, salud y educación, sigue siendo el principal motivo de lucha de los pueblos indígenas. Una nota de prensa del 2018 informaba que, en ocasión del Día Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo, que se conmemoró el 8 de agosto del 2018:

líderes indígenas hablaron sobre la falta de voluntad política que existe para resolver problemas que afectan a las diferentes comunidades. Como ejemplo, citaron los casos resueltos hace años por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de las comunidades Yakye Axa y Sawhoyamaya del pueblo Enxet. De 36 medidas que deben ser adoptadas, de acuerdo con la sentencia, el Estado paraguayo apenas cumplió 6.¹⁹

En el 2017, la Secretaría de Políticas Lingüísticas informaba que 5 lenguas se encontraban en peligro de extinción: lengua, manjuí, guana²⁰, sanapaná y tomaraho. La situación empeoró un año después, porque a la lista se adiciona la lengua ava guaraní. Tampoco la gestión ha variado mucho, ya que solo las tres primeras están siendo atendidas a través de acciones de investigación y documentación. Y el plan de trabajo previsto para el 2018 no pudo ser ejecutado por falta de recursos. Al respecto, la ministra indicó que “el trabajo con los pueblos indígenas tiene un costo, demanda un presupuesto, una inversión mayor que trabajar con lengua guaraní.” (Alcaraz, 2018)²¹.

Sobre este punto, resulta auspicioso saber que está en proceso la elaboración de la Política Nacional Indígena, de la cual participa la Secretaría Nacional de Cultura²².

Sobre la lengua guaraní

Si bien persisten los prejuicios respecto a la lengua guaraní y, en rigor, a los hablantes de dicha lengua²³ (Alcaraz, 2018)²⁴, es importante destacar como hecho positivo los avances hacia la normalización del uso obligatorio de la lengua guaraní en las instituciones públicas. Según una resolución, “el plazo será el 22

19 Última Hora, 10 de agosto de 2018. Disponible en <https://www.ultimahora.com/el-derecho-la-tierra-es-el-principal-reclamo-indigenas-n2700748.html>.

20 La lengua guana está en estado crítico en Paraguay, donde solo hay cuatro ancianas hablantes de esa lengua.

21 Guerrero, Op. Cit.

22 Secretaría Nacional de Cultura, Expediente S.C. N.º 0414/h8.

23 En rigor, la diglosia que se vive en el Paraguay es el correlato de una desigualdad social que encuentra en la lengua un modo de expresión. Quienes son guaraní parlantes son objeto de prejuicio porque se encuentran en un lugar jerárquicamente inferior del espacio social considerado como legítimo.

24 Guerrero, Op.Cit.

de junio de 2021 para la obligatoriedad del uso escrito del guaraní en las instituciones públicas” (Alcaraz, 2018)²⁵.

Aprobado el alfabeto, en el 2015; la gramática en el 2018, el siguiente paso, 3 años después, es la vigencia de la obligatoriedad del uso del guaraní, junto con el castellano, en todas las instituciones públicas.

Lengua de señas

En el marco de la comisión de trabajo al interior de la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Conadis)²⁶, se ha elaborado el anteproyecto de ley que aprueba la Lengua Paraguaya de Señas²⁷. Se está esperando que, en el marco del actual gobierno, la presidencia de la Conadis convoque a una reunión del consejo para su presentación y, por consiguiente, se habiliten los pasos siguientes.

En el país, se calculan que existen alrededor de 30.000 personas sordas, las cuales constituyen una comunidad cultural que ha configurado una identidad propia y que ha sufrido –y viene sufriendo– una histórica exclusión. El reconocimiento y la oficialización de la lengua de señas es un paso importante, así como la ampliación de la cobertura y la permanencia en el sistema educativo. En ese sentido, cabe destacar el “Pronunciamiento que fija la posición de la comunidad sorda del Paraguay respecto a la educación inclusiva en el nivel inicial y el nivel escolar básico”.

Este documento no solamente expresa la posición de las principales organizaciones de personas sordas del Paraguay, sino también comporta la aspiración de viejas generaciones de personas sordas que han padecido la exclusión del sistema educativo, así como la negación de la especificidad cultural, planteando directrices muy claras al Estado para la atención del derecho a la educación inicial y la educación escolar básica. Es decir, para las nuevas generaciones de niños y niñas sordas. Aquí no se observa únicamente un planteamiento referido al derecho a la educación, sino también –y fundamentalmente– el derecho cultural de reconocimiento de una identidad.

25 Íbid.

26 La Conadis es la instancia colegiada que formula y monitorea las políticas públicas por los derechos de las personas con discapacidad en el Paraguay. Sus deliberaciones tienen carácter vinculante. Está integrada por representantes de instituciones públicas y organizaciones de personas con discapacidad, relacionadas a los 5 tipos de discapacidad. Está presidida por la Secretaría Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (Senadis).

27 La STP y el MEC han publicado en el 2018 el “Signario Digital de Lengua de Señas” del Paraguay. “Es lo único que estamos teniendo, como sería nuestro diccionario, sería el repositorio de señas del Paraguay, donde se trató de trabajar incluso esas variantes regionales, ellos han documentado, está en formato audiovisual.” (Alcaraz, 2018), Guerrero, Op. Cit.

Las organizaciones de personas sordas del Paraguay han dado señales de esperanza; han mostrado el camino sobre cómo el Estado, a través de sus instituciones, puede abordar políticas específicas en torno a las personas con discapacidad. Un dato es elocuente de la exclusión educativa y cultural. El 92,4% de niños, niñas y adolescentes con discapacidad de 0-17 años está excluido del sistema educativo (EPH, 2016).

Derecho de las personas no videntes

El 27 de junio de 2013 se aprobó el Tratado de Marrakech, conocido oficialmente como «Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso». Es un tratado multilateral impulsado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), que fue firmado en Marrakech, Marruecos, el 28 de junio de 2013. Paraguay lo ratificó en el 2014, a través de la Ley 5362/14²⁸.

Al respecto, dos procesos deben ser destacados. Por una parte, la Secretaría de Políticas Lingüísticas y la Dirección Nacional de Propiedad Intelectual (Dinapi) han instaurado una mesa de trabajo para definir y ejecutar de forma coordinada las acciones relacionadas con la propiedad intelectual, mientras que, por la otra, el Ministerio de Educación y Ciencias tomó la decisión de que, en todas sus licitaciones de producción de materiales, los oferentes entreguen en formato digital “para que sea tratado con el sistema Braille”.

Las demás instituciones públicas deben hacer lo mismo, de cara al cumplimiento con el Tratado de Marrakech. Sin embargo, luego de 4 años de su ratificación, el país ha dado nopocos, sino nulos avances, negando los derechos culturales de las personas no videntes.

28 Ley 5362/14. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4565/aprueba-el-tratado-de-marrakech-para-facilitar-el-acceso-a-las-obras-publicadas-a-las-personas-ciegas-con-discapacidad-visual-o-con-otras-dificultades-para-acceder-al-texto-impreso>.

RECOMENDACIONES

Sobre inversión y el fortalecimiento de la institucionalidad cultural

- **REALIZAR UN ESTUDIO SOBRE INVERSIÓN EN CULTURA Y FORTALECIMIENTO DE LA ACCIÓN COORDINADA.** La Secretaría Nacional de Cultura debe realizar un estudio—previa definición metodológica—sobre inversión en cultura, de modo que, con dicha información, pueda fortalecer sus acciones de órgano rector y articulador de las diferentes políticas públicas y los diferentes niveles de gobierno en torno a los derechos culturales, los compromisos de Estado sobre la materia y los desafíos y objetivos nacionales. El dato sobre la inversión anual en cultura, desagregada por instituciones, debe traducirse en mecanismos y estrategias que promuevan la sinergia y la cooperación entre las instituciones, la atención del principio de subsidiariedad y una división del trabajo entre los niveles centrales de gobierno. El Plan Nacional de Cultura—que ahora está en evaluación—debería ser uno de los marcos de esta acción sinérgica o de la reversión de la dispersión institucional.

- **REDIRECCIONAR Y FORTALECER EL ROL ESTRATÉGICO DEL ÓRGANO RECTOR.** La actual administración de la SNC tiene el desafío de reanudar el fortalecimiento institucional en cuanto órgano rector, proceso debilitado en la precedente administración, a cargo de Fernando Griffith, quien priorizó la organización de eventos, evitando el robustecimiento—si es que no los anuló—de varios programas nacionales²⁹. Uno de los aprendizajes de la política pública en general y, en particular, de las políticas culturales, es que el nivel central de gobierno debe tener un rol estratégico. Su rol fundamental es establecer regulaciones, incentivos, mecanismos y condiciones para que los actores de la sociedad civil “produzcan cultura”. La organización de eventos no es su función central, salvo que sea componente de una estrategia más amplia. ¿De qué sirven eventos, si no se cambian las condiciones sociales e institucionales, urbanas, ambientales y territoriales; si persiste la inseguridad; si no existen fondos de cultura concursables; si no hay divulgación de obras ni pedagogía para la formación de públicos; si no se fomenta el mejoramiento de los espacios públicos; si se revierte la práctica endémica del repliegue al mundo privado, con el correlato del declive y la decadencia del espacio público, el aumento de la pobreza y la desigualdad social, vertebrados por la efervescencia del ecosistema comunicacional y de las nuevas tecnologías de la mano de un mercado globalizado?

²⁹ Dos ejemplos de programas cancelados durante su administración: Plan Maestro del Centro Histórico de Asunción (PlanCHA) y el Programa “Más allá de la Guerra”, una iniciativa regional, que involucra a los ministerios de Cultura del Mercosur en torno a los 150 años de la Guerra Guasú.

- **REACTIVAR EL SISTEMA DE INFORMACIÓN CULTURAL DEL PARAGUAY.** Muy relacionado con los dos puntos anteriores, aparece, la necesidad de reactivar el Sistema de Información Cultural del Paraguay (Sicpy), que favorezca la producción de datos sobre los distintos procesos culturales.³⁰
- **REPENSAR LAS FUNCIONES DEL CENTRO CULTURAL DE LA REPÚBLICA EL CABILDO.** Y hacerlo, tanto como órgano del Poder Legislativo, como desde el concepto de Centro Cultural. Su práctica de asumir funciones que corresponden al Poder Ejecutivo fortalece la dispersión en la institucionalidad cultural.

Sobre el cine y el audiovisual

- **REGLAMENTAR LA LEY DEL CINE Y EL AUDIOVISUAL.** Es importante que la reglamentación de esta ley se realice a través de un proceso amplio y participativo. La sugerencia de la Unión de Actores del Paraguay que Concultura sea el marco para este cometido, es pertinente y perspicaz.

Sobre la Protección del Patrimonio Cultural

- **REGLAMENTAR LA LEY DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO.** Es imperioso que la actual administración de la SNC finalice esta reglamentación.
- **DEROGAR LEY INCONGRUENTE.** Derogar la Ley 5894/18 que crea la Comisión Nacional de Puesta en valor del Patrimonio Cultural Material. Sobre la promoción del libro y la lectura, y la articulación entre educación y cultura
- **ESTABLECER UNA AGENDA CONJUNTA ENTRE EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA Y LA SECRETARÍA NACIONAL DE CULTURA.** Salvo acciones puntuales y discontinuas, no existe una agenda de trabajo sistemática entre el MEC y la SNC. Dicha omisión afecta el ejercicio de los derechos educativos y los derechos culturales. Hay comunidades y grupos que requieren políticas educativas específicas, que únicamente pueden concebirse desde la perspectiva de la diversidad cultural.

³⁰ La Secretaría Nacional de Cultura instauró el Sistema de Información Cultural del Paraguay (Sicpy) en el 2011, el cual se vio interrumpido durante el gobierno acaecido luego del golpe parlamentario. Fue reanudado en el 2013, pero vuelto a interrumpir en el 2016, bajo la administración de Fernando Griffith. La actual administración tiene el desafío de reactivarlo.

- **DAR PASOS PARA CREAR UNA NUEVA LEY Y ACTIVAR EL SECTOR.** La SNC promulgó la Resolución N.º 119/18 por la cual se aprueba el “Protocolo de Relacionamento entre la Secretaría Nacional de Cultura con las Organizaciones y/o Asociaciones del Libro y de las Artes Escénicas”. Es una medida que debe ser dinamizada y aprovechada para superar los rezagos en la materia y formular un nuevo Plan Nacional de Lectura que aborde tanto el sistema educativo como los procesos de circulación y acceso a la producción bibliográfica y literaria, tanto a nivel nacional, como internacional.

Sobre los derechos lingüísticos

- **REGLAMENTAR LA LEY DE LENGUAS.** Hay una necesidad de reglamentar la Ley de Lenguas en lo que respecta a las lenguas indígenas.
- **CREAR UN PLAN DE CONTINGENCIA EN TORNO A LENGUAS INDÍGENAS.** Es imperiosa una focalización de recursos y acciones para viabilizar y fortalecer el plan de trabajo de contingencia en relación a las lenguas indígenas en peligro de extinción. Hay un plan de trabajo que en el 2018 no pudo ser ejecutado, así como varias iniciativas que, por carencia de recursos o dilación burocrática, no logran ejecución (Ejemplo: el primer diccionario bilingüe manjui-castellano). Esa focalización de recursos no solamente debe permitir viabilizar las acciones planificadas, sino atender –de forma urgente– a las lenguas sanapaná, tomaraho y ava guaraní. El plan de contingencia debe inscribirse en la política nacional indígena que está siendo formulada.
- **ARTICULAR EL TRABAJO CONJUNTO ENTRE LA SNC Y LA SPL.** La SNC debe apoyar a la SPL en la organización del plan de trabajo en torno a las lenguas indígenas, particularmente con la interlocución con el MEC que, por su complejidad, tiene serias dificultades para formular y ejecutar políticas específicas, es decir, dirigidas a grupos específicos que requieren una atención diferenciada, pese a que cuenta con la Dirección General de Educación Inclusiva, la Dirección General de Educación Indígena y el Consejo Nacional de Educación Indígena. Y que, en el 2013, el país promulgó la Ley de Educación Inclusiva. Es el trabajo articulado entre estas instituciones lo que podrá evitar que las lenguas indígenas en peligro de extinción desaparezcan. Esa articulación permitirá que Paraguay realice pasos certeros y concretos, no meramente declarativos, en el 2019, Año Internacional de las Lenguas Indígenas.

- **CREAR LA UNIDAD DE ASUNTOS LINGÜÍSTICOS Y PREPARAR EL PROCESO DE NORMALIZACIÓN DEL GUARANÍ.** Según el Decreto N.º 6797/17, todas las instituciones públicas dependientes del Poder Ejecutivo deben crear la Unidad de Asuntos Lingüísticos. Los trabajos de preparación para la normalización del uso obligatorio de la lengua guaraní requerirán, por una parte, que las instituciones que aún no la crearon, lo hagan; y, por la otra, que estas unidades trabajen articuladamente bajo la dirección de la SPL para ejecutar los trabajos preparatorios para la normalización del uso obligatorio del guaraní en las instituciones públicas.
- **ATENDER LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS SORDAS.** Las instituciones competentes, particularmente el MEC, deben atender de forma especial el “Pronunciamiento que fija la posición de la comunidad sorda del Paraguay respecto a la educación inclusiva en el nivel inicial y el nivel escolar básico”. La Senadis, la Conadis y la SPL deben acelerar el proceso de presentación del anteproyecto de Ley de Señas del Paraguay. La SNC, en aras de su obligación de transversalizar la política cultural, debería hacer las gestiones para integrar la Conadis y el Consejo Nacional de Educación Indígena.
- **EJECUTAR EL TRATADO DE MARRAKECH.** La Conadis debe priorizar la aplicación del Tratado de Marrakech, involucrando a otras instituciones del Poder Ejecutivo, entre ellas, la SNC, la SPL y el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (Mitic).

Sobre los derechos de los y las artistas

- **GARANTIZAR LA SEGURIDAD SOCIAL DEL Y DE LA ARTISTA.** Retomar la revisión/modificación de la Ley del Seguro Social del Artista.

BIBLIOGRAFÍA

- Bennoune, Karima (2017). *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos culturales. A/72/155, Asamblea General de las Naciones Unidas. 17 de julio 2017*. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/216/97/PDF/N1721697.pdf?OpenElement>.
- Cepal (2016). *Panorama Social de América Latina*. Disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/41598-panorama-social-america-latina-2016>.
- Concultura (2018). Acta 05 de abril de 2018.
- DGEEC (2010). *Programa de Monitoreo y Evaluación de la Alfabetización (LAMP)*. Disponible en https://www.mec.gov.py/planificacion/source/INFORME_LAMP_2do.pdf.
- DGEEC (2018). *Encuesta Permanente de Hogares (2017)*. Disponible en <http://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/Resultados%20EPH/PRINCIPALES%20RESULTADOS%20EPH%202017.pdf>.
- Ocampos, Sebastián (2018). *Informe preliminar de conclusiones del primer Foro Internacional del Libro de Asunción*. Asunción: inédito.
- Presidencia de la República. Honorable Congreso de la Nación (2014). *Ley 5362/14 (2014). Que aprueba el Tratado de Marrakech para facilitar el acceso a las obras publicadas a las personas ciegas, con discapacidad visual o con otras dificultades para acceder al texto impreso*. Disponible en <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4565/aprueba-el-tratado-de-marrakech-para-facilitar-el-acceso-a-las-obras-publicadas-a-las-personas-ciegas-con-discapacidad-visual-o-con-otras-dificultades-para-acceder-al-texto-impreso>.
- Secretaría Nacional de Cultura (2018). Expediente S.G. N.° 0414/18.
- Serafini Geoghegan, Verónica (2017). *Paraguay: Inversión en protección social no contributiva. Desafíos para el diseño y la medición de la política*. Asunción: CADEP-Paraguay Debate-Unión Europea.
- Unicef Paraguay (2018). Disponible en https://www.unicef.org/paraguay/spanish/32252_38234.html.