

# NOVAPOLIS

Revista de Estudios Políticos Contemporáneos

Edición No.7

Mayo de 2004



## **Construyendo la Gobernabilidad democrática en Paraguay**

**NovaPolis**  
**Edición No. 7 de Mayo de 2004**

**Revista editada por**  
**ParaguayGlobal.com**  
**Gabinete de Estudios de Opinión - GEO**

**Director: José Nicolás Morinigo**

**Consejo Editorial:**  
**Carlos Martini**  
**Luis Galeano**  
**Myriam Yore**  
**Edwin Brítez**  
**Camilo Soares**  
**Marcello Lachi**  
**Thomas Otter**

**ISSN 2307-8693**

## Sumario

### **Tema:**

#### **Construyendo la Gobernabilidad democrática en Paraguay**

Ensayos ganadores del Concurso organizado por PNUD, IGOPY e IIG

**Carlos Gómez**

#### **La Gobernabilidad como concepto.**

**Hacia un entendimiento democrático.....pág. 4**

**Marcello Lachi**

**Gobernabilidad democrática al "estilo" paraguayo .....pág. 14**

**Daniel Mendonca**

#### **Ingeniería constitucional y**

**gobernabilidad democrática .....pág. 27**

**Jesús Quintana**

#### **Hacia un Paraguay gobernable:**

**trabajando con los aliados del cambio .....pág. 39**

**María Liz Palacios**

#### **Implicancias de la gobernabilidad**

**democrática en Paraguay .....pág. 55**

### **Actualidad:**

**Carlos Pérez**

#### **Proceso político 1946/1954: Antecedentes al golpe de mayo de 1954. Necesaria autocrítica y revisión**

**de la actuación de los partidos políticos.....pág. 73**

**Luis Ortíz Sandoval**

**Participación y democracia: De qué hablamos?.....pág. 92**

**Ramón Fogel**

#### **Movimiento campesinos**

**y su orientación democrática .....pág. 100**



# **CONSTRUYENDO LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN PARAGUAY**

**Carlos Gómez**

**Carlos Gómez Florentín**, nació en Asunción el 13 de marzo de 1978.

Actualmente cursa el cuarto curso de la carrera de Licenciatura en Ciencias Políticas en la Universidad Católica de Asunción. Además, ha realizado cursos varios de Filosofía, Derecho, Ética, Política, Estética y Relaciones Humanas.

También ha llevado adelante proyectos culturales a lo largo de los últimos cinco años, participando en la organización de ciclos de charlas y conferencias (Febrero Cultural 2001, 2002), además de eventos artísticos multidisciplinarios (Asunción Convulsiona 1999, Asunción Despierta 2001, Asunción Habita 2002).

Se dedica también a la creación literaria, y ha participado en varias publicaciones alternativas en Asunción. También, publicó una plaquette de narraciones breves en el 2001 (Crueldades - Reflejo).

Este es su primer Ensayo, presentado para el Concurso de Ensayos "Construyendo Gobernabilidad Democrática en Paraguay", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Escuela Virtual de Gobernabilidad (2003).

## La Gobernabilidad como concepto. Hacia un entendimiento democrático

Carlos Gómez

### 1. Introito Metodológico

La problemática de la gobernabilidad, desde la realidad política cotidiana de América Latina en general, nunca deja de tener un sentido trágico. La deriva de la historia de los últimos quinientos años habla de episodios interminables que no pudieron constituirse en una progresión sistemática hacia mundos mejores. Si bien, el caso particular de Paraguay está enmarcado en el escenario de la América del Sur (en cuyo contexto territorial se afina profundamente), su historia acaece de una manera muy propia. El contenido cultural que posee, lo embarca en una aventura gubernamental demasiado restringida a una sucesión de episodios fragmentarios. Esta inconexión declarada, termina por configurarlo en una perspectiva bien diferenciada del resto de las democracias colindantes, razón por la cual mi aproximación se verá afectada por la particularidad que ilustra a este desconocido país.

El tropo político Gobernabilidad<sup>1</sup> ha sido estudiado en América Latina generalmente siguiendo dos rumbos muy generales<sup>2</sup>: por una lado, el camino de las ciencias políticas de corte anglosajón, guiado por el principio de que la relación gubernamental se define por el equilibrio producido por el sistema de frenos y contrapesos entre las élites dominantes, siguiendo un esquema muy vertical y a la vez muy pragmático en cuanto a las conceptualizaciones y a las implicancias prácticas de las mismas en la vida política<sup>3</sup>; y por otro, los enfoques del pensamiento continental dirigidos hacia una comprensión más horizontalista de las relaciones de poder, delineando las acciones vinculantes entre gobernados y gobernantes, poniendo énfasis en las potencialidades de los primeros y en los defectos de los segundos<sup>4</sup>. Ambas aplicaciones teóricas adolecen de defectos a la par que virtudes. A mi juicio, los primeros pueden expresar con más fidelidad los hechos políticos según su imbricación con la realidad, en tanto los segundos apuntan hacia una verdadera ampliación del fenómeno democratizador, una necesidad de carácter urgente en regiones tradicionalmente hostiles al mismo. Sin embargo, la aproximación elitista a menudo se ve envuelta en la trampa d' oil<sup>5</sup> que genera su modelo de análisis, demasiado enfocado en las graves situaciones de los

---

<sup>1</sup> Joan Prats (2001, p.2) habla de la multivocidad del término: "...carecemos de un marco conceptual y analítico que nos permita abordar con una mínima precisión el tema de la gobernabilidad democrática. En términos prácticos, cuando se trata de concretar qué hay que atender y hacer para que una democracia sea gobernable, las propuestas son tantas y tan diversas que la "gobernabilidad" parece el nuevo compendio de las ciencias sociales..."

<sup>2</sup> Esta distinción, ha sido expuesta por R.Gargarella (1999, p.39-66).

<sup>3</sup> Aquí podrían incluirse, antiguas tradiciones anglosajonas de la ciencia política, liberales y de derecha, que en su fase más moderada se agruparían en la línea de pensamiento de **John Locke**, y en su faceta más radical, en la vertiente del pensamiento de **Thomas Hobbes** (corriente institucionalista, en terminología actual).

<sup>4</sup> Aquí el llamado explícito es a la concepción **Rousseauiana** de la política expresada en su Contrato Social, y la gama de expresiones de corte socialista que se produjeron de ahí en adelante, y que se configuran en el ala izquierda del escenario político (corriente sistémica, en terminología actual).

<sup>5</sup> Jean Baudrillard (1990) habla de la trampa del ojo, en la cual la perspectiva pone en jaque los resultados obtenidos por el globo ocular que analiza los hechos científicamente.

territorios superiores del mapa político; por el contrario, la lectura que busca arraigar sus instrumentos de análisis en las bases del poder político, se pierde en el vacío de los hechos múltiples, sobrevalorando las aventuras políticas de las masas que no llegan a constituirse en realidades duraderas institucionalizadas. Atravesando las dos posturas, mi enfoque se envolverá en la senda de la lectura cultural de los hechos políticos, con la intención de capturar efectos positivos de ambas perspectivas, evitando caer en un burdo sincretismo. Mis tentativas analíticas se engloban dentro de los llamados estudios culturales, buscando explotar su rigor crítico y su método multidisciplinario, para confrontar con un tema tan vasto, como lo reconoce el propio Joan Prats (2001). De plano, está claro que no pretendo establecer nuevas jerarquías epistemológicas, ni igualar los inalcanzables logros de otras ciencias (u otras maneras de hacer las mismas ciencias políticas<sup>6</sup>) que gozan de reconocida eficiencia y respetabilidad. Mi proyecto, en todo caso, es consecuente con su contingencia y huye del campo de la metavaloración, por lo que estará más cercano al paradigma del consenso de opinión rortyano que a la transparencia de la acción comunicativa de Habermas<sup>7</sup>. En este sentido, prefiero la autoafirmación por sobre la autofundamentación, debido al carácter eminentemente centrífugo del primero, en contraposición al rasgo centrípeta del segundo; en cuanto al derecho a participar en las conversaciones sobre el ejercicio del poder que otorgan a los actores democráticos, uno y otro, respectivamente<sup>8</sup>.

## 2. Planos y contraplanos de la Gobernabilidad, como concepto aplicable a la realidad

Si digo, citando a Pedro Medellín Torres (2002. p.1), que “...*la gobernabilidad es la medida de la intensidad y el sentido con que se produce la relación entre gobernantes y gobernados, y la intensidad hace referencia a la sincronía en la relación entre gobernantes y gobernados, en tanto que el sentido indica la direccionalidad en que se desenvuelve la relación...*”<sup>9</sup>; puedo anticipar que mi interpretación de la gobernabilidad, estará dirigida a las ambiguas relaciones de poder que se establecen en torno a ella, más que a los conflictos preclaros que dominan los análisis políticos que se registran sobre la vida política en Paraguay. Más específicamente, mi lectura apunta a los códigos de comunicación que establecen la relación que en último término vincula a gobernantes y gobernados. En el caso paraguayo, predominan los mecanismos de

<sup>6</sup> Comparto el parecer de Angelo Panebianco (1994, p.94), quien sostiene que en ciencias sociales: “...*lo máximo que se puede (y se debe) pretender es (a) un acuerdo mínimo sobre el uso correcto de las reglas de la argumentación (cita a Sartori) y (b) sobre el respeto de la distinción, de carácter regulativo, entre juicios de hecho y juicios de valor. Ello simplemente significa respetar la fundamental regla del “juego lingüístico” que llamamos ciencia: recurrir en nuestras explicaciones solo a enunciados descriptivos, con exclusión de los enunciados prescriptivos...*”

<sup>7</sup> Gabriel Bello (1998, p.12 y 13) explica la diferencia entre un modelo y otro: “...*Rorty no solo estaría abriendo la puerta a la contingencia de toda valoración, incluida la suya, sino cerrándosela a cualquier proyecto de metavaloración: la de un hipotético Otro capaz de introducir su valoración no ya como un código contingente, sino como una Ley necesaria y universal, supuesto Espejo de la Naturaleza, Ojo de Dios, o Consenso Racional que expresa la posición metavalorativa de una historia devenida Absoluto Comunicacional; Otro, por tanto, que, dotado, no de una competencia axiológica corriente y, por tanto contingente, sino de una metacompetencia, es capaz de decidir entre el caos de las diversas y, acaso, incommensurables, valoraciones contingentes...*”

<sup>8</sup> Richard Rorty (et. al. 1999, p.253-276) se refiere así a la tradición democrática de la filosofía norteamericana, sintetizada en la autoafirmación controvertible entre las masas, en contraposición a la continental europea, más proclive a las autofundamentaciones trascendentales, discutibles por los entendidos de modo excluyente.

<sup>9</sup> Entre tantas definiciones de gobernabilidad, esta parece la más comprehensiva, por la amplitud de ángulo que ofrece como concepto político. Los subrayados son míos.

relacionamiento informales por sobre los formales, aunque esto no obsta para que la informalidad tenga equivalencia con el peso que tienen las leyes formales en las sociedades más avanzadas. En este sentido, la importancia del lenguaje adquiere ribetes aún más sorprendentes. Hablemos de contextos económicos, políticos o culturales, todos se someten al filtro de lenguaje. ¿Qué intensidad puede alcanzar una relación que carece de códigos discursivos que posibiliten la sincronía de la conversación? ¿Cuántos sentidos habrá, en un intercambio discursivo que tiene tantas direcciones como usuarios del habla? ¿Acaso, muchas de las respuestas (y preguntas) a los grandes debates de la política contemporánea pasen por acontecimientos factuales mínimos; y no por la antigua tradición maximalista que concentra su artillería intelectual en los períodos electorarios y los subsecuentes quiebres gubernamentales por vías no constitucionales que puedan darse?

Y es la vía del lenguaje en la cual creo que se podrá comprender mejor las interminables interrupciones que sufre el tránsito hacia una constante gobernabilidad. La tan ansiada gobernabilidad, que permita la concreción de programas de gobierno que generen una realidad política progresiva y no regresiva como ha sido la del país. Así, cuanto menos cabrá hablar de eventos políticos acabados (comunicables), que permitan sentencias tales como logros o fracasos (interpretables), ya que de los últimos gobiernos, pocos han concluido su mandato; y si ni siquiera eso se ha conseguido: ¿cómo aventurarnos a mencionar la gobernabilidad como una asignatura resuelta por la política criolla? Se sabe que si existió gobernabilidad en el Paraguay<sup>10</sup>, no fue más que fundamentada en la autoridad de las armas, y recién contemporáneamente, se inició el largo camino hacia una gobernabilidad democrática. Sin prodigalidades historicistas, desde 1989, año en que formalmente cayó la dictadura de Stroessner y se inició la tan trillada transición democrática, hemos tenido cinco gobiernos (Rodríguez 1989-1993, Wasmosy 1993-1998, Cubas 1998-1999, González Macchi 1999-2003, y Duarte Frutos 2003-...?) de los cuales tan sólo uno concluyó el período de cinco años de mandato constitucional. La moneda común fue el enfrentamiento entre los grupos de poder, que sostuvieron conversaciones insólitas entre sí que no comprendieron a cabalidad<sup>11</sup>. En las antípodas, los gobernados soportaron de modo estoico, con las únicas respuestas posibles a una conversación que no los tuvo en cuenta, y que formalmente nunca alcanzaron a comprender (o cuanto menos nunca les interesó / incluyó): **el silencio indiferente y la más perfecta apatía**. Ante esta fractura en la relación discursiva entre élites y masas, el resultado no podría haber sido diferente. Las crisis diversas poblaron todos los ámbitos, económico, social, político; y sin embargo, las nimias disputas siguieron su curso, ante la impávida mirada silenciosa de las masas.

---

<sup>10</sup> Tal vez esta haya sido la regla más que la excepción, ya que las revueltas no fueron lo usual a lo largo de nuestra historia, al menos para historiadores como Efraín Cardozo (2000) o Julio César Chávez (1998), en sus respectivas Historias del Paraguay, y sobretodo si se compara las revueltas del país con las constantes revueltas históricas de países como Argentina.

<sup>11</sup> Basta analizar las “Conversaciones Políticas” de **ABC Color**, del periodista Hugo Ruiz Olazar (2003) con los principales candidatos para las pasadas elecciones de abril de 2003. Globalización, Exclusión, Reforma, Privatización; son conceptos incommunicables entre los interlocutores de nuestra política. Faltaría estudiar las percepciones de la población con relación a los mismos términos para tener una acabada idea del conflicto terminológico paraguayo.

El lenguaje a lo largo de la historia ha sido el campo de las grandes disputas, el agón de la humanidad, el atletismo generalizado<sup>12</sup>, la gran competencia. Incluso cabe mencionar que el origen de las ciencias no podría haber tenido lugar sin el lenguaje. La hegemonía real está determinada por el lenguaje. En el Paraguay, como en el resto de América Latina, la metavaloración en el lenguaje es la constante. Cada quien que ejerce el derecho a generar discursos, se revela representante de los grandes valores que aluden a algún ente superior que está más allá de nosotros. Quienes monopolizan el lenguaje, lo hacen por poder político, poder económico, poder religioso, inclusive poder militar. Las disputas caseras se someten a la voz de Dios, a la voz del Pueblo, a la voz de la Patria, a la voz del Fuego, con la correspondiente Mayúscula del caso. En cada caso, lo que se repite es el recurso a la trascendencia. Como si el lenguaje no pudiera sostenerse en un espacio de inmanencia<sup>13</sup>. Estos enfrentamientos bizantinos, que ni siquiera entienden correctamente los mismos partenaires que los llevan adelante, nunca tuvieron eco en las masas. Tampoco se puede sostener con firmeza que éste haya sido su interés. O en todo caso, la videopolítica contemporánea ha estado más cerca que la política partidaria de alcanzar ese objetivo, si bien su mediación es fraudulenta y no revela sino de modo tangencial las expresiones populares<sup>14</sup>. Ya llegando a los últimos meses del 2003, cabría hacer algunas objeciones por la vereda del lenguaje.

Paraguay es un país con graves problemas de códigos comunicacionales. Esta situación se agrava, hasta adquirir magnitudes impensables, por el conflicto lingüístico guaraní-español que padece. Prueba de esto son los informes del Consejo de la Reforma Educativa<sup>15</sup>; luego de doscientos años de vida independiente, se captó el fenómeno del bilingüismo que experimenta el país. Desde su propia concepción como nación mestiza, acaso sea el único país de Latinoamérica que viabilizó un caso de hibridación total (guaraníes más españoles es igual a paraguayos). La educación en este país se imparte en lengua española, cuando la lengua materna de más de la mitad de la población es el nativo guaraní<sup>16</sup>. Es mayor el porcentaje de personas que sólo hablan el guaraní, que el de personas que sólo hablan la lengua hispana. Estos fenómenos han sido estudiados largamente, y reconocidos primero en Europa que en el propio país, ya que el reconocimiento del bilingüismo es obra de los europeos y no de los nativos<sup>17</sup>. Con esto no estoy planteando cuestiones axiológicas con relación a las lenguas, ni

---

<sup>12</sup> El concepto es de Guattari – Deleuze (1993, p.9 y 10), hablando de filosofía como arte de crear conceptos y del lenguaje como su campo de lucha.

<sup>13</sup> También Guattari – Deleuze (1993, p.47), definen la inmanencia como lo interior y la trascendencia como lo exterior: “...Hay religión cada vez que hay trascendencia, Ser Vertical, Estado imperial en el cielo o en la tierra, y hay Filosofía (para el caso, política) cada vez que hay inmanencia, aun cuando sirva de rueda al agón y a la rivalidad...” En la inmanencia, la realidad política es devenir y no “Historia”. Lo que va entre paréntesis es mío.

<sup>14</sup> El archiconocido concepto es de Giovanni Sartori (1989). La reflexión es producto de una interpretación del mismo artículo.

<sup>15</sup> Ver los **Informes Anuales del Consejo de la Reforma Educativa**, dados a conocer a los medios de prensa, que justamente concluyeron en la conveniencia de implementar la enseñanza obligatoria en las escuelas y colegios del país en los dos idiomas.

<sup>16</sup> Ver informaciones anticipadas del último Censo 2002, dados a conocer a los diversos medios de prensa del país.

<sup>17</sup> El mismo **Augusto Roa Bastos** consiguió una cátedra en la Universidad de Toulouse, Francia, gracias a sus conocimientos del guaraní, y de la mitología guaraní, lo que le sirvió para financiar sus proyectos literarios, como lo atestiguó en numerosas entrevistas periodísticas. Diario ABC Color, Diario Última Hora, Diario Noticias, año 1989 en adelante, desde su vuelta del exilio.

remotamente<sup>18</sup>. Lo importante es que el fenómeno saltó a la consideración, y es fuente de numerosos estudios.

**La idea es que la Gobernabilidad, antes que fenómeno físico, es un concepto, un elemento del lenguaje que exige su comprensión para tener alguna implicancia práctica.** Si lo pretendido es lograr la gobernabilidad democrática, esto presupone acuerdos básicos entre todas las personas. Desde el momento en que el concepto incorpora interlocutores válidos, cabe hablar de equilibrios de poderes, de manejos incluyentes, y expansiones democratizantes<sup>19</sup>. El concepto se materializa a partir de su uso. Y es el uso que los usuarios le dan el que determina sus dimensiones materiales. Fijados los conceptos (como canales de comunicación, ya que no paran de mutar de acuerdo a las contingencias del lenguaje), el diálogo está presto para que los interlocutores puedan ponerse de acuerdo, o alcanzar tan siquiera los consensos de opinión usuales en las sociedades liberales postmodernas del capitalismo tardío. Instituciones participativas abiertas, en contraposición a los herméticos códigos excluyentes estipulados desde circuitos hegemónicos que no admiten la construcción plural de la sociedad en que vivimos.

### 3. Apertura final. La Gobernabilidad como posibilidad del lenguaje

En esta sociedad de tercer mundo<sup>20</sup>, como en el resto del planeta, los grupos hegemónicos ejercen el dominio del lenguaje. Mas que dominio, ejercen una tiranía del lenguaje. No caben en sus discursos mas que ellos mismos, hablando en su lenguaje, hablando de sus problemas, hablando de sus intenciones más intensas. Por debajo de su control, emerge una sociedad muda<sup>21</sup>, carente de lenguaje (al menos convencional). Sin embargo, no sólo de sonidos guturales está compuesto el lenguaje. También el silencio es una forma de construir. Los sonidos vacíos pueden devolver el contenido a palabras que a guisa de uso los monitores-voceros del poder convirtieron en elementos huecos. Si la tradición autoritaria proclamó la consigna: silencio o exilio<sup>22</sup>; el pueblo eludió la encrucijada, y convirtió en opción ética la

---

<sup>18</sup> C. J. Ardissonne (1994, p.105 y 106) plantea el conflicto lingüístico del país como una posibilidad “excitante” para explicar los “perennes desacuerdos intranacionales”. A mi parecer, el conflicto es mucho más intenso que una aleatoria disrupción intelectual dentro del desarrollo de un ensayo.

<sup>19</sup> M.Hardt y A. Negri (2002, p.227) hablan de la gobernabilidad disciplinaria: “...*El New Deal produjo la forma más elevada de gobierno disciplinario. Y cuando hablamos de gobierno disciplinario, no nos estamos refiriendo meramente a las formas jurídicas y políticas que lo organizan. Nos referimos principalmente al hecho de que en una sociedad disciplinaria, la sociedad en su conjunto, con todas sus articulaciones productivas y reproductivas, queda absorbida bajo el dominio del capital y del Estado, y al hecho de que esa sociedad tiende, gradualmente pero con implacable continuidad, a regirse solamente por los criterios de la producción capitalista. Una sociedad disciplinaria es pues, una sociedad fábrica...*” Este tipo de Gobernabilidad (perfecta) que anula la subjetividad y a la sociedad civil, a pesar de sus logros materiales, no interesa en absoluto.

<sup>20</sup> Si bien, los citados Hardt y Negri (2002, p.14-15 y 236-237) hablan de la pérdida de sentido de la expresión, dado el nuevo orden internacional, con los centros de poder dislocados, hago referencia al mismo a los efectos de clarificar las implicancias en la vida diaria que tiene el término, y las diferencias que tiene con relación a la percepción experimentada desde otros lugares geográficos.

<sup>21</sup> B. Arditi y J.C. Rodríguez (1987, p.23) hablaban a finales de los ochenta de una sociedad desmovilizada. Creo que el daño fue más grave todavía. Una sociedad que no puede comunicarse no puede construir algo vinculante.

<sup>22</sup> A. González Rodríguez (et.al. 1987, p.81-83) habla del silencio o exilio en la época de Stroessner. Ante semejante disyuntiva, no todo el mundo podía ser héroe todo el tiempo (como diría Tomás Moulián [1997] en

única opción posible. El silencio, contra las gargantas ahogadas en gritos de los actores centrales. De esta particular manera, las capas inferiores ejercen su derecho a un lenguaje oculto, soterrado por la inmediatez de los medios de comunicación, que expresa sus inquietudes, sus necesidades, sus esperanzas, sus ingenios.

Este desfase genera consecuencias en los diversos ámbitos. La historia del país se presenta como un cúmulo de hechos inconexos que no pueden interpretarse en una relación explicativa. En el campo político, la gravedad de la situación se desnuda en un país de tremenda inestabilidad, con proyectos inacabados, con resultados negativos, con la incertidumbre y la desconfianza como único horizonte posible. Esto se traspola a la economía, que nunca escapa al crecimiento cero o incluso negativo. Se palpa en la realidad social, con la salud y la educación a niveles impresentables<sup>23</sup>. Y en cuanto al daño humano, tal vez la mejor manera de describirlo sea recurriendo a la Psicología.

Esta realidad humana, reflejada en dos niveles comunicacionales, se expresa de forma transparente en la teoría psicológica del Double Bind, originada por Gregory Bateson a fines de los años cincuenta, para el tratamiento de los esquizofrénicos<sup>24</sup>. Los grupos hegemónicos tienen un compromiso con los gobernados, al menos en el plano formal de la ética. Esta ética está reforzada por la rigidez de la moralidad católica mayoritaria en el país<sup>25</sup>. A la par que no pueden aceptar quebrantar sus férreos controles éticos, estos grupos tienen otras prioridades más urgentes. El deseo compulsivo de progresar en términos materiales, su falta de originalidad a la hora de expresar sus proyectos políticos, su inautenticidad cultural que no los define, priman cuando a decisiones de corto plazo se refiere. De esta forma, el lenguaje con el cual se dirigen a las masas consta de dos momentos, o dos niveles: en un primer nivel se habla de lo correcto, de la ética, de la patria, del bien y de la solidaridad inclusive; en el segundo nivel, se habla de los errores ajenos, de la debilidad moral, de la falta de voluntad, de los vicios, todos conceptos vertidos en tercera persona. En esta cultura tan paternalista, obra de

---

referencia a la resistencia durante la dictadura de Pinochet). Algunos se fueron al exilio. La mayoría convirtió el silencio en su reproche ético a un sistema que no respetó las mínimas convenciones humanas.

<sup>23</sup> Para evitar agotar el tema, basta con leer el último Informe Nacional sobre Desarrollo Humano del PNUD (2003).

<sup>24</sup> Formulada en 1956, “*La teoría del double bind trata de situaciones en las cuales no importa lo que la persona haga, ella no puede ganar*”. (Bateson, et. al. 1956, p. 251). “El concepto es parte de una aproximación comunicacional general al estudio de rasgos del comportamiento del humano (y de algunos animales) incluyendo a la esquizofrenia como el caso mayoritario” (Bateson, et. al. 1956, p. 155). La teoría sostiene que la esquizofrenia arraiga en un ambiente en el cual el niño queda atrapado continuamente en una situación de double bind (doble atadura) situaciones en las cuales no importa lo que haga, no puede ganar. Bateson aplica la teoría de los tipos lógicos de Bertrand Russell a la comunicación, específicamente entre padres e hijos. La idea es que la comunicación certera – la mayoría de las veces la realmente importante – es acerca de la comunicación misma. La forma de esta metacomunicación es usualmente, pero no siempre, no verbal: posturas, gestos, expresiones faciales, entonación, etc. Necesitamos esta información para determinar exactamente qué la gente quiere decir; si están hablando en serio o si están bromeando, o qué, en concreto, piensan. Los esquizofrénicos son notoriamente malos en este tipo de comunicación, tanto dándola como interpretándola. ¿Por qué? Bateson (1956, p.251) y sus colegas teorizaron que la esquizofrenia está determinada por el fenómeno “double bind” (doble lazo, término de Bateson), que ignora toda metacomunicación, atrapando al esquizofrénico entre dos juegos de lenguaje distintos.

<sup>25</sup> Françoise Fontenau (1999, p.10) recuerda a Wittgenstein: “...la necesidad de dar razones a mi creencia es una señal de debilidad...” El lenguaje de nuestros políticos camina a caballo entre el populismo y el mesianismo, buscando algún tipo de justificación superior. Sino véanse los últimos discursos de la campaña presidencial 2003, en la cual los dos principales aspirantes según las encuestas (Duarte Frutos y Fadul), recorrieron el país con una Biblia bajo el brazo y con carne enlatada en los bolsillos.

doscientos años (o tal vez quinientos) de dictaduras<sup>26</sup>, el pueblo acaba representando al hijo esquizoide que recibe mensajes cifrados en dos juegos de lenguaje paralelos. Cuando hablamos de votaciones, las valoraciones son positivas; cuando se explican los fracasos políticos, el motivo es la corrupción habitual de nuestros pueblos; entonces el pueblo queda fragmentado entre dos juegos lingüísticos diferentes. Los juegos de lenguaje que uno puede construir, permiten a los individuos desarrollar su personalidad en el ámbito reducido del hombre aislado. La variedad de juegos de lenguaje que puedan elaborar, incluso determinan un mejor desarrollo de la personalidad y aseguran un desenvolvimiento correcto – normal en la etapa madura. Llegado el segundo momento, el relacional, uno debe alcanzar un juego de lenguaje que permita la relación interpersonal. Para ello debe existir un código, cuanto menos, basado en la confianza de los estímulos – respuestas, alcanzado con éxito. Cuando las fluctuaciones de los juegos lingüísticos se convierten en la forma de relacionamiento común, anulando las chances de afirmación de un código de lenguaje comunicable, los individuos experimentan el quiebre relacional. Quedan imposibilitados de integrar un colectivo societario, salvo que éste sea un colectivo de iguales. ¿Será que estamos en una sociedad esquizofrénica, que no puede construir conceptos comunes? ¿Si la nuestra es una sociedad esquizoide, cómo enfrentarnos con el problema de la gobernabilidad?

La explicación double bind, prosigo, sostiene que en ausencia de la confianza fundada en el juego lingüístico desarrollado con éxito, deviene el ser humano esquizofrénico. Las masas, presas del quiebre discursivo, se resuelven en tres respuestas posibles: la fabricación de mundos paralelos, la risa irónica que no entiende los procedimientos enfáticos del habla, o, simplemente, el silencio. La resistencia. El mismo Bateson plantea que estos pacientes esquizofrénicos, que pasan la mayor parte del tiempo en sueño, generan alternativas creativas a los típicos problemas propios de la convivencia en sociedad. Él propone escuchar las voces de los silenciosos. En esta misma línea, tal vez la respuesta la tengan los que no tienen voz (o no hacen uso de la voz, de la misma manera que el resto).

El silencio, la indiferencia, la apatía<sup>27</sup>. Estas son tres maneras de llamar a un tipo de respuesta emitida por un pueblo ante una convocatoria que tiene alcances globales. El Paraguay, por efecto de la globalización<sup>28</sup>, ha experimentado muchos cambios. Obligado por el nuevo discurso internacional, se convirtió en una democracia representativa, en una economía de

<sup>26</sup> Guido Rodríguez Alcalá (1987, p.122 y 123) habla de los padres de la patria, y de la ideología autoritaria, como método de prolongar en el tiempo las prácticas antidemocráticas, a lo largo de nuestra historia toda.

<sup>27</sup> La proposición 7 del Tractatus de Wittgenstein (1997, p. 177-183) dice: *“Aquello de lo que no se puede hablar, hay que callarlo”*. Françoise Fontenau (1999, p.7) hablando de la obra de J. Lacan y del propio Wittgenstein habla del vector del silencio que permite interrogar por un lado la ética de lo indecible y por otro la ética del decir a medias. También el propio Wittgenstein dice: *“...Dado que lo que puede ser dicho se limita a la existencia o inexistencia del estado de las cosas, que son contingentes sin excepción, las proposiciones éticas, como las lógicas, no tienen sentido; muestran pero no pueden decir. No pueden haber proposiciones éticas. Las proposiciones no pueden expresar nada más alto. Está claro que la ética no es expresable. La ética es trascendental...”* En esta definición teórica, podría comprenderse la respuesta de las masas como la correcta en términos de ética, ya que no habla de aquello que no considera dialógico en cuanto fenómeno lingüístico, y castiga con su silencio las actitudes réprobas de sus líderes sociales.

<sup>28</sup> La globalización, entendida en la clave del Prof. de ciencia política de la Universidad de La Sorbona, París I, Gerard Dumont como *“...un conjunto de procesos políticos que pretenden crear o bien globalizaciones regionales de mercados o bien una única organización planetaria de mercados cada vez menos fragmentados y heterogéneos, a pesar de las fronteras existentes...”* Citado por Antonio Higuera Arnal (2003, p.2).

mercado libre, en una sociedad abierta parte del mundo libre. Las élites sostienen conversaciones en esos niveles comunicacionales, que tampoco ellos mismos acaban de entender del todo. Las masas populares no entienden ni al mundo globalizado, ni a sus propios líderes. Su única respuesta es la apatía, el silencio, la indiferencia conspiradora. La resistencia subversiva. Conspiran con su pasividad, ante un desafío aceptado por sus élites (quizás por la pesada carga de la culpa católica de representar internacionalmente a un país tan pobre a los ojos de la comunidad global), pero al cual no se sienten llamados a responder. La teoría del doble lazo, explica así la problemática relación discursiva desarrollada entre las élites y las masas, ambas absortas en el enfermizo modelo paternal-esquizoide. La salida posible al conflicto de gobernabilidad sería visualizable en el campo de la comunicación. Hablemos de lenguaje. Un lenguaje inclusivo, abierto, expandible, sería la respuesta. El diálogo tendría lugar. Hombres podrían gobernar, y acaso ser gobernados. Sólo un consenso de opinión. Tampoco caer en una nueva metanarración, que ya ni siquiera tiene eco en el primer mundo. La transparencia no es posible. Sí, la comunicación traslúcida. En los claros de luces, a camino entre el resplandor y la oscuridad, un nuevo país puede asomar. Una realidad dialógica, sincrónica, concreta; y tal vez, auténticamente diferente.

### Agradecimientos

Al profesor **Xosé Santos**, geógrafo de la Universidad de Santiago de Compostela de Galicia (España), por sus precisiones conceptuales; y a la Profesora **Jieung Kang**, Filósofa de la Universidad Católica de Asunción (Paraguay), por su brillante Exposición de la Teoría del Double Bind.

### Bibliografía:

- ARDISSONE, C. (1994) *Reflexiones sobre el Paraguay*. Intercontinental. Asunción.
- ARDITI, B. y RODRÍGUEZ, J. C. (1987) *La sociedad a pesar del Estado, Movimientos sociales y recuperación democrática en el Paraguay*. El Lector. Asunción.
- BATESON, G. y otros (1956) *Hacia una teoría de la esquizofrenia*. Almagesto. Buenos Aires.
- BAUDRILLARD, J. (1990) *De la seducción*. Cátedra. Madrid.
- BELLO, G. (1998) *Introducción*. En Rorty R. *El giro lingüístico*. Paidós. Barcelona.
- CARDOZO, E. (2000) *Breve Historia del Paraguay*. El Lector. Asunción.
- CHÁVEZ, J. (1998) *Compendio de Historia Paraguaya*. Ediciones y Arte. Asunción.
- DELEUZE, G. y GUATTARI, F. (1993) *¿Qué es la filosofía?*. Anagrama. Barcelona.
- FONTENEAU, F. (1999) *La ética del silencio, Wittgenstein y Lacan*. Atuel/Anáfora. Buenos Aires.

GARGARELLA, R. (1999) *El republicanismo y la filosofía política contemporánea*. En A. Borón; comp., *Teoría y filosofía política, La tradición clásica y las nuevas fronteras*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. CLACSO. Buenos Aires.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, A. y otros (1987) *Hacia el cambio político. Los años ochenta en Paraguay. Enfoques periodísticos*. El Lector. Asunción.

HARDT, M. y NEGRI, A. (2002) *Imperio*. Paidós. Barcelona.

HIGUERAS ARNAL, A. (2003) *Curso Internacional Fronteras y Globalización: Análisis Socioeconómico, Territorial y Político*. Universidad Columbia del Paraguay. Asunción.

MEDELLÍN TORRES, P. (2002) *Gobernabilidad y globalización en América Latina. El difícil camino de la gobernabilidad democrática*. En *Revista Virtual de Gobernabilidad*. IIG. Barcelona.

MOULIÁN, T. (1997) *Chile Actual: Anatomía de un mito*. Ediciones Lom. Santiago.

PANEBIANCO, A. (1994) *Comparación y Explicación*. En autores varios *La comparación en las ciencias sociales*. Alianza. Madrid.

PRATS, J. (2001) *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. En *Instituciones y Desarrollo*, n° 10. Barcelona.

PNUD (2003) *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano – Paraguay 2003*. PNUD. Asunción.

RODRÍGUEZ ALCALÁ, G. (1987) *Ideología Autoritaria*. Editorial RP. Asunción.

RORTY, R. (1999) *Habermas y la modernidad*. Editorial Cátedra. Madrid.

RUÍZ OLAZAR, H. (marzo-abril de 2003) *Conversaciones Políticas*. Diario ABC Color. Asunción.

SARTORI, G. (1989) *La opinión teledirigida, videopolítica*. En *Rivista Italiana de Scienza Política*. Bologna.

WITTGENSTTEIN, L. (1997) *Tractatus Logicus Philosophicus*. Altaya. Barcelona.

# **GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA AL "ESTILO" PARAGUAYO**

**Marcello Lachi**

**Marcello Lachi**, Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de los Estudios de Siena (Italia).

Gerente de la cooperativa de servicios jurídicos a los Municipios FaberCoop (Italia). Coordinador del Proyecto de Transparencia Administrativa y Participación Popular por la Municipalidad de Sovicille (Italia).

Responsable del Proyecto de comunicación interna y externa a través de herramienta web y por Internet de la Cooperativa Universitaria entre 2000 y 2002.

Fundador y Coordinador editorial del portal web ParaguayGlobal.com.

Actualmente trabaja como consultor independiente para el Gabinete de Estudios de Opinión - GEO y La Fundación Casa de la Juventud. Es comentarista para el diario La Nación.

De nacionalidad italiana, en Paraguay desde 1997.

## Gobernabilidad democrática al "estilo" paraguayo

Marcello Lachi

### Concepto de Gobernabilidad Democrática

Para analizar el nivel de gobernabilidad o de ingobernabilidad del Paraguay tenemos que empezar de la definición del concepto mismo de “*gobernabilidad democrática*”, que no siempre tiene un significado unívoco en la literatura.

No es raro encontrar definiciones de gobernabilidad que reducen el concepto al mantenimiento de la paz social y el orden en el país, pero esto a menudo no implica definir cuáles son los instrumentos que se utilizan para imponer esta situación. Durante la dictadura del Gral. Stroessner el país estaba ordenado y en paz social, pero esto se había logrado a través del liderazgo absoluto e incuestionable del “*jefe supremo*”, mediante la inclusión de grupos sociales cada vez más amplios en el sistema prebendario del Estado<sup>1</sup> y, finalmente, aniquilando cualquier forma de oposición al gobierno a través de la represión, la tortura y el destierro.

Nadie puede negar la existencia de altos niveles de gobernabilidad gozados por el Estado durante el régimen del Gral. Stroessner, pero sin duda nadie tampoco puede definirla como una gobernabilidad basada sobre fundamentos democráticos.

La gobernabilidad “*democrática*” presupone no solamente que el Estado tenga instituciones democráticas, electas a través de un voto popular libre, transparente y participativo, al amparo de una Constitución aceptada universalmente, sino también que el método para construir esta gobernabilidad sea democrático, es decir conformado a través del consenso y de la concertación, y no a través del amedrentamiento y de la represión de las organizaciones sociales que se oponen al gobierno electo.

Esto es así porque, como nos recuerda Pasquino, el régimen democrático es un sistema donde la legitimidad de un gobierno se origina no solamente de las elecciones, sino también del consenso que éste consigue mantener entre la población.<sup>2</sup> Solamente un gobierno eficaz, que logre satisfacer las exigencias de amplios grupos sociales puede alcanzar el consenso de la mayoría de la población y, por ende, gozar de legitimidad plena; en cambio el gobierno que impone la “*gobernabilidad*” a través de formas represivas y sin el consenso que se origina consiguiendo la satisfacción de las necesidades de la población, aunque electo democráticamente, pierde rápidamente legitimidad y está destinado al fracaso.

---

<sup>1</sup> En la dominación política tradicional en Paraguay la relación entre quien controla el poder político y sus referentes sociales se establece mediante la cesión de un beneficio personal a cambio de la lealtad al poder. A ese beneficio se le denomina prebenda. Durante la Dictadura del Gral. Stroessner a través de la prebenda el régimen consiguió obtener la fidelidad y el apoyo de amplios sectores sociales que adhirieron al “*coloradismo*” porque el ser colorado daba “*ventajas económicas y laboral*” respecto al no serlo. Esto permitió al régimen tener siempre una fuerte raigambre en la sociedad paraguaya sin necesidad de utilizar exclusivamente métodos represivos para mantener estable y “*gobernable*” al país.

<sup>2</sup> Pasquino, Gianfranco: “*Gobernabilidad*”, está en Bobbio, Matteucci y Pasquino (1991)

Gobernabilidad democrática, entonces, significa no solamente legitimidad formal del poder político, sino también existencia de las condiciones necesarias para producir consenso, es decir: la aceptación del mandato de los gobernantes por parte de los gobernados.

En cambio, cuando el gobierno no consigue responder eficazmente a las necesidades de la población se genera el “*conflicto*” entre el gobierno y los grupos sociales que no ven satisfechas sus demandas; esto determina el quiebre del consenso, la reducción de la legitimidad del gobierno, y el sistema mismo entra en la que se define como espiral de la ingobernabilidad.<sup>3</sup> En efecto, la disminución de la confianza de los ciudadanos en el gobierno determina una falta de credibilidad de los gobernantes, que produce a su vez una disminución de la capacidad de los mismos para enfrentar los problemas, hecho que reduce ulteriormente la confianza de la ciudadanía, generando así un círculo vicioso destinado a quebrantar el régimen político e institucional en breve tiempo.

Por todos estos motivos, hablando de gobernabilidad democrática, hacemos nuestra la definición de Jiménez Cabrera (2003; p.4), que considera como “*gobernabilidad democrática*” el “*equilibrio entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político para responderle de manera legítima y eficaz*”, entendiendo con esta afirmación que solamente cuando el gobierno consigue equilibrar su capacidad de respuestas con las demandas que provienen de la sociedad, a través de la concertación con los mismos representantes de las organizaciones políticas y sociales, de manera a obtener una mutua satisfacción y consenso independientemente de la entidad misma (que puede ser influenciada por la situación coyuntural político-económica, local o internacional), es posible hablar de la obtención de una gobernabilidad democrática, legítima y satisfactoria para todos.

### **Conformación de la gobernabilidad democrática en las sociedades contemporáneas**

Las sociedades contemporáneas son sociedades complejas. El desarrollo social y humano de la ciudadanía ha determinado, con el tiempo, un crecimiento de las expectativas de la población acerca de las repuestas que el Estado debería entregarle para la satisfacción de sus necesidades. Por este motivo, el Estado, en toda la segunda mitad del siglo XX, tuvo que ampliar su rol socio-económico adquiriendo cada día más funciones y obligaciones para responder en forma satisfactoria a las demandas de una cada vez mayor cantidad de bienes y servicios proveniente de los ciudadanos, al fin de mantenerse con legitimidad y consenso y evitar así su caída.

Esta misma complejidad, por otro lado, tiene en sí el germen de la ingobernabilidad, porque el crecimiento exponencial de las demandas de los ciudadanos hacia el Estado llega necesariamente a un punto en el cual el Gobierno no puede dar respuestas satisfactorias, activando así la anteriormente citada “*espiral de la ingobernabilidad*”.

La gran mayoría de los países desarrollados, donde generalmente el nivel de demandas de los ciudadanos es muy alto, pudieron hacer frente a la situación gracias al contemporáneo

---

<sup>3</sup> Pasquino, Gianfranco: op. cit.

desarrollo de las organizaciones sociales (partidos, sindicatos, cámaras de empresas, organizaciones de categoría, etc.), que conformándose en grandes bloques políticos-sociales sobre la base de principios de mutuo interés y solidaridad, permitieron a los gobiernos enfrentarse solamente con un número limitado de referentes sociales y poder así activar instrumentos de mediación, diálogo y concertación que consiguieron, a través de acuerdos mutuamente satisfactorios, garantizar la gobernabilidad del sistema.

La solidaridad de fondo, interna a los bloques político-sociales, permitió además sobrepasar del problema a los sectores que se veían directamente afectados por los acuerdos conseguidos, porque el pertenecer a un bloque solidario garantizaba que en un sucesivo momento los sectores más afectados habrían sido compensados por el bloque mismo de manera satisfactoria.

La posibilidad de conformar niveles aceptables de gobernabilidad democrática en la sociedad contemporánea está, entonces, en la concertación entre el gobierno y los grandes bloques político-sociales; pero, desafortunadamente, esta situación nunca se pudo dar en Paraguay durante toda su historia reciente, habiendo preferido los Gobiernos que se sucedieron desde 1989, a cambio de buscar la concertación con los actores políticos y sociales, utilizar instrumentos “*alternativos*” de gobernabilidad que, a final de cuenta, demostraron no poder sobrevivir a situaciones coyunturales, ni garantizar la obtención de niveles de gobernabilidad satisfactorios en el tiempo.

### **Raíces históricas de la “ingobernabilidad” paraguaya**

Como se ha subrayado anteriormente, la gobernabilidad, durante la dictadura del Gral. Stroessner (1954-1989), se sustentaba sobre tres elementos: un liderazgo absoluto e incuestionable, la compra del apoyo de grupo sociales a través del sistema de prebendas, y la represión de cualquier forma de oposición.

En la sociedad paraguaya, donde predominan las relaciones personales y comunitarias, desde siempre se impuso el liderazgo carismático que existe más allá de la construcción y vigencia de las Instituciones (cultura del caudillo). Esto determinó una “*personalización absoluta*” del poder democrático, llegándose a confundir el poder democrático que es consecuencia de la capacidad de imponer un mandato fundado en la ley, con un poder que radica en la persona misma. Esta realidad ha configurado una situación en la cual lo público y lo privado nunca están suficientemente separados. Tanto es así que el bien público acaba por ser de “propiedad” del gobernante de turno que puede disponer de éste en la misma forma, tanto por las necesidades públicas cuanto por sus necesidades personales (Morínigo, 1987).

Sobre la base de este principio, todavía inculcado en el sentido común de la sociedad paraguaya, se estructuró el régimen de Stroessner, que puso en el centro del sistema la personalidad del líder supremo que tenía en sí la “*autoridad*” para disponer del Estado a su antojo; reforzando esta condición absoluta, por un lado, con un sistema represivo de alto nivel y total fidelidad que consiguió bloquear cualquier tentativa de estructurar una oposición sistemática a la dictadura, y por otro lado, implementando un sistema de dominación social prebendario organizado alrededor del Partido Colorado que, controlando el tejido de la

sociedad, transformaba las relaciones sociales en un “*negocio*” de apoyo “*ideológico*” a cambio de prebendas.

La eficiencia de este sistema de sustentación del régimen de Stroessner permitió al mismo mantener un alto nivel de gobernabilidad en el país, con un buen grado de eficacia y eficiencia en su actividad de gobierno; hecho que permitió al sistema sobrevivir por más de 35 años, y caer solamente en el momento en que uno de los ejes del mismo, es decir la fidelidad al régimen por parte del Partido Colorado, se resquebrajó, debilitando todo el sistema y poniendo “*in itinere*” las condiciones que llevaron al golpe militar del 2-3 de febrero del 1989.<sup>4</sup>

Con el retorno a la democracia esta tipología de gobernabilidad, no basada sobre “*elementos*” democráticos, hubiera tenido que ser substituida por un sistema de gobernabilidad “*democrática*” con las características conceptuales precedentemente indicadas, pero esto no llegó a realizarse, prefiriendo las nuevas élites políticos-económicas-militares que se habían adueñados del poder intentar sustentar el nuevo régimen sobre las mismas bases del stronismo.

Aunque se substituyó el sistema represivo con un sistema de libertades políticas y civiles, el mantenimiento del sistema de liderazgo “*hegemónico*” a través de la persona “del héroe de la revolución del 89” Gral. Rodríguez (elegido presidente en este mismo año con más del 70% de los sufragios) y el mantenimiento del sistema tradicional de dominación prebendario sustentado a través del Partido Colorado, dejaron, de hecho, sin cambios sustanciales la estructura política de gobierno del país, por lo menos hasta la Constitución del 1992.

En estos primeros años de democracia, las renovadas libertades civiles de la población, así como una situación económica favorable, permitieron mantener un buen nivel de gobernabilidad en el país, porque, de hecho, el Gobierno conseguía mantener alto el nivel de respuesta a las demandas de la población, por el nuevo ambiente de democracia y libertad y por los buenos niveles de crecimiento económico; pero esta situación era absolutamente coyuntural y destinada a debilitarse con el tiempo.

En efecto el nuevo régimen democrático había abierto la puerta a cambios sustanciales en el sistema socio-político paraguayo: frente al bipartidismo histórico centrado en el binomio Partido Colorado - Partido Liberal,<sup>5</sup> surgieron nuevos sujetos políticos independientes (Constitución para Todos, Encuentro Nacional, y más tarde País Solidario, Patria Querida, Unace, etc.) con un apoyo electoral significativo, y se constituyeron nuevos sujetos y

---

<sup>4</sup> Se considera como el principio del fin por el régimen de Stroessner el atraco a la Convención del Partido Colorado del 1° de agosto del 1987, realizado por parte de la minoría de los “*Militantes Combatientes Stronistas*”, con el apoyo de Policía y Fuerzas Armadas (es decir del Gobierno), que consiguieron así substituir en la dirección del partido al sector “*Tradicionalista*”, que estaba abogando por un “*Stronismo sin Stroessner*”, al fin de imponer la séptima reelección de Stroessner a la Presidencia para el 1988. La fractura interna al Partido Colorado, que fue causada por esta acción, debilitó el apoyo social al régimen abriendo el camino al sucesivo golpe del febrero de 1989. (Paredes, 2001)

<sup>5</sup> En el Paraguay desde la fundación de los partidos tradicionales en 1887 (Partido Colorado y Partido Liberal) se ha impuesto un sistema bipartidista, con profunda raigambre autoritaria. El partido que logra hacerse con el poder controla completamente el aparato del Estado y su gestión de la cosa pública es totalmente excluyente, mientras el partido fuera del poder (en la llanura) está totalmente excluidos de cualquier participación en el manejo y en el desarrollo político y social del Estado.

organizaciones sociales (sindicatos, organizaciones campesinas) antes prohibidos por la dictadura del Gral Stroessner, situación que debilitó fuertemente la estructura política tradicional y de hecho sentó las bases de las sucesivas crisis de gobernabilidad del sistema.

En la cultura política paraguaya el partido siempre ha sido un referente de identidad personal. Los partidos tradicionales en Paraguay siempre han sido percibidos más como “*comunidad*” antes que “*sociedad*” (asociación de intereses). Los partidos colorado y liberal generaban un sentido de pertenencia que constituye parte de la identidad de las personas (Nichols, 1968). Esto es así porque los partidos tradicionales, más que organizaciones políticas, eran operadores sociales siempre presentes en la vida de los afiliados, a los cuales brindaban asistencia médica, apoyo económico, actividades sociales, etc.

Con la introducción del voto directo en el sistema político, la estructura “*social*” de los partidos tradicionales, tanto de la ANR como del PLRA, se ha debilitado constantemente, siendo substituida por la estructura de los movimientos internos partidarios, cuya función se ha limitado a la adquisición de votos en las elecciones internas a través del sistema de los operadores políticos.<sup>6</sup>

Esta situación ha acelerado el emerger de nuevos organismos sociales desvinculados de los partidos tradicionales que, progresivamente, han acabado por sustituirlos en el campo del empeño social, acelerando, de hecho, la crisis de la ANR y del PLRA, que en los últimos años están constantemente perdiendo consenso electoral.

A partir del 1989 surgen nuevas centrales sindicales (CUT, CNT, CESITEP) con dirigentes que se formaron en la lucha contra la dictadura y que pronto consiguieron alta representatividad y fuerte arraigo entre los trabajadores de la industria, de los servicios y del comercio. Nacen nuevas asociaciones y organizaciones de campesinos como la MCNOC, la ONAC, la FNC, que reactivaron el movimiento campesino para la reforma agraria (aniquilado en los años 70 por la fuerte represión stronista) y que empezaron a tomar protagonismo en el debate político nacional a través de la organización de marchas, manifestaciones, cierres de rutas y ocupaciones de latifundios improductivos. Y, finalmente, se constituyen por primera vez sindicatos de trabajadores públicos (antes prohibidos), algunos de los cuales se volvieron muy poderosos (SITRANDE, SITRAMIS), determinando así una reducción de la dependencia directa de los trabajadores del Estado hacia la estructura partidaria del Partido Colorado.

Todas estas nuevas organizaciones políticas, sociales y sindicales redujeron fuertemente la penetración en la sociedad paraguaya del viejo método colorado de adquisición del consenso, pero no fueron los únicos elementos de crisis del sistema de gobernabilidad post-stronista. La imposibilidad de una reelección presidencial, prevista por la nueva Constitución del 1992, determinó una grave crisis de liderazgo para al Partido Colorado (partido que continua expresando el presidente electo desde 1989 hasta hoy), haciendo explotar las divisiones y las peleas internas entre grupos que luchaban para hacerse con el control del partido; luchas que

---

<sup>6</sup> Los llamados “operadores” políticos son una suerte de gerentes administradores del voto en los conglomerados urbanos y rurales.

manteniéndose sin interrupción para todos los años 90, debilitaron sensiblemente la respuesta social del partido mismo (Brítez y Morínigo, 1993.)

Esta situación puso a los gobiernos que se sucedieron a Rodríguez frente al problema de replantear totalmente la estructura de construcción del consenso alrededor del gobierno, al fin de garantizarle niveles de gobernabilidad aceptables, para poder continuar gobernando sin demasiados conflictos. Este replanteamiento se hizo según tres objetivos: reducir la oposición parlamentaria a través de la inclusión de los líderes opositores en el manejo del régimen, integrándolos, aunque en forma marginal, al sistema prebendario; “comprar”, a través de prebendas, cargos públicos o “*corrupción directa*”, los líderes de los nuevos sectores sociales que hubieran podido producir conflictos con el gobierno; reprimir todos los actores políticos y sociales que no se acoplaban a las dos soluciones anteriores.

Se trató de una variante “*para-democrática*” del sistema stronista, pero que tenía un punto débil importante, sólo era posible sustentarla con crecimiento económico y con amplia disponibilidad de recursos para sustentar la nueva estructura prebendaria que iba conformándose. La crisis financiera de 1996 y la sucesiva caída del PIB que arrastrará el país hacia una crisis económica que todavía no acaba, quitarán sustento al planteamiento, llevando el país a aquella crisis de gobernabilidad que, desde la segunda mitad de los años 90, perdura hasta hoy sin solución de continuidad.

### **Prebendarismo y represión como instrumento de gobernabilidad**

La búsqueda de Gobernabilidad en el Paraguay democrático siempre tuvo como instrumento principal para su consecución la utilización de un sistema basado sobre diferentes formas de prebendarismo y de “*compra*” directa del consenso. Nunca, después de la vuelta a la democracia en el país, se intentó realmente conformar un sistema protagonizado por grandes bloques político-sociales que, a través de acuerdos y concertaciones políticos-institucionales, hubiesen permitido garantizar buenos niveles de gobernabilidad en el país.

Hasta el mismo “*pacto de gobernabilidad*”<sup>7</sup> realizado por el Presidente Wasmosy (1993-1998) con los partidos de la oposición parlamentaria, que teóricamente hubiera podido presentarse como un acuerdo de este tipo, en realidad no fue nada más que una evolución del sistema prebendario vigente, porque se limitó a entregar una cuota de participación a cargos y responsabilidades públicas a miembros de los partidos de oposición, a fin de reducir su conflictividad hacia el gobierno.

Hay que subrayar que la misma cultura política paraguaya está compenetrada de una predisposición hegemónica que prevé que el partido en el gobierno se haga con todo el poder,

---

<sup>7</sup> El Pacto de Gobernabilidad, propuesto por el liberal Domingo Laíno y firmado en octubre 1993 por el Partido Colorado, el PLRA, el PRF y el Partido Demócrata Cristiano, sentó un precedente histórico por el país porque hizo asumir al Partido Colorado la imposibilidad en continuar a ejercer en solitario el poder absoluto, abriendo la posibilidad a que los partidos de oposición pudieran compartir este mismo poder. El pacto permitió conformar las principales nuevas instituciones de garantía y control democrático del Estado previstas pro la nueva Constitución: Corte Suprema de Justicia, Consejo de la Magistratura, Contraloría de la República, Fiscalía General del Estado y Tribunal Superior de Justicia Electoral, a través de un sistema de cuotas de cargos a cada uno de los partidos políticos con representación parlamentaria.

excluyendo en forma sistemática a cualquier otro actor político y social. Esto ha producido una actitud generalizada por la cual la búsqueda de acuerdos con partidos de oposición o con otros actores sociales (sindicatos, organizaciones campesinas, asociaciones patronales, etc.) sobre políticas de gobierno, sea generalmente mal vista porque es identificada como un signo de debilidad, de entrega y claudicación por parte de quien ejerce el poder.

Esta fue sin duda una de las causas principales que impulsó a los gobiernos democráticos que se sucedieron al presidente Rodríguez, es decir los gobiernos de Wasmosy, Cubas y González Macchi, a disponer su búsqueda de la gobernabilidad y de la paz social mediante el ya citado instrumentos de la prebenda, acompañándolo, en todos aquellos casos en los cuales éste no resultaba suficiente por sí solo para lograr el resultado esperado, con el instrumento de la represión policial y judicial.

El gobierno Wasmosy se concentró en el prebendarismo, generalizándolo y ampliándolo tanto a sectores de la oposición -a los cuales, mediante el pacto de gobernabilidad, dio la posibilidad de participar a la gestión de porciones del Estado; cuanto a sectores de la dirigencia sindical, por lo menos de aquella parte disponible para ser “comprada” con cargos públicos o directamente con dinero. La “política” de Wasmosy consiguió así, por un lado, reducir el perfil crítico de la oposición parlamentaria y, por otro, generar conflictividad interna en las fuerzas sindicales, debilitándolas, afectando su capacidad de convocatoria hacia los trabajadores, y disminuyendo así su potencial conflictivo (Paredes, 2002). En cuanto a la represión, ésta tuvo un uso limitado y “pedagógico”, se utilizaba solamente en contra de los sectores políticos y sociales que no se doblegaban al sistema prebendario.

El gobierno del Presidente Cubas, por su mismo origen,<sup>8</sup> nunca pudo ni siquiera estructurar un proyecto de gobernabilidad democrática en el país, debiéndose enfrentar constantemente contra un parlamento mayormente opositor e indispuesto a cualquier tipo de acuerdo, y a movimientos sociales y sindicales culturalmente contrarios y conflictivos con respecto a la ideología oviedista. No pudiendo aguantar esta situación de constante conflicto, ni pudiéndola solucionar solamente a través de métodos represivos, finalmente la presidencia de Cubas acabó cayendo después de solamente 7 meses de gobierno, en el marzo de 1999.

En cuanto al gobierno del Presidente González Macchi, originado en un gran movimiento político-social, que se había conformado en contra del oviedismo y que veía como protagonistas a todo lo partidos políticos y los sindicatos mayormente representativos, fue el que más tuvo la posibilidad de acercarse a instaurar una gobernabilidad democrática en el país.

La Presidencia de González Macchi inauguró el llamado Gobierno de Unidad Nacional, fruto de la búsqueda de consensos entre los actores que habían derrocado el anterior gobierno y que planteó un modelo de gobierno de responsabilidad compartida en la administración del Estado en el cual participaron no solamente todos los partidos del arco parlamentario, sino también representantes de fuerzas sindicales.

---

<sup>8</sup> Raúl Cubas era candidato a vicepresidente del candidato presidencial de la ANR, Gral. Lino Oviedo, sustituyéndolo en las elecciones de 1998 por la condena a 10 años de cárcel a la cual Oviedo fue sentenciado por la Justicia por ser encontrado culpable de haber intentado un Golpe de Estado en 1996.

El problema fue que el Gobierno de Unidad Nacional no se conformó sobre la base de un programa universalmente aceptado de medidas políticas y económicas originadas en una concertación entre todos los actores políticos y sociales del país, como hubiera sido recomendable, sino que más bien se trató de una evolución del viejo "*pacto de gobernabilidad*", previendo una concertación exclusivamente en torno a cuotas y espacios de poder en el gabinete.

Esto determinó una debilidad originaria que en pocos meses llevó al agotamiento de esta experiencia de gobierno. Causantes del fracaso fueron las divisiones internas a los partidos de la coalición, debido a la ausencia de un acuerdo previo sobre los objetivos de la coalición de gobierno; la falta de un liderazgo firme del Presidente de la República para conducir un proceso político complejo; y la pervivencia de una concepción de poder monopólico y excluyente muy arraigada en el Partido Colorado (Yore, 2002).

La salida del PLRA del Gobierno de Unidad Nacional a final de 1999, puso fin a este experimento. Pero aún más perjudicial para el mantenimiento de la gobernabilidad en el país fue el retiro del apoyo al nuevo gobierno por parte de las fuerzas sociales que habían acompañado la lucha contra el ovedismo. El proyecto de Reforma del Estado llevado adelante por el gobierno de González Macchi, basado en la privatización de las empresas públicas, e impuesto al país sin ningún debate anterior con las fuerzas sociales, fue el hecho desencadenante de esta crisis.

Los principales sindicatos, las organizaciones campesinas y otros grupos sociales reunidos en el Frente Sindical y Social con el objetivo de impedir las privatizaciones de las empresas estatales, se volvieron así la principal fuerza de choque contra las políticas de gobierno del Presidente González Macchi, levantando fuertemente el nivel del conflicto social en el país.

Frente a esta conflictividad, el Gobierno, a partir del año 2000, tuvo que volver a las viejas prácticas de la prebenda y de la represión, con una particular atención por esta última, debido a la crisis económica que golpeaba en este entonces Paraguay y que no permitía disponer de muchos recursos para las tradicionales prácticas de "*compra del consenso*".

La elección del conflicto y de la represión como principal instrumento de confrontación política junto a la indisponibilidad del Gobierno del presidente González Macchi (así como había ocurrido también con sus predecesores) a elegir el camino de la concertación con los grandes bloques político-sociales, tuvo como consecuencia una doble derrota para la gobernabilidad democrática en Paraguay: por un lado, el Gobierno, sin sustento político que no fuera el prebendario y el represivo, demostró no disponer de la fuerza necesaria para derrotar a las organizaciones político-sociales contrarias a las privatizaciones y tuvo que abandonar sus planes de reforma del estado; mientras, por otro lado, la continua falta de reconocimiento formal por parte del Gobierno de los grandes reagrupamientos de fuerzas políticas, sindicales y sociales, junto al intento de aniquilarlos a través de la represión y de la "*compra*" de sus líderes mediante el ofrecimiento de cargos públicos o a través métodos directos de corrupción, finalmente, aunque no consiguió vencerlos, pudo debilitarlos fuertemente, rompiendo los lazos de mutua solidaridad y confianza entre las asociaciones que lo componían, e impidiendo así que se volvieran estructuras estables y permanentes,

disolviéndose automáticamente al momento de conseguir el resultado concreto que le había llevadas a unirse temporalmente.

El resultado de esta política gubernamental, empezada por Wasmosy y continuada por González Macchi, que siempre se inclinó hacia la aniquilación de cada intento de conformar grandes bloques político-sociales en el país, y que fue llevada a cabo mediante la evolución del sistema prebendario por un lado, y la institucionalización de métodos represivos, por el otro, tendrá finalmente consecuencias nefastas por el mantenimiento de aceptables niveles de gobernabilidad en la sociedad paraguaya.

La imposibilidad de que se conformaran bloques representativos de intereses colectivos hizo que, al momento de desatarse la crisis económica que embistió Paraguay a partir de 1996, se instaurara en la sociedad paraguaya una conflictividad permanente, llevada adelante por un sinnúmero de grupos y asociaciones políticas, económicas y sociales, desvinculadas las unas de la otras, cada una con su propia reivindicación particular, y respecto a las cuales los gobiernos que se sucedieron tuvieron que tratar singularmente, a la búsqueda de soluciones específicas con la esperanza de reducir mediante la aceptación de sus demandas particulares, o de la represión de sus militantes, los niveles de conflictividad en el país.

Asociaciones campesinas, asociaciones sindicales de diferentes categorías de trabajadores, asociaciones profesionales, hasta diferentes asociaciones patronales y empresariales, que no debiendo enfrentarse a bloques sindicales poderosos y unitarios se pulverizaron a su vez en grupos "*particulares*" (gasolineras, agricultores de soja, ganaderos, operadores de telefonía móvil, etc.), se enfrentaron en forma sucesiva y continuada con el Gobierno, cada una a la búsqueda de una solución particular a los problemas que la crisis económica le producía directamente y cada una sin tener por delante una perspectiva global de las necesidades de la colectividad en su complejo.

### **Gobierno Duarte Frutos: nuevo desafío para la Gobernabilidad democrática**

Si el Gobierno del Presidente González Macchi (1999-2003) fue sin duda el más conflictivo y el que menos ha gozado de buenos niveles de gobernabilidad durante su mandato, aparte quizás de los primeros meses de vida, con la elección a Presidente de la República de Nicanor Duarte Frutos en abril de 2003 y su asunción al cargo el 15 de agosto del mismo año, las cosas han empezado a cambiar.

Duarte Frutos, por primera vez en la historia democrática del Paraguay, ha decidido enfrentar el desafío de la gobernabilidad sobre renovadas bases "*democráticas*", reduciendo al mínimo la utilización del sistema prebendario para la "*compra*" de apoyo político para su gobierno y experimentando la vía de la concertación parlamentaria para la resolución de los problemas del país.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> El único caso de "compra" de votos que hubo en los primeros 100 días del gobierno de Nicanor Duarte Frutos ha sido con referencia a la elección como Presidente de la Cámara de Diputados del diputado Maciel Passotti; elección conseguida gracias a la "adquisición" del voto de tres diputados de Unace, que sucesivamente se afiliarán nuevamente a la ANR, y de un diputados liberal (Ferrás). Frente a este único caso, mucho más son los

A diferencia de lo que ocurrió con el "*pacto de gobernabilidad*" y el "*Gobierno de Unidad Nacional*", en donde se buscaba apoyo político a cambio de cuotas o espacios de poder en el gobierno, Duarte Frutos ha dado una perspectiva completamente diferente al problema. Fuente del notable apoyo popular registrado entre la ciudadanía al momento de la asunción del mando presidencial<sup>10</sup>, que le ha permitido tomar decisiones sin tener que rendir cuentas a nadie, ni siquiera a su mismo partido, Nicanor ha decidido romper el esquema utilizado para lograr la gobernabilidad por los gobiernos que lo precedieron, abandonando la cultura prebendaria y hegemónica en la acción de gobierno (permitiendo en este sentido el ingreso en el gabinete de ministros no colorados), y buscando resolver los problemas del país mediante la concertación con todos los partidos de la oposición parlamentaria, de las medidas políticas, económicas y sociales a implementarse para sacar el Paraguay de la crisis económica y social en el cual está sumergido desde hace años.

Nicanor Duarte Frutos realiza entonces un cambio importante en la práctica política de gobierno con respecto a los presidentes que lo precedieron: frente a la falta de mayoría parlamentaria, prefiere no continuar las viejas prácticas de la "*compra*" de votos toda vez que fuera necesario llevar adelante leyes de interés para el gobierno, y aboga por responsabilizar a todo el arco parlamentario en torno a las medidas y reformas económicas a implementar, utilizando al efecto la práctica de la concertación con la oposición y la búsqueda del consenso compartido entre todos los actores parlamentarios.

Sin embargo, el cambio de actitud del gobierno nicanorista no consigue completarse en su esquema de modificación profunda de las prácticas de construcción de la gobernabilidad en el país por un problema de enfoque, en cuanto limita la inclusión en el esquema de la concertación exclusivamente a las fuerzas políticas con representatividad parlamentaria, rechazando la posibilidad que al mismo se involucren también otros actores sociales: sindicatos, organizaciones campesinas, y otros grupos sociales.

Esto es así porque en el esquema nicanorista las organizaciones sociales son una suerte de molestia, un tropiezo que afecta el buen manejo del Estado en cuanto obligan al gobierno a enfrentar demandas específicas y a concertar soluciones particulares, impidiéndole elaborar una visión más general de los problemas de la nación.

Nicanor, de este punto de vista, asume que la pulverización de las organizaciones sociales y el hecho de tener que tratar singularmente con cada una de ellas para responder a sus demandas particulares es un grave problema de gobernabilidad; pero en vez de asumir que para salir de esta situación es necesario que el Gobierno se empeñe para superar la pulverización y construir aquellos grandes bloque políticos-sociales que, como vimos precedentemente, son fundamentales para implementar la concertación y la gobernabilidad necesarias para permitir el desarrollo equilibrado de un país, considera más apropiada su aniquilación, a través de un

---

ejemplos de búsqueda de acuerdos políticos, así como de concertación de medidas legislativas, con los partidos del bloque opositor.

<sup>10</sup> Según investigaciones de diferentes empresas de estudios de opinión (First, GEO, ICA), al momento de la asunción de la Presidencia, Nicanor Duarte Frutos gozaba del apoyo de más del 70% de la población (Lachi, 2003.)

rechazo de su identidad socio-político, mediante la criminalización de la protesta social y la consecuente represión policial y judicial de la misma, y operando de manera que la sociedad aisle y desconozca el rol político de los grupos sociales organizados.

En la visión de Nicanor Duarte Frutos las organizaciones sociales no deben tener cabida como organismos autónomos. Los partidos políticos, así como ocurría en los años 30-50 del siglo XX, deben ser los únicos referentes con respecto a todas las temáticas sociales, sindicales y políticas para la ciudadanía. Los movimientos sociales, entonces, deberían replegarse y reintegrarse en el esquema de confrontación partidaria, como ocurría en el pasado con los partidos tradicionales (liberal y colorado), volviéndose así nada más que apéndices de los partidos políticos, de manera que sea posible reconducir toda confrontación política y social exclusivamente a un ámbito parlamentario.

### Conclusiones

Los Gobiernos que se sucedieron en Paraguay desde la caída de la dictadura hasta nuestros días y puestos frente al desafío de la modernidad, en vez de ayudar a los nuevos sujetos socio-políticos surgido con la democracia a desarrollarse, a organizarse y a conformar grandes bloques político-social-sindicales con los cuales hubiera sido mucho más fácil, por quien ejercía el Gobierno, concertar soluciones viables para permitir el desarrollo equilibrado del país, limitó su política de consecución de la gobernabilidad a una evolución de los métodos stonistas de la prebenda y de la represión, sin tener en cuenta que la prebenda funciona sólo cuando hay ingresos públicos suficientes para sustentarla y que la represión en democracia no es eficaz como en un régimen dictatorial, que puede utilizar métodos como la tortura, las desapariciones, el destierro y las matanzas indiscriminadas. En democracia los gobiernos pueden conseguir, mediante la represión, desestructurar y pulverizar las organizaciones políticas, sindicales y campesinas, pero de ninguna forma pueden aniquilarlas. Así que, finalmente, el único resultado que produjo la desestructuración de las organizaciones sociales fue traer aún más ingobernabilidad al país porque, por un lado, se volvió imposible concertar acuerdo con los actores sociales siendo éstos desestructurados y descoordinados, y por el otro lado, las organizaciones sociales se volvieron minimalistas ocupándose solamente de llevar adelante sus propias demandas específicas sin ninguna visión global y solidaria de los problemas del país.

Tampoco la visión de gobernabilidad "*democrática*" del nuevo Gobierno de Nicanor Duarte Frutos se escapa de ser criticable, porque aunque fomente la concertación parlamentaria, se presenta como antihistórica e irracional en cuanto no quiere reconocer el rol de actores sociales, como sindicatos y asociaciones campesinas, en el desarrollo de las sociedades contemporáneas, ni tampoco su evolución autónoma con respecto a los partidos políticos, pretendiendo de esta forma deshacerse de organizaciones representativas de intereses difusos que se han conformado mediante las luchas sociales de los últimos 50 años, para volver a una suerte de "*arcadia*" política en donde el partido político vuelve a ser "*comunidad*" y suma de cada pulsión social.

La falta de voluntad constantemente presente en todos los gobiernos desde 1989 hasta hoy de apoyar la conformación de grandes bloques políticos-sociales constituidos por partidos

políticos, sindicatos, organizaciones campesinas y otros grupos sociales, unificados por un marco ideológico y solidario, ha sido la causante principal de la imposibilidad de concretar una gobernabilidad democrática sólida en el país, dejando constantemente abierta la posibilidad de que en cualquier momento esta situación pueda degenerar y provocar la explosión de fuertes convulsiones sociales por falta de respuesta a las demandas de los diferentes estratos de la población.

Los trágicos hechos de octubre 2003 en Bolivia, donde un gobierno con amplia mayoría parlamentaria se ha visto acorralado y finalmente derribado por la convulsión social impulsada por organizaciones sindicales y campesinas, por el simple motivo de no haber querido nunca consensuar ningún tipo reforma con estas mismas organizaciones, debería darnos la clara confirmación de cuanto nos dice Pasquino y que ya citamos en las primera líneas de este ensayo: la legitimidad de un gobierno se origina no solamente de las elecciones, sino también del consenso que éste consigue mantener entre la población. En las sociedades contemporáneas es imposible gobernar sin el apoyo sustancial de la población y por ende de sus organizaciones sociales, porque la ausencia de tal apoyo deslegitima cualquier tipo de Gobierno y pone las bases para su segura caída.

### Bibliografía

BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., y PASQUINO, G. (1991) *Diccionario de Política*. 7ª. Siglo XXI Editores. México.

BRÍTEZ, E. y MORÍNIGO, J. N. (1993) *Democracia Tramparente*. RP Ediciones. Paraguay.

JIMÉNEZ CABRERA, E. (2003) *Proceso democrático y gobernabilidad en América latina*. En Salinas, D. y Jiménez, E. *Gobernabilidad y Globalización*. Gernika. México DF.

LACHI, M. (2003) *Nicanor Duarte Frutos, del 'fracaso' electoral al apoyo popular masivo*. En *Novapolis*, n° 4, agosto, 2003. Asunción. Disponible en <http://novapolis.pyglobal.com>

MORÍNIGO, J. N. (1987) *Nuevo Gobierno o nuevo Estado*. En *Paraguay: Transición, dialogo o modernización política*. El Lector. Asunción.

NICHOLS, B. (1968) *Las expectativas de los partidos políticos en el Paraguay*. En *Revista Paraguaya de Sociología*, n°.13. dic., 1968. CPES. Asunción.

PAREDES, R. (2001) *Los colorados y la transición*. Publicado por el autor. Asunción.

PAREDES, R. (2002) *El sindicalismo después de Stroessner*. Publicado por el autor. Paraguay.

YORE, M. (2002) *Presidencialismo moderado y Gobierno de coalición. Emergencia y fracaso de una experiencia inédita*. En *Novapolis*, n°1, dic., 2002. Asunción. Disponible en <http://novapolis.pyglobal.com>

# INGENIERÍA CONSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

**Daniel Mendonca**

**Daniel Mendonca** (1962), es Abogado, Licenciado en Ciencias de la Educación, Master en Metodología de la Investigación Científica, Posgraduado en Teoría General y Filosofía del Derecho y Doctor en Ciencias Jurídicas.

Es autor de los siguientes libros: "Introducción al análisis normativo" (Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992), "Exploraciones normativas" (Fontamara, México, 1995), "Interpretación y aplicación del Derecho" (Universidad de Almería, Almería, 1997), "Cómo hacer cosas con la Constitución" (Litocolor, Asunción, 1999), "Estado social de derecho" (Cidsep-Fundación Adenauer, Asunción, 2000), "Las claves del derecho" (Gedisa, Barcelona, 2000), "Los secretos de la ética" (Tecnos, Madrid, 2001), "Los derechos en juego" (Tecnos, Madrid, 2003) e "Infame condición. Paraguay: democracia, pobreza y corrupción" (Servilibro-Cepuc, Asunción, 2003). Es autor, además, de numerosos ensayos sobre temas de su especialidad.

En Profesor de "Lógica Jurídica" en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción"; es Profesor, asimismo, de "Teoría general de las normas", de "Interpretación de la ley" y de "Fundamentos de Filosofía Constitucional" en el Curso de Doctorado en Derecho de la misma Universidad. También es Profesor de "Ética y Gobierno" en el Curso de Maestría en Política y Gestión Pública de la

citada Universidad. Desde 1994 es Profesor Contratado de Teoría General y Filosofía del Derecho de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, España.

Es Miembro y Vicepresidente del Instituto Paraguayo de Derecho Constitucional (IPDC).

## **Ingeniería constitucional y gobernabilidad democrática**

Daniel Mendonca

### **1. La maquina de gobernar**

De acuerdo con una original analogía, las constituciones se asemejan a diseños de máquinas o aparatos, es decir, a diseños de mecanismos que deben funcionar y producir algo. En el concepto tradicional de máquina predomina, desde luego, la idea de un diseño físico, un ensamble o engranaje que asegura regularidad en la producción de un resultado visible. De allí la expresión "*Ingeniería constitucional*" para referirse al análisis del diseño y funcionamiento de la maquinaria o aparato estatal (Sartori, 2000, p.9). Desde esta perspectiva, las constituciones serían diseños de máquinas concebidas para producir gobernabilidad, concebida ésta como la aptitud de una organización política en su conjunto para responder satisfactoriamente (con eficacia, persistencia y aceptación general) a las demandas que la sociedad formula. Dicha aptitud se expresaría en el funcionamiento regular de las instituciones y en los resultados socioeconómicos obtenidos (Vallés y Bosch, 1997, p.149).

El debate sobre la gobernabilidad ha tenido un doble centro de atención: el sistema político estatal en general y el sistema democrático en particular. En el primer caso se ha puesto en cuestión la capacidad del gobierno estatal para resolver los problemas de una sociedad cada vez más diversificada, dinámica y compleja. En el segundo caso se ha considerado la cuestión respecto de las democracias, enfrentadas a menudo a crisis específicas de legitimidad debidas a la falta de respuesta adecuada a muchas de las demandas formuladas. Así, la gobernabilidad (o la falta de ella) se asocia con dos valores interrelacionados: eficacia y legitimidad. Es esa segunda aproximación la que en esta ocasión interesa. De modo que la cuestión a considerar es la siguiente: ¿En qué medida puede establecerse una conexión entre la organización política vigente y su capacidad para mantener el funcionamiento regular de sus instituciones y para alcanzar objetivos socioeconómicos aceptables? Desde luego, para responder a la pregunta es necesario introducir algunos indicadores verificables relacionados con el funcionamiento y el rendimiento del aparato estatal (Vallés y Bosch, 1997, p.150).

### **2. El funcionamiento de la máquina**

Una primera expresión de la gobernabilidad puede cifrarse en la facilidad (o en la dificultad) con que un sistema democrático genera un Ejecutivo suficientemente compacto y duradero (Vallés y Bosch, 1997, p.150). De manera que los principales indicadores a este respecto son indicadores institucionales que guardan relación con el proceso de formación y el grado de estabilidad de los gobiernos.

### a. Formación de gobiernos

Los gobiernos conformados en la última década acusaron una significativa debilidad por la distribución de votos y la consolidación de mayorías de oposición. El sistema de elección presidencial mediante simple mayoría es, al menos potencialmente, un factor generador de problemas de legitimidad política. Además, otros dos factores resultan relevantes respecto del potencial de gobernabilidad, a saber: la notable indisciplina política de los partidos con representación parlamentaria y la eventual división interna en la dupla presidencial, no siempre conformada por agentes políticos del mismo signo.

En las elecciones presidenciales de 1993, Juan Carlos Wasmosy, candidato de la ANR, fue electo con el 39,9% de los votos, correspondiendo a la oposición prácticamente la totalidad del saldo de votos, distribuidos, principalmente, en un 32,1% para el PLRA, y un 23,1% para el PEN. Ante semejante situación de debilidad, Wasmosy estableció un acuerdo político con la oposición para asegurar un mínimo de gobernabilidad ejecutiva.

En las elecciones de 1998, los resultados dieron una mayoría significativa al candidato de la ANR, Raúl Cubas Grau, quien obtuvo el 53% de los votos, seguido de los candidatos de la alianza opositora integrada por el PLRA y el PEN, que obtuvo el 43% de los votos. A pesar del resultado favorable en las elecciones presidenciales y de la mayoría propia obtenida por la ANR en las elecciones legislativas, la gobernabilidad quedó severamente afectada por las divisiones internas de la ANR, al punto que Cubas debió renunciar al cargo a los pocos meses de iniciado su mandato. La asunción del Senador Luis Angel González Macchi, en sustitución del renunciante Cubas, restó enorme legitimidad de origen a su mandato y forzó a la conformación de un nuevo pacto de cogobierno con fuerzas de oposición. El resultado de la gestión fue descorazonador.

Las últimas elecciones de 2003 dieron resultados similares a los de 1993. El candidato de la ANR, Nicanor Duarte Frutos, obtuvo el 37,1% del total de votos, seguido por el candidato del PLRA, con 23,9%, y del MPQ, con 21%. Al mismo tiempo, la oposición posee en la actualidad mayoría propia en el Congreso, con considerable diferencia respecto del oficialismo. Las cifras apuntadas revelan una llamativa debilidad ejecutiva en términos numéricos y fuerzan a mantener apenas un moderado optimismo respecto de la gobernabilidad democrática.

### b. Estabilidad política

Se ha señalado con insistencia que un país es desarrollado cuando posee, entre otros rasgos, estabilidad política. En lo esencial, un país tiene estabilidad política cuando es capaz de procesar los cambios de sus gobernantes con base en, y dentro de, las reglas de juego establecidas en la Constitución y las leyes, y no al margen o a costa de ellas. De acuerdo con el análisis histórico, el Paraguay ha tenido 43 presidentes en la era republicana y constitucional, con un promedio de apenas 2,5 años por cada presidente, siendo el plazo legal de 4 y 5 años, según las constituciones. De los 43 presidentes, solo 9 fueron estables, es decir, asumieron constitucionalmente el gobierno y lograron terminar el mandato de igual forma; el resto fue inestable, con el agravante de los 43 años de autoritarismo de Morínigo y Stroessner.

De 1993 a 2003, el Paraguay no ha exhibido particular estabilidad. De tres presidentes en funciones, sólo dos han sido elegidos democráticamente y uno no completó el mandato constitucional. Juan Carlos Wasmosy completó el mandato constitucional, aunque soportando graves crisis políticas y militares. Raúl Cubas, por su lado, ejerció el cargo de presidente durante sólo siete meses, renunciando a él en medio de una grave y trágica crisis política e institucional, sucediéndole hasta completar el mandato Luis González Macchi en virtud de un polémico fallo de la Corte Suprema de Justicia. Esta realidad expresa claramente que la estabilidad es un valor no asumido en la cultura política paraguaya: la inestabilidad ha sido la regla y la estabilidad la excepción (Centurión, 2003, p.10).

Desde luego, la última década de nuestra historia ha estado cargada de crisis militares y conflictos políticos e institucionales. Las elecciones presidenciales de 1993 quedaron afectadas en su legitimidad por fuertes sospechas de fraude electoral en las elecciones internas de la ANR (Brítez y Morínigo, 1993). Los levantamientos de Abril de 1996 y Mayo de 2000, son prueba de que el peligro de un levantamiento militar no ha sido superado (Brítez, 1996). Las crisis institucionales acerca de las condiciones para la conmutación de penas por el Poder Ejecutivo, la forma de sucesión presidencial ante la situación de doble acefalía y el plazo para la inamovilidad de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y demás miembros del Poder Judicial constituyen algunos ejemplos de conflictos generados en un pasado reciente entre poderes del Estado o por decisiones suyas. Asimismo, los acontecimientos de Marzo de 1999 representan un conjunto elocuente de síntomas típicos de graves problemas democráticos: el asesinato político, el recurso a la violencia como mecanismo de confrontación política, el conflicto institucional entre órganos de gobierno y la violación de reglas básicas del Estado de Derecho constituyen algunas de las señales más obvias y recientes de alarma política en nuestro país (Morínigo, 1999; Ottaviano, 2001).

A pesar de todo, la sociedad paraguaya ha experimentado en la última década un cambio significativo en el campo político, cambio que se ha plasmado en el terreno institucional y en las actitudes de los principales actores estratégicos del proceso.

### **3. El rendimiento de la máquina**

Antes he advertido que la capacidad de gobierno de un sistema político no puede limitarse al proceso de formación y al grado de duración de los gobiernos. La gobernabilidad, entendida como adecuación entre necesidades sociales y respuestas políticas, debe medirse también por el rendimiento que el sistema político produce. Esta relación entre sistemas y rendimientos políticos ha sido frecuentemente considerada desde una perspectiva empírica, y para ello se ha tomado como punto de partida el resultado de algunas políticas públicas desarrolladas a lo largo de un ciclo temporal determinado. Consecuentemente, para estimar el resultado de dichas políticas se ha acudido, en general, a indicadores socioeconómicos (Vallés y Bosch, 1997, p.169-171).

#### **a. Desarrollo humano**

Consideremos ante todo, una estimación socioeconómica reciente y fiable: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A partir de 1990, el PNUD calcula y publica el IDH, cuyo propósito primordial es evaluar la situación del desarrollo humano en todo el mundo y proporcionar cada año un análisis crítico sobre ese tema. El informe combina los análisis temáticos de políticas con datos detallados por países acerca del bienestar de los seres humanos, y no meramente de las tendencias económicas. En rigor, el IDH está compuesto por cuatro indicadores, tres indicadores sociales y uno económico: (1) la esperanza de vida al nacer, (2) la alfabetización de adultos, (3) la matriculación educativa y (4) el PIB per cápita.

El IDH asume valores entre 0 y 1, donde el valor 0 está asociado con el menor desarrollo humano y el valor 1 con el mayor desarrollo humano. Sin embargo, hay valores intermedios que permiten la clasificación de los países según grados de desarrollo. Así, se clasifican todos los países en tres grupos, atendiendo al nivel de desarrollo humano: desarrollo humano alto (DHA), con valores de IDH de 0,800 y superiores, desarrollo humano mediano (DHM), con valores de 0,500 a 0,799, y desarrollo humano bajo (DHB), con valores inferiores a 0,500.

El último informe ubica a Paraguay en el grupo de los países con desarrollo humano mediano, con un valor de IDH de 0,740, lo que representa el rango 90 sobre 173 países. Cabe destacar que Paraguay ocupa la última posición en desarrollo humano entre los países del Mercosur y su índice es inferior al promedio latinoamericano, estimado en 0,767, lo que implica una situación de menor desarrollo relativo en la región.

El informe también incluye las tendencias de largo plazo del IDH, específicamente a partir de 1975, con estimaciones para cada 5 años. La evolución de Paraguay ha sido la siguiente: en 1975, el IDH paraguayo fue de 0,665, en 1980 de 0,699, en 1985 de 0,705, en 1990 de 0,717, en 1995 de 0,735 y en 2000 de 0,740. De modo que los datos revelan que Paraguay ha mostrado importantes progresos en materia de desarrollo humano a partir de 1975, así como un estancamiento significativo en la última década. Es importante señalar, además, que el progreso de los últimos años ha sido más lento en Paraguay que en el resto de los países del entorno.

#### **b. Distribución de la riqueza**

La estrecha relación entre los conceptos de pobreza y desigualdad se vislumbra al examinar la situación actual de la mayoría de los países de América Latina, en donde coexisten importantes niveles de pobreza con estructuras distributivas altamente inicuas y en donde una medida que afectara sustancialmente la distribución del ingreso, conllevando a una transferencia de ingresos de los más ricos a los más pobres, tendría efectos significativos sobre el nivel de pobreza del país (Di Tella, et.al. 2001, p.557).

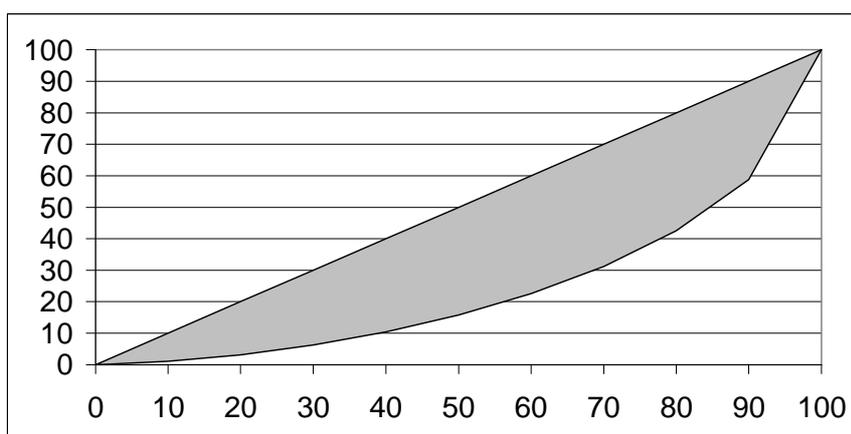
Una manera de medir la desigualdad es dividiendo a la población en “deciles” (segmentos del 10% de la población), de conformidad con el nivel de ingreso, y calcular la proporción de ingreso que detenta el 10% más rico de la población con respecto al 10% más pobre. Se estima que en sociedades relativamente igualitarias, el decil más rico gana 20 o 30% más que el decil poblacional siguiente y que las diferencias entre deciles no son pronunciadas. En el caso de

América Latina, las brechas de ingresos no son tan pronunciadas entre los estratos medios, pero sí entre el decil más rico y el resto de los estratos. Así, en algunos países, los ingresos del décimo decil, correspondiente al decil más rico, son tres veces mayor que los ingresos del noveno decil. En promedio, en todos los países, los ingresos del 10% más rico son 30 veces más altos que los del primer decil, correspondiente al decil más pobre (Masi, 2001, p.230).

Desde este punto de vista, la situación paraguaya es, a grandes rasgos, la siguiente: a nivel nacional, las familias del primer decil, es decir, el 10% más pobre, tuvieron un ingreso promedio de 182.680 Guaraníes, mientras que para las del décimo decil, el 10% más rico, fue de 7.497.543 Guaraníes, lo que supone que el ingreso de estas últimas fue 41 veces mayor que el de las primeras; por otro lado, el ingreso promedio de las familias del decil más rico del área rural, apenas es igual al de las familias del noveno decil urbano, poniendo en evidencia que las familias más ricas del país residen en áreas urbanas; cuando se considera la participación de los ingresos familiares dentro del ingreso total, puede observarse que, a nivel nacional, las familias del decil más bajo reciben sólo el 1,0% de los ingresos totales (ingresos nacionales), mientras que las del decil más alto reciben el 41,2% (PNUD, 2003, p.45).

La denominada “Curva de Lorenz” constituye una forma gráfica de mostrar la distribución de la renta de una población (Stiglitz, 2002, 141-143). En ella se relacionan los porcentajes acumulados de población con los porcentajes acumulados de la renta que esa población recibe. En el eje de abscisa se representa la población ordenada, de forma que los percentiles de renta más baja quedan a la izquierda y los de renta más alta quedan a la derecha. En el eje de ordenadas, en cambio, se representa la renta. La línea diagonal muestra la situación de una población en la que todos y cada uno de los individuos obtiene exactamente la misma renta, es decir, la igualdad absoluta. Por consiguiente, cuanto más próxima esté la curva de Lorenz a la diagonal, más equitativa será la distribución de la renta de ese país.

La siguiente gráfica muestra la curva de Lorenz correspondiente a Paraguay, así como la inequidad de la distribución de la renta en el país:



Otra forma de observar la curva de Lorenz es estimando el área de la superficie que se encuentra entre la diagonal y la curva. Esa superficie se denomina “área de concentración”, y

en la gráfica aparece sombreada. Cuanto mayor sea esa área, más concentrada estará la renta, y cuanto menor sea esa área, más igualitaria será la distribución de la renta.

El doble del área sombreada (el área comprendida entre la diagonal y la curva), es un indicador de desigualdad que se emplea habitualmente en las ciencias sociales y que se denomina “Índice de Gini” o “IG”. El IG es, pues, un coeficiente de concentración de la renta y equivale al doble del área de concentración. El valor del IG oscila entre 0 y 1, de modo tal que, cuanto más próximo a 1 sea el valor del IG, más concentrada estará la renta, y cuanto más próximo a 0 resulte, más igualitaria será su distribución. La distribución del ingreso en Paraguay es, por cierto, una de las más inequitativas de América Latina, con un IG de 0,66, de acuerdo con las últimas estimaciones (PNUD-IIG, 2002, p.360), cuando que el IG promedio de América Latina es de 0,52. Para darse una idea de lo que estas cifras representan, cabe señalar que los países nórdicos tienen cifras de alrededor de 0,25 de IG (Ortiz Mena, 2003, p.27).

### **c. Producto interno bruto per cápita**

El Producto Interno Bruto (PIB) es el valor de todo lo que produce el país en bienes y servicios durante un año. El monto de ese valor, dividido por la cantidad de habitantes, da como resultado el PIB per cápita. En los últimos años, el PIB per cápita cayó a niveles históricos no vistos en el Paraguay en las últimas dos décadas, ubicándose en apenas 934 Dólares por cada paraguayo, según los datos ofrecidos por el Banco Central del Paraguay. La cifra, que se redujo de 1.647 Dólares en 1998 a 934 Dólares en el 2002, es alarmante debido a que, en la práctica, eso supone que cada paraguayo se ha empobrecido aún más en el último quinquenio. Las cifras del PIB per cápita del quinquenio 1998/2002 son las siguientes: 1.647 Dólares en 1998, 1.445 Dólares en 1999, 1.406 Dólares en 2000, 1.216 Dólares en 2001 y 934 Dólares en 2002.

Las perspectivas de un mejoramiento sustancial de este indicador no son alentadoras. Para ubicarse sólo a nivel de la región, el gobierno deberá realizar un gran esfuerzo. El país necesita crecer a un ritmo de 6 a 7% en forma anual durante los próximos quince años sólo para igualar las condiciones actuales de los países más avanzados de la región.

## **4. La revisión del diseño**

Resulta obvio que el funcionamiento de la maquinaria estatal depende de los programas y especificaciones de quien la diseña y de las órdenes de quien la opera, que es la fuerza externa que la pone en marcha. Las partes (humanas y materiales) se mueven aplicando sus capacidades, siguiendo pautas y utilizando las fuentes externas de energía o insumos. La capacidad aplicada a la transformación de insumos y los movimientos articulados, conduce a un resultado o producto final. El mecanismo funciona o sirve para algo. En este modelo, la dirección y el control de las operaciones son funciones externas a la estructura. En la metáfora de la máquina, las tareas de planeamiento y diseño se separan de la operación o ejecución. El factor humano es tomado como un recurso productivo que cumple instrucciones y reitera sus acciones en un ambiente estable y programado. El sentido de la función de gobierno es normalizar tareas y programas de las decisiones de sus integrantes. El problema es que si una

parte sale de su rutina específica, se detiene o se altera la producción del resultado. Por lo tanto, la tarea de quien opera y controla la máquina es reemplazar o arreglar las partes (humanas o materiales) que no funcionan (Etkin, 2000, p.31).

La revisión del diseño constitucional es, precisamente, uno de los temas principales de la agenda pública actual. Estudios académicos<sup>1</sup>, debates políticos<sup>2</sup> y proyectos gubernamentales<sup>3</sup> constituyen pruebas concluyentes de que el tema de la revisión se halla instalado en el debate público y que requiere especial atención en el marco de la consolidación del proceso democrático y la reforma del Estado. Es obvio que las revisiones constitucionales son absolutamente imprescindibles como adaptaciones de la dinámica constitucional a las condiciones políticas, económicas y sociales en constantes cambio, pero cada una de ellas debe ser efectuada con gran cuidado y extrema reserva.

El análisis que sigue se limita a algunos aspectos del diseño constitucional vinculados con la gobernabilidad democrática.

#### **a. Estabilidad política y gobernabilidad ejecutiva**

A pesar de los significativos avances políticos producidos en la última década, el diseño institucional presenta ciertas deficiencias que afectan a la estabilidad política y constriñen la gobernabilidad democrática del país (PNUD-IIG, 2003). Las principales cuestiones a considerar a este respecto guardan relación con la forma de elección y sustitución del Ejecutivo y con determinados aspectos de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. En concreto, habría que reconsiderar el sistema de elección presidencial, la prohibición de reelección presidencial, el mecanismo de sustitución presidencial y vicepresidencial, así como el mecanismo de remoción presidencial. Deberían quedar sujetos a revisión, pues, los artículos constitucionales 229, 230, 225 y 234. Parece obvio que las disposiciones indicadas constituyen elementos fundamentales del diseño constitucional que contribuyen a aumentar (efectiva o potencialmente) los niveles de ingobernabilidad democrática en la esfera ejecutiva (PNUD-IIG, 2002).

#### **b. Reparto de competencias y mecanismos de control**

Se ha observado con acierto que el actual diseño constitucional ha provocado una notable redistribución de competencias de los poderes del Estado. El análisis cuantitativo de las disposiciones constitucionales relativas al reparto de competencias muestra que el órgano con mayores poderes de control es el Legislativo, mientras que el poder del Estado bajo mayores controles es el Ejecutivo. En efecto, el Ejecutivo es el poder más controlado y, a la vez, el que menos facultades de control posee. En contrapartida, el Legislativo es el poder menos controlado pero el que posee mayores facultades de control. El Poder Judicial tiene pocas

<sup>1</sup> Cfr. Camacho (1999); Lezcano Claude (2001), IIG (2003) y Pangrazio (2003).

<sup>2</sup> Cfr. Documentos entregados al Presidente de la República, Nicanor Duarte Frutos, con motivo de la ronda de diálogo con los partidos políticos con representación parlamentaria, previa a la asunción de la Presidencia de la República.

<sup>3</sup> Cfr. Proyecto de ley presentado por el Senador Nacional Juan Carlos Ramírez Montalbetti en fecha 12.07.03. a la Cámara de Senadores de la Nación.

facultades de control, aunque de gran importancia. La conclusión principal del análisis es que, en el diseño actual, el Poder Ejecutivo tiene un poder normativo llamativamente débil y un liderazgo político institucional muy limitado. Al mismo tiempo, el Poder Legislativo carece de un sistema apropiado de control político (Mendonca, 1997).

En concordancia con lo anterior, se ha advertido que el actual diseño constitucional priva al Poder Ejecutivo de ciertos mecanismos de intervención de los que tradicionalmente ha dispuesto en el ejercicio de sus funciones, restringiendo los poderes del Ejecutivo en distintos aspectos. Por su parte, el Poder Legislativo no sólo ha incrementado sus competencias legislativas, sino que, a la vez, la Constitución le ha atribuido facultades y funciones que le proporcionan una mayor capacidad decisoria, al obtener competencias que normalmente se asignan al Ejecutivo. De todo ello se infiere que el sistema presidencialista paraguayo está institucionalmente dotado de un Congreso con fuertes atribuciones legislativas y con una gran capacidad de interferencia en la acción de gobierno (PNUD-IIG, 2003; Mendonca, 2002). Corresponde, pues, la revisión de los artículos 202, 222, 224, 238 y concordantes de la Constitución Nacional.

### c. Presupuesto y gasto públicos

En el derecho comparado es común que se establezcan considerables restricciones al Congreso con respecto a las modificaciones que pueden introducirse en esa sede al proyecto de ley de Presupuesto General de Gastos, por la sencilla razón de que, según se entiende, la definición del Ejecutivo debe primar en esta materia, puesto que es el órgano administrador de la cosa pública. En nuestro actual diseño constitucional, sin embargo, no aparecen limitaciones significativas impuestas al Congreso a este respecto. Por el contrario, de acuerdo con nuestro sistema, el Congreso puede modificar el proyecto de presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo de manera irrestricta, puede aumentar los gastos sin indicar los medios para afrontarlos y puede incluso prolongar el tratamiento del proyecto por tiempo considerable. En consecuencia, se impone una prudente revisión de los artículos 216 y 217 de la Constitución Nacional (Mendonca, 1997, p.45-48; PNUD-IIG, 2003, p.84).

Por otro lado, de acuerdo con cierta estimación, una muestra de la mala calidad de la acción gubernamental se observa, precisamente, en el gasto público, el cual tuvo un aumento notable en los últimos años, lo que, sin embargo, no se ha traducido en una mejora sustancial de los principales indicadores sociales y económicos. En efecto, el gasto público ha aumentado significativamente en el último quinquenio, pero sin responder a una estrategia de desarrollo productivo ni humano. En nuestro país, el debate sobre los gastos públicos se ha centrado, simplemente, en el tamaño del gasto y de la presión tributaria antes que en la composición de los mismos y de los efectos sobre el conjunto de la sociedad. La composición actual del gasto público refleja, desde luego, las prioridades de las políticas públicas y sus objetivos. Las opciones presupuestarias muestran, por cierto, que la estrategia de desarrollo no apunta a generar una estructura estatal que proporcione soluciones al grave déficit de servicios públicos existentes, ni a incrementar la productividad de la economía (PNUD, 2003, p.81-82, 85-87).

Por otro lado, parece comprometido el establecimiento de límites constitucionales mínimos de gasto público para educación y justicia, según la previsión de los artículos 85 y 249, dado que

las necesidades que originan el gasto en esas áreas pueden ser diversas de las establecidas por la Constitución (PNUD-IIG, 2003, p.75-76, 83).

#### **d. Derechos económicos y sociales**

En el marco de su constitución como Estado social, el diseño actual contiene un amplio catálogo de derechos económicos y sociales, pues el Estado social es un Estado comprometido con la promoción del bienestar de la sociedad y, de manera muy especial, con la de aquellos sectores menos favorecidos. La aspiración del Estado social de transformación de la sociedad exige un rol activo del Estado para lograrlo. Este rol se manifiesta, preponderantemente, en el ámbito de los derechos sociales, puesto que, en general, las prestaciones y acciones positivas que exige la mayoría de tales derechos las ejecuta el Estado o dependen, en gran medida, de él. Debe tenerse presente que los derechos sociales tienen como objetivo principal superar las desigualdades materiales de las personas individuales y de los grupos que conforman, mejorar sus condiciones de vida y asegurar su participación en la vida política, económica, cultural y social (Mendonca, 1999).

En efecto, la Constitución consagra un extenso catálogo de derechos sociales, entre los que cuentan el derecho a la educación (artículo 73), a la salud (artículo 68), al trabajo (artículo 92), a la seguridad social (artículo 95), a la vivienda (artículo 100) y a la cultura (artículo 81), entre otros. Estos derechos, desde luego, requieren una decidida actuación estatal para su realización y, por lo tanto, carecen de entidad sin la decidida voluntad del Estado para concretar su materialización. Los datos socioeconómicos antes considerados, sin embargo, constituyen un indicador elocuente de la escasa operatividad del catálogo de derechos sociales y explican el descenso en la valoración social de la democracia como régimen deseable. La grave crisis que afecta a amplios sectores sociales es el resultado, entre otros aspectos, de la fragilidad institucional registrada en los últimos años del proceso democrático. Revertir esa situación exigirá la elaboración de políticas públicas destinadas a garantizar la operatividad de los derechos sociales y el incremento de los recursos económicos y financieros para ejecutar debidamente tales programas, en especial respecto de las personas, sectores y grupos menos favorecidos de la sociedad paraguaya.

### **5. La máquina y las personas**

Si se intentase redondear con ciertas conclusiones generales el ensayo presentado, habría que insistir nuevamente sobre la figura según la cual las constituciones son diseños de máquinas concebidas para producir gobernabilidad, concebida ésta como la aptitud de una organización política en su conjunto para responder satisfactoriamente a las demandas que la sociedad formula. La definición sugerida de “governabilidad” se vincula con el desarrollo de políticas que pretenden el perfeccionamiento de las instituciones democráticas de gobierno, de manera tal que, cuando se invoca la necesidad de asegurar la gobernabilidad, se exige una estrecha relación entre el ejercicio de la política y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Esto supone, obviamente, la necesidad de apuntalar un accionar colectivo que asegure estabilidad y fortaleza institucional al gobierno y mejore su funcionamiento y rendimiento. Se trata, en definitiva, de generar un contexto adecuado que permita ejecutar políticas de desarrollo humano (PNUD, 2003, p.147). Por ello, el desafío consiste en elaborar

el diseño institucional más adecuado para el desarrollo humano. Al fin y al cabo, la Ingeniería constitucional, como toda forma de Ingeniería, aspira a resolver problemas para el bienestar de la sociedad (Baca Urbina, 1999, p.1).

### **Bibliografía**

BACA URBINA, G. (1999) *Introducción a la Ingeniería*. McGraw-Hill. México.

BRÍTEZ, E. y MORÍNIGO, J. N. (1993) *Democracia Tráparente*. RP Ediciones. Paraguay.

BRÍTEZ, E. y otros (1996) *El ocaso de un jinete*. Diario ABC-Color. Asunción.

CAMACHO, E. (1999) *Sobre la necesidad de la reforma constitucional. Su oportunidad y necesidad*. En *Revista Jurídica*. Asunción.

CENTURIÓN, M. R. (11.08.03) *La estabilidad política en el Paraguay es un valor ausente*. En *Diario ABC-Color*. Asunción.

DI TELLA, T. y otros (2001) *Diccionario de Ciencias Políticas y Sociales*. Emecé. Buenos Aires.

ETKIN, J. (2000) *Política, gobierno y gerencia de las organizaciones*. Prentice Hall. Buenos Aires.

LEZCANO CLAUDE, L. (2001) *La reforma de la Constitución de 1992: algunos temas para la discusión*. En *Revista Jurídica*. Asunción.

MASI, F. (2001) *Desigualdad de los ingresos familiares en Paraguay: Algunas evidencias*. En Borda, D. y Masi, F. *Pobreza, desigualdad y política social en América Latina*. CADEP. Asunción.

MENDONCA, D. (1999) *Estado social de Derecho. Análisis y desarrollo de una fórmula constitucional*. Cidsep-Fundación Adenauer. Asunción.

MENDONCA, J. C. (1997) *El equilibrio de poder en la constitución de 1992*. En Camacho, E. y Lezcano Claude, L. *Comentario a la Constitución*. Tomo I. Corte Suprema de Justicia. Asunción.

MENDONCA, J.C. (2002) *Del sistema presidencial al sistema parlamentario*. En Camacho, E. y Lezcano Claude, L. *Comentario a la Constitución*, tomo II, Corte Suprema de Justicia, Asunción.

MORÍNIGO, J.N.; comp., (1999) *Marzo de 1999: huellas, olvido, urgencias*. Universidad Católica. Asunción.

ORTÍZ MENA, A. (2003) *Los indicadores económicos y el bienestar social*. En *Vanguardia-Dossier*, n° 4. América Latina.

OTTAVIANO, M. (2001) *La otra cara del Marzo paraguayo*. s/e. Asunción.

PANGRAZIO, M. (2003) *Anteproyecto de reforma de la Constitución Nacional*. s/e. Asunción.

PNUD, INSTITUT INTERNACIONAL DE GOVERNABILITAT (2002) *Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay*. IIG-PNUD. Barcelona

PNUD, INSTITUT INTERNACIONAL DE GOVERNABILITAT (2003) *Libro Blanco sobre la Reforma Institucional en Paraguay*. IIG – PNUD. Barcelona.

PNUD (2003) *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano – Paraguay 2003*. PNUD. Asunción.

SARTORI, G. (2000) *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica. México.

STIGLITZ, J. (2002) *La economía del sector público*. Bosch. Barcelona.

VALLÉS, J. y BOSCH, A. (1997) *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Ariel. Barcelona.

# **HACIA UN PARAGUAY GOBERNABLE: TRABAJANDO CON LOS ALIADOS DEL CAMBIO**

**Jesús Quintana**

**Jesús Quintana**, Nacido en Málaga (España), casado con dos hijos.

Se graduó como Ingeniero Forestal por la Universidad Politécnica de Madrid (España) en 1991. Durante el curso 2002-2003 cursó los estudios de Master of Science en Medio Ambiente y Desarrollo por la Universidad de Reading (Reino Unido). Actualmente, se encuentra finalizando la Licenciatura en Sociología por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España.

Durante los últimos 12 años, se especializó en Cooperación para el Desarrollo, en los sectores de gobernabilidad ambiental y uso sostenible de los recursos naturales. En ese período, trabajó en América Latina (Guatemala, Bolivia, Chile, República Dominicana), África (Mozambique,

Angola) y España, en puestos de dirección y gestión, tanto con ONG como con agencias internacionales.

Desde Diciembre de 2003, Jesús Quintana colabora con el Instituto de Derecho y Economía Ambiental de Paraguay (IDEA), como Director de los Proyectos de Reforma Ambiental Nacional y de Planificación Ecorregional del Bosque Atlántico.

## **Hacia un Paraguay gobernable: trabajando con los aliados del cambio**

Jesús Quintana

### **Introducción**

La gobernabilidad democrática como condición para el desarrollo humano es un tema de debate reciente. Buena parte de la discusión se ha centrado en el papel del crecimiento económico, la reforma de las instituciones y la profundización de libertades civiles en relación al desarrollo, pero poco se ha hablado de otros requisitos que favorecen la construcción de esta gobernabilidad, como el fomento de los cambios políticos y sociales necesarios, y la participación activa de los actores sociales en estas tareas.

Paraguay, una vez restaurada la democracia a principios de los noventa, enfrenta numerosos retos y desafíos para mantener su orden constitucional. Cómo contribuir a la mejora de su gobernabilidad, de forma que se garantice un desarrollo más equitativo, es el objeto de este ensayo, que está dividido en tres secciones: en la primera se discute el origen y las implicaciones de la llamada gobernabilidad democrática para el desarrollo humano, y su relación con el auge mundial de las democracias; la segunda parte debate los antecedentes y la situación actual de la gobernabilidad en Paraguay. La última sección presenta una serie de propuestas para construir y afianzar la gobernabilidad democrática en Paraguay, haciendo énfasis en la identificación y potenciación de los llamados “aliados del cambio”.

### **1. ¿De verdad importa la gobernabilidad?**

#### **1.1. El irresistible encanto de la democracia**

La convergencia mundial hacia la forma política de gobierno democrático es uno de los fenómenos más destacados de este cambio de milenio. Desde mediados del siglo pasado, el número de democracias ha aumentado sin cesar, sumando 121 países en 2000; ese mismo año, el 68 % de la población mundial vivía bajo gobiernos democráticos (PNUD, 2002). El avance de la democracia se aceleró en los últimos treinta años con el colapso de los gobiernos comunistas europeos y la caída de regímenes autoritarios en América Latina y África, de tal forma que “pareció tomar el carácter de una marea global casi irresistible que se movía de un triunfo hacia el siguiente”, según defiende apasionadamente Huntington en su obra *La tercera ola*<sup>1</sup> (1991 p.21, trad. pers.).

---

<sup>1</sup> La obra narra los tres principales etapas (“oleadas”) de democratización acaecidas a nivel mundial desde 1800, cuando surgen las primeras democracias en Europa y América, y que tuvo el siguiente momento álgido tras la II

Esta “*revolución democrática*” no ha estado, sin embargo, exenta de problemas y de riesgos; en Occidente, el proceso convivió en el tiempo con un período de crisis, iniciado a mediados de los setenta, y que se centró principalmente en las formas de administración estatal, la financiación pública y la participación ciudadana (Prats, 2001). Por otro lado, la aparición de la democracia en el mundo en desarrollo ha tenido resultados dispares en cuanto a su práctica y resultados, y muy a menudo se ha traducido simplemente en la celebración de elecciones multipartidarias. La ausencia de tradición democrática y de mecanismos de gestión adecuados, junto a la persistencia de ciertas lacras sociales, como altos niveles de pobreza o desigualdad, ha provocado que en numerosos casos los regímenes democráticos se hayan deteriorado, llegando incluso a revertirse en varios países.

Esta “*crisis de déficit democrático*” de las sociedades industriales, junto con las amenazas a las democracias jóvenes de los países en vías de desarrollo, ha llevado a la constatación de que es la *calidad* de la democracia, más que sus indicadores objetivos, lo que realmente importa. De esta manera, se ha hecho necesaria en las últimas décadas una revisión del papel del estado en la gestión pública, poniendo el acento en la necesidad de gobernar de forma efectiva, esto es, con legitimidad social, autoridad y eficiencia, evitando al tiempo el desinterés de los ciudadanos por las instituciones y las libertades. Para una corriente de pensamiento mayoritaria, el remedio a la crisis de la democracia requiere, entonces, poner en práctica lo que se ha dado en llamar el principio de *buen gobierno*, *buen gobierno* o *buen gobierno* (sin entrar en la discusión terminológica, en lo sucesivo seguiré la traducción que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, hace de *governance* como “*governability*”). La aparición del concepto de buena gobernabilidad implica no sólo una nueva percepción de la *res pública*, sino también de la interacción con los otros agentes sociales. Así pues, buena gobernabilidad, en su sentido más general, supone un cambio en la forma de gobernar, mejorando la gestión pública (hacia unos servicios públicos transparentes, responsables y eficientes), y creando un marco legal y político que permita la participación plural; al tiempo, hace referencia a nuevos fenómenos, como la aparición de redes complejas de actores sociales, con gran autonomía del Estado, la difuminación de la frontera público/privado, y la existencia del llamado *capital social*, como sugiere Rhodes (1997).

## 1.2. Democracia, gobernabilidad y desarrollo: El auge de nuevos paradigmas

En los países en vías de desarrollo, donde normalmente conviven injusticia social y crisis económica, los desafíos a los valores democráticos son de una naturaleza diferente, y el concepto de buena gobernabilidad adquiere otros significados, más relacionados con los problemas del desarrollo. Así, aunque la comunidad internacional ha apoyado su aplicación de manera creciente<sup>2</sup>, no hay, sin embargo, unanimidad sobre qué aspectos de la buena gobernabilidad son más relevantes, conviviendo distintas interpretaciones que enfatizan bien la necesidad de mayor participación social, bien la importancia del crecimiento económico y

---

Guerra Mundial, coincidiendo con los procesos de descolonización. La “*tercera ola*” comienza, para el autor, el 25 de Abril de 1975 con la llamada “*Revolución de los Claveles*” portuguesa.

<sup>2</sup> Entre 1997 y 2001, el porcentaje de ayuda oficial al desarrollo (AOD) que los países de la OCDE dedicaron a gobernabilidad creció desde un 3,2 hasta un 6,8 % (OECD, diversos años).

de la administración “*eficiente*” del estado. Defensor de esta último enfoque es, por ejemplo, el Banco Mundial (BM). Esta institución fue pionera en la introducción de la idea de gobernabilidad en el debate sobre pobreza y desarrollo: en un informe de 1989 sobre las crisis del continente africano, identificó como problema central la existencia y continuación de gobiernos no electos, proponiendo por vez primera como solución una mejor gobernabilidad, mediante reformas administrativas y legales que lleven a un estado eficaz, legítimo y con suficientes grados de libertad (Leftwich, 1993). Para el BM y otras instituciones comprometidas con el Consenso de Washington<sup>3</sup> de mediados de los ochenta, defensoras de la idea de que el crecimiento económico *per se* disminuye la pobreza (ver, por ejemplo, Dollar y Kraay, 2001), la buena gobernabilidad puede contribuir también a su erradicación: de hecho, estudios recientes del BM relacionan positivamente la mejora en la gobernabilidad con los buenos resultados de algunos indicadores de desarrollo (Kaufmann et al., 1999). No obstante, estas tesis han sido rechazadas por numerosos autores, como Gore (2000) o Khor (2001), que sostienen que la globalización y la liberación económica, dos de los requisitos que el BM propugna para crecer, están en realidad favoreciendo el incremento de la desigualdad a nivel mundial.

Ante la constatación de que esta visión de buena gobernabilidad, basada principalmente en las ideas de una gestión pública eficiente, la bondad del mercado y el ensanchamiento de libertades civiles, era insuficiente para erradicar la pobreza y alcanzar un desarrollo humano sostenible, otra perspectiva ha ido tomando fuerza a nivel internacional. Esta nueva óptica, defendida entre otros por el PNUD, habla de *gobernabilidad democrática para el desarrollo*, insistiendo en que junto a las reformas públicas, el aumento de la transparencia y el afianzamiento del estado de derecho, hay que buscar igualmente la equidad social, la participación ciudadana y el consenso con todos los actores (PNUD, 1997). Aunque este paradigma integrador reconoce que no existe relación automática entre gobierno democrático y desarrollo económico o equidad social (PNUD, 2002, p. 59 ss), insiste en que una democracia “*saludable*” (esto es, bien gobernada) contribuye a la estabilidad política y social, condición necesaria para un desarrollo más equitativo. A los ojos de los promotores de esta perspectiva política de rostro humano, como Amartya Sen (2000), las democracias no sólo expanden la libertad política y protegen mejor los derechos humanos, fines deseables en sí mismo, sino que ayudan a generar más oportunidades sociales y a potenciar las capacidades humanas, factores cruciales para lograr la justicia social.

### 1.3. Apoyando la gobernabilidad democrática de los países en desarrollo

Como se ha dicho, subsisten numerosos desafíos a los sistemas democráticos del mundo en desarrollo, principalmente la pobreza. El auge democrático de las últimas décadas no ha impedido que la pobreza mundial permanezca en niveles intolerables: según el BM, el porcentaje de población que vive con menos de un dólar diario apenas se redujo del 28 al 24 % en el período 1985-2000; casi 2000 millones de personas viven todavía en la indigencia (BM, s/f). Esta es, sin duda, la mayor amenaza para la estabilidad y paz mundiales. El creciente

---

<sup>3</sup> El llamado Consenso de Washington consistió en la promoción de políticas neoliberales para conseguir la estabilidad macroeconómica en países en desarrollo (incluyendo medidas estrictas como la reducción del gasto social, la liberalización del comercio y la desregulación de mercados)

énfasis en seguridad frente a libertad no puede sino socavar el apoyo al sistema democrático, especialmente en países en desarrollo, cuyas opiniones públicas no defienden el régimen de libertades con la misma firmeza que los ciudadanos occidentales.

En este contexto, ¿cómo consolidar y apoyar la gobernabilidad democrática de los países en desarrollo? ¿Cómo identificar las situaciones de mayor riesgo o amenaza a una democracia? Siguiendo a Leftwich (1993), es importante reconocer que existen algunas condiciones para que la gobernabilidad democrática surja y sobreviva. Primero, la legitimidad del estado es esencial, y debe ser aceptada por todos. En segundo lugar, un régimen democrático requiere lealtad por parte de todos los actores, ganen o pierdan las elecciones. Tercero, la sostenibilidad de un sistema democrático dependerá de la capacidad de consenso y compromiso de los distintos sectores: no será factible si algún grupo pretende que sus intereses prevalezcan automática o permanentemente. En cuarto lugar, la existencia de una sociedad civil variada y plural es una condición indispensable para su viabilidad. Quinto, la democracia no será factible si existen fuertes tensiones de carácter étnico, cultural o religioso. Finalmente, la existencia o persistencia de crisis económicas que profundicen la situación de intensa desigualdad económica y exclusión social es un factor que puede alimentar los cambios políticos violentos.

No siempre será posible, por tanto, el desarrollo de la gobernabilidad; muy a menudo, la prioridad consistirá en construir las instituciones básicas y favorecer las condiciones para que esta gobernabilidad sea posible. Sin embargo, con bastante frecuencia se ha pensado, ingenuamente, que la simple reforma administrativa del estado, junto con la aplicación de recetas de ajuste económico y la celebración de elecciones multipartidarias, eran suficientes para garantizar la viabilidad del estado. Existen numerosos ejemplos que demuestran que esto no es así: en el plano regional, Bolivia ha ofrecido estos días lecciones de lo que puede esperarse cuando la democracia liberal y la desregulación económica interactúan juntos, pero sin ponerse al servicio del desarrollo humano y la justicia social, los genuinos objetivos de la gobernabilidad democrática. En el caso de Paraguay, como se verá en la siguiente sección, no existen actualmente todas las condiciones para una gobernabilidad democrática plena; habrá que dedicar, en consecuencia, numerosos esfuerzos para su consecución.

## **2. El tránsito hacia un Paraguay democrático**

### **2.1. Una democracia en peligro**

La democracia en Paraguay no solo es joven; también es imperfecta, o para ser más precisos, de *"baja calidad"*. Numerosos informes de todo tipo reconocen esta situación, y alertan sobre el deterioro imparable que el régimen de libertades ha sufrido desde mediados de la década pasada, cuando se alcanzó el mayor nivel de disfrute de libertades civiles de toda su historia (Polity IV, 2002), en consonancia con la profundización de la crisis económica regional. Freedom House, una institución con sede en Estados Unidos y dedicada a la defensa de la democracia, considera, en su informe anual sobre libertad en el mundo, que Paraguay es sólo *"parcialmente libre"*, y le otorga una puntuación (4.3, en una escala que va de 1, *"totalmente libre"*, a 7, *"no libre"*) para la última década que sólo es igualada en la región sudamericana por Colombia (FH, 2003).

Este deterioro de la democracia en Paraguay es también patente en las mediciones realizadas por el Grupo de Gobernabilidad del Banco Mundial, que ha elaborado una serie de 6 índices compuestos<sup>4</sup> para evaluar la gobernabilidad de 199 países. Según el BM, Paraguay muestra un empeoramiento en todos los índices de gobernabilidad entre 1996 y 2002. Más aún, los valores de estos indicadores (salvo el de estabilidad política) fueron en el período 2000-2002 los más negativos de entre todos los países de Sudamérica (BM, 2003).

No solo el país tiene una democracia imperfecta, sino que parece estar en serio peligro: los ciudadanos paraguayos son los menos satisfechos con la democracia de toda América Latina. Según el Latinobarómetro, encuesta anual realizada por una empresa chilena, apenas un 7 % se manifestaba satisfecho con la democracia en 2002, la cifra más baja de todo el continente latinoamericano, cuya media de satisfacción estuvo ese año en el 32 por ciento. Este nivel ha ido descendiendo de forma imparable desde 1996. El nivel de apoyo a la democracia manifestado por la ciudadanía muestra una tendencia similar: si en 1996 cerca de dos tercios (59 %) de la población se declaraba a favor de la democracia como el mejor sistema, en 2002 esta cifra había descendido hasta el 41 por ciento (Corporación Latinobarómetro, s/f). Paraguay es el país de América Latina donde el apoyo al autoritarismo alcanza los valores más altos, 39 % en 2000, 13 puntos más que en 1996, y más del doble de la media latinoamericana (Lagos, 2001) (tabla 1).

**Tabla 1: Evolución de algunos indicadores socioeconómicos clave entre 1995 y 2000**

<b>Indicador</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>
Índice de Desarrollo Humano <sup>a</sup>	0,735	0,740
Variación PIB per capita real <sup>b</sup> (1990=100) (%)	101,1	93,3
Pobreza <sup>c</sup> (%)	30,0	33,8
Extrema pobreza <sup>c</sup> (%)	13,9	15,4
Desigualdad <sup>c</sup> (índice de Gini)	0,581	0,597
Índice Percepción Corrupción <sup>d</sup> (1=max. corrup.)	1,5*	1,6
Apoyo a la democracia <sup>e</sup> (%)	59**	48
Apoyo al autoritarismo <sup>e</sup> (%)	26**	39
Satisfacción con la democracia <sup>e</sup> (%)	22**	12

Fuentes: a, PNUD (2002); b, BM (2002); c, Lee (2001); d, TI (s/f); e, Latinobarómetro (v/a)

\* Datos de 1998; \*\* Datos de 1996

## **2.2. Raíces históricas de la ingobernabilidad de Paraguay**

La fragilidad de la democracia paraguaya tiene raíces históricas tanto como explicaciones coyunturales. El autoritarismo ha sido el régimen político predominante en Paraguay desde su independencia de España, en 1811. Con excepción de algunos breves gobiernos de carácter constitucionalista después de la Guerra de la Triple Alianza y durante el primer tercio de siglo,

<sup>4</sup> Estos índices compuestos son los siguientes: Voz y responsabilidad; estabilidad política; eficacia del gobierno; calidad de la regulación estatal; estado de derecho y control de la corrupción

Paraguay ha vivido bajo largas dictaduras, numerosos períodos de autoritarismo o desgobierno, y bajo la amenaza permanente de las asonadas militares. En suma, antes de las elecciones municipales de 1991, Paraguay apenas conoció la democracia; por otro lado, el aislamiento impuesto tanto por la geografía como por la política, retrasó la modernización social, que fue tardía y dirigida por el Estado autoritario (Flecha et al; 1998).

La dictadura del General Stroessner (1954-1989) tuvo efectos especialmente graves para la futura gobernabilidad del país. Entre otras herencias, los 35 años de dictadura han dejado una cultura de clientelismo político y corrupción; la rutina de intromisión de las Fuerzas Armadas en la política; la desarticulación de la sociedad civil, y hábitos antidemocráticos en la ciudadanía (Barreda y Costafreda, 2002).

En suma, podría considerarse que el régimen político paraguayo está todavía en transición: transición hacia la legitimidad social, hacia la interiorización de la cultura democrática y hacia la estabilidad política. Este proceso de transformación sociopolítico, que parecía promisorio a principios de la década pasada, comenzó a truncarse como consecuencia tanto de la situación socioeconómica, como por la persistencia de problemas estructurales y sociales. Las turbulencias sufridas entre 1996 y 1999, más la nefasta experiencia del reciente gobierno de González Macchi (1999-2003), no han hecho sino ahondar la crisis de la gobernabilidad democrática de Paraguay.

### 2.3. Retos para la gobernabilidad democrática en Paraguay

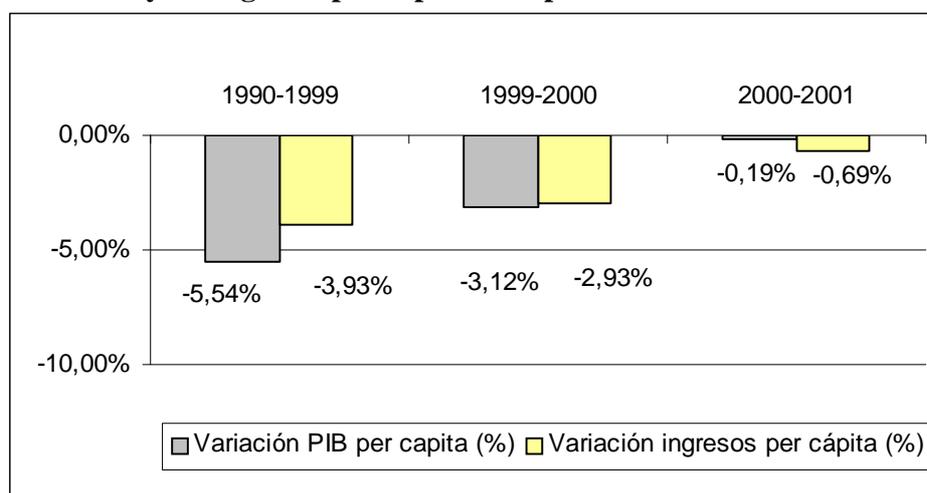
Paraguay enfrenta duros desafíos, que pueden acabar con la gobernabilidad, democrática o no, del país. El reto principal son los altos índices de **pobreza y desigualdad**. La pobreza afecta al menos al 48,8 % de la población paraguaya, especialmente en el medio rural, según los datos de la última Encuesta Permanente de Hogares (Diario ABC, 31-8-03), y muestra un crecimiento imparable desde principio de los noventa, con un aumento superior a los 7 puntos porcentuales en esa década (CEPAL, 2002). Este elevado nivel de pobreza está íntimamente relacionado con la desigualdad económica, y especialmente con la de acceso a la tierra, como argumenta Borda (1998). La desigualdad de ingresos es la mayor de América Latina (PNUD, 2003; Masi, 2000); además, Paraguay tiene uno de las peores distribuciones de tierra de la región: en 1991, 3,240 propietarios (1 % del total) poseían el 77 % de todas las tierras agrícolas, mientras que los pequeños propietarios (20 hectáreas o menos), que significan el 81 por ciento de todas las propiedades, controlaban únicamente el 6 % del total de la tierra (Nagel, 1999). Alrededor del 38 % de los agricultores arriendan u ocupan propiedades de otros (MAG, 1993), y más de 100,000 familias, aproximadamente el 45 % de la población rural del país, no tiene acceso a la tierra (Morley, 2001).

Inevitablemente, estos elevados niveles de pobreza y desigualdad alimentan los conflictos sociales, un gran factor de inestabilidad para la gobernabilidad del país. Una de las principales fuentes de conflictividad son las invasiones de tierras, que han resultado frecuentemente en violencia física y numerosas muertes (Fogel, 2001; Nagel, 1999).

La **crisis económica** que afecta a la región desde mediados de la década de los noventa se ha sentido especialmente en Paraguay: el PIB creció negativamente entre 1990 y 2001 (-8,86 %),

acentuándose este decrecimiento en los dos últimos años, con resultados adversos sobre los precios, la renta, el desempleo y la pobreza (CEPAL, 2002) (ver gráfico 1).

**Gráfico 1: Variación del PIB per cápita y los ingresos per cápita en el período 1990-2001a**



(<sup>a</sup> En dólares de 1995). Fuente: CEPAL, 2002

La **corrupción** es otro flagelo permanente para la gobernabilidad del país, sin que muestre síntomas de mejoría. El Índice de Percepción de la Corrupción, elaborado por Transparency International (TI), apenas varió entre 1998 y 2003, situando a Paraguay como uno de los países más corruptos del mundo (TI, s/f) (ver tabla 1).

La **falta de reformas administrativas e institucionales** puede estar ahondando la crisis política. Paraguay, contrariamente a otros países en la región que experimentaron intensas reformas económicas y administrativas durante los noventa, apenas ha llevado a cabo pequeñas transformaciones en el sector público, a pesar de la manifiesta ineficiencia, politización y corrupción que caracteriza la administración estatal. Descentralización, privatización de compañías públicas y reforma del funcionariado, por citar algunos de los procesos en marcha, avanzan a un ritmo muy lento, y con frecuentes retrocesos (Nickson y Lambert, 2002). Para estos autores, la falta de reformas puede estar motivada por la oposición de algunos sectores de las clases política y económica, que usan el gobierno “*como un mecanismo para la apropiación privada de los recursos públicos*” (2002 p. 167, trad. pers.). De acuerdo con Nickson y Lambert, el estado, rehén de intereses particulares, ha visto como los recursos públicos han ido pasando al sector privado sin ningún control en las décadas pasadas. En este sentido, se puede decir que Paraguay se ha convertido en un “*estado privatizado*”.

Finalmente, la **debilidad de la sociedad civil**, crucial para la defensa de las libertades, es un factor que juega en contra de la gobernabilidad. La llegada de la democracia en 1989 favoreció la aparición de muchas organizaciones civiles, pero la sociedad civil paraguaya es todavía frágil y relativamente inefectiva, tras cuatro décadas de despotismo (Ocampos et al., 1998). Los medios de comunicación son considerados “*parcialmente libres*” (FH, 2003), aunque no

cabe duda del compromiso de muchos periodistas con la libertad. Pese a que el 90 % de la población tiene actualmente acceso a algún medio informativo, dos tercios del país no leen periódicos (DGEEC, 2003). Pero también hay señales positivas: el porcentaje de población asociada, por ejemplo, creció en los dos últimos años desde el 14 % hasta el 27 % (Galeano, 2003). Lamentablemente, este incremento del asociacionismo, clave para desarrollar el capital social y fortalecer la sociedad civil, convive con los niveles más bajos de confianza interpersonal de América Latina (6 % en 2002, frente a una media regional del 18 %) (Corporación Latinobarómetro, 2002).

A pesar del cuadro negativo, la aparición de nuevas oportunidades, como los primeros síntomas de superación de la crisis económica regional, la asunción de gobiernos firmemente comprometidos con la democracia en Brasil y Argentina, el refuerzo previsto del Mercosur, o las promesas de apoyo internacional a Paraguay, permiten pensar que la democracia no naufragará si se toman decididamente algunas medidas y se concreta un cambio social, como se argumenta en la siguiente sección.

### 3. ¿Qué hacer? Construyendo la gobernabilidad democrática en Paraguay

La buena gobernabilidad demanda, como se ha visto, no sólo un régimen democrático al estilo liberal, que incluya un parlamento multipartidario y una administración eficiente, sino también la existencia de auténticas libertades civiles; mas aún, la gobernabilidad democrática requiere, entre otras condiciones, del desarrollo de las capacidades básicas de los ciudadanos, y muy especialmente, de la participación efectiva y la interrelación proactiva de todos los actores sociales (administración pública, sector privado y sociedad civil).

Aunque son muchos los factores que entran en juego, algunos de los cuales están fuera del alcance del gobierno o la sociedad civil (como los efectos de la globalización económica o la crisis de la seguridad mundial), la construcción de la gobernabilidad democrática en Paraguay debería articularse en torno a tres ejes principales: lucha contra la pobreza y la desigualdad; reforma y moralización del estado, e identificación y fortalecimiento de los aliados del cambio.

a) El primer pilar, la **lucha contra la pobreza y la desigualdad**, constituye sin duda la prioridad básica del gobierno y la sociedad paraguayas; es imposible conservar la estabilidad política, democrática o no, en una situación de pobreza creciente y con unos niveles inadmisibles de desigualdad económica y social, como se ha visto. Es necesaria, por tanto, una acción concertada de todos los actores sociales, basada en el diálogo y el consenso, para aplicar una estrategia de lucha contra la pobreza, que ponga énfasis no sólo en el crecimiento económico, sino también en la redistribución y la justicia social. Esta estrategia debería ser liderada y asumida por el gobierno, para convertirlo en la prioridad de la gestión que ahora comienza.

La **cuestión de la tierra**, su distribución y posesión, es capital para garantizar la gobernabilidad de Paraguay, especialmente si se tiene en cuenta que la mayor parte de la pobreza es rural. La violencia y exclusión social generadas por la falta de acceso a la tierra amenazan la paz social necesaria para la profundización democrática. Las acciones no

deberían limitarse exclusivamente al reparto de nuevas tierras; es preciso asimismo solucionar los fallos institucionales y de políticas. Por ejemplo, los registros de tierras y catastros son altamente ineficientes, y los procedimientos para adquisición de nuevas tierras (expropiación o compra) caros y burocráticos en exceso. Como un informe preparado para el Ministerio de Agricultura y Ganadería reconoce, *“paradójicamente, (...) el rígido sistema elaborado con el designio de proteger la propiedad privada de la tierra, no hace más que volver ese derecho extremadamente vulnerable, ya que el camino de la ocupación lisa y llana parece más sencillo que cualquiera de los procedimientos legales vigentes”* (MAG, 1997 p. 46).

La **mejora de las capacidades básicas** es otra de las líneas críticas para mejorar el desarrollo humano. Para ello es necesario mejorar la inversión social, especialmente en salud, educación y saneamiento, donde algunos indicadores son todavía preocupantes. Aunque el gasto social llegó a triplicarse durante la década de los noventa, pasando desde un 3 hasta un 7 % del PIB entre 1990 y 2000 (bajando en 2001 al 5 %), el gasto per capita sigue estando lejos de la media latinoamericana, tanto en valor monetario como expresado en porcentaje del PIB (BM, 2002). Este aumento del gasto social debe ir enfocado, además, al cumplimiento de las Metas del Milenio asumidas por Paraguay en la Cumbre de Naciones Unidas de septiembre del 2000.

b) **La reforma y moralización del Estado** es el segundo eje prioritario de trabajo. La buena gobernabilidad requiere de instituciones eficientes, honestas y cercanas al ciudadano. La reforma del aparato estatal es prioritaria, ya que es percibido por el ciudadano como centralista, ineficiente, corrupto y clientelista, además de caro: aunque el sector público paraguayo tiene un tamaño relativamente pequeño (el aporte del gobierno central representó una media del 15 % del PIB en la década pasada), el número de empleados públicos ha crecido en un 50 % durante los noventa (representando un 8,1 % de la fuerza laboral el año pasado; DGEEC, 2003). La reforma del sistema judicial es una de las más urgentes, aunque otras acciones, como la despolitización, profesionalización y racionalización de la función pública, son igualmente importantes para conseguir que el estado sea más responsable, transparente y sobre todo, más democrático.

La **descentralización** es otra de las asignaturas pendientes: Paraguay es todavía uno de los estados más centralistas de América Latina (Nickson y Lambert, 2002). Se considera que la descentralización administrativa no sólo puede mejorar la eficiencia de los servicios públicos, al estar más cerca de los ciudadanos, sino que también contribuye al empoderamiento de la ciudadanía local y al refuerzo de la democracia (Blair, 2000; Francis y James, 2003). A pesar de ello, la falta de voluntad política y la persistencia de una cultura centralista, tal y como sugieren Gascó y Navarro (2002), han frenado el proceso de descentralización en Paraguay. Desgraciadamente, el nuevo gobierno que asumió en agosto no parece tener interés en la profundización del proceso, según se desprende del reciente veto a la ley de municipalización de los servicios de agua y saneamiento.

Finalmente, la **lucha contra la corrupción** es apremiante, ya que tiene un claro efecto deslegitimador de la democracia, además de incrementar la ineficiencia gubernamental, aumentar los costes y distraer gastos que de otra forma podrían ser destinados a gastos sociales. Según Martini y Yore (1998), la corrupción en Paraguay tiene un carácter *“estructural”*, debido a las deficiencias del control público, la alta tasa de impunidad resultado

de la debilidad y falta de independencia del sistema judicial para procesar a los culpables, y la permisividad y falta de conciencia sociales; para estos autores, su superación sólo será posible si se unen tanto una reforma del Estado como un cambio cultural de la ciudadanía.

c) Este cambio, cultural y social, es el objeto del tercer puntal propuesto para afianzar la gobernabilidad democrática del Paraguay: la **identificación y fortalecimiento de los “aliados del cambio”**, aquellas organizaciones e individuos que ayudarán a transformar la sociedad, tarea que no puede ser dejado en manos de algunos, pocos, grupos de élite.

La participación e interrelación de los distintos actores de la sociedad (administración pública, sector privado y sociedad civil), y, más concretamente, el involucramiento de organizaciones voluntarias en la esfera de lo público, es un tema de debate democrático contemporáneo. Mientras que el rol y la naturaleza de la sociedad civil en las democracias modernas se ha discutido extensamente, hay una comprensión mucho menor acerca de las potencialidades y el involucramiento de la sociedad civil, aparte de las ONGs, en la profundización democrática en los países en desarrollo.

Tradicionalmente se ha considerado a la sociedad civil como el dominio que media entre el estado y el mercado, o, para usar una definición, *“la auto-organización independiente de la sociedad, cuyas partes constituyentes se envuelven voluntariamente en la actividad pública para proseguir intereses individuales, grupales o nacionales dentro del contexto de una relación estado-sociedad legalmente definida”* (Weigle y Butterfield, 1992; trad. pers.). Pero esta concepción clásica, que incluye instituciones tales como sindicatos, asociaciones gremiales, medios de comunicación o hermandades religiosas, se está viendo desafiada por el auge de nuevas prácticas y la percepción de una complejidad creciente en las relaciones entre sociedad y estado. Hirst (2000), por ejemplo, observa la proliferación de foros deliberativos, redes y asociaciones que, incluyendo un rango diverso de actores y estilos, están cambiando la cara conocida de la sociedad civil. Desde otro punto de vista, Putnam, en uno de sus influyentes ensayos sobre sociedad civil y democracia (1995), argumenta que la actividad asociativa crea capital social (esto es, *“redes, normas y confianza social que facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo”*, p. 292), lo que a su vez refuerza la democracia y la buena gobernabilidad. Esta opinión de Putnam ha sido enriquecida posteriormente por Booth y Richard (1998), quienes piensan que el activismo de la sociedad civil crea también *capital político*, otra variable crítica para la gobernabilidad democrática. Para estos autores, la sociedad civil influye en la actuación gubernamental, pero el contexto determina a su vez la calidad y actividad de las instituciones civiles.

Así, en esta nueva ecuación estado-sociedad civil que surge, la gobernabilidad democrática puede ser al mismo tiempo el prerrequisito y el resultado de una sociedad civil rica en los capitales social y político, pero la existencia de una sociedad civil vigorosa puede estar condicionada (o incluso limitada) por las características del sistema político. Esta influencia recíproca es un proceso dinámico y complejo, donde las interacciones y efectos varían con el tiempo. Por lo tanto, se puede concluir que tanto la gobernabilidad democrática como una sociedad civil activa son cruciales para el bienestar y justicia sociales de cualquier país, o lo que es lo mismo, para su desarrollo humano. Pero, a la hora de llevar a cabo acciones que lleven a la profundización democrática, ¿qué lado de la ecuación sociedad civil-sistema

político habría que apoyar? Ambos, seguramente, ya que se refuerzan mutuamente: las reformas políticas fomentarán el cambio social, y viceversa. Sin embargo, las estrategias serán diferentes en cada caso. La promoción del cambio político y de las mejoras en la gobernabilidad debería ser discutida abiertamente y contar con amplio apoyo de todos los sectores de la sociedad.

Por otro lado, el apoyo a la sociedad civil requiere un enfoque diferente, teniendo en cuenta la gran variedad de actores, y el hecho de que no todas las instituciones están igualmente interesadas en el cambio social. Como Duncan (et al. 2002) proponen en un documento reciente, es importante identificar quiénes son los “líderes del cambio”, es decir, aquellas personas e instituciones que pueden jugar un papel catalizador en la renovación social y política, para así contribuir a crear una coalición amplia que incluya a todos los agentes pro-transformación social. En esta posible alianza habría que incluir tanto a funcionarios reformistas, como a los agentes internos (sindicatos, movimientos sociales) y externos (agencias y ONG internacionales) dispuestos a trabajar juntamente hacia el impulso de la democracia y la consecución de objetivos sostenibles de desarrollo humano.

Sin embargo, mientras que la identificación y empoderamiento de socios pro-cambio puede ser vital para vencer algunas resistencias a corto plazo en muchas naciones desfavorecidas, la participación de los ciudadanos en la discusión e implementación de las reformas será crucial en el largo plazo. La alianza con los grupos reformistas locales será importante para acelerar el cambio en una primera etapa, pero la transformación social sólo se logrará mediante la participación de la gente de a pie. En la óptica de Duncan et al., *“hay muchos obstáculos que vencer (...) La falta de demanda real de cambio por parte de los ciudadanos en general, y de mujeres y pobres en particular, emerge recurrentemente como el escollo más importante para las reformas”* (2002 p. 6; trad. pers.). O, como Robert Chambers, activo defensor de la participación social en los procesos de desarrollo, reivindica, *“si todo un sistema debe cambiar y transformarse, será gracias a la suma e interacción de innumerables acciones personales y cambios en el tipo de gente que somos”* (1997, p. 232; trad. pers.).

## Conclusiones

Aunque las relaciones entre buena gobernabilidad y desarrollo humano no son directas ni inequívocas, la ampliación de la democracia, fomentando la creación de capital social, afianzando la participación social, mejorando la responsabilidad y transparencia públicas, y permitiendo las discusiones abiertas y el flujo libre de información, crea el entorno adecuado para la implementación sostenible de políticas sociales e instrumentos públicos que puedan combatir eficazmente la pobreza y la desigualdad, los peores enemigos de la libertad, creando un ciclo dinámico y virtuoso que se refuerza a sí mismo.

En Paraguay, que enfrenta numerosas amenazas a su régimen de libertades todavía en transición, es necesaria una acción decidida a favor del afianzamiento de la gobernabilidad democrática, mediante la lucha contra la pobreza, la devolución de la ética a la política, y el apoyo a los sectores sociales más proclives al cambio cívico. El proceso de transformación democrático que lleve a un mejor desarrollo humano será difícil, y para ello hará falta contar con todas las fuerzas posibles; especialmente importante será la aceptación y participación

activa de los más desfavorecidos. Sólo así será posible el tránsito hacia una sociedad más libre y equitativa.

### **Bibliografía**

BANCO MUNDIAL (2002) *Paraguay: Attacking poverty*. Report No. 22703-PA. *Poverty Reduction and Economic Management Sector. Latin America and the Caribbean Region*. The World Bank. Washington.

BANCO MUNDIAL (2003) *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002*. Disponible en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2002> [Octubre 2003].

BANCO MUNDIAL (s/f) *Poverty Net*. Datos extraídos de *Global Economic Prospects 2000*. Disponible en <http://www.worldbank.org/poverty/data/trends/income.htm#table1> [Octubre 2003].

BARREDA, M. y COSTAFREDA, A. (2002) *La transición democrática y el sistema político institucional*. En PNUD-IIG *Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay*. IIG. Barcelona.

BLAIR, H. (2003) *Participation and accountability at the periphery: Democratic local governance in six countries*. En *Revista World Development*, n° 28. Oxford.

BOOTH, J. A., RICHARD, P. B. (1998) *Civil society, political capital and democratization in Central America*. En *The Journal of Politics*, n° 60. Austin.

BORDA, D. (1998) *Pobreza*. En Caballero J. y Céspedes R.; ed., *Realidad social del Paraguay*. CEADUC-Adenauer Stiftung-CIDSEP. Asunción.

CEPAL (2002) *Panorama social de América Latina 2001-2002*. CEPAL. Santiago de Chile.

CORPORACIÓN LATINBARÓMETRO (varios años) *Encuesta Latinobarómetro*. Disponible en <http://www.latinobarometro.org> [Octubre 2003]

CHAMBERS, R. (1997) *Whose reality counts? Putting the first last*. ITDG. Londres.

DIARIO ABC Color (31.08.2003) *Alarmante índice sobre la pobreza de la población paraguaya*. Asunción.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (2003) *Principales resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 2002*. DGEEC. Asunción.

DOLLAR, D. y KRAAY, A. (2001) *Trade, growth and poverty*. Development Research Group, The World Bank. Disponible en <http://www.worldbank.org/research/growth/Trade5.htm> [Octubre 2003].

DUNCAN, A. y otros (2002) *Bangladesh: Supporting the drivers of pro-poor change*. Documento resumen preparado para el Department for International Development (DFID) del Reino Unido (inédito).

FREEDOM HOUSE: *Freedom in the World Country Ratings 1972-3 to 2001-2*. Disponible en <http://www.freedomhouse.org/ratings/index.htm> [Octubre 2003].

FLECHA, V. J., MARTINI, C. y SILVERO, J. (1998) *El contexto. Autoritarismo y transición*. En Caballero J. y Céspedes R.; ed., *Realidad social del Paraguay*. Biblioteca Paraguaya de Antropología. V. 29. CEADUC-Adenauer Stiftung-CIDSEP. Asunción.

FOGEL, R. (2001) *La estructura y la coyuntura en las luchas del movimiento campesino paraguayo*. En Giarraca N.; ed., *Una nueva ruralidad en América Latina*. Colección Grupos de Trabajo de CLACSO. Buenos Aires.

FRANCIS, P. y JAMES, R. (2003) *Balancing rural poverty reduction and citizen participation: The contradictions of Uganda's Decentralization Program*. En *World Development*, n° 31. Oxford.

GALEANO, L. (2003) *Capital social y participación ciudadana*. Trabajo presentado al Seminario Internacional "Movilizando el capital social del Paraguay y América Latina". Oct., 2003. Asunción.

GASCÓ, M. y NAVARRO, M. (2002) *Descentralización y gobierno local*. En IIG-PNUD; ed., *Diagnóstico institucional de la República del Paraguay*. IIG-PNUD. Barcelona.

GORE, C. (2000) *The rise and fall of the Washington Consensus as a paradigm for developing countries*. En *World Development*, n° 28. Oxford.

HIRST, P. (2000) *Democracy and governance*. En Pierre J.; ed., *Debating governance: Authority, steering and democracy*. Oxford University Press. Oxford.

HUNTINGTON, S. P. (1991) *The third wave: Democratization in the late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press. USA.

KAUFMANN, D; KRAAY, A. y ZOIDO-LOBATON, P. (1999) *Governance Matters, Policy Research Working Paper 2196*. World Bank. Washington DC.

KHOR, M. (2001) *Rethinking globalization*. Zed Books. Londres.

LAGOS, M. (2001) *Between stability and crisis in Latin America: How people view democracy*. En *Journal of Democracy*, n° 12. Abingdon.

LEE, H. (2001) *A profile of poverty in Paraguay*. En *Economía y Sociedad*, n° 5. Asunción.

LEFTWICH, A. (1993) *Governance, democracy and development in the Third World*. En *Third World Quarterly*, n° 14. Londres.

MARTINI, C. y YORE, M. (1998) *La corrupción como mecanismo de reproducción del sistema político paraguayo. Apuntes para una radiografía de la impunidad*. CIDSEP. Asunción.

MASI, F. (2000) *Desigualdad de los ingresos familiares en Paraguay*. En *Economía y Sociedad*, n° 2. Asunción.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (1993) *Censo Agropecuario Nacional 1991*. DCEA-MAG. Asunción. Citado en Sánchez, B. (1997) *Políticas agrarias y desarrollo. Paraguay: 1954-1994*. Amambay Editores. Asunción.

MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (1997) *Construyendo el futuro agrario del Paraguay. Estrategia para el desarrollo humano agro-rural*. MAG-BM-PNUD. Asunción.

MORLEY, S. A. (2001) *Rural Poverty in Paraguay*. Background paper prepared for the World Poverty Assessment for Paraguay. International Food Policy Research Institute. Washington.

NAGEL, B. Y. (1999) *Unleashing the fury: The cultural discourse of rural violence and land rights in Paraguay*. En *Comparative Studies in Society and Culture*, n° 41, Cambridge.

NICKSON, A. y LAMBERT, P. (2002) *State reform and the 'privatised state' in Paraguay*. En *Public Administration and Development*, n° 22. Chichester.

OCAMPOS, G. y otros (1998) *Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay*. Informe de consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo. Asunción.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (varios años) *Development Co-operation Report*. OECD. París.

PNUD (1997) *Governance for sustainable human development. A UNDP policy document*. Disponible en: <http://magnet.undp.org/policy/> [Octubre 2003].

PNUD (2002): *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.

PNUD (2003) *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano – Paraguay 2003*. PNUD. Asunción.

POLITY IV (2002) *Political regime characteristics and transitions, 1800–2000*. Disponible en: <http://www.bsos.umd.edu/cidcm/inscr/polity/index.htm> [Octubre 2003].

PRATS, J. (2001) *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano*. Marco conceptual y analítico. En *Instituciones y Desarrollo*, n° 10. Barcelona.

PUTNAM, R. (1996) *Bowling alone: America's declining social capital*. En Diamond, L. and Platter, M.; eds., *The global resurgence of democracy*. Johns Hopkins University Press. Baltimore.

RHODES, R. A. W. (1997) *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press. Buckingham.

SEN, A. (2000) *Development as freedom*. Oxford University Press. Oxford.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (varios años): *Corruption Perceptions Index*. Disponible en <http://www.transparency.org> [Octubre 2003].

WEIGLE, M.A. Y BUTTERFIELD, J. (1992) *Civil society in reforming communist regimes: The logic of emergence*. En *Comparative Politics*, n° 25. Citado en Randall, V. and Theobald, R. (1998) *Political change and underdevelopment. A critical introduction to the Third World politics*. 2ª. Mac Millan Press. Londres.

# **IMPLICANCIAS DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL PARAGUAY**

**María Liz Palacios**

**María Liz Palacios**, Paraguaya. Economista, con especialización en gestión de proyectos. Egresada de la Universidad Nacional de Asunción.

Ejerce el periodismo desde hace cuatro años, primero en el diario Última Hora, en el área cultural y en la económica, actualmente forma parte de la Agencia de Noticias Jaku'êke Paraguay. Colabora en la redacción y edición de las revistas Jaku'êke Juventud y Mujer desde diciembre de 2003.

Su experiencia laboral anterior se halla en el sector público -área administrativa y de cooperación internacional del Ministerio de Educación y Cultura- y en la Representación de la UNESCO en Paraguay, donde tuvo a su cargo la administración.

## Implicancias de la gobernabilidad democrática en el Paraguay

María Liz Palacios

*“Los pueblos y los países del Tercer Mundo pertenecen a circunstancias y realidades particulares, por esta razón exigen enfoques y soluciones específicas, que tengan origen en su propia realidad” (Yasser Arafat, 1998).*

### 1. Gobernabilidad en democracia

Treinta años atrás, cuando aún se formulaban los lineamientos finales del siglo XX, la gobernabilidad democrática era un término emergente en la política gubernamental de países desarrollados. Desde su aparición, sin embargo, ha marcado los pasos del desarrollo democrático, describiendo la capacidad y el desempeño de los gobiernos en todo el mundo.

El origen de la utilización reciente del término gobernabilidad, según Daniel Filmus (1996), está íntimamente vinculado a su inclusión como problema a abordar por la Comisión Trilateral durante la década de los años 70. *“Esta inclusión es el resultado de la constatación de un incremento en la insatisfacción y desconfianza que provoca el funcionamiento de las instituciones democráticas en los países desarrollados”.*

Y es que, inicialmente, la gobernabilidad era entendida como termómetro de inestabilidad social al interior de los gobiernos democráticos. Hacia 1975,

*“la tesis más importante era que en Europa Occidental, en Japón y en Estados Unidos, los problemas de gobernabilidad procedían de la brecha creciente entre, por un lado, unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y, por otro, unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva” (Prats, 2001).*

Actualmente [...] *“los problemas de gobernabilidad se visualizan principalmente como deficiencias del propio Estado y del sistema político. Por otra parte, la preocupación por el uso eficiente y transparente de la asistencia financiera internacional lleva a incorporar a la idea de gobernabilidad los conceptos de ‘rendición de cuentas’ o responsabilidad (accountability), predictibilidad, honestidad, etc.” (Filmus, 1996).*

La democracia fue proyectándose en diferentes culturas y contextos históricos, como orden social y como sistema, incorporando la voz del pueblo como factor fundamental que faculta a sus autoridades y se adhiere a proyectos de desarrollo. Con ella, se hizo imperativa la necesidad de hallar políticas públicas que promovieran la participación activa de los ciudadanos y posibilitaran al mismo tiempo la estabilidad de los gobiernos, ya que la ausencia de aquellas generaría situaciones inevitables de ingobernabilidad.

*“La expansión democrática de la participación y el involucramiento político han creado una sobrecarga en el gobierno y una expansión desequilibrada de las actividades gubernamentales, exacerbando las tendencias inflacionarias en la economía” (Crozier et. al, 1975, p.161).<sup>1</sup> “La democracia según este razonamiento, cuando se profundiza, alimenta ofertas y demandas, vuelve ingobernable a la sociedad. La pérdida de confianza entre los electores y sus partidos, entre la ciudadanía y las políticas estatales [...] produce estados de ingobernabilidad. Y como este tipo de sociedades no limita la participación popular, el resultado es una desconfianza hacia la democracia misma [...]” (Torres Rivas, 1993, p.92)<sup>2</sup>.*

Así se infiere que la gobernabilidad es una consecuencia de la efectividad del sistema democrático,

*“[...] por lo tanto, no es solo el producto de la capacidad de un gobierno para ser obedecido por sus propios atributos (transparencia, eficacia, accountability), sino de la capacidad de todos los actores políticos estratégicos para moverse dentro de determinadas reglas de juego en una especie de concertación, sin amenazas constantes de ruptura que siembren la incertidumbre en el conjunto de la sociedad...” (Rojas Bolaños, 1995)<sup>3</sup>.*

Ese equilibrio sistémico se refleja en la gobernabilidad democrática, su origen es espontáneo en un marco de integración social y regulación política.

Para avanzar en el desarrollo de la conceptualización del término fue necesario distinguirlo de gobernanza y gobernación. El profesor Jan Kooiman definía la gobernabilidad como

*“la cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Esta cualidad depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades de gobernación. Este concepto de gobernabilidad no contempla las necesidades como algo perteneciente a la sociedad y las capacidades como algo perteneciente al gobierno. En las sociedades interdependientes contemporáneas las necesidades y capacidades deben verse también como interdependientes y por tanto a la vez como políticas y sociales, públicas y privadas, referentes al estado y a la sociedad. La capacidad de gobernar de un sistema está claramente conectada a sus procesos de “governance” y de gobernación”.*

Kooiman sostiene que *“sin un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades no puede existir gobernabilidad. Pero este ajuste depende de las estructuras de “governance” y de los actores de gobernación (“governing actors”). Las necesidades y las capacidades se construyen socialmente y el resultado final depende de la estructura institucional o fábrica social y de los actores” (Prats, J., 1996).<sup>4</sup>*

---

<sup>1</sup> Citado por Prats (2001)

<sup>2</sup> Citado por Filmus (1996)

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Citado por Prats (2001)

Así, gobernabilidad y democracia, lejos de ser términos disyuntivos, se han hecho conjuntivos en relación a la praxis. La democracia cimentada en la libertad y la justicia, promueve objetivos sociales que requieren la participación de la ciudadanía.

Es por ello que la ausencia de garantías en estas bases genera un efecto inverso en la construcción de la democracia, simplemente porque va en detrimento de los derechos individuales y colectivos. La instauración de un sistema de gobierno democrático, debe darse en un marco legítimo, sin el cual es imposible establecer los parámetros que determinan su desarrollo y evitar aquellos que no contribuyen a sostenerlo.

A partir de lo anterior, reafirmamos que la democracia no puede darse sin la participación ciudadana, siendo este un valor clave. Rafael del Aguila Tejerina, lo reconoce y, en un artículo titulado *“La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad”* (1996), afirma que allí donde hayan de tomarse decisiones que afecten a la colectividad, la participación ciudadana se convierte en el mejor método (o el más legítimo para hacerlo). *“Y no es únicamente que la participación garantice el autogobierno colectivo y, por ende, aumente la gobernabilidad. Además, produce efectos políticos beneficiosos ligados a la idea de autodesarrollo de los individuos”*.

¿Puede establecerse una vinculación interactiva entre democracia, gobernabilidad y desarrollo? Por una parte, la gobernabilidad es considerada una consecuencia en tanto las funciones gubernamentales son impulsadas por los diversos actores de la sociedad como resultado de objetivos de concertación. No obstante, es posible diseñar su dimensión causal, si consideramos que sin ella no es posible establecer una sistematización de las acciones que lleven a la ejecución cabal de las políticas públicas y fortalezcan la institucionalidad de los entes estatales. La gobernabilidad democrática será definida entonces como la capacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática. Al mismo tiempo la gobernabilidad es un continuo. En otras palabras: existen distintos grados de gobernabilidad (Altman y Castiglioni, 2002). Un grado menor de gobernabilidad se relaciona a mayor inestabilidad y menores posibilidades de desarrollo. No se puede hablar de una ecuación compensadora, sino de una igualdad que se define por el equilibrio de cada una de sus partes y de sus variables en relación a las otras como conjunto.

La inestabilidad socioeconómica o política implica disenso y estancamiento, ya que no se puede avanzar en la ejecución, mucho menos en el diseño, de programas sociales; en consecuencia, se interrumpe la canalización de las demandas sociales y con ello la ingobernabilidad adopta distintas formas, ya sea como enfrentamientos colectivos, manifestaciones, huelgas y otras expresiones sociales que se traducen a la larga en graves crisis. Prats (2001) señala que

*“...a partir de cierto momento todo es gobernabilidad: asegurar mayorías parlamentarias a los Presidentes, construir consensos y coaliciones, fortalecer el sistema electoral y de partidos políticos, asegurar la suficiencia financiera del Estado, reordenar sus relaciones con los poderes descentralizados, reformar la policía y el*

*ejército, introducir la nueva gestión pública, fortalecer el poder judicial y el estado de derecho, garantizar los derechos humanos, prevenir y gestionar conflictos y desastres, proveer bienes públicos... La gobernabilidad deja incluso de tener una dimensión exclusivamente política y se pasa a hablar de gobernabilidad económica, social, medioambiental, educativa, urbana, etc.”*

De tal manera, la gobernabilidad ha adoptado distintas dimensiones y connotaciones en diversos y variados contextos. No obstante, esencialmente debe ser aislada para su análisis como constructo transversal de la democracia, que denota los límites de la capacidad de un gobierno y su desempeño, como parte de un proceso de construcción de la sociedad. Es importante para tal efecto, identificar las variables que tienen mayor o menor incidencia en su desarrollo, así como aquellos factores comunes o de influencia recíproca, entre gobernabilidad y democracia.

Ya no es posible pensar la gobernabilidad sin democracia, ni viceversa. Su evolución como término irá en consonancia con el ejercicio gubernamental, su desarrollo, con el afianzamiento de las democracias.

## **2. Perspectivas de la instauración democrática en Paraguay**

*Hasta el siglo XX no se ha implantado la idea de que la democracia es una forma “normal” de gobierno a la que todo país tiene derecho, sea en Europa, América, Asia o África. Con anterioridad, solían producirse largas discusiones sobre si este o aquél país estaba –o estaba todavía– “en condiciones de tener democracia” (por ejemplo, los británicos aludían constantemente a ello cuando negaban a India su independencia). Esta situación no cambió hasta época reciente, con el reconocimiento de que la pregunta, en sí, estaba mal planteada: no hay que juzgar si un país está o no en condiciones de tener democracia, puesto que es a través de ella como debe adquirir esas condiciones (Sen, s/f).*

En los años 90, América Latina, con sus países en vías de desarrollo y sus democracias incipientes, recibía como signos de cambio las tecnologías de la información y la comunicación (tic's), al tiempo que ingresaba vertiginosamente al plano de la globalización y la democracia.

Paraguay, precisamente en esos años, se hallaba ante la posibilidad de instaurar un sistema democrático de gobierno, iniciando los lineamientos que darían continuidad a un proceso árido y extenso de transición a la democracia.

En febrero de 1989, sin embargo, no era posible transigir con la idea de que la democracia se había instaurado de la noche a la mañana. Apenas surgía como intención el proceso de transición.

*“En la emergencia actual debe concluirse que la democracia instalada en el país tras el derrocamiento del dictador, no supo aquilatar el grado de perturbación en que quedó sumida la sociedad paraguaya tras más de tres décadas de dictadura. La clase política*

*o intelectual del país también ignoró un hecho que confirma la simple revisión de la historia: que la inercia de los regímenes despóticos le sobrevive largo tiempo, con la mayoría de sus vicios y casi ninguna de sus escasas virtudes” (Rubiani, 2003, cap. VII.)*

Pero debe tenerse presente que desde el surgimiento de nuestro país como república, y a lo largo de su historia política, varias anclas gubernamentales dejaron sus huellas en el ser nacional. El pensamiento colonial y la dictadura; el primero aniquilado por las revoluciones, y la segunda, si bien ha sido agotada como forma de gobierno, sigue impregnando hasta hoy la memoria colectiva.

Transcurridos más de catorce años del derrocamiento de la dictadura militar y aún cuando se han dado cambios significativos en diversos aspectos que hacen al desarrollo de una sociedad democrática, la inconsistencia y el debilitamiento de las instituciones representativas del Estado, entre otras deficiencias, han puesto al país en la mira de las objeciones internacionales.

Nuestros gobernantes, con autoridad legítima o sin ella, han buscado con la urgencia que requieren las apariencias imperativas de la globalización, modelos de Estado compatibles con los tiempos democráticos que vivía América Latina. Han adoptado formas de gobierno de otros países, políticas públicas e incluso, recetas económicas que se ajustan a las demandas sociales. Sin embargo, la inapropiada interpretación de aquellas, así como la ausencia de voluntad política para llevarlas a su consecución, generaron un desfase significativo para el país en el orden histórico regional; en materia económica, social y política, dejándolo ubicado en hitos insospechados de ingobernabilidad y corrupción<sup>5</sup>. Y es que, no se pueden clonar las propiedades históricas y los procesos cognitivos de un país y simplemente adaptarlos a otro. Cada país vive una historia que lo determina en cierto sentido, cada nación guarda en sí una memoria que debe impulsar o retraer a su gente y, cada gobierno tiene una tarea que, si bien no deja de ser contingente, no debe ser precaria. Paraguay ha vivido hasta hoy, tiempos en los que se han conjugado grandes desafíos con la perspicacia de pequeños hombres.

La retrospectiva muestra que en su mayoría nuestros gobernantes ignoraron el alcance y la gravedad de las problemáticas, negando la realidad acuciante del país. En un primer momento las reformas estructurales de sus instituciones eran importantes para caminar hacia el desarrollo; actualmente tales reformas son urgentes y determinantes para reconstruir el Estado. La política y la economía se tornaron cada vez más asincrónicas, los problemas económicos eran tratados con ligereza política, y lo político con profusas falacias económicas. En este contexto, se recibían y ponían en práctica las primeras nociones de gobernabilidad democrática.

El gran retraso que ha soportado el país durante décadas se traduce hoy en una cifra que engloba a casi dos millones de habitantes en situación de pobreza (PNUD, 2003). Esta realidad tiene un significado alarmante, ya que se trata de alrededor de un tercio de la población. *“Uno de los resultados más graves de la actual situación económica es el aumento en la incidencia*

---

<sup>5</sup> El índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional ha confirmado al Paraguay como el cuarto país más corrupto. Octubre, 2003.

*de la pobreza, es decir, en el porcentaje de población que no alcanza niveles de consumo suficientes para satisfacer sus necesidades básicas” (PNUD, 2003)<sup>6</sup>.*

Pretender cambios sustanciales como una reforma del Estado real, el fortalecimiento de las instituciones, la recuperación del Estado de Derecho o la consolidación de un sistema democrático de gobierno, no es factible sin objetivos puntuales enfocados hacia el largo plazo. Cuando se trata de un proceso, se habla de obtener efectos sistemáticos y graduales, que eviten los impactos negativos de estrategias de injerencia galopante, propias de las decisiones parlamentarias contemporáneas y particularmente de los actores políticos del país.

De manera realista, debemos afirmar que las políticas públicas no podrán ser llevadas a cabo por un gobierno en solitario. Es en este escenario donde la gobernabilidad democrática será necesaria para impulsar de manera conjunta la reactivación económica, social y política del país. Tal vez una decidida intención transformadora proveniente del núcleo gubernamental actual propulse acciones ulteriores, pero el cambio vendrá tras décadas de buenos gobiernos que rediseñen las bases del denostado “*sector público*” y establezcan, fundamentalmente, un compromiso viable con los demás actores sociales. Estos a su vez, no solo deberán fungir de contralores del gobierno, sino adoptar una postura de cooperación, propulsando o facilitando la ejecución de aquellos programas y proyectos globales que el Estado no pueda cumplir cabalmente. Es prematuro abocarnos, con visión cortoplacista, a la tarea de identificar el verdadero sustrato del cambio.

### **3. Descentralización y gobernabilidad**

Los retos que implica la ampliación de las capacidades en el Paraguay son muchos y variados. Así lo indica el último informe del PNUD refiriendo que al país le queda un largo camino por recorrer para el logro de la ampliación de las capacidades de su población.

Entre los principales desafíos planteados se encuentran: el crecimiento económico, el cumplimiento de las metas del milenio<sup>7</sup>, la reducción de las desigualdades económicas y sociales, la centralidad de las personas pobres en las políticas, el manejo sustentable de los recursos, el desafío de la gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano, la superación de la crisis de legitimidad y de representatividad de los partidos políticos, la necesidad de crear y consolidar el capital social y el proceso de descentralización (PNUD, 2003). Estos desafíos exigen recrear la conciencia colectiva de los paraguayos para canalizar el esfuerzo cotidiano hacia tales objetivos, sin olvidar que ellos también requieren el ejercicio de una renovada responsabilidad social, generada a partir del involucramiento de los afectados.

---

<sup>6</sup> En términos absolutos, se estiman actualmente unos 1.900.000 pobres en el país, de los cuales casi 900.000 son pobres extremos, es decir sus ingresos son inferiores al costo de una Canasta Básica de Consumo de alimentos, lo cual indica que no pueden satisfacer ni siquiera sus necesidades alimenticias. Esto constituye un obstáculo fundamental para el aumento de las capacidades humanas.

<sup>7</sup> Entre las metas del milenio se encuentran: Erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH-SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

En 1990, el Informe del PNUD señalaba que los promedios de progreso en cuanto al desarrollo humano ocultaban grandes disparidades dentro de los países en desarrollo, entre las zonas urbanas y rurales, entre varones y mujeres y entre ricos y pobres. Se afirmaba además, que era posible lograr niveles bastante respetables de desarrollo humano incluso con niveles de ingreso bastante modestos y se descartaba la existencia de un vínculo automático entre el crecimiento económico y el progreso humano.

Para promover y generar el progreso humano en nuestro país, es impostergable una revisión de las estructuras que posibilitan el desarrollo humano de los habitantes, primordialmente, ya que la ejecución de políticas públicas tendientes a lograr un incremento en los niveles de ingreso, considerando las mismas condiciones sociales y políticas, no garantiza ni el crecimiento económico ni el progreso humano. Estos se convertirán en un resultado posterior que surgirá sobre las bases reestructuradas del Estado.

Las reformas implican, en primer término, una redefinición de las políticas del gobierno centralizado, con miras a brindar una mayor autonomía política y económica a las gobernaciones departamentales, distritos o municipios, otorgándoles además una nueva dimensión social. Estos deben ser considerados como potenciales focos de desarrollo, en los que las personas, vistas como átomos de decisión en el plano global, limitadas en sus capacidades humanas, al ser congregadas como ciudadanas y, siendo organizadas como un conjunto, pueden generar impactos sociales de gran magnitud a partir de sus pequeñas realidades.

Con estas acciones se dará inicio no sólo a la descentralización de los recursos administrativos, sino a la descentralización de la educación, la salud, la convivencia social, el pensamiento urbano, el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación y, tácitamente, a la verdadera descentralización del poder, entendida ésta como el abandono de una manera jerárquica y centralizada de hacer gobierno, que no facilita la construcción de la gobernabilidad democrática. Al fomentar la igualdad de oportunidades, se propulsan posibilidades de desarrollo humano, fundamentalmente porque se logra una mayor adhesión ciudadana, con la participación democrática de las unidades de poder.

Birdsall y Londoño (1997) afirman que con la asignación más transparente del financiamiento público hacia las poblaciones más necesitadas, la mayor competencia en la provisión por parte de entes más autónomos, y mayor poder a la demanda, se ha logrado, en diversos países, ampliar las coberturas, disminuir los costos y mejorar las equidades en forma sorprendente. Para capturar los beneficios del crecimiento y la eficiencia, las políticas de capital humano en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas deben enfatizar la equidad.

La descentralización constituye un paso importante hacia el desarrollo del país, ya que permitirá no solo reducir las desigualdades económicas y sociales, sino para que las soluciones a las problemáticas regionales o departamentales surjan del pensamiento local e impulsen la autogestión, evitando la aplicación de programas que reflejen el desconocimiento de sus realidades.

Si bien en 1992, la Convención Nacional Constituyente consagra constitucionalmente el Estado como República unitaria y descentralizada que, a su vez, permite la creación de gobiernos departamentales y reconoce las funciones de departamentos y municipios e, incluso, establece los recursos de dichos niveles de administración<sup>8</sup>, la descentralización no ha sido impulsada como objetivo de desarrollo sino como expresión política.

La descentralización como objetivo será posible si el gobierno central permite la transferencia de responsabilidades, competencias y capacidades a unidades de gobierno de menor dimensión territorial, desde unidades superiores. Los beneficios de la descentralización implican primordialmente una mayor responsabilidad política, en lo referente a rendición de cuentas (calidad de la información), ajuste a las preferencias locales, complementariedad e incentivos (Jordana, 2000). Estos *beneficios* promueven la gestión local, con miras a generar cambios estructurales. No obstante, la reasignación de las funciones entre los diferentes niveles de gobierno conlleva ciertos riesgos como una reducción de la cantidad y calidad de los servicios o un consecuente aumento de las disparidades locales y regionales, éstos deberán ser asumidos para originar nuevos escenarios.

No se trata de dividir y fragmentar los recursos (humanos, económicos o de otra índole) sino aglutinarlos y reorganizarlos con funcionalidad y razones de optimización. El desarrollo surgirá entonces de la conciencia de hombres y mujeres comprometidos con su entorno, movidos por una conciencia que promoverá el cambio. Se debe confiar en las unidades de decisión, en los cuantos de energía organizados; aquellas comunidades más lejanas, los municipios un tanto apartados o excluidos, que pueden ser insertados en el proceso, marcando la diferencia de una participación activa en la construcción de la gobernabilidad democrática.

#### 4. Desarrollo Humano versus Pobreza

*El Desarrollo Humano comprende la ampliación de las capacidades de la gente, de toda la gente. El objetivo del desarrollo no es entonces producir más bienes y servicios, sino aumentar las capacidades de las personas para vivir en plenitud, en forma productiva y satisfactoria (Sen, 1990)<sup>9</sup>.*

Dos posiciones exploran actualmente las posibilidades potenciales o sinérgicas de la relación Estado-sociedad, o de la participación activa del Estado y de las comunidades movilizadas a favor del desarrollo: a) las teorías del capital social que enfatizan el grado en que las normas, la confianza y las redes interpersonales en que éstas se basan constituyen recursos económicos, y b) las teorías reformistas que subrayan el papel que en el desarrollo capitalista cumplen las instituciones públicas y el poder que destila la forma de integración jerárquica de las empresas (Contreras Suárez, s/f). Es conveniente considerar éstas como partes del mismo proceso.

Fundamentalmente, la primera de ellas propicia el desarrollo potencial de las personas, representa posibilidades para desplegar sus capacidades y propiciar el crecimiento económico,

---

<sup>8</sup> Capítulo de Descentralización y gobierno local, en PNUD-IIG (2002)

<sup>9</sup> Citado en PNUD, 2003.

ya que la eficiencia de las actividades económicas puede elevarse a través de la organización formal o informal de los agentes económicos. La segunda, valora la institución pública. Joseph Stiglitz, representante de la posición reformista, distingue dos tipos de estructuras sociales, cuya colaboración da los resultados deseados en la rapidez del crecimiento económico, el gobierno y el sector privado que logran interactuar de manera que no se sustituyen uno al otro. Estos deberán comprometerse a través de entidades inmersas en redes sociales que proporcionen canales institucionales para la gestión de políticas y metas.

En Paraguay, el desarrollo potencial de las personas, y en particular de los más pobres, ha sido bloqueado por su limitado poder de representación y de organización, por lo que se han visto excluidos, como involucrados, de la toma de decisiones. Por otra parte, la ciudadanía ha tenido una actitud pasiva frente a los hechos que se suceden en el país, debido a la falta de credibilidad en el sistema. Paralelamente, se ha dado el deterioro de las instituciones públicas con escasa capacidad de gerenciamiento.

Según el último Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (PNUD, 2003), la capacidad para alcanzar un nivel de vida digno, es decir, para contar con el ingreso y los bienes y servicios necesarios para incorporarse plenamente a la sociedad, se deteriora paulatinamente. El incremento del producto, que había sido importante en quinquenios anteriores, inicia en los dos últimos una larga etapa recesiva que, junto con las altas tasas de fecundidad, dan como resultado final una disminución del PIB per cápita.

En este contexto, la sociedad civil y los demás actores sociales deben ampliar la base de sus trabajos en común, deben propender a afianzarse como fuerza movilizadora y construir aquellas redes interpersonales, no como grupo que se reduce a unos pocos intelectuales y líderes gremiales o comunitarios, sino como conjunto de personas que deben participar de alguna manera en las decisiones que las afectan. Para ello, se debe establecer un contacto más cercano con las realidades del entorno. Se debe pensar la realidad desde la carencia.

La reducción de la pobreza es sin lugar a dudas una de las prioridades para el país, un objetivo social del que todos los actores estratégicos deben tomar conciencia y asumir con responsabilidad.

*“Además de conocer cuántos son los pobres y dónde están interesa conocer quiénes son, a partir de un perfil de las carencias, de modo a facilitar el diseño de políticas que ataquen carencias específicas de diferentes grupos de pobres, no solamente de áreas rurales y urbanas y de indigentes afectados por pobreza general, sino también carencias relativas a atención a la salud, de ingresos de calidad y espacio de la vivienda, carencias sanitarias, NBI, rezago educativo, carencia de bienes durables, etc.” (Fogel, 2002)*

No obstante, un mayor compromiso social, deberá surgir de las bases educativas de la población, ya que *“...el aporte de la educación a la gobernabilidad democrática no se puede restringir de ninguna manera a su papel en la reproducción social. Por el contrario, el afianzamiento de la democracia exige poner el énfasis en el rol de la educación para*

*fortalecer la capacidad de los actores de la sociedad civil en su articulación con el Estado”* (Filmus, 1996.)

La creación de pensamiento y la transmisión de conocimientos es el principal camino a seguir para concienciar a la población, logrando la inserción de la comunidad en la estructura dinámica de la producción y el desarrollo, como puntos de partida para lograr el crecimiento económico y la reducción de los niveles de pobreza.

En este sentido, el rol de la educación es fundamental, para comprender la conducta de la población, así como sus actitudes e intereses para intervenir en el desarrollo de su entorno. El principal aporte de los sistemas educativos a la gobernabilidad democrática está vinculado a su capacidad de brindar, sin exclusiones, las competencias necesarias para el ejercicio de una ciudadanía integral, lo que implica dotar a los futuros ciudadanos de las condiciones requeridas para pugnar por una participación plena tanto en el mundo de la política como en el del trabajo y los derechos sociales (Filmus, 1996).

El Desarrollo Humano y por ende la gobernabilidad democrática de una nación, se sostienen con los pilares de la educación, es por ello importante ampliar el análisis y los estudios en esa área. Sin embargo, aquí nos limitaremos a reafirmar que sin ella será imposible avanzar en cambios radicales, que propicien sobre todo una mayor concienciación y participación de la sociedad civil, que garantice la legitimidad de los gobiernos y brinde su apoyo decidido democráticamente para que sus instituciones recuperen la confianza y puedan llevar adelante políticas públicas acordes a las necesidades de la población, que debe conocer sus deberes y derechos para obrar con libertad.

##### **5. La institucionalidad: un prerrequisito para la gobernabilidad.**

*Nuestras oportunidades y perspectivas dependen en gran medida de las instituciones que existen y de cómo funcionan. Las instituciones no sólo contribuyen a nuestras libertades, sino que deben ser evaluadas en función de su contribución a nuestras libertades. Así lo exige el contemplar el desarrollo humano como libertad.* (Sen, A. 2000).<sup>10</sup>

La institucionalidad es un prerrequisito para el reconocimiento de un sistema de gobierno, en el que la seriedad y la autonomía de sus partes puedan ser garantizadas por la Constitución y las leyes. El Paraguay precisa tanto o más que otros estados latinoamericanos, la recuperación de sus instituciones. La evolución de éstas crea un ambiente hospitalario en el cual se desarrolla la cooperación humana, que a su vez facilita el acceso a mercados (D. North, 1990)<sup>11</sup>.

Por institucionalización, según Mainwaring, entendemos el proceso por el cual *“una práctica u organización se convierte en bien establecida y ampliamente conocida, sino universalmente aceptada. Los actores desarrollan expectativas, orientaciones y*

---

<sup>10</sup> Citado por Prats (2001)

<sup>11</sup> Citado por Enrique Contreras Suárez (s.f.)

*conductas basadas en la premisa que ésta práctica u organización existirá en un futuro de largo alcance. En política, institucionalización significa que los actores políticos tienen expectativas claras y estables sobre la conducta de otros actores” (Mainwaring 1999: 25-26)<sup>12</sup>*

En el largo plazo la salud de la democracia depende –además de la efectividad– de la representatividad y la legitimidad de las instituciones democráticas. Esta legitimidad es un factor insustituible como generador de confianza y apoyo desde el inicio de las gestiones de un gobierno, sin ella la gobernabilidad democrática pierde consistencia. *“La democracia pierde legitimidad cuando la población percibe que la clase política antepone sus intereses particulares al bien público o evalúa como ineficaces las políticas públicas para resolver los problemas que la afectan” (De Puelles y Urzúa, 1996)*

Prats señala que si en el informe de 1975 la variable independiente era los cambios socioeconómicos que planteaban problemas de gobernabilidad democrática (variable dependiente, ahora en el informe del 2000) la variable independiente y el problema que se tematiza hoy es la caída de la confianza general en las instituciones y los liderazgos políticos. No obstante, afirma, que si bien *“...el compromiso con los valores democráticos es más firme que nunca, se observa empíricamente que la confianza en las instituciones y en los liderazgos democráticos ha disminuido en estos 25 años” (Prats, 2002)*. También en 1975, el referido informe revelaba que las virtudes democráticas del individualismo y la igualdad habían conducido a una deslegitimación general de la autoridad y a una pérdida de confianza en el liderazgo.

Sin embargo, no se puede atribuir tales virtudes a la apertura democrática, sino a la ausencia misma de líderes políticos y a la inconsistencia de las instituciones públicas como conducentes a ese estado de deslegitimación y pérdida de confianza.

### **El rol determinante de los partidos políticos**

Altman y Castiglioni (2002) sostienen que el grado de (in) gobernabilidad, en regímenes presidencialistas como los latinoamericanos, esté probablemente asociado con el ciclo electoral. Previo a las elecciones los partidos políticos intentan conseguir el más amplio caudal de votos posible. Para ello compiten por apoyo electoral en un contexto en el cual la cooperación interpartidaria se ve muy limitada, lo que hace que aumente la ingobernabilidad, enfatizan.

Tal es así, que los partidos políticos cumplen una función institucional que, en ocasiones, desborda los límites legales y jurídicos para adquirir cierta supremacía que les permita ganarse mayores cuotas de decisión, principalmente en los tres poderes del Estado.

Considerando que el papel de los partidos es esencial para reclutar y seleccionar a los aspirantes a los cargos políticos, organizar el proceso electoral, estructurar el apoyo político de la opinión pública en torno a determinados programas políticos, intereses socioeconómicos y

---

<sup>12</sup> Citado por Altman y Castiglioni (2002)

valores, incluir los intereses y las preferencias de la ciudadanía en el proceso de formulación de políticas, formar el gobierno y establecer acuerdos políticos en el ámbito legislativo (Payne, 2002), su papel como intermediarios entre la ciudadanía y el Estado debe construirse sobre la confianza y la legitimidad.

En ese sentido, el concepto de gobernabilidad asume el conflicto entre actores como una dimensión fundamental sin la que no sería posible interpretar la dinámica de las reglas, procedimientos o fórmulas llamadas a asegurar la gobernabilidad en un momento y un sistema sociopolítico dados. (Prats, 2002).

Por el contrario, una vez que un partido político dado gana las elecciones presidenciales en un sistema multipartidista, el ejecutivo usualmente necesita buscar apoyos para tener las mayorías parlamentarias necesarias para cumplir sus promesas pre-electorales. Es en este momento (si es que tales apoyos se materializan) cuando la gobernabilidad es viable (Altman y Castiglioni, 2002). Esto es así si se proceden con las acciones pertinentes de negociación y concertación, entre las partes y, se utilizan primordialmente los canales legales.

Es por ello que la institucionalización del sistema de partidos tiende a fomentar mayor estabilidad política y eficacia gubernamental, pues los actores sociales terminan por aceptar que la vía electoral y los canales legislativos constituyen la manera más propicia de incidir en la formulación de políticas. La articulación de las demandas del público y las organizaciones de la sociedad civil a través de instituciones legítimas y consolidadas disminuye el riesgo de que los conflictos políticos se intensifiquen y se vuelvan incontenibles (Payne, 2002, cap. 6). Cuanto más fragmentado se encuentre el sistema de partidos, mayor será la necesidad de establecer alianzas y más difícil será mantenerlas.

En períodos gubernamentales anteriores de nuestro país, el nivel de fragmentación política se ha visto exacerbado por cuestiones diversas como la ausencia de líderes naturales y elecciones viciadas que se tradujeron en inestabilidad y debilidad institucional. En Paraguay, la etapa de mayor fragmentación se ha dado, al interior de los partidos, antes de las elecciones presidenciales. Posteriormente, las alianzas han surgido con la facilidad de las cuotas partes y del consenso inmediato en el núcleo de los partidos.

¿Por qué es tan importante la institucionalización de los partidos políticos? Como señala Arriagada (2001)<sup>13</sup>, una sociedad civil fortalecida en el contexto de un sistema de partidos debilitado puede convertirse en una fuente de inestabilidad política. El rol que les corresponde como representantes de la ciudadanía es determinante para la construcción de la gobernabilidad democrática. Lo anterior, nos remite a la necesidad de replantear los perfiles de los representantes políticos al momento de su elección, estableciendo no solo requisitos técnicos o académicos, sino de honestidad y compromiso social fehaciente.

Al menos tres características distintas de los sistemas de partidos definen su impacto en la gobernabilidad democrática: 1) *el nivel de institucionalización*; 2) *el grado de fragmentación*; y 3) *el grado de polarización*. De acuerdo con Mainwaring y Scully (1995), el sistema de

---

<sup>13</sup> Citado en Payne (2002)

partidos está institucionalizado cuando las pautas de competencia interpartidaria son relativamente estables; los partidos cuentan con bases de apoyo social sólidas y profundas; tanto los partidos como las elecciones son percibidos como legítimos y como instrumentos únicos para determinar quién gobierna; y las organizaciones partidarias se caracterizan por contar con reglas y estructuras razonablemente estables<sup>14</sup>.

La percepción de la situación de los partidos explica, en definitiva, la actitud generada en la población. En la mayoría de las sociedades democráticas latinoamericanas se ha notado una disminución de la participación. “...*Pero en conjunto se registra una desvinculación creciente de la ciudadanía respecto de la vida política*”.

Tratando de explicar este fenómeno se establecen tres variables dependientes: la información disponible por los ciudadanos; los criterios de evaluación de los ciudadanos, y el desempeño de las instituciones democráticas, sin embargo, [...] las causas de pérdida de confianza en ellas no se halla en factores socioeconómicos sino en la propia política<sup>15</sup>.

El nivel de concertación entre los diferentes partidos se convierte, finalmente, en el reflejo más aproximado del desempeño institucional generado sobre bases de legitimidad y respeto. Sobre ellos recae la responsabilidad de impulsar la gestión de los tres poderes del Estado, los que fortalecidos en su autonomía, deben recuperar la autoridad que los faculta y ganarse la confianza del pueblo. Su desempeño, no debe verse soslayado por intereses económicos y políticos, ya que estos se traducen en factores desestabilizantes de la gobernabilidad democrática.

## 7. Índice de gobernabilidad

La gobernabilidad democrática reúne factores mensurables, las variables cuantitativas que lo determinan adquieren la forma de indicadores que a su vez pueden ser reflejados en un *índice de gobernabilidad democrática*, el que podrá incluir aquellas dimensiones y connotaciones, verificables y sistematizadas, que hacen al constructo.

Es por ello que la formulación cuantitativa de la gobernabilidad democrática, con rigor analítico, permitirá conocer la situación de las sociedades y, fundamentalmente, identificar los atributos positivos y negativos que determinan su capacidad para la construcción de la democracia, al tiempo de contribuir a la consolidación del término. Para ello es necesario determinar los requisitos para su construcción, así como los factores que van en detrimento.

### a) Requisitos de la gobernabilidad

De Puelles y Urzúa (1996) establecieron como requisitos de la gobernabilidad, en primer lugar, el consenso básico de que, con sus limitaciones, es una forma de gobierno mejor que sus alternativas. Para que ese consenso perdure es necesario, en primer lugar, que los órganos decisorios (los poderes del Estado) y los actores políticos (partidos políticos) que participan

---

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid.

directamente en el proceso de decisiones y formulación de políticas sean vistos por la ciudadanía como sus legítimos representantes. En segundo lugar, establecieron, la existencia de canales institucionales que permitan satisfacer las demandas de participación social, ya que su ausencia contribuye a quitarles legitimidad. En tercer lugar, la gobernabilidad de la democracia depende en gran parte de la eficacia de las políticas públicas y la conducción política. La democracia se debilita y pierde gobernabilidad cuando la ciudadanía llega a la convicción de que ni el interés general ni sus intereses, aspiraciones y valores estarán protegidos sin cambios radicales en el sistema político y el régimen de gobierno.

Por último, la gobernabilidad democrática supone y se legitima en la aceptación y concreción práctica de valores morales que le sirven de sustento, tales como la tolerancia, la no violencia expresada en la resolución pacífica de los conflictos, la libertad de pensamiento, la igualdad y la solidaridad, integrados en una cultura cívica democrática.

### **b) Tipos de crisis**

Considerando la gobernabilidad democrática como producto de un efecto sistémico de gobierno, ésta debe perdurar en el tiempo, en tanto no se generen las llamadas crisis. Sobre una base regional, Altman y Castiglioni (2002) distinguen tres tipos de crisis: 1) crisis de gobierno, 2) crisis de gobernabilidad y, 3) crisis de régimen. Es justamente la existencia de éstas, por antítesis, la que permite reconocer la instauración de la gobernabilidad democrática, además de facilitar la identificación de los elementos que la constituyen.

1. Una *crisis de gobierno* es aquella situación de inestabilidad que puede manifestarse a través del reemplazo por la fuerza de actores de gobierno (censura ministerial, impeachment), de bloqueos interministeriales, del abandono del gobierno por parte de actores partidarios (renuncia de ministros, vice-presidentes, etc), o de políticas incoherentes. Por ejemplo Pérez-Liñán sugiere que los impeachments (juicios políticos) han reemplazado los tradicionales golpes de estado como forma de deponer presidentes en América Latina en la última década. Los impeachments (o sus intentos) son muy buenos indicadores de la inestabilidad política de la región y aunque no necesariamente constituyan una crisis de gobernabilidad democrática, son indiscutiblemente una crisis de gobierno. Altman y Castiglioni son claros al afirmar que durante un impeachment se aplican las reglas democráticas para disolver al gobierno, y por ello la gobernabilidad no está garantizada.

2. Una *crisis de gobernabilidad democrática* se da cuando el gobierno es incapaz de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho, en un contexto de legitimidad democrática. En las palabras de Prats, “*la crisis de gobernabilidad democrática presenta siempre un elemento común: la incapacidad de las instituciones democráticas nacionales –y de la comunidad internacional coadyuvante—para asumir y procesar democráticamente el conflicto*” (Prats, 2001).

Bajo condiciones de parálisis institucional, un presidente (como en general ha ocurrido) puede caer en la tentación de activar todo el poder que la máxima oficina ejecutiva le concede. Si bien los poderes presidenciales están legalmente articulados, su abuso esta al borde de la legalidad y existe una potencial crisis de gobernabilidad cuando el presidente actúa

unilateralmente para forzar un nuevo contexto político-institucional (Feldman, comunicación personal). Esta situación nos acerca a la definición de Coppedge, quien considera que *“la gobernabilidad es el grado en que las relaciones entre los actores poderosos obedecen a unas fórmulas estables y aceptadas”* (Coppedge, 1996: 28)<sup>16</sup>.

Una de las características frecuentes de las crisis de gobernabilidad democrática está dada por la carencia de mayorías operativas en el legislativo por parte del ejecutivo. Sin embargo, la carencia de mayorías legislativas tampoco es condición suficiente para una crisis de gobernabilidad. Existe un sinnúmero de casos donde presidentes legislativamente minoritarios han logrado armar coaliciones políticas estables y donde la negociación, por más lenta y compleja que sea, evita las posibles crisis de gobernabilidad y eventuales tentaciones antidemocráticas.

3. *“Por último, una crisis de régimen es la máxima expresión del derrumbe del andamiaje democrático de un país (ejemplo: Fujimori 1992). En este tipo de crisis alguno de los poderes de gobierno niega el poder de veto o desconoce la legitimidad de actores institucionales elegidos de acuerdo a procedimientos establecidos (disolución del congreso, disolución de la Suprema Corte de Justicia, etc.) Si bien estos tres de tipos de crisis son analíticamente discernibles, en la realidad se pueden presentar confusiones de identificación del tipo de crisis”.*

Se podría establecer una ponderación para cada una de ellas, este componente sería cuantificable por la existencia de las tres situaciones precedentes, contemplando un periodo anual o el periodo gubernamental en su totalidad. La frecuencia de crisis de gobernabilidad generadas durante un periodo nos brindará las nociones mensurables de inestabilidad democrática y un claro panorama de las dificultades intragubernamentales.

### **c) Participación ciudadana en las elecciones**

Otro de los principales indicadores sería el porcentaje de participación electoral en los últimos comicios presidenciales. De esa misma cifra puede establecerse una comparación con la participación de la población total. Así, se tendría, en primer término, el porcentaje de participación como parte del caudal electoral y luego con relación a la población total. Si tal cifra fuera del 10 %, se hablaría indefectiblemente de una actitud pasiva de la población para ejercer sus derechos y obligaciones, además de indicar cierto rechazo a la situación imperante, implicaría la existencia de dificultades para lograr la gobernabilidad democrática.

Otros factores que podrían ser considerados en un índice son: el grado de autonomía de los poderes del Estado, la repartición partidaria en cuanto a cuotas de poder y de responsabilidad, los tipos o grados de legitimidad, el nivel de autoridad de los gobernantes, el respeto a la institucionalidad. Existen innumerables factores que deben ser identificados con precisión y tras un proceso de análisis podrían ser considerados según su grado de incidencia e importancia en el conjunto total de las variables. Asimismo, podría evaluarse hasta qué punto

---

<sup>16</sup> Citado por Prats (2001)

el término, desglosado en ambos conceptos, contiene factores correlacionados o dimensiones de correlación que puedan servir para realizar proyecciones sociales o políticas.

La construcción de la gobernabilidad en Paraguay, halla sus bases sobre cimientos institucionales débiles, sin embargo, son las personas como unidades potenciales las que deben adherirse al cambio y fortalecer la democracia. El desarrollo humano es el mayor desafío para el gobierno actual, la gobernabilidad democrática es el sustento que lo impulsa para proseguir la tarea.

### Bibliografía

ALTMAN, D. y CASTIGLIONI, R. (2002) *¿De qué hablamos cuando hablamos de gobernabilidad democrática? Gobernabilidad y Desarrollo Humano en América Latina* IIG. Disponible en <http://www.iigov.org/biblioteca>.

ARAFAT, Y. (1998) *Fin de todas las formas de ocupación y afirmación de los derechos del hombre*. Ediciones UNESCO.

ARRIAGADA HERRERA, G. (2001) *Crisis de los sistemas de partidos en América Latina. En Democratización del estado: el desafío pendiente*. Asociación Civil Transparencia. Lima.

BIRDSALL, N. y LONDOÑO, J. L. (1997) *Acumular capital humano en sociedades desiguales*. BID.

CONTRERAS SUÁREZ, E. (s/f) *Capital Social*. Paper/BID.

COPPEDGE, M. (1996) *El concepto de gobernabilidad. Modelos positivos y negativos*. En PNUD-CORDES; comp., *Ecuador: Un Problema de Gobernabilidad*. PNUD-CORDES, Quito.

CROZIER, M.J.; HUNGTINGTON, S.P.; y WATANUKI, J. (1975) *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York University Press. Nueva York.

DE PUELLES, M. y URZÚA, R. (1996) *Educación, gobernabilidad democrática y gobernabilidad de los sistemas educativos*. En *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 12. OEI. Madrid.

DEL ÁGUILA TEJERINA, R. (1996) *La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad*. En *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 12. OEI. Madrid.

FILMUS, D. (1996) *Concertación educativa y gobernabilidad democrática en América Latina*. En *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 12. OEI. Madrid.

- FOGEL, R. (2002) *Pobreza y rol del Estado en el Paraguay*. CERI. Asunción.
- JORDANA, J. (2000) *La descentralización de los servicios sociales en América Latina*. (sin datos)
- MAINWARING, S. (1995) *Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy*. En Mainwaring, S. y Timothy R. Scully; ed., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford University Press. California.
- MAINWARING, S. (1999) *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford University Press. Stanford.
- PAYNE, M. y otros (2002) *Sistemas de partidos y gobernabilidad democrática*. En *Democracies in Development, Politics and Reform in Latin America*. BID/IDEA. Washington.
- PRATS, J. (1996) *Some Strategic Foundations for Improving Management and Governance in Sub-saharian Africa*. Paper. UNDP-MDGD.
- PRATS, J. (2001) *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano*. Marco conceptual y analítico. En *Instituciones y Desarrollo*, n° 10. Barcelona.
- PNUD, INSTITUT INTERNACIONAL DE GOVERNABILITAT (2002) *Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay*. IIG-PNUD. Barcelona
- PNUD (2003) *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano – Paraguay 2003*. PNUD. Asunción.
- ROJAS BOLAÑOS, M. (1995) *La gobernabilidad en Centroamérica*. FLACSO. Costa Rica.
- RUBIANI, J. (2003) *Crónica de la Evolución Histórica. Paraguay 1537-2003*. Asunción.
- SEN, A. (1990) *Development as capability expansion*. En Griffin, K. y Knight, J. *Human development and the international development strategy for the 1990s*. Macmillan. Londres.
- SEN, A. (2000) *Development as freedom*. Oxford University Press. Oxford.
- SEN, A. (s/f): *Ningún país democrático permite el hambre*. Disponible en <http://www.latinovision.org/forolibre>.
- TORRES RIVAS, E. (1993) *América Latina, gobernabilidad y democracia en sociedades en crisis*. En *Nueva Sociedad*, n° 128. Caracas.
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL (varios años): *Corruption Perceptions Index*. Disponible en <http://www.transparency.org> [Octubre 2003].

# **PROCESO POLÍTICO 1946/1954: ANTECEDENTES AL GOLPE DE MAYO DE 1954. NECESARIA AUTOCRÍTICA Y REVISIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

**Carlos Pérez**

**Carlos Pérez**, tiene cursos universitarios en filosofía, historia y ciencias políticas.

Fue militante y dirigente de la Juventud Revolucionaria Febrerista y de la Juventud de los Derechos Humanos en la década de los 70 y de los 80.

Obtuvo una beca para cursar periodismo en Barcelona en el marco de un proyecto del diario francés Le Monde para la realización de un suplemento mensual del diario sobre América Latina.

Periodista desde la década del 70, colaboró en el semanario “El Pueblo” del PRF. Trabajó en el Diario Noticias desde 1993 hasta 1995. Desde 1995 trabaja en el Diario Última Hora.

Participó en el trabajos de investigación “Semillas de vida”, que trata sobre los paraguayos desaparecidos en la Argentina.

Es Analista Senior en el proyecto de “Promoción de la Gobernabilidad Democrática” del PNUD, trabajando en la construcción de un sistema de información y conocimiento para la gobernabilidad democrática en Paraguay.

Colabora en el semanario Brecha (Montevideo, Uruguay), en la revista Acción (Asunción, Paraguay) y en otras diversas publicaciones.

## **Proceso político 1946/1954: Antecedentes al golpe de mayo de 1954. Necesaria autocrítica y revisión de la actuación de los partidos políticos**

Carlos Pérez

Partiendo de la base que la historia no es solamente el registro de ciertos acontecimientos, sino y fundamentalmente, la interpretación y explicación de las causas que generaron dichos acontecimientos, planteamos tres momentos del proceso político paraguayo para explicar las condiciones establecidas en 1954 que permitieron que Stroessner accediera al gobierno.

La llamada “Primavera democrática”; la “guerra civil de 1947” y el período que va desde 1947 hasta 1954 son los tres momentos políticos que, aunque separados por el contenido de su historia, se encuentran unidos dialécticamente por una serie de factores políticos y sociales. Éstos son fundamentales para entender este lapso de tiempo.

Son muy escasos los trabajos que explican cuales fueron las condiciones existentes antes del golpe de Stroessner en 1954. Los estudiosos e intelectuales de las ONG’s, así como los independientes han tenido una mayor preocupación en el golpe en sí y en estudiar los procesos que se generaron a partir de ese momento. Sin embargo, y como decíamos al inicio del artículo, la historia es sobre todo interpretación, cuya finalidad es entender el pasado para construir el presente y proyectar el futuro.

La visión positivista de la historia ha influido en varias generaciones de estudiantes, profesores e intelectuales de nuestro país. Esta corriente solamente prioriza los hechos cronológicos sin preocuparse en averiguar, analizar y comprender las causas que fueron determinantes para que ciertos acontecimientos tuvieran alguna resonancia política, social, económica y cultural.

Entonces, lo que se intenta en el siguiente trabajo es plantear una serie de análisis e interpretaciones que expliquen como fue posible que Stroessner accediera al gobierno y cuáles fueron las constantes que se visualizan en aquellos períodos y de qué forma aquellos aspectos impactaron en la realidad. Las interpretaciones positivistas, a las que solamente le importa el hecho en si y sus resultados, tiene que dejar de ser la matriz de las interpretaciones históricas en nuestro país. El relato cronológico debe ser complementario de la interpretación materialista que asume los datos cronológicos como productos de procesos que tiene varias causas, sin negar el valor que tienen para configurar un cuadro político o social.

Stroessner no cayó de un paracaída directamente en el Palacio de los López en mayo de 1954. Tampoco los protagonistas de aquella época, ya sean partidos políticos, movimiento obrero, estudiantes, ejército y las propias individualidades, surgieron de la nada. Existe un antes histórico en todos estos elementos que deben ser analizados y entendidos para que se entienda de manera clara y científicamente qué es lo que paso.

Es por ello que planteamos estudiar ese proceso previo al mayo de 1954 y ubicar a las principales causas que se fueron desarrollando tanto en el ámbito político, social y económico y que fueron centrales para que Stroessner asumiera la jefatura del golpe de Estado de 1954.

## PRIMAVERA DEMOCRATICA

Vamos a definir este proceso, ubicar a sus protagonistas, ver sus potencialidades y sus debilidades y, sobre todo como lo asumió la oposición, tanto la tradicional como la llamada progresista.

Este proceso tiene que ver con la caída del sector más reaccionario del gobierno del general Morínigo, el sector militar. Éste se encontraba al mando de las principales armas de las Fuerzas Armadas y, desde allí, determinaba juntamente con Morínigo, los pasos y los ritmos de la política en el Paraguay.

Benítez Vera, Stagni, Aranda y otros militares junto con civiles del Partido Colorado como Fuster, Volta Gaona y otros se habían constituido en los referentes políticos del gobierno de Morínigo. La línea política de este sector tiene su referencia en el pensamiento fascista y en la admiración al nazismo. En pocas palabras esto significa una posición anticomunista, contra el movimiento obrero, contra los estudiantes, contra los partidos políticos y contra todo aquello que planteara la reivindicación de la democracia occidental, es decir, un Estado de derecho y políticas sociales a favor de los sectores más desprotegidos.

Coincidentes con la política fascista, el gobierno de Morínigo asume que el sistema liberal había degenerado en un abanico de políticas que solamente favorecían a unos pocos y que había destruido –en el caso de nuestra realidad- las pocas potencialidades de la “raza” guaraní. “El imperialismo inglés y norteamericano solamente aplican políticas que les favorece y no tienen ninguna respuesta a las realidades propias de nuestros países”, era la síntesis que se planteaba cierta parte de la clase política y militar paraguaya.

Los partidos de oposición, los febreristas y liberales, aunque actuaban en una especie de semi-legalidad, no podían desarrollar todas sus potencialidades. Al interior de estos mismos partidos existía simpatía a los proyectos fascistas y nazi, lo que significaba agudas contradicciones a la hora de definir políticas de lucha y de línea política. Este aspecto –la coincidencia en la política fascista de parte de los militantes de estos partidos- se podrá posteriormente visualizarla una vez que Stroessner asume el gobierno en 1954, sobre todo en el aspecto de la lucha anticomunista.

Los partidos y sectores llamados progresistas, el comunista y ciertos sectores unidos al febrerismo, aunque con mucha influencia dentro del movimiento obrero y estudiantil no podían desarrollar todas sus capacidades por la política represiva impuesta por Morínigo y por debilidades propias en la organización partidaria. Pero es innegable que el fuerte de los comunistas se encontraba en el movimiento de los trabajadores y en gran parte, dentro de las organizaciones estudiantiles, así como cierto trabajo dentro de algunas individualidades dentro del ejército. Los febreristas que se alimentaban de lecturas marxistas, debían luchar contra los dirigentes partidarios conservadores que siempre detentaban el poder partidario y, además, contra los aparatos represivos del gobierno. Los febreristas también trabajan al interior de los trabajadores y de los estudiantes.

En cuanto al gremio de los trabajadores y estudiantil, se puede decir que estaban organizados detrás de reivindicaciones que iban más allá de las realidades gremiales. Actuaban como brazos del cuerpo político del partido comunista y de los febreristas. Los estudiantes por su parte, se constituían en una fuerza movilizadora muy importante de la oposición. No solamente a nivel universitario, sino también con los estudiantes del nivel secundario. Aquí también la disputa era entre los comunistas y los febreristas que dominaban ambos estamentos. Los colorados tenían sus trabajadores organizados en la Organización Republicana Obrera (ORO).

Entonces con este panorama de las organizaciones políticas a grandes razgos llegamos a 1946. Ya había terminado la segunda Guerra Mundial y los intentos de dominación mundial, tanto de los fascistas como de los nazis, quedaron trancos. Esta derrota impactó sobremanera en todos los países del mundo. En el nuestro, se hizo evidente y aunque no hubo una reacción popular a través de los partidos y demás organizaciones sociales y gremiales, el gobierno y los grupos partidarios del fascismo y del nazismo tuvieron que replantearse una serie de políticas.

Ante esta nueva situación de la realidad en el Paraguay, se produce unos cambios dentro de la Caballería, que significó la caída de Benítez Vera, el principal sostén de las políticas fascistas en el país. Las movidas para concretar esta nueva realidad, estuvieron a cargo de un grupo de militares, denominados "institucionalistas". Caído Benítez Vera, se produce una avalancha de entusiasmo democrático que se manifiesta en cientos de manifestaciones y marchas planteando la instauración de un sistema democrático y el inmediato llamado a la realización de una Asamblea Nacional Constituyente.

Un primer elemento que muestra la poca capacidad de mando y organización de parte de los partidos políticos, es que Morínigo continuó en el gobierno. Aunque ya sin los espacios políticos para que su grupo de guiones rojos siguieran actuando, este general que llevaba ya seis años en el gobierno, pudo seguir en el mismo, realizando muchas acciones y maniobras que fueron debilitando al sector de los partidos democráticos. No hay una explicación clara y objetiva que explique y aclare el porque los militares institucionalistas no se hicieron cargo del gobierno una vez producida la caída del equipo de Benítez Vera.

La marcha del proceso apuntaba a consolidar un gobierno transitorio que debía preparar las condiciones para la realización de una Asamblea Nacional Constituyente. A partir de esta saldría un nuevo gobierno que trabajaría para la construcción de un Estado de Derecho. Dentro de este plant es que los principales dirigentes políticos de oposición y los propios comunistas, comienzan a regresar al país y a consolidar un estado de efervescencia que nunca había vivido el país. Se realizan actos políticos y gremiales, manifestaciones, marchas. Se publican periódicos de casi todas las organizaciones; se habilitan locales partidarios en diferentes barrios. Se habla por las emisoras radiales permanentemente; se concretan encuentros políticos con las autoridades del gobierno en los cuales se solicita y logran nuevos espacios y, por último, se accede a formar parte de un gabinete democrático con la presencia de militares institucionalistas, febreristas y colorados.

En realidad, además de los hechos que se detallan, lo que importa es que los partidos políticos tradicionales junto al movimiento obrero y los estudiantes, con el Partido Comunista

Paraguay, se emborrachan de manifestaciones y de marchas políticas. Descuidaron aspectos centrales que de haber sido tenidos en cuenta, hubieran consolidados las débiles estructuras de ese proceso iniciado el 9 de junio de 1946. Es decir, los febreristas, liberales y los comunistas en vez de preocuparse de consolidar proyectos de políticas que aseguren la estabilidad y la firmeza de aquel proceso, se pusieron a competir entre ellos para ver a quien realmente le correspondía una mayor presencia en el gobierno futuro.

Aunque los comunistas no estaban en el gobierno y debían de luchar contra el anticomunismo imperante en la ciudadanía, no supieron y no pudieron constituirse en la vanguardia de ese nuevo tiempo que se estaba viviendo. Es decir, no trabajaron para que el resto de las organizaciones políticas y gremiales supieran ubicar las principales contradicciones del proceso; tampoco orientaron y esclarecieron que la fortaleza de los sectores fascistas, radicaba justamente en la separación de los partidos políticos de oposición, en la desunión de todos los protagonistas que buscaban la instalación de Estado de Derecho.

Los febreristas, en una actitud sectaria y sin perspectiva, aceptaron ocupar los cargos en el nuevo gabinete sin analizar las consecuencias políticas que este hecho tendría, no sólo en el presente sino en el futuro. Nadie planteo en ese momento, que el gabinete para que sea realmente democrático, tenía que contar con la presencia de los liberales, colorados y comunistas. El “pensamiento fantástico”, el “realismo mágico”, primó y en consecuencia, se consideraba que el poder estaba a la vuelta de la esquina y que ya se estaba saboreando las delicias desde el gobierno de transición.

Tenemos así que los febreristas y los colorados dejaron de lado aquellas posiciones unitarias tan necesarias en los inicios de toda experiencia política. Lo peor de todo fue que una vez instalado en el gobierno, tanto los febreristas y los colorados comenzaron a trabarse, a pelear y a debilitarse por cuestiones secundarias. Esto permitió que nuevamente los militares definieran la situación de crisis y anarquía que vivía el país.

Los comunistas y los febreristas avanzados, no se percataron que el poder real se encontraba aún dentro del ejército. El sector llamado institucionalista era democrático al ser comparado con los sectores militares fascista; pero era conservador y retrogrado al ser comparado con los partidos y sectores democráticos y progresistas. Estos, al igual que casi la gran mayoría de la oficialidad militar era anticomunista y, no se le pasaba por la cabeza aceptar un gobierno integrado por los comunistas. De estos aspectos no se percataron los comunistas ni los febreristas avanzados. Se dejaron entretener con una porción del gobierno al integrar su gabinete. El resultado de estos desaciertos fue que los militares, bajo la dirección de Morínigo, volvieron a establecer las reglas del juego, pero ya sobre la base de nuevas condiciones políticas. Ahora el gobierno estaba conformado solamente por colorados y militares, orientado hacia otras metas políticas, con otro ritmo político y con otros protagonistas gremiales y sociales.

## GUERRA CIVIL DEL 47

Luego de la salida de los febreristas y de la instalación del nuevo gabinete, son los colorados los que se hacen cargo de gobierno apoyado por Morínigo y militares encabezados por el Teniente Coronel, Enrique Jiménez, principal referente de la Caballería.

La oposición aun desubicada por la nueva realidad que vivía el país, sin tener claridad todavía de los mejores pasos a realizar, cree que aun conserva cierto poder dentro del ejercito y decide emprender la vieja operación de un golpe de Estado. Ataca el 7 de marzo el Cuartel Central de la Policía y, a la vez, plantea la toma de la Escuela Militar.

Con estas medida, se pensaba se sublevarían el resto de las fuerzas militares que se suponían estaban en contra con la nueva realidad que vivía el Paraguay. El paso siguiente era derrocar al gobierno de Morínigo y volver a plantear la Asamblea Nacional Constituyente.

Y justamente son estos sectores militares los que se sublevan y determinan el inicio de lo que se conoce como la guerra civil, quizás las más cruenta y salvaje que haya conocido el país. Apenas producida la sublevación en Concepción, son los partidos liberales, febreristas y comunistas los que se acoplan a las fuerzas instaladas en aquella ciudad.

Esta sublevación fue realizada por un sector del ejercito y este sector es el que detentaba el poder político. El tipo de gobierno que estos planteaban, en esencia era coincidente con el planteamiento de los partidos de oposición, pero había algunas diferencias que con el tiempo se volvieron esenciales. Principalmente tiene que ver con la política anticomunista existente dentro del ejército, además de la propiedad privada y los latifundios improductivos. El comando político entonces se encontraba en manos de los militares.

De parte de la oposición existía el acuerdo de acompañar a los militares sublevados y del llamado, una vez que triunfe este intento, a una Asamblea Nacional Constituyente. El sector obrero siguió las directivas de la dirigencia sindical que estaba bajo la influencia de los comunistas y febreristas y apoyó el intento militar. En esta decisión no hubo un análisis profundo y participativo; igual proceso se vivió en el sector de los estudiantes. Los campesinos junto a dirigentes comunistas conformaron las conocidas montoneras que actuaron en algunas regiones contra el gobierno de Morínigo, durante y después de la finalización de la guerra civil.

Los comunistas dieron muestra de un seguidismo terrible al acompañar esta experiencia. En ningún momento se plantearon las condiciones globales de lo que significaba esa guerra civil, ni el lugar que ocuparon dentro del plano organizativo y sobre todo, en el plano de las decisiones políticas. Sin un trabajo político previo con la ciudadanía; con una escasa preparación militar los partidos políticos de oposición acompañaron esta experiencia dentro de una política desesperada y seguidista, que tuvo como resultado lo que todos conocen: muerte, exilio y una represión que perduró por mucho tiempo. Además del descabezamiento de las direcciones políticas y el alejamiento de los principales militantes de sus bases, ya sea a nivel de los sindicatos y centros de educación.

Desde nuestra óptica hay una mayor responsabilidad de parte de los comunistas porque se supone que ellos se encuentran preparados para manejar los instrumentos de la teoría marxista. Mediante estos elementos, se puede analizar el estado de ánimo de las clases; las condiciones objetivas y su nivel de maduración; el grado de organización de los partidos y de los gremios; los niveles de conciencia política e ideológica de parte de la ciudadanía para acompañar aquella experiencia.

Pareciera que nadie de la oposición se haya planteado preguntas claves que se deben realizar en este tipo de procesos. Por ejemplo, la participación de la ciudadanía, ¿de qué manera se lograría?; ¿con qué tipo de preparación militar se contaba?; ¿cuál era la política en cuanto a la entrega de armas a los trabajadores?; ¿que papel cumplían los partidos dentro de la estructura política y organizativa de los militares sublevados?; ¿cuáles eran los apoyos con que contaba el gobierno, no solamente a nivel nacional sino regional y mundial?

Se dejaron aspectos centrales que implicaron -con el tiempo-, un perjuicio muy grande para el país ya que luego de la finalización de esta guerra continuó una clara política represiva, no solamente contra los sectores comunistas, sino contra todos aquellos que planteaban un Estado de Derecho. Además, se destruyó todo el trabajo organizativo y de preparación política que venían realizando en el seno del movimiento obrero y estudiantil. Una importante cantidad de ciudadanos salieron del país, dejando sus trabajos, producción, familia y entorno social. Tuvieron que comenzar de nuevo en la Argentina.

Políticamente, una vez finalizada la guerra civil y durante muchos años con posterioridad, se tuvo que realizar los trabajos políticos en la más absoluta clandestinidad. Ser ubicado realizando militancia contra al gobierno o de signo comunista, significaba por lo menos brutales torturas y en otras ocasiones, la muerte segura. Este fue el resultado que se logró con la participación de la oposición durante la guerra civil. La derrota y luego la política de clandestinidad tuvieron efectos negativos para toda la oposición y para todos los proyectos democráticos que se fueron diseñando en el país.

## PERIODO DE TRANSICIÓN

Finalizada la guerra civil, la oposición debe desarrollar su militancia en la clandestinidad y en el exilio. Los colorados desde el gobierno no pueden desarrollar ningún tipo de políticas como consecuencia de la anarquía que se establece en el país, principalmente por no existir ningún sector dominante y con la suficiente fuerza para imponer sus planes y proyectos.

El ejército se ve disminuido ya que la parte profesional del mismo y que había apoyado a los revolucionarios, se vio vencido por civiles, los pynandies que durante mucho tiempo se convirtieron en los represores de la ciudadanía. Los pynandies afiliados al Partido Colorado, eran cerrados anticomunistas.

La pelea ahora se da entre los colorados que busca implementar su propio proyecto político. La debilidad de las clases sociales, es decir, los diferentes sectores de la burguesía y del proletariado, hace que los proyectos políticos cabalguen sobre estructuras débiles y poco organizadas.

Durante este proceso ni los partidos políticos, ni el movimiento obrero ni los estudiantes tiene casi ninguna gravitación política. Son los colorados los que definen la realidad política paraguaya. Es por ello que se suceden unos seis presidentes antes que Stroessner asuma el gobierno. Cada uno de éstos no pudo llevar a la practica ningún proyecto político. Las peleas tenían solamente como protagonistas a los colorados. La oposición no existía. Los pocos intentos, supuestamente que se quisieron preparar solamente apuntaban a un golpe militar desde arriba, con la participación de militares con cierto poder de armas y nada más. El pueblo, la clase obrera, los demás sectores no existían dentro de la política de los partidos de oposición. Solamente los comunistas, por los menos teóricamente, se oponían a este tipo de praxis. Argumentaban que con esas metodologías de lucha, no cambiaban las estructuras sino y únicamente los hombres y que esto no significaba sustanciales cambios. Sin embargo, no tenía la suficiente fuerza para contrarrestar los numerosos intentos preparados desde la oposición.

Entonces, cuando se genera la crisis bajo el gobierno de Chaves, no existe ninguna presencia opositora capaz de orientar, de presentar alternativas posibles. Solamente se encuentran los grupos colorados, principalmente los chavistas y los guiones, además de la fuerza del ejército. Este ejército que ya se encuentra en mejores condiciones, que ha recuperado su profesionalismo y que ha podido cerrar filas detrás del discurso de su apolitización.

Mejores condiciones para realizar un golpe de Estado, imposible. Con la figura y fogosidad de los discursos de Epifanio Méndez Fleitas; con la estructura organizativa del Partido Colorado y con un militar como Stroessner, que desde hacía tiempo venía realizando contactos con políticos y militares, tenemos el cuadro perfecto.

De la oposición, nada. Luego de producido el golpe, la actuación de la oposición tradicional fue peor. Algunos llegaron a plantear que Stroessner era un militar profesional, democrático y que el golpe del 4 de mayo, significaba el fin de la era del Partido Colorado. Los opositores creían que serían llamados para conformar un gobierno democrático y de unidad nacional. Los comunistas apenas producido el golpe, ya estaban denunciando el carácter del mismo. No se dejaron engañar, pero se encontraban debilitados y su dirigencia principal estaba a miles de kilómetros.

La ausencia de una oposición organizada y con presencia, facilitó que Stroessner asumo el gobierno. Esa ausencia hay que rastrearla desde finales de la guerra civil. Los errores comienzan ya durante la primavera democrática y el peso de los mismos, se evidencian en 1954 y posteriormente.

**DATOS CRONOLÓGICOS DESDE 1946 HASTA 1949.  
APUNTES PARA VISUALIZAR EL PROCESO DE LUCHA Y LA POSICIÓN DE  
LOS PROTAGONISTAS POLÍTICOS Y SOCIALES.**

**1946**

JUNIO

**En la madrugada del 9**, jefes y oficiales de la Primera División de Caballería iniciaban una sublevación contra su comandante, el coronel Victoriano Benítez Vera. El objetivo del movimiento fue iniciar una apertura, para la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente.

Se produce un choque armado en la Villa Militar. Dos oficiales y tres soldados mueren en la División de Caballería

Por acción refleja también cayeron el Director de la Aeronáutica, Coronel Stagni, de igual grado Bernardo Aranda, jefe del Estado Mayor General, Fuster, más otros jefes y oficiales leales a Benítez Vera

El Cnel. Cantero, Cde. del II Regimiento de Caballería (leal a Benítez Vera) fue tomado prisionero por sus propios hombres

Benítez Vera notifica a Morínigo que dos de sus regimientos de Caballería, se habían sublevado contra su autoridad y pide refuerzos;

**Ese día 9**, cuando todavía se escuchaban los disparos de la Caballería, el PCP movilizaba al pueblo para una manifestación que se realizó a las 5 de la tarde frente al Panteón de los Héroes

En esta concentración popular, el camarada Alberto Candia habló en nombre del PCP

Esta crisis institucional que obliga a Morínigo a iniciar la apertura política

Morínigo pudo apenas sostenerse, pero debió aceptar un gobierno de coalición colorado-franquista, reteniendo sólo dos carteras para los militares

Grupos de oficiales "institucionalistas", exigen el restablecimiento de las libertades. Se conforma un gabinete de militares y civiles colorados y febreristas

El gobierno inició conversaciones con dirigentes del Partido Colorado y del franquismo. Dirigentes de ambos grupos aceptaron la invitación y luego entraron a colaborar activamente en la administración gubernamental

Antes de este acuerdo, muchos colorados ya venían colaborando con el gobierno, pero lo hacían dentro de las filas del nacionalismo. Llegamos a formar un gobierno de coalición entre febreristas, colorados y militares

Al enterarse de los resultados de los enfrentamientos en Campo Grande, el Consejo Obrero del Paraguay realizó una masiva concentración donde Timoteo Ojeda exigió auténtica libertad; la policía reprimió con gases, y al día siguiente se sancionó un edicto que prohibía todas las manifestaciones callejeras

**El 11**, la Federación Universitaria y la Federación de Estudiantes Secundarios lanzan manifiesto planteando la plena democratización del país

Los estudiantes plantean al gobierno la inmediata implementación de los siguientes puntos: a) amplia amnistía general; b) derogación de la tregua política y sindical

También: c) libertad de reunión, asociación y actuación de las agrupaciones políticas; d) completa libertad de prensa. Firman la nota Raimundo Careaga, Alejandro Acosta, Arturo Acosta Mena y Máximo Rejalada

## JULIO

Se decreta la amnistía general

Se realiza un mitin que unió a colorados, febreristas, comunistas y liberales

Durante el mismo, el Dr. Federico Chávez prometió amplia legalidad para los partidos Liberal y Comunista, lo que fue respondido con alborozo - ante el público- por T, Ojeda

En el mismo mitín, los febreristas exigieron que luego hubiera reconocimiento legal para liberales y comunistas; solo así se incorporaron al Gabinete

**El 25 a las 17 de la tarde**, gran acto cívico realizado en la Plaza Independencia, donde acudieron más de 10.000 personas. donde hablaron representantes de los cuatro partidos políticos También lo hicieron representantes de los centros estudiantiles y obreros, quienes unánimemente apoyaron al nuevo gobierno

Carlos R. Centurión habló por el Partido Liberal, Víctor Ojeda por el Partido Revolucionario Febrerista. Obdulio Barthe por el Partido Comunista e Hipólito Sanchez Quell por el Partido Colorado. Justamente este último dijo entre otras cosas: "El dictador ya no es más el dictador. El dictador es el prisionero de un gabinete democrático"

**El 26**, se anuncia la formación del nuevo gabinete, con miras a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente

**El 28**, queda constituido el "Gobierno de Coalición"

Quedó integrado ayer el nuevo gabinete nacional. A tal efecto, la Asociación Nacional Republicana y la Concentración Revolucionaria Febrerista entregaron al presidente de la República la nómina de sus candidatos. Queda así solucionada la crisis ministerial que se ha prolongado por espacio de unos días

Por el P. Colorado: Natalicio González (Hacienda); Guillermo Enciso Belloso (Educación); Federico Chaves (Obras Públicas). Por el Febrerismo: Miguel A. Soler (R. Exteriores); José Soljancic (Salud Pública); Arnaldo Valdovinos (Agricultura e interino de Industria y Comercio. Por los militares: Gral. Juan Rovira (Interior) y el Gral. Amancio Pampliega (Defensa Nacional)

También: Mario Mallorquín (colorado), como intendente; el Gral. Machuca, como Comandante en Jefe de las FF.AA) y el mayor Rogelio Benítez, (Jefe de Policía)

**El 29**, el nuevo ministro del Interior, general Rovira, promete plena garantía al Partido Comunista

Los dos partidos del gobierno de Coalición firman un acuerdo de 11 puntos.

En este acuerdo se contempla que si uno de los partidos se retira, el otro también deberá dejar el gobierno

## AGOSTO

**El jueves 1**, se decreta la Amnistía general sin exclusiones

**El 4 de agosto**, el día que regresó del exilio (Franco), mas de 20.000 personas, una multitud enorme para Asunción, se encontraba en el puerto esperando para recibirlo

El Dr. José P. Guggiari vuelve al país y se producen serios disturbios. El Partido Liberal ve suspendidas sus actividades políticas

**El 8**, se anuncia la llegada de Oscar Creydt y de varios exiliados entre ellos el Prof. Efraim Morel, Porfirio Nuñez, Adolfina Coronel, Antonio Maidana, José Chilavert, Antonio Odriozola, Luis Frizzola y Calixto Bogado

**El domingo 11**, Obdulio Barthe y Antonio Gamarra visitan a monseñor Mena Porta para expresar que el PCP es respetuoso de los sentimientos religiosos del pueblo

**El 14**, el Guión Rojo agredió la marcha del Partido Liberal, causando numerosas víctimas

El Guión Rojo, capitaneados por Virgilio Ríos, atracaron las instalaciones de "El País", empastelaron la imprenta y torturaron a los obreros que se hallaban trabajando en dicho establecimiento

Este atraco obedeció al hecho que en los talleres de "El País", se editaban los principales periódicos de los partidos democráticos

**El 16 de agosto**, la grandiosa manifestación de homenaje al directorio del Partido Liberal en su retorno al país

### SETIEMBRE

**El 17**, los "Guiones" atentan contra el edificio del diario "La Tribuna", al grito de "a balazos o a sablazos, Natalicio al Palacio (de Gobierno)"

La policía no intervino en ninguno de estos ataques de parte de los "Guiones"

El Partido Comunista es suspendido por un mes

Se levanta la interdicción que pesaba sobre el Partido Liberal

**El 20**, un militar febrerista, el teniente coronel Alfredo Galeano, intentó apoderarse del gobierno. Cuando el complot falló, sus líderes fueron detenidos y enviados a Peña Hermosa, y el comité ejecutivo de los febreristas desconoció la revuelta que acababa de fracasar

**El 21**, el PCP emite un comunicado. Estarían detenidos el Tte. Cnel. Galeano, el mayor Balbuena y el el Capitán Figueredo

**El 21**, de septiembre, se realizó mitín popular frente al Panteón, organizado por la Federación Universitaria del Paraguay y el Consejo Obrero del Paraguay, fueron invitados todos los partidos políticos. La Federación intentaba, por medio del libre intercambio de opiniones, ver si era posible acelerar el proceso para convocar elecciones

### OCTUBRE

**El 9**, la jefatura de la policía de la Capital, pone a conocimiento de los organizadores del mitin programado, para el 12 próximo por la Federación Universitaria del Paraguay, que el permiso para la realización del mismo, ha sido denegado, en razón de que se ha concedido a la Junta Directiva de la "Gran Cruzada Nacional Anti-comunista" el permiso correspondiente para efectuar una marcha en la misma fecha y lugar

**El 10**, El País transcribe: "ciudadanos paraguayos residentes en esta ciudad de Posadas, protestan contra la medida de suspender las actividades del Partido Comunista Paraguayo

### NOVIEMBRE

**El 9**, el diario "El País" informaba que más de 30 mil personas –cifra obviamente abultada- se habían congregado en la víspera para "propiciar el establecimiento de relaciones diplomáticas, comerciales y culturales con la Unión de la Repúblicas Socialistas Soviéticas, en homenaje al 29 aniversario de la revolución rusa". El acto había sido organizado por el PCP

(20) Prestigiosos intelectuales y artistas nacionales, encabezados por Flores, Alvarenga y Emilio Vaesken, se adhirieron al acto realizado ayer

(20) Flores al frente de una gran orquesta ofreció un concierto popular, brindando páginas selectas del folklore nativo, como un simbólico homenaje al 29 aniversario de la Revolución Socialista Rusa

**El 14**, el Guión Rojo atraca con suma violencia la manifestación pacífica de los estudiantes de la Federación Universitaria del Paraguay

La dirigente comunista concepcionera Petrona Arzamendia, denuncia que el ambiente de expectativa por la llegada de los dirigentes comunistas crece

Esta expectativa se da –según la comunista- a pesar de la propaganda intimidatoria del cura Vázquez

Agregaba que "este sacerdote ha transformado la Iglesia en un Comité Político, donde se incita a la violencia y al crimen contra los dirigentes comunistas"

Además, el cura Vázquez, amenaza con excomulgar a los creyentes que acudan a los actos donde hable Obdulio Barthe

**El 16**, el padre Vazquez organiza una gran manifestación ante la proximidad de la llegada del líder comunista Obdulio Barthe

La misma se inició en la Plaza Libertad y terminó frente al Colegio Salesiano

La manifestación abarcó varias cuadras y se calcula de 10 a 12 mil manifestantes

Fueron invitados los partidos políticos para que designaran oradores y solamente participó el orador colorado

Los otros alegaron ser partidos democráticos para actuar en un movimiento anticomunista

## DICIEMBRE

**El 12**, la "Marcha por la democracia", organizada por la Federación Universitaria del Paraguay (FUP) controlada por los franquistas, fue duramente reprimida por la policía, apoyada por elementos civiles armados pertenecientes al Guión Rojo

Las Fuerzas Armadas presentan un memorandum al gobierno y los partidos políticos. Contiene 10 puntos

**El 13 de diciembre, por la tarde**, un automóvil ocupado por guionistas se paró delante de sus oficinas (El País) y vaciaron sus pistolas a través de las ventanas. Afortunadamente, no mataron a nadie

**El 13 de diciembre**, pistoleros guionistas dispararon sobre un grupo de la FUP que marchaba alrededor de la plaza principal de la ciudad. Cuando se escucharon los disparos, la policía intervino y arrestó, no a los atacantes, sino a los que marchaban

**El 17**, se realiza la Marcha de la Juventud, en señal de protesta, contra el atentado terrorista del jueves último contra el acto de la FUP visitaron la redacción de El País, los señores Antonio Maidana, apoderado legal del Partido Comunista y Luis Frizzola, dirigente de este mismo partido

## **AÑO 1947**

### ENERO

**El 9**, Morínigo redistribuyó carteras en el gabinete, en función a la “paridad ministerial” acordada el 13 de diciembre entre los partidos gubernamentales y el Ejército

**El 10**, los Febreristas condicionan su continuación en el Gobierno.

Los febreristas plantean: a) declaración pública de los partidos de la coalición de que no propician la reelección de Morínigo; b) renuncia del jefe de Policía por parcialidad sectarista.

**El 11**, la respuesta febrerista ante la “crisis de Gobierno” (se resistía a entregar uno de los cuatro ministerios en su poder) fue el retiro de sus ministros del gabinete

**El 11**, Morínigo convoca en Mburuvicha róga a los Comandos de grandes unidades para tratar la crisis y decidir, la continuidad o no del Partido Colorado en el gobierno

El resto de los presentes votaron porque se forme un gabinete netamente militar

Morínigo aceptó lo resuelto e hizo llamar a los ministros para comunicarles lo decidido y la necesidad que presenten su renuncia

También se decidió que el general Migone sea el presidente de la Junta Electoral Central, que sería integrada por los representantes de los cuatro partidos reconocidos

Natalicio González, Enciso Velloso y Federico Chaves se presentaron y aceptaron sin protestar la decisión

El lunes 13, juran los ministros colorados. Federico Chaves fue nombrado Canciller; Natalicio González continuó en Hacienda; Víctor Morínigo fue al Interior

En la madrugada del 13, se consumó el golpe militar que clausuró la breve apertura política de seis meses autogolpe y de nuevo represiones (8)

Caen 3.500 personas derivadas a la Cárcel Pública, y entre ellos casi todo el Comité Central del P.C. Solamente tenía capacidad para 200 presos

**El 14**, la respuesta de Morínigo a los febreristas fue disolver el Gobierno de Coalición y declarar el estado de sitio. Formó un nuevo gabinete de cinco colorados y tres oficiales militares que tenían lazos estrechos con los colorados

El gobierno ha sido asumido prácticamente en su totalidad por el Partido Colorado

Se denuncia que el Ministro del Interior, Víctor Morínigo y el Jefe de Policía, Mario Ferrario, están al acecho constante de una oportunidad propicia para perpetrar una masacre de líderes, en-tre ellos Antonio Gamarra y Timoteo Ojeda, ex secretario del Consejo Obrero del Paraguay (6/7)

**El 14**, es puesto en vigencia el Decreto No. 5484 ( Represión de actividades comunistas), de Fecha 07 de Octubre de 1936

### MARZO

**El 7**, un grupo de civiles armados, encabezados por los franquistas, asaltan el Departamento Central de Policía, a la media mañana

El grupo de asalto estaba dirigido por el mayor Elide Báez, el Tte. René Speratti y otros. El ataque era a varias unidades

**El 7**, se emite un edicto policial por el cual se restringe las actividades y se comunica que las fuerzas policiales y demás autoridades podrán hacer fuego para el cumplimiento de este edicto

**El 8**, en Concepción jóvenes oficiales dirigidos por el Mayor Aguirre y el Capitán Araujo se sublevan reivindicando el institucionalismo de las Fuerzas Armadas

De esta forma, se produce el levantamiento de la Primera Región Militar y la División 2 de Infantería

Este programa contenía 5 puntos: legalidad de todos los partidos, Constituyente en 6 meses, medidas urgentes contra la carestía, castigo a torturadores y, política internacional independiente

También planteaban libertad de prensa y de reunión, una Junta Electoral Central con la representación de los cuatro partidos políticos

**El domingo 9**, se lleva a cabo un impresionante acto político, organizado por el Partido Colorado de repudio al ataque del Cuartel de Policía, ocurrido días antes.

Los colorados se encontraron en la Plaza Uruguay y desde allí marcharon hasta el Panteón de los Héroes. Luego siguieron marchando hasta el Palacio de Gobierno, donde se hablaron los dirigentes colorados y el propio Morínigo

**El 17**, cuatro aviones de la aviación militar huyen para plegarse a la revolución de Concepción

**El 18**, se declara el estado de Guerra en todo el territorio nacional del país

**El 18**, se nombra al coronel Federico W. Smith comandante en jefe de las Fuerzas Armadas

De inmediato lanza una proclama pidiendo que los revolucionarios depongan las armas

#### ABRIL

**El 1**, huelga estudiantil decretada por la Federación Universitaria del Paraguay y la Federación de Centros Estudiantiles Secundarios del Paraguay

**El 3**, Concepción es declarada Capital Provisional de la República y asiento central de su gobierno y su administración pública

Al mismo tiempo, se constituye la Junta de Gobierno Militar presidida por el Tte. Cnel. Fabián Saldivar Villagra e integrada por Alfredo Galeano y Aureliano Mendoza

**El 27**, fuerzas policiales asaltan casa donde se realizaba reunión preparatoria del levantamiento de la Marina. Hubo delación.

**El 27** de este mes, se produjo la sublevación de la Marina con apoyo de obreros y estudiantes; muchos comunistas combatieron en la primera fila, y murieron

El dirigente comunista Hugo Campos afirma que el PCP convocó al pueblo al levantamiento armado, destacando para las tareas militares a J. Rojas

**El 27** comienza combate contra la Marina. La policía ataca los cuarteles de Defensa Fluvial y de Puerto Sajonia

Numerosos civiles (obrerros, católicos, mujeres) concurrieron a los cuarteles exigiendo armas para defender la revolución

**El domingo 27**, a primera hora los "guiones" y fuerzas de policía atacaron el cuartel del Batallón de Defensa Fluvial, iniciándose de este modo el combate

Simultáneamente atacaron los cuarteles de Puerto Sajonia (Escuela de Especialidades, Arsenales y Aviación Naval)

## JULIO

**El 22**, con todas las embarcaciones, desde las canoas hasta los mejores buques, los revolucionarios salen de Concepción rumbo a Asunción

Con total secreto comenzaron a embarcarse las tropas rebeldes, trabajando con la desinformación que "se replegaban hacia el Chaco". El enemigo estaba ya a 20 km. de Concepción

Los soldados moriniguistas se lanzaron sobre Concepción. Eran 15.000 hombres contra 90 muchachos con hondas en los techos, con escopetas. "Hasta cañones de cartón hicieron", para impresionar

La propuesta de mediación de la Embajada brasileña es aceptada por los revolucionarios

Sostenía la propuesta que todos los insurrectos entregarán las armas a mediadores, y serán respetados en su dignidad militar, conservando los rangos en el escalafón, manteniéndose Morínigo hasta el fin de su mandato.

**El 31**, poco antes de las 12:000 horas, la radiodifusora oficial, en cadena con la red paraguaya de radiodifusión, transmitió la noticia de haber sido ocupada la ciudad de Concepción por las tropas adictas al gobierno del Gral. Morínigo

Al propalarse el anuncio oficial de la toma de Concepción, sonaron las sirenas de la ciudad por largo rato.

La ORO improvisó una manifestación en la Plaza Uruguaya. En medio de los vítores al Gral. Morínigo y al Partido Colorado, la columna se dirigió por 25 de Mayo hasta la Jefatura de Policía de la Capital

## AGOSTO

**Para el 9**, algunas familias coloradas ya están pidiendo asilo, mientras las tropas rebeldes se acercan a Asunción. Se prevé apertura las cárceles para liberar a los presos políticos

**El 11**, tropas revolucionarios pasan por la ciudad de Piribebuy. El capitán Américo Villagra y su hermano Marciano asaltan la comisaría y se hicieron de armas

**El 14**, el barco "Tacuara" de la marina argentina desembarca armas en Asunción enviadas por Perón al gobierno de Morínigo

**El 19**, una multitud se reunió en el Puerto de la capital para presenciar la llegada de las naves rebeldes que anoche se rindieron

La primera fue "Aviso de Guerra "Coronel Martínez". Su presencia fue anunciada con largos toques de sirena y 21 salvas de artillería

Las naves enarbolaban bandera blanca y conducían a gran número de prisioneros

El desfile fue presenciado por el presidente Morínigo y otras autoridades nacionales, así como jefes militares

Desde distintos puntos de la capital llegaron delegaciones del Partido Colorado para presenciar el arribo de las naves rebeldes

**El 20**, las fuerzas leales a Morínigo triunfan sobre las fuerzas revolucionarias

## NOVIEMBRE

**El 16**, los guiones (natalicistas) atracan la convención colorada

Los guiones sostuvieron este principio democrático: "A balazo o a sablazo, Natalicio irá al Palacio"

Natalicio González es proclamado candidato presidencial colorado

## **AÑO 1948**

### FEBRERO

Se crea el Secretariado Sindical del Exterior, con militantes sindicales de la CRF ex miembros del Dpto. sindical y un representante del CEN

### MARZO

Después de la caída de Morínigo, fueron liberados centenares de presos políticos. Casi todos los miembros del CC fueron liberados y volvieron a la clandestinidad

**El 14** se realiza una marcha en honor a los Pynandí

**JUNIO**

**El 3**, fue derrocado Higinio Morínigo, quien debería haber entregado el poder a Natalicio González el 15 de agosto

**Desde el 3 de junio hasta el 15 de agosto** gobierna provisoriamente, Juan Manuel Frutos

**AÑO 1949****ENERO**

**El 29**, Natalicio González es derrocado del gobierno y es reemplazado por el general Raimundo Rolón

**El 30**, se reúne la Asamblea Nacional y eligió al general Raimundo Rolón como presidente provisorio

**FEBRERO**

**El 26**, el general Rolón es depuesto por un "movimiento cívico-militar

**El 26**, asume la presidencia provisional el doctor Felipe Molas López

**MARZO**

**El 5**, el presidente Felipe Molas López disolvió la Cámara de Representantes

# **PARTICIPACIÓN Y DEMOCRACIA: DE QUÉ HABLAMOS?**

**Luis Ortiz Sandoval**

**Luis Ortiz Sandoval**, Investigador social.

Sociólogo por la Universidad Católica "Ntra. Sra. de la Asunción".

Post-grado en Teoría social - Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Consultor para el Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad estadística y datos sociales de la DGEEC.

Miembro de la Escuela de Asunción de Teoría social.

## Participación y democracia: De qué hablamos?

Luis Ortiz Sandoval

### Las bases histórico-sociales de la participación democrática

La participación ciudadana contribuye al desarrollo de una sociedad, sin embargo la participación no es un elemento "neutral", del que basta hacer funcionar para que las cosas tomen un curso adecuado. La participación es un proceso social muy heterogéneo. Cuando hablamos de ella será necesario considerar los diferentes tipos y "niveles" de participación al mismo tiempo que las condiciones sociales que hacen posible participar. En este sentido, es crucial la discusión acerca de las diferencias en el acceso a la ciudadanía por parte de los diferentes grupos sociales.

Históricamente, el supuesto fundamental de la formación del régimen democrático ha sido el surgimiento del "ciudadano", de la ciudadanía política. El "hombre", sujeto de los derechos consagrados por la revolución francesa era el hombre burgués, expresión de una clase social emergente a quién correspondía –por fuerza– el nuevo "derecho natural" de elevar su antiguo dominio particular a un poder universal. El nuevo régimen político se expresó en el estado y la democracia, donde en nombre del "pueblo" cobraba legitimidad el monopolio burgués de la fuerza física. "La soberanía reside en el pueblo" afirmaban los principales ideólogos de la burguesía -tales como Rousseau-, ya mucho antes de su revolución política.

El "pueblo", empero, no podía ejercer el gobierno del poder político, sino por vía de *representación política*, proceso que sólo podía darse entre ciudadanos "libres e iguales". La "libertad" era la posibilidad objetiva de la clase burguesa –que detentaba la propiedad de medios económicos– de decidir respecto a sus relaciones políticas, la competencia económica y el contenido ideológico de su cultura: Se trataba del proceso histórico de distanciamiento del estado y la progresiva limitación a la intervención de éste en la actividad económica. *Se era libre en relación al estado*. Los que carecían de propiedad -como los obreros fabriles de inicio del siglo XIX-, sin medios económicos, la única "libertad" que tenían era la de vender su fuerza de trabajo en el mercado, -la que formalmente debía aparecer como decisión libre- y concretamente era su única opción de supervivencia. La "igualdad" por otra parte, partía del reconocimiento recíproco de los propietarios de medios económicos así como de su cultura (elevada al status de *La Cultura* desde la tradición ilustrada), condición que les daba carta de elegirse entre sí. La representación era así un requisito entre iguales. Por debajo de esos iguales, para la masa del "pueblo" que era "formalmente libre" y era "desigualmente igual", la representación política y la participación como "pueblo" era sólo una posibilidad ideal, una *illusion burgeois*. Como reza el dicho: "Sí, todos iguales, pero hay siempre alguno más igual".

El estado liberal había instalado por fuerza la relación social capital-trabajo y era necesario legitimarla políticamente como relación política representante-representado ("Digno" burgués representante, "toscos" trabajadores representados). Recién después de consolidado este régimen, todas las demás clases del pueblo que no eran clases "ciudadanas" (obreros de las fábricas, campesinos y en modo crítico sus mujeres y jóvenes) emprendieron luchas políticas

para su participación en la democracia liberal, habiéndose percatado que la representación de sus intereses no era posible sin el acceso a la ciudadanía política. Luego de dos siglos de intereses sociales en pugna, fue posible una democracia pluralista en que la representación política cobró un carácter relativamente más incluyente, viéndose reflejado en el mejoramiento de las condiciones de vida de las otrora clases excluidas. La democracia así, es una categoría histórica, que hoy día sólo conserva el término griego de su primera experiencia ateniense. El proceso de formación de la democracia burguesa rebosa la acepción etimológica, evidenciándose en sus diferencias sociales desde su gestación en el siglo XVIII hasta finales del siglo XX.

Este complejo entrelazamiento entre las condiciones sociales del poder público y el poder social -como mencionara Meiksins Wood- se vuelve crucial, pues en torno al poder político tiene un asidero específico de estructuración. La escisión entre poder social y poder político que se opera tras el ascenso del capitalismo a su vez se ejerce tras un proceso conflictivo y diferenciado. La construcción histórica de "ciudadanía" es la imposición del carácter de clase (propietaria, erigida como "representante popular" bajo sus condiciones de "igualdad") en el acceso a la participación y representación en el poder público. La contradicción fundamental en torno a la *democracia real* contemporánea (sobre todo en sociedades subdesarrolladas) es la correlación entre la expansión de la ciudadanía "formal" y la expansión de la exclusión "real".

La disyuntiva entre exclusión social y participación política se expresa entonces en el problema de la *formación de ciudadanía política*. Con esto no se trata de valorar ni de preguntarnos si los individuos pretenden o no ser ciudadanos, sino que refiere una situación según la cual la incidencia real y significativa en el estado requiere condiciones objetivas en los sujetos sociales de modo a transformarse en sujetos políticos.

El proceso de constitución de la democracia moderna se vio afectado por los límites de clase y de la institución de la propiedad privada -como refiere Sanchez Vazquez a propósito del concepto de democracia en Marx-, sobre todo cuando la escisión entre prácticas económicas y prácticas políticas aparecen escindidas bajo la fuerte mediación del estado y la ideología. Esta democracia "desnaturalizada", abstracta, en que el ejercicio real del poder social se invierte en un ejercicio formal de poder político y en la explotación y dominación económica-social. Esta ha sido la dialéctica de la lucha en el capitalismo: la contradicción entre el acceso a la representación política de las clases trabajadoras y su mayor distanciamiento del poder social. Es en esta contradicción en que las clases dominantes se sirven de los dispositivos ideológico-políticos de mediación para una explotación capitalista *aggiornada*, reconfigurada en un mar de contradicciones sociales.

Superar la concepción democrática limitada por la clase y la propiedad privada es prerequisite en la superación de la *lógica* de la representación liberal, que opera *como si fuera* neutral tras la mediación del estado, pretendiendo universalizar los principios constitutivos de una clase particular. La contrapartida a esta propuesta deberá ser la universalización de los principios constitutivos de las clases sociales subalternas que no se apoyen en la dominación de una clase particular como relación de poder universal sino la *ausencia de relaciones de dominación de clase*.

### Paraguay: Democracia sin ciudadanos

En Paraguay, el autoritarismo tomó las “formas” democráticas y las llenó de su propia *Âme*, su alma o contenido autoritario. Redujo la ciudadanía a una cuestión de cédula de identidad, convirtió al sufragio en voto pero no en elección y tergiversó la representación política haciendo de ésta la representación pública de intereses pecuniarios. Aquí no hubo ninguna implicación en la inclusión de las clases más desposeídas de este país. ¿Qué participación democrática puede existir en una sociedad en donde gran parte de los individuos están excluidos socialmente, fragmentados y anulados políticamente? ¿Cómo pueden éstos elegir “libremente” cuando son “esclavizados” por el sistema económico imperante? ¿Cómo pueden ser ciudadanos reales muchas personas que no tienen ni siquiera la educación escolar básica concluida y dedican la mayor parte del día a la subsistencia?

En este marco, la sociedad paraguaya se debate entre la igualdad abstracta y la exclusión concreta. Entre ambas realidades media un conjunto de circunstancias que orienta a los sujetos sociales a representarse la realidad social como contradictoria y en algunas circunstancias antagónica. Conciben la ciudadanía sin libertad real ni igualdad concreta, operan por reflejo a una imagen ficticia del poder, y a su vez reflejan en su práctica la ilusión de una “transición” democrática que nunca termina su tránsito.

En efecto, las organizaciones sociales de base así como las organizaciones populares en su conjunto, ven la participación política en el estado y la democracia de parlamento como una fantasmagoría. Si la democracia en sociedades capitalistas industriales significó el paulatino tránsito hacia el estado de bienestar –de relativa inclusión de las clases sociales desfavorecidas– en las sociedades de capitalismo atrasado como la paraguaya, la ausencia de las condiciones económico-sociales para el estado de bienestar forma el soporte de una dominación política -formalmente democrática- que hace del actual estado de cosas un “orden natural”. Los paraguayos lo sabemos, lo sentimos, pero no lo logramos explicar (y por consiguiente, transformar).

Tenemos esperanzas y expectativas en la participación, pero no nos preguntamos acerca de las condiciones que la hacen posible: la inclusión social. Cada vez más sorprende el carácter romántico o metafísico de la “participación pro-activa” de muchos grupos de la sociedad, los cuales se preocupan más de la participación en sí que de la *participación para sí*, es decir para una ruptura con el modelo legitimadamente autoritario.

En el estado actual de cosas, las organizaciones sociales paraguayas se topan con limitadas posibilidades de participación en el estado (problemas de educación, falta de empleo, pobreza y exclusión política) y se debaten entre la cooptación clientelista por los grupos de poder (basta ver los casos de dirigentes sindicales y campesinos, exponentes eclesiásticos, intelectuales y otros) o las consignas radicales de constitución ciudadana para dar contenido al proyecto democrático. Este hecho plantea la necesidad urgente de contribuir a una crítica del estado y de las actuales relaciones políticas, para encarar tras ellas un nuevo modo de organización que permita la efectiva incidencia de los sectores menos favorecidos en el

desarrollo sustentable de las fuerzas productivas y la socialización de las condiciones de trabajo en esta sociedad.

En este debate, la cultura devino como nunca antes un aspecto medular en la reproducción del poder. La cultura entendida como espacio de reproducción del consenso es dialécticamente del ocultamiento del conflicto.

Véase en el caso de la sociedad paraguaya, el énfasis concedido a prenociones populares que configuran en su conjunto "la cultura paraguaya". Estas prenociones operan ideológicamente como mecanismo que oculta las prácticas concretas de segregación, racismo cultural (y a veces hasta de presupuestos "naturalistas") y negación de las diferencias y diferenciaciones en el espacio social, de modo que en cinco siglos de intervención colonialista, se ha buscado construir el consenso a pesar de la resistencia a la desarticulación social. La "cultura paraguaya" vino a ser el corolario de esa reproducción, operada "hegemónicamente" por las clases dominantes forzando a conjugar y amalgamar sus concepciones particulares con ciertas concepciones particulares de las clases populares.

En nuestro país escuchamos como patrimonio de clases dominantes y dominadas elementos tales como: la lengua guaraní, el *tereré*, el *chipá*, la "raza guaraní" entre otros que caen bien en los circuitos más altos como en los más marginales. Tenemos sin embargo, que la "raza guaraní" elogiada en abstracto, ha sido en concreto violentada y perseguida en las etnias y pueblos autodenominados guaraní. Asimismo la lengua guaraní que *aparece* como patrimonio cultural es un patrimonio *diglósico*, en que a modo subalterno y estigmatizado se lo trata como "lengua de segunda categoría" "jopará" o "jerigonza". Ciertas concepciones de grupos -y lamentablemente de algunos intelectuales- en Paraguay, consideran tras los supuestos más absurdos que el guaraní "dificulta" el aprendizaje y el uso del castellano<sup>1</sup>. Otro tanto sucede con el *tereré* como infusión masiva y difundida que se ha sustentado históricamente en la "yerba maldita", en cuya recolección se ejerció la explotación más vil en los yerbales paraguayos. Hoy día un sector de las clases dominantes procesa la yerba y la mercantiliza para aliviar refrescantemente los conflictos sociales.

La "cultura paraguaya" por tanto, esconde conflictos y articula el consenso. Pero a su vez la *cultura en el Paraguay* refiere un espacio de oposiciones y resistencias a la dominación colonial histórica así como a la imperialista actual. Basta ver, para citar un ejemplo, de qué modo los indígenas de suelo paraguayo, en sus diversidades simbólicas y lingüísticas -y por tanto sociales- reproducen el relato identitario y sus prácticas de autonomía. Tras este mecanismo, intentan -a veces con logros significativos- reproducir espacios ecológicos, derecho consuetudinario y relaciones sociales tradicionales, basadas en el parentesco y la reciprocidad. Al respecto nos dice Gruner que es importante considerar,

"(...) las formas en que las culturas dominadas por el colonialismo se "transculturán", reapropiándose de ciertos contenidos de la cultura dominante para poder hacer escuchar,

---

<sup>1</sup> En Paraguay en efecto la lengua guaraní, no es una "única" lengua guaraní. El guaraní que se habla en mayor proporción demográfica es fruto de un curso histórico de dominación diglósica en que ha quedado un "guaraní" paraguayo, apocopado en la estructura simbólica y dominado en la estructura social: la mayor extensión de población que la habla son campesinos e indígenas en tanto clases populares.

aunque fuera intermitente y disimuladamente, su propio “acento” cultural: muchas de las formas del llamado sincretismo religioso o cultural que han proliferado, después de la conquista, en diversas regiones de América, son el testimonio de estos modos de resistencia “pasiva”. Son, por lo tanto, testimonio –cuando se los lee desde esta perspectiva– de lo plenamente ideológica que es la pretensión de una cultura (para nuestro caso la cultura occidental moderna, que en verdad es la única que, por ser plenamente “mundial”, pudo sostener esa pretensión) de ser la representante de la civilización como tal”<sup>2</sup>.

Las esferas política y cultural no pueden estar escindidas, es más, el poder *es poder* porque se construye como relaciones sociales que hacen posible en la cotidianeidad las prácticas de dominación. Por tanto las relaciones sociales son la condición de lo *político en la cultura* al mismo tiempo que *la cultura se traduce políticamente*.

La dominación ejercida por las estructuras actuales de poder tienen legitimidad porque son hegemónicas, es decir: logran la adhesión inconsciente de las clases populares para que estas participen en su propio proceso de dominación. Y esta adhesión se canaliza por la cultura. A través de la trama cultural, los sujetos tomamos una realidad particular concreta (como ser los intereses de las clases dominantes) y la transformamos en una imagen universal *abstracta* (“nuestro” interés). Ella se instala en nuestra visión de mundo y termina guiando nuestras acciones. Una ruptura con estos atavíos por lo tanto, para subvertir el estado de cosas, debe realizar el proceso inverso: requiere la interpelación de nuestras estructuras mentales mismas, atravesadas por la dominación y transformarlas en la práctica social.

### **Cultura participativa: Los retos de una reconstrucción democrática**

En la sociedad paraguaya existen elementos de una cultura de participación a la que podríamos denominar una *cultura popular de participación democrática*: la vasta y antigua experiencia de los pueblos indígenas nos enseña a partir de las relaciones basadas en el parentesco y la reciprocidad, que es necesario constituir una base social más igualitaria, donde el poder se articula en el consenso y en la participación colectiva directa de los miembros de la comunidad.

Parecería ingenuo pretender interpolar experiencias de sociedades con organizaciones sociales más simples, de espacios ecológicos y desarrollo tecnológico diferentes a nuestras sociedades capitalistas. Sin duda, hacerlo en cierto nivel sería ingenuo dado las diferencias referidas, sin embargo bajo ciertos aspectos sería crucial aprender de las sociedades indígenas. El desafío consiste en sumergirse en las contradicciones sociales, tomar en cuenta los contextos de pobreza y explotación que pretenden borrar las tradiciones culturales y construir colectivamente conciencia social frente a la universalidad abstracta de los intereses conservadores. En efecto, podríamos afirmar que hoy día en Paraguay, de todos los agentes sociales insertos en relaciones de dominación, los pueblos indígenas enfrentan de manera significativa los procesos de hegemonía.

---

<sup>2</sup> Gruner, Eduardo; *Marxismo, cultura y poder*, Clase XVI, Curso de teoría marxista, CLACSO, Buenos Aires, 2003.

La participación social de las clases subalternas de la población paraguaya—tales como los trabajadores de las ciudades, los productores agrícolas parcelarios— no puede encajar en la consolidación del proceso democrático. Influenciados por una amplia gama de elementos indígenas en sus costumbres y al mismo tiempo insertos en una sociedad capitalista perciben una contradicción entre ambas experiencias frente a las transformaciones que trae aparejada la modernización<sup>3</sup>. De allí que revitalizar los elementos propios de sus tradiciones podría constituir un gran potencial en la construcción de escenarios alternativos de organización social, política y económica así como una crítica decisiva al poder.

En efecto, la lucha por la supervivencia, que es la realidad más tangible que toca experimentar cotidianamente a miles de paraguayos excluidos, debe transformarse en una lucha por la inclusión: *la reconciliación de la esfera económica y política como única posibilidad de participación democrática*. Los procesos de lucha social de las clases subalternas que plantean una transformación del “estado de cosas” deberán ir más allá de las “cosas del estado”, de modo a construir una democracia sustantiva y orientarla -como decía Bourdieu- hacia una mayor *democracia económica*.

Sin este paso no se podrá socavar el supuesto racista y segregacionista de las clases dominantes según el cual sólo los “ilustres y notables” pueden participar democráticamente. De lo que se trata es de constituir y extender la ciudadanía política, haciendo así posible un sustantivo proyecto democrático que brinde el marco político para la reducción de la exclusión social. Esta empresa común nos plantea la necesidad del fortalecimiento de una cultura democrática todavía escuálida en esta “Isla rodeada de tierra”.

### Bibliografía

-Bourdieu, Pierre; *Los motivos de la ira*, Entrevista realizada por Romain Leick y Dieter Wild, Semanario *Der Spiegel*, N° 50, 9 de diciembre, 1996.

-Gruner, Eduardo; *Marxismo, cultura y poder*, Clase XVI, Curso de teoría marxista, CLACSO, 2003

-Meiksins Wood, Ellen; *Capitalismo y democracia*, Siglo XXI, Mexico, 2000

-Meliá, Bartomeu; *El guaraní conquistado y reducido. Ensayos de etnohistoria*, CEADUC, Asunción, 1996.

-Merklen, Denis; *Más allá de la pobreza: cuando los olvidados se organizan. Las organizaciones locales como capital social frente a los problemas de integración en barrios*

---

<sup>3</sup> En nuestros países, la *modernización* implicó un proceso de instalación violenta de la modernidad europea. Las secuelas de este proceso pueden evidenciarse en la debacle étnica así como en los más horribles avasallamientos culturales en los últimos dos siglos.

*marginales*, en Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano; Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo, Fondo de Cultura Económica, México, 2000.

-Ocampos, Genoveva y Rodríguez, José Carlos; *Hacia el fortalecimiento de la sociedad civil en Paraguay. Un desafío pendiente*. Base ECTA – CDE, Asunción, 1999

-O'Connor, James; *La segunda contradicción del capitalismo. Sus causas y consecuencias*, en El Cielo por Asalto, Buenos Aires, Ediciones Imago Mundi, 1991, Año I. N° 2. Otoño. Págs. 119-135

-Prakash, Gyan; *Los estudios de la subalternidad como crítica post-colonial*, en Rivera Cusicanqui, Silvia y Barragán, Rossana (Comp.); Debates Post-coloniales: Una Introducción a los Estudios de la Subalternidad, SEPHIS, Editorial Historias y Ediciones Aruwiry, La Paz, 1997, pp. 293-313.

-Sanchez Vazquez, Adolfo; *Marx y la democracia*, en Cuadernos Políticos (México D.F.) N° 36, Abril-junio, 1983, Págs.31-39.

-Tavares, Maria da Conceição, *Globalização e Estado Nacional*, Revista Conjuntura Econômica, FGV Caderno 50 Anos de Conjuntura Econômica, Rio de Janeiro, Nov. 1997.

-Vial, Alejandro (Coordinador), *Cultura política, participación ciudadana y sociedad civil. El caso de Paraguay*, CIRDA, Asunción, 2003.

# **MOVIMIENTOS CAMPESINOS Y SU ORIENTACION DEMOCRATICA**

**Ramón Fogel**

**Ramón Bruno Fogel.** Philosophy Doctor en Sociología. Universidad de Kansas (USA). Egresado con promedio A. Master of Philosophy en Sociología. Universidad de Kansas (USA) Areas de especialización: Comportamiento Colectivo y Sociología del Poder. Master en Sociología Política, en Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago de Chile y Buenos Aires. Doctor en Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Asunción Tiene veinte y un libros escritos sobre temas de su especialidad. Mención de Honor. Jurado del Premio Nacional de Ciencias. 1996. Mejor Libro en Economía (Movimientos Campesinos en el Paraguay). Premio el Lector. 1982 Profesor Invitado en la Universidad de Austin (Texas) en 1.990. Miembro del Consejo Directivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), en el período 2.000-2003.

## **Movimientos campesinos y su orientación democrática**

Ramón Fogel

### **1. Alcance del artículo**

En la ponencia se plantea una reflexión sobre las visiones de la democracia implícitas en las demandas de movimientos sociales rurales en los últimos 10 años, y en esa medida soslaya las prácticas organizativas internas, que dependen del tipo de movilización y del contexto en el cual se desarrollan. Las demandas planteadas se corresponden en mayor o menor medida con las aspiraciones de grupos y clases sociales, y la legitimidad de los líderes puede medirse más con la adhesión que reciben en las movilizaciones -esto es su capacidad de convocatoria- que con la cantidad de votos recibidos o la transparencia de procesos electorales,

La discusión muestra los límites de la pertinencia y utilidad de teorías de la democracia dominantes hoy, y aporta insumos para replantear las relaciones entre democracia y estado por una parte, y democracia y mercado por otra,

Los movimientos considerados son promovidos básicamente por dos organizaciones nacionales con relativa permanencia, una de ellas la MCNOC asocia a organizaciones regionales con relativa autonomía, mientras la FNC tiene capítulos regionales, ambas representan a campesinos empobrecidos con pluriactividad que no juegan en las grandes ligas y dependen en medida importante de remesas de familiares trabajadores migrantes desde principios de siglo pasado.

Las organizaciones consideradas no se corresponden con la clasificación establecida que discrimina a las organizaciones según sean reivindicativas, gremiales, económicas, etc., en tanto combinan, en la prosecución del interés colectivo reivindicaciones económicas para sus adherentes, tal como las planteadas por la MCNOC, con otras de alcance más global.

El análisis se sustenta en datos de naturaleza secundaria, incluyendo crónicas periodísticas..

### **2. Antecedentes históricos**

El régimen autoritario de Strossner entregó como prebendas grandes extensiones de tierra fiscal a civiles y militares de su primer anillo, y facilitó la expansión de medianos y grandes productores brasileños, básicamente en la frontera este (Alto Paraná), a costa de la marginación de los campesinos paraguayos<sup>1</sup>.

Esta discriminación que sufren los campesinos paraguayos en su propio país determina un discurso nacionalista de campesinos movilizados, ya desde principios del siglo pasado, en

---

<sup>1</sup> El Paraguay, un pequeño país mediterráneo situado en el corazón de Sudamérica, tiene todavía a casi la mitad de su población de 5,5 millones de habitantes viviendo en áreas rurales y dependiendo de la producción primaria; su historia política está marcada por una dictadura de más de tres décadas de duración.

luchas por la tierra. Un caso que refleja el rechazo del monopolio extranjero de la tierra fue la ocupación en 1983, luego legalizada, de una gran fracción de tierra ociosa, bautizada como Malvinas, luego Minga Porá, en Alto Paraná, de propietarios extranjeros ausentistas.

Las ocupaciones eran justificadas con argumentaciones morales y jurídicas. Las primeras enfatizaban el derecho básico, universal, a la subsistencia, mientras las justificaciones jurídicas recordaban disposiciones constitucionales que garantizaban el derecho del campesino al acceso a una parcela familiar. Con las mentadas ocupaciones se contestaba el poder autoritario al mismo tiempo que se lograba la participación campesina en el proceso de asignación de derechos sobre las tierras, y se atacaba la base económica y política del latifundio.

En 1989 el Paraguay, con población campesina mayoritaria entonces, salía de un régimen cuanto menos autoritario que duró 35 años y negaba en forma explícita la democracia; en aquel momento se iniciaba la experiencia democrática. Los grupos y clases dominantes celebraron el advenimiento de la democracia con la vigencia de las libertades públicas y el sistema de elecciones libres, mientras los campesinos expresaron su esperanza en que la participación democrática permitiría la atención a los violentos conflictos agrarios de larga data.

Cuando los campesinos cayeron en la cuenta que la democracia formal recién establecida no implicaba la representación de sus intereses en la esfera del estado y que sus demandas no serían escuchadas aunque sus interminables gestiones legales por cauces institucionales llevaran 10 años, intensificaron las ocupaciones de grandes fracciones ociosas, y ya durante el primer año del nuevo gobierno que inauguraba el régimen democrático, de las 91 ocupaciones más de la mitad se dieron en el departamentalizado Alto Paraná. Una de las primeras se dio en La Fortuna para recuperar tierras fiscales asignadas ilegalmente a un cercano colaborador de Strossner. En este caso, como en otros, las justificaciones morales sumadas a las jurídicas apuntaban a la necesidad de satisfacer las necesidades básicas de todos. Esta idea central de ciudadanía con derechos básicos asociada a la concepción de la democracia se mantiene, aunque se enriquece en el tiempo que sigue.

### **3. La nueva institucionalidad democrática y las estrategias adaptativas campesinas**

En 1992 la Asamblea Nacional Constituyente adopta el texto propuesto por la Asociación Rural del Paraguay (de los latifundistas) imposibilitando prácticamente las expropiaciones de tierras por los conductos formales; como se verá esto no significó el fin de la expansión de la frontera agrícola con la colonización nativa sino más bien el desarrollo de estrategias adaptativas de los campesinos movilizados. En una suerte de compensación los voceros de las organizaciones de los grandes propietarios reconocen el problema campesino y plantean como solución elevar la productividad de las parcelas cada vez más pequeñas operadas por los campesinos; en esa propuesta el minifundio pulverizado y la concentración de la tierra, una de las más altas de América Latina, no constituían un problema político sino más bien era una mera cuestión técnica.

Para los campesinos la ocupación de grandes latifundios aunque no aparecía en el repertorio de modalidades de ejercicio de la democracia es lo que quedaba disponible para lograr una

efectiva participación en las decisiones que les afecta, aunque la misma generara reacciones de los latifundistas. Las respuestas a las ocupaciones fue mayor violencia (destrucción de cultivos, incendios de chozas, apresamientos masivos) ampliamente justificada por los medios de prensa --que expresaron el poder simbólico de los grandes propietarios-- .como ataque a la delincuencia; en estos medios los latifundistas se presentan como los pilares básicos de la economía, al generar supuestamente centenares miles de puestos de trabajo y divisas con las exportaciones.

Esta violencia crece con la contratación de matones por parte de los latifundistas, de tal modo que los asesinados desde el advenimiento de la democracia ya va llegando a 90 campesinos, uno de los últimos precisamente en La Fortuna cuando intentaban recuperar otra fracción presumiblemente de origen fiscal y con problemas legales de origen, ya que la Ley 1863/63 requería un Decreto del Poder Ejecutivo para transferir grandes fracciones de tierra fiscal, acto administrativo obviado en los casos de asignación prebendaria.

Ya en el segundo gobierno democrático que se inicia en 1993 se torna mas pronunciada la defensa del latifundio y la violencia concomitante, a tal punto que entre Marzo y Mayo de 1994 se reportó el asesinato de 22 campesinos, a los que se suman 13 caídos en los meses siguientes hasta fines de 1995, y 28 asesinados en 1996; el proceso político dificultoso que siguió a la apertura post dictadura, en realidad se proyecta hasta nuestros días. La constante de ese proceso es la degradación de las condiciones de vida en el campo y la resistencia campesina a la misma. .

Ante la inexistencia de canales para negociar conflictos la violencia campesina es contestada con creciente represión oficial o de matones contratados por latifundistas. En el nuevo contexto los lideres campesinos no se sienten atraídos por las convocatorias para foros de discusión con representantes de los gremios de empresarios rurales. Asumen más bien que asistir a esas reuniones solo legitiman decisiones tomadas de antemano por sectores que viabilizan un estilo de desarrollo dual que margina a los campesinos y privilegia a pocos. La modalidad de los foros de discusión, muy de moda, es impugnada por los lideres de las principales organizaciones .por considerar que los mismos solo sirven para dar apariencias de tomas de decisiones participativas a decisiones tomadas por los gremios empresariales que favorecen solo a los grandes propietarios.

Sin abandonar las ocupaciones de tierras los campesinos movilizados buscaron superar la atomización y fortalecieron organizaciones nacionales y regionales que incorporaron a la agenda nuevos temas: la necesidad de políticas que busquen el desarrollo del mercado interno con la agro industrialización, básicamente del algodón, el fortalecimiento de la banca pública, y una mayor presencia estatal en la economía. Con marchas anuales las grandes organizaciones resaltan sus demandas; una de ellas, la MCNOC relama apoyo oficial para financiar proyectos productivos, y la FNC demanda la agroindustrialización para el cultivo del algodón.

Otra nueva respuesta a la crisis campesina consiste en la formulación e implementación de estrategias alternativas de desarrollo de asentamientos en colonias nacionales (El Triunfo Alto Paraná, colonias de SPN, etc.).

Ya avanzada la transición la visión de la democracia de los campesinos movilizados se va enriqueciendo en la medida que la misma incorpora ya la participación en la formulación de políticas y en la formulación de propuestas alternativas de desarrollo de los asentamientos. Esto sumado a la vieja modalidad de participación en la asignación de tierras a través de ocupaciones, que continua.

Las posturas de las principales organizaciones campesinas ante las elecciones presidenciales y legislativas de Abril del 2003 fueron diferentes, ya que mientras algunas participaban con candidatos propios otros se abstuvieron de una participación directa, incluso algunas organizaciones plantearon el voto en blanco; el poder campesino se presentaba fragmentado -- en la medida que algunos sectores plantean nuevos caminos--, pero sus expresiones salientes expresaban, tanto ideas orientadas a la emancipación de servidumbres viejas y nuevas, como el rechazo al orden establecido. En esta respuesta pesó la desconfianza en la democracia formal, en tanto en ella algunos pocos valen más .y sus intereses reciben atención privilegiada, en el marco de las instituciones representativas consideradas democráticas.

El hecho que las organizaciones optaran por caminos diferentes debilitó solo circunstancialmente las alianzas, ya que las decisiones en cuestión más bien fueron evaluadas como un error de coyuntura que responde a la heterogeneidad relativa de los sectores organizados. El triunfo electoral, de la mano de una fuerza política conservadora, del líder de una de las organizaciones, que hoy es Senador de la Nación es visto como una victoria pírrica, en la medida que su bancada tiene una orientación que en esencia colisiona con las demandas campesinas.

#### 4. Rechazo de tecnologías sucias, recuperación de la soberanía nacional y reformulación del rol del estado

El sentido asociado al control de la tierra por parte de los latifundistas cambió con el desarrollo del capitalismo en el campo, de mano de productores sojeros brasileños. Ya no se trata de monopolizar la tierra como fuente de prestigio y poder a través de clientelas; ahora es un medio de producción para obtención de renta y acumulación, con su explotación directa o su arriendo, aunque las formas de explotación se basan en tecnologías sucias, con empleo intensivo de biocidas incluyendo desecantes que degradan el entorno..

En ese punto es importante tomar en cuenta que en el 2004 la producción de soja llega a 1,5 millones de has., más de la mitad de la superficie cultiva en el Paraguay, lo que representa el 2 % del cultivo mundial; esta expansión sitúa al país como cuarto exportador mundial con 4 millones de toneladas producidas. El crecimiento anual del área bajo cultivo es superior al 8,5 % anual y se da costa de la economía campesina, y en beneficio básicamente de productores brasileños.

Con el boom de la soja transgénica la expansión de los productores brasileños que usan indiscriminadamente agro tóxicos se da se da en diversos contextos, y adopta una de sus formas más nocivas en las colonias nacionales en las que estos brasileños adquieren ilegalmente parcelas de campesinos paraguayos. Con ese tipo de expansión, y particularmente

con el paquete que lo viabiliza (economías de escala, uso de agrotóxicos, destrucción de pequeños sembradíos, expulsión de pequeños productores, éxodo rural, etc.) desaparecen colectividades enteras que pasan a engrosar los cinturones de pobreza de los centros urbanos.

Ampliando la discusión sobre las derivaciones de la producción de la soja transgénica, resistida en forma abierta por organizaciones campesinas, debemos anotar que la soja reemplaza a cultivos de consumo local, y destruye cultivos permanentes, de modo que una agricultura sin campesinos deja tierra desolada. La organización social emergente con el paquete soja con su componente de violencia y autoritarismo erosiona las instituciones democráticas por diversas vías, que incluyen formas viejas y nuevas de corrupción<sup>2</sup>.

La nueva modalidades de desarrollo capitalista en el campo plantea nuevos desafíos a los campesinos movilizados, para quienes la tierra sigue siendo un medio para satisfacer necesidades básicas y reproducir un estilo de vida y una identidad, asociado al derecho de todos de cubrir la subsistencia, que tiene prioridad sobre la acumulación; mientras algunos significados sobre los derechos sobre las tierras se mantienen se incorporan nuevas significaciones en la conciencia de los campesinos organizados. Se amplía la concepción de los derechos de ciudadanía con derechos económicos y sociales tanto como políticos; esa idea de ciudadanía está marcando la nueva definición de democracia que los campesinos van construyendo con sus luchas. Concomitantemente el derecho a la tierra vía ocupación de fracciones ociosas cambia con el uso indiscriminado de tecnologías sucias de los sojeros, y la expansión de los productores brasileños en las colonias destinadas a campesinos paraguayos.

En el nuevo escenario y a partir del 2003 los campesinos pasan a ocupar también parcelas de brasileños que adquirieron ilegalmente parcelas de colonos paraguayos, y se oponen efectivamente al uso indiscriminado de agrotóxicos, especialmente en los departamentos de Alto Paraná y Caaguazú; en este punto debe tenerse en cuenta que la ley que establece el estatuto agrario que estuvo vigente hasta el año 2002 establecía que no podían ser adjudicatarios de parcelas agrícolas en colonias nacionales los propietarios de parcelas mayores a 50 has, y que solo en casos especiales el Poder Ejecutivo podía autorizar --se entiende que Decreto de por medio-- la venta de tierras de su patrimonio cuya superficie exceda a la máxima establecida para los lotes coloniales<sup>3</sup>.

La disposición legal en cuestión establecía también que la propiedad de los lotes podía transferirse solo después de transcurrido 10 años de haber el beneficiario cancelado el importe de su tierra<sup>4</sup>; estas disposiciones se reproducen en la Ley 1863/02 aunque las restricciones para transferir la propiedad de las parcelas se acorta a 5 años luego de la cancelación del importe de la parcela. En la interpretación de esta normativa debe tenerse presente que en Derecho Administrativo lo que no está establecido está prohibido. Estas disposiciones son soslayadas por productores brasileños que arrinconado a empobrecidos colonos paraguayos adquieren ilegalmente hasta decenas de parcelas de colonias nacionales aprovechando las economías de escala que permite el cultivo de la soja.

<sup>2</sup> Véase Juan Díaz Bordenave, Qué nos dicen los campesinos muertos

<sup>3</sup> Véanse art. 15 concordantes con los art. 75 y 76 de la Ley 854/63, así como el art.96 de la referida Ley

<sup>4</sup> Esta Ley 854/63 establecía también que se tendrán como inexistentes las cláusulas que busquen eludir las restricciones y límites del dominio establecidos en esa Ley. Véanse art. 137 y 139 del citado cuerpo legal.

En este planteo emergente de organizaciones campesinas la búsqueda de una vida digna en el campo está asociada a la recuperación de la soberanía nacional, en un contexto marcado por la penetración y expansión de productores brasileños, a costa de campesinos paraguayos que se van pauperizando. En un proceso insólito brasileños transgresores de leyes ambientales y agrarias reclaman seguridad jurídica amparados en la dinámica integradora del MERCOSUR.

Ante la pasividad del estado del estado campesinos movilizados son los únicos que cuestionan una pretendida integración planteada en el marco del MERCOSUR que agudiza la pobreza y la desintegración social; paradójicamente se trata de una forma de integración regional productora de pobreza. En vez de proponer la complementación de las estructuras productivas nacionales y la reducción de las asimetrías existentes al interior del bloque se alienta un proceso que despoja de sus parcelas familiares a campesinos paraguayos pobres. Debe tenerse en cuenta que la pobreza extrema que llega al 25 % de la población total es básicamente rural y crece paralelamente con la concentración de ingresos y de recursos.

En relación a la concentración del ingreso debe tenerse presente que la misma fue intensificándose concomitantemente con la expansión de la soja, al punto que en áreas rurales el Índice de Gini, que mide precisamente la concentración, de 0,56 en 1995 pasó a 0,61 en 1997, y a 0,66 en 1999, la medida más alta de la región, caracterizada por sus grandes desigualdades<sup>5</sup>. El cuestionamiento campesino al MERCOSUR es al menos sugerente, teniendo en cuenta las características y consecuencias de las transacciones al interior del bloque, que ciertamente se ha incrementado, pero con influencia nula en la generación de empleo productivo en el Paraguay y en la reducción de las inequidades. De hecho el cultivo de la soja transgénica es ahorradora de mano de obra, pero con el agravante que acumula parcelas campesinas que utilizaban tecnologías empleo intensivas, que si ocupaban mano de obra en medida significativa<sup>6</sup>.

Las formas emergentes de movilización campesina llaman la atención sobre las consecuencias de la integración, en el marco del MERCOSUR y en particular con el Brasil, sobre el estilo vigente de desarrollo, de cara a la equidad, y sobre la necesidad de replantear la estrategia de integración, de modo que ella se oriente al control de la desigualdad social, y promueva sistemas de producción empleo intensivas, que sean favorables al desarrollo del mercado interno; en este planteo se considera axiomático que es esencial reducir las desigualdades para posibilitar niveles mínimos de integración social. Se trata precisamente de generar oportunidades para sectores de nuestra población que están siendo excluidos por el proceso de globalización, y son relevantes en la definición de la identidad nacional.

Las demandas señaladas enriquecen los puntos básicos de la agenda de la discusión planteados por organizaciones campesinas. Para lograr la atención a estas demandas las principales organizaciones se movilizan e impiden en muchos casos que grandes productores de soja continúen su expansión; los canales utilizados básicamente no son los institucionales;

---

<sup>5</sup> Véase Foguel 2002.

<sup>6</sup> Acerca de modalidades de integración regional véase Armando Di Filippo y Rolando Franco, . Integración Regional, Siglo XXI/CEPAL. México 2000.

en la modalidad dominante se negocia después de mucha violencia. Se trata de formas diferenciadas de poder que convergen en cuestiones puntuales referidas, y que cuestionan la concepción de la política limitada a la esfera institucionalizada del estado, y que identifica al poder político a aquel generado en el sistema político y centrado en el estado<sup>7</sup>; esta orientación genera la desconfianza de los actores políticos tradicionales a cuya influencia escapan las organizaciones campesinas que se movilizan como actores sociales autónomos. .

### **5. Reacciones ante otros excesos de la globalización neoliberal**

En cuanto a otras expresiones de la globalización las principales organizaciones campesinas se opusieron a la privatización de empresas publicas y con cortes de ruta y marcha hacia Asunción vetaron la Ley que privatizaba la empresa telefónica estatal, movilizándose de hecho como las organizaciones mas progresistas, ya que de hecho el campesinado organizado se constituye en los últimos años en el actor social principal en la resistencia a las propuestas del orden establecido; fuera de este caso particular las principales organizaciones campesinas impugnan las propuestas neoliberales de libre mercado sin limites, tal como se expresa en su oposición al ALCA. En el enfoque que resulta de las movilizaciones campesinas el retorno a la democracia implica la recuperación de la autonomía para formular políticas, la repolitización de la economía y la renacionalización de las políticas; en estas manifestaciones los campesinos movilizados proponen la recuperación de la historia y la identidad nacionales para someter a control los procesos globales y no para negarlos.

El control de los excesos del mercado sin limites reclama, en la visión de las organizaciones campesinas, un estado que regule el mercado; se trata de redefinir el papel del estado a contracorriente de los dogmas del estado mínimo. En este punto los campesinos rechazan la naturalización del neoliberalismo propuesta por los medios masivos en contraste con su permeabilidad al consumismo --también promovida por esos medio-- una de las expresiones de la globalización, en la esfera ideológica. En la aparente ambivalencia campesina la defensa de un estado que ponga límites a los excesos del mercado y promueva el desarrollo nacional es consistente con la impugnación del estado actual, el estado real.

Para contrarrestar los excesos de las grandes corporaciones y del mercado internacional, y promover un tipo específico de integración regional, estas organizaciones relaman mas acción estatal. En esta visión el estado democrático debe constituirse en una entidad, ubicada por encima de intereses corporativos, que recepcione, procese y atienda al interés general de la sociedad, y en esa medida represente y promueva los intereses de la sociedad en su conjunto, recuperando y conservando su autonomía. Se descarta el estado para los grupos dominantes que reemplace al estado empresario, y propone un estado que participe en la formulación de las políticas y no solo en su ejecución, y además recupere el dialogo como mecanismo democrático.

Esta demanda de más estado coincide con las limitaciones del estado ante desbordes de la economía abierta y su creciente pérdida de legitimidad al vaciar la democracia, desligándola

---

<sup>7</sup> Sobre esta concepción véase Boaventura de Sousa Santos, *A crítica da razao indolente*, citado

de las grandes cuestiones (inequidades, pobreza, hambre, destrucción ambiental), a medida que se la relega a pequeños espacios y se presta más atención a aspectos formales.

De la discusión planteada se deriva que la nueva visión de la democracia que resulta de las movilizaciones campesinas es inseparable de la redefinición del rol del estado, que a su vez enfrenta condicionamientos fuertes como la pérdida de legitimidad de los actores clave (sectores del empresariado, organizaciones sindicales), y de los partidos, incapaces de agregar intereses y expresar la heterogeneidad de la sociedad; las formas de inclusión del demos en los procesos de decisión pública, que caracterizan la democracia formal vigente también son cuestionados por los campesinos movilizados, que proponen formas compatibles con la igualdad política.

La participación demanda es pensada en el escenario nacional, sin preocupaciones mayores por articulaciones con gobiernos municipales, de modo a institucionalizar la participación campesina en cuestiones críticas; en esa orientación estaría pesando la desconfianza hacia modalidades que limitan los espacios de la participación a los microespacios, y tienden a fragmentar a las organizaciones. En buenas cuentas se buscan formas de inclusión en las que todos valgan lo mismo y consigan igual atención a sus intereses.

En los términos de la matriz elaborada por Hubert de Gramont la participación, representación y negociación se dan en el plano de la organización social pero no en la esfera de partidos políticos o del gobierno, aunque la negociación –normalmente luego de mucha violencia– si se desarrolla con el gobierno, lo que permite definir a las organizaciones campesinas como autónomas<sup>8</sup>. Lo que permite definir la democracia social que practican las organizaciones campesinas es precisamente la participación, representación y negociación en la esfera de la organización social.

De hecho las modalidades de participación interna de las capas campesinas en sus organizaciones varían de caso en caso, pero como rasgo común puede apuntarse que en el plano local la militancia va asociada a relaciones de solidaridad, reciprocidad y cooperación; esas prácticas aparecen como inseparables tanto de la construcción de la democracia como de la resistencia. En cuanto a aspectos organizativos algunas organizaciones tienen su estructura descentralizada, y otras tienen una estructura más centralizada, aunque basada en consultas a capítulos regionales; en general las organizaciones campesinas priorizan en sus líderes su capacidad de dirección política y moral de sus movimientos, y los líderes a su vez son legitimados por el compromiso de los militantes, que mancomunan recursos en las movilizaciones de resistencia, en las que van contruyendo la democracia.

Por otra parte los planteos de organizaciones campesinas aportan insumos para la reformulación del estado y de mecanismos institucionales de representación de intereses que ya no puede limitarse al juego democrático en elecciones; la ciudadanía en esta visión que emerge de sectores campesinos movilizados remite también a derechos colectivos con poca afinidad con el pensamiento neoliberal. Lo novedoso de las movilizaciones campesinas apunta también a las formas de ejercicio del poder, toda vez que en ellas se expresa una pluralidad de

---

<sup>8</sup> Véase Hubert de Gramont, paper.

formas de poder, ejercidas horizontalmente, que emergen desde la sociedad, fuera del estado que constituye el nicho neoliberal, y a pesar de él.<sup>9</sup>

## BIBLIOGRAFÍA

Díaz Bordenave, Juan, *Qué nos dicen los campesinos muertos*. Formato electrónico. Febrero 2004

Di Filippo Armando. y Franco Rolando, *Integración Regional*, Siglo XXI/CEPAL. México 2000.

De Sousa Santos, Boaventura, *A crítica da razão indolente*. Cortez Editora. Sao Paulo. 2001

Nagel, Beverly. “*Underlashing the fury. The cultural discourse of rural violence and land rights in Paraguay*”, in *Comparatives Studies in Societies and History* 41 N° 1. 1999.

Melía, Bartomeu, “*El Campesino, la tierra y su piel*”, en *Correo Semanal* 21-22/02/04

Riquelme, Quintín. *Los sin tierra en Paraguay. Conflictos agrarios y movimiento campesino*. CLACSO. Buenos Aires. 2.003.

---

<sup>9</sup> Sobre esta forma de poder producido por la propia sociedad véase de Sousa Santos, citado

**NOVAPOLIS**  
Revista de Estudios Políticos Contemporáneos  
<http://novapolis.pyglobal.com>