

# NOVAPOLIS

Revista de Estudios Políticos Contemporáneos

Edición No.9

Noviembre 2004/Febrero 2005



**La Reforma de la Constitución:  
Ideas y reflexiones  
para el debate**

**NovaPolis  
Edición No. 9 de Noviembre 2004 - Febrero 2005**

**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:**

#### **La Reforma de la Constitución: Ideas y reflexiones para el debate**

**Jorge Silvero**

**De reformas constitucionales  
y otras necesidades.....pág. 4**

**Juan Carlos Mendonca Bonnet**

**¿Son inútiles las constituciones? .....pág. 11**

**José Nicolás Morínigo**

**Reformas políticas para la  
governabilidad democrática .....pág. 25**

**Pablo Brugnoni**

**Hacia la reforma constitucional:  
Un archipiélago rodeado de tierra .....pág. 42**

### **Actualidad:**

**Tomás Palau**

**Un Hipótesis plausibles acerca de  
estrategias geopolíticas poco perceptibles .....pág. 52**

**José María Amarilla**

**Niccoló no era maquiavélico .....pág. 57**

**Javier Caballero**

**La pobreza autoritaria, rastros  
socio-antropológicos del zoon politikon .....pág. 64**

# **DE REFORMAS CONSTITUCIONALES Y OTRAS NECESIDADES...**

**Jorge Silvero Salgueiro**

**Jorge Silvero Salgueiro.** Abogado (1988). Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas de la Universidad Católica de Asunción. Profesor en el Postgrado en Derecho de la Universidad del Norte, Asunción (2002).

Profesor de Derecho Internacional Público y Derecho Constitucional en la Maestría de Ciencias Políticas de la Dirección Académica de Postgrado de la Universidad Nacional de Asunción (2003). Profesor Invitado en la Escuela Judicial de Paraguay (2004).

Profesor Invitado en el Curso de Postgrado en Derecho de la Universidad Interamericana de Panamá (2004). Miembro del Instituto Paraguayo de Derecho Constitucional (IPDC) y del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (IIDC). Becario del Servicio Católico Alemán de Intercambio Académico (KAAD). Estudios de Maestría en Derecho, LL.M., (1995) y Doctorado (1999) en la Universidad de Heidelberg, Alemania. Investigaciones publicadas en Alemania, España, México, Perú, Argentina, Panamá y Paraguay. Actualmente reside en Panamá.

## **La reformas Constitucionales y otras necesidades...**

Jorge Silvero Salgueiro

*“Después de haber experimentado de modo inequívoco  
la ineficacia del gobierno (...) vigente,  
sois llamados a deliberar sobre una nueva  
Constitución...”\**

Ya en los orígenes modernos de la forma de gobierno republicano hace poco más de 200 años se manifestó de forma palmaria la relación entre el modo de actuar del gobierno<sup>1</sup> y la necesidad de reformas constitucionales.

En las sociedades latinoamericanas la experiencia de un mal gobierno fue una cuestión compartida, así como las respuestas implementadas. Tras el derrocamiento de la conducción política cuestionada o el cambio por medios no tan pacíficos la nueva dirigencia asumía el control total del poder e introducía modificaciones sustanciales al sistema normativo-constitucional que era entendido como un resabio del régimen anterior. Por ello, es común en Latinoamérica contar con Estados que se rigieron con 10, 15 o más Constituciones Políticas en su corta vida independiente.

En Paraguay, éste ha sido el caso en el periodo 1989-1992 donde tras el derrocamiento del régimen autoritario del Gral. Stroessner se produjo un amplio recambio de la clase política y se procedió a una vasta reforma del sistema constitucional y legal.

Desde esta perspectiva, se torna evidente que la necesidad de la reforma constitucional está estrechamente ligada al contexto político y está justificada mayormente en la necesidad de rectificar rumbos político-institucionales. Vale decir, las experiencias históricas indican que es relativamente plausible encontrar un amplio consenso para reformas constitucionales luego de un mal gobierno.

En un tono político moderado se podría expresar que el gobierno en ejercicio tiene la posibilidad de recoger las experiencias negativas de los anteriores gobiernos y, en consecuencia, tratar de reencauzar el rumbo político con reformas que establezcan el sistema normativo-institucional. De esta forma, entonces, las reformas constitucionales ocurrirían no bajo un mal gobierno sino “luego de él” sin entrar a juzgar si el gobierno en ejercicio es un mal o buen gobierno.

---

\* *The Federalist*, I, New York, 1787. Con las palabras citadas se inicia “El Federalista”, el clásico comentario a la Constitución de Estados Unidos, que es una colección de artículos aparecidos en periódicos de New York de 1787 a 1788 bajo el seudónimo de Publio cuyos autores fueron A. Hamilton, J. Madison y J. Jay. Traducción española de Gustavo R. Velasco, México, 1.943, séptima reimpresión, 2.000, p. 3.

<sup>1</sup> El concepto de gobierno empleado en este trabajo comprende la actividad de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En un segundo tipo de casos, antes que insistir en las desavenencias de los gobiernos anteriores algunos gobiernos en ejercicio –sobre todo aquellos que autocalificaron su gestión de “buena”- han propiciado reformas constitucionales con otro tipo de argumentación. Por ejemplo, han reconocido que a pesar de la estabilidad política reinante la actividad productiva del gobierno si bien buena se ve restringida por las limitaciones y deficiencias del marco jurídico-institucional. Entonces, para avanzar con los objetivos de gobierno se hace necesaria la reforma del obsoleto sistema institucional, la cual es impulsada por el propio gobierno aprovechando la oportunidad única que brinda la situación de estabilidad política.

En otras palabras, para estos gobiernos el consenso para las reformas constitucionales es dado por el amplio y sostenido control político de las instituciones y de los actores políticos y sociales. Asimismo, las modificaciones estructurales se plantean con una visión a futuro y de modernidad y como forma de asentar jurídicamente las relaciones políticas de dominio. En todo el proceso de reformas subyace un halo de continuidad política.

Entonces, si bien el cambio constitucional se produce, ya sea parcial ya sea total sustituyéndose una constitución por otra, **la situación constitucional del país, en cambio, puede no variar en absoluto:** el régimen político sigue siendo el mismo, autoritario en algunos casos, aún con la nueva constitución.

Este fue el caso bajo el gobierno de Stroessner en 1967. El régimen dictatorial entendió que su gestión gubernativa era buena y debía continuar. Para ello, necesitaba deshacerse de las normas jurídico-constitucionales que impedían que Stroessner se presentara como candidato presidencial para el período 1968-1973. La Constitución de 1940 permitía la reelección “*por un período más*” y esa posibilidad ya se había agotado<sup>2</sup>. Por tanto, el recurso fue declarar obsoleto dicho sistema constitucional, y proceder en 1967, antes de las elecciones de 1968, a una reforma constitucional, la cual, entre otras cosas, permitió que Stroessner sea nuevamente reelegible<sup>3</sup>. Pero, más allá de eso, lo que pasó fue que el marco jurídico estaba siendo adecuado al control político con una visión a futuro como se confirmó con la reforma constitucional de 1977 que permitió la reelegibilidad indefinida de Stroessner.

Ahora bien, y sin pretender agotar los distintos tipos de casos que marcan las relaciones entre el actuar del gobierno y la necesidad de reformas constitucionales, cabría preguntarse: ¿cuál sería el caso en la actualidad paraguaya para una reforma de la Constitución de 1992? Hasta el momento, se han descriptos dos casos distintos de mal gobierno y reformas constitucionales. En el primero, la reforma constitucional se dio luego del mal gobierno y, en el segundo, durante la vigencia del mismo. ¿Conoce, acaso, la historia paraguaya una situación de buen gobierno y reformas constitucionales? Quizás, en 1870 se dio dicha relación. O,

---

<sup>2</sup> Art. 47, Constitución de 1940: “*El Presidente de la República durará cinco años en sus funciones y podrá ser reelecto por un período más. Cesa en el poder el mismo día en que expira su período, sin que evento alguno que le haya interrumpido pueda ser motivo de que se le complete más tarde...*”.

<sup>3</sup> Al respecto, el artículo 236 de la Constitución de 1967 establecía que “*...el actual período constitucional terminará el 15 de agosto de 1968. Para los períodos presidenciales que se sucedan a partir de esa fecha, y a los efectos de la elegibilidad y reelegibilidad del Presidente de la República, sólo se tomarán en cuenta los que se hayan cumplido desde entonces.*” (las negritas son nuestras).

probablemente, ese sería el caso en el periodo de gobierno 2003-2008. Si así fuera, se estaría entonces ante un probable hecho histórico de notable relevancia para la cultura política del país.

Pero, antes de continuar con la problemática a tratar en este breve trabajo se debe hacer algunas referencias al enfoque de análisis del mismo.

A diferencia de otros estudios sobre reforma constitucional, en éste se relaciona la reforma con el gobierno y su actuar. ¿Por qué? ¿Por qué no analizar sencillamente el texto constitucional y decidir sobre sus desaciertos y el grado de sus deficiencias? En el sentido de: a mayores deficiencias sería más recomendable y urgente una reforma. Después de todo, el tipo de argumentación basado en proyecciones aritméticas o geométricas es aceptado por el derecho y considerado razonable. Sin embargo, para el caso de una reforma constitucional dicho enfoque, si bien correcto, no es el adecuado porque la naturaleza de la cosa, la materia que se está tratando no es estrictamente jurídico-constitucional sino que tiene un aspecto jurídico y otro aspecto político, cualidad propia del ámbito constitucional y, en particular, del problema a considerar.

Vale decir, los estudios estrictamente jurídicos están en condiciones de señalar las fallas estructurales del diseño constitucional y las inconsistencias del texto normativo, las cuales podrían constituir el motivo jurídico de la reforma y, evidentemente, son necesarios para llevar a cabo la misma, pero no podrían substituir a la iniciativa política para la reforma que tendría que estar motivada necesariamente en las relaciones de poder político. No se debe obviar, que toda reforma requiere de un amplio consenso político con la mayor participación posible de los distintos actores político-institucionales, los cuales no solo actúan motivados en derecho, sino que fundan sus decisiones en finalidades y provecho político. Ahora bien, necesariamente bajo un régimen político-democrático de gobierno esas finalidades y provecho deben estar de acuerdo con los valores del propio régimen, caso contrario la iniciativa de reforma perdería en legitimidad.

Entonces, en la reflexión sobre la iniciativa política de una reforma constitucional cabe en primer lugar explicar la siguiente premisa de análisis:

### **La Constitución necesita ser reformada.**

Esta afirmación trasciende épocas y sistemas de gobierno, pero en todas ellas se presenta como una decisión política. Desde este punto de vista es una manifestación artística que, como tal, requiere de creatividad, ingenio y expresión de ideas. La creatividad no significa necesariamente algo nuevo sino es suficiente una nueva forma de presentar lo conocido. El ingenio determina un sentido de oportunidad y forma de presentar la creatividad. Por último, detrás de cada creatividad hay ideas que quieren ser expresadas por el autor. La interpretación de las mismas no es parte del arte original, pero, por eso mismo, y para que ella conduzca a una valoración jurídica aceptable, es decir, objetiva, no debe perderse en la búsqueda de ideas encriptadas sino que se debe someter la decisión política a las reglas del derecho.

Siguiendo, entonces, con el análisis de la necesidad de la reforma de la Constitución de 1992 en su relación con el gobierno a la luz de la premisa indicada, el primer punto específico a dilucidar es acerca de **la creatividad necesaria para tomar la decisión política de reforma**. En términos históricos, la creatividad ha surgido del propio proceso político, cuyas características y finalidades han aportado la inspiración necesaria para ser creativos.

Así, cuando en 1989 se inició el proceso político de transición a la democracia el gobierno de aquél entonces no tenía como prioridad realizar una reforma de la Constitución de 1967, la cual rigió incluso los primeros años de dicho proceso. Recién, cuando el proceso de transición avanzó y logró credibilidad por parte del resto de los actores políticos y sociales fue que la finalidad de instaurar un régimen democrático hacía necesaria la reforma total y no solo parcial –como el gobierno insistía– de la Constitución autoritaria de 1967. Es decir, la necesidad de la reforma estuvo relacionada estrechamente con el desarrollo y las vicisitudes del proceso político y encontró un amplio consenso desde esa perspectiva.

En cambio, en 1875 a propuesta del Presidente Juan B. Gill un grupo de notables estudió las reformas necesarias a la Constitución de 1870 y aconsejó la modificación de un número sustancial de artículos y temas constitucionales<sup>4</sup>. Sin embargo, la Cámara de Diputados no hizo lugar al pedido de reformas. Lo resaltante de este ejemplo histórico es que el pedido de reformas tenía una argumentación mayormente jurídica y el rechazo expresaba una argumentación mayormente política<sup>5</sup>. Es decir, no hubo creatividad política para justificar las reformas.

A estos ejemplos se podrían agregar ciertos criterios tendientes a reconocer la creatividad. En cierta manera, no basta una mera constatación de crisis políticas para incentivar una reforma constitucional, caso contrario se estaría abdicando de la posibilidad de administrar los conflictos al interior del propio ámbito político. Tampoco es suficiente que una crisis política tenga referencias de causalidad directas o indirectas con normas constitucionales, pues, lo primero que se enseña en todo sistema legal es que las normas tienen carácter general, que no deben ser casuísticas y que el sistema legal designa a una persona, en la generalidad de los casos un juez, que resuelva los casos de laguna legal o de oscuridad de la norma en base a

---

<sup>4</sup> Las reformas propiciadas se encuentran transcritas en: Decoud, Héctor Francisco, *La Convención Nacional Constituyente y la Carta Magna de la República*, Buenos Aires, 1934, pp. 379 y ss.

<sup>5</sup> El dictamen de la Comisión de Legislación y de Negocios Constitucionales aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados decía, entre otras cosas: *“La Constitución, por otra parte, prescribe los puntos más esenciales y convenientes sobre las libertades, derechos y garantías y otras que la Comisión excusa enumerar, por ser del dominio público, y, por consiguiente, están al alcance y conocimiento de todos.*

*Si en la reforma se llegare a restringir dichas libertades y garantías, dolorosamente retrocederíamos de la escala a que hemos llegado en el modo de ser en nuestra institución que está reglada conforme lo están la de las Repúblicas democráticas del presente siglo. Si fueren más amplias esas mismas libertades, atendiendo a la circunstancia en que se encuentra nuestra patria y la educación de la masa popular, podría resultar en licencia, y, por cuyo motivo, naturalmente, puede haber ocasiones que embarace la marcha de los poderes constituídos y a la asociación política misma del país.*

*Las atribuciones de los tres altos poderes del Estado, se encuentran bien reglamentadas con toda previsión; ninguno de ellos inviste facultades ilimitadas que puedan poner en peligro la vida, el honor y la propiedad de los ciudadanos ni personal alguna”.* El dictamen se encuentra transcrito en: Decoud, Héctor Francisco, *La Convención Nacional Constituyente y la Carta Magna de la República*, Buenos Aires, 1934, p. 383.

reglas de interpretación establecidas por el propio legislador. Por tanto, en todos los casos, el sistema legal debe dar una respuesta al conflicto que se presenta, la cual será considerada justa y legítima. Y, lo mismo ocurre a nivel constitucional donde el sistema designa quien será el último intérprete de la Constitución, es decir, a quién le corresponde la decisión final en los conflictos constitucionales.

Lo importante, es, entonces, más que los hechos que pasaron o las omisiones constatadas, la finalidad de los grupos políticos, institucionales o no, que están participando o quieren participar del proceso político. Por ejemplo, en el hipotético caso de contar actualmente con un grupo que considere que la democracia paraguaya es restringida porque sólo se permite la participación electoral de los partidos políticos, sería legítimo que dicho grupo quiera convocar una asamblea constituyente para reformar el marco constitucional y ampliar las bases políticas de la democracia. Si esta decisión encontrara consenso en los demás actores quienes ven provechoso para la democracia el hecho de ampliar las canales de participación política, entonces, se podrá tener una reforma constitucional que responda a las necesidades del proceso político.

Otro caso sería si un grupo considera que la discusión sobre la democracia no es el tema fundamental en la actualidad porque el país ya alcanzó estándares democráticos suficientes y que, ahora, el tema prioritario debiera ser la consolidación del Estado de Derecho, en consecuencia, el grupo pretende la reforma constitucional en todos aquellos puntos donde se observan déficits y falencias relativas a la vigencia efectiva del Estado de derecho persiguiendo como objetivo central que la reforma garantice el respeto a la supremacía constitucional. En ambos ejemplos, los grupos tendrán que buscar consenso entre los demás actores políticos explicando o recriminando, según sea el caso, la posición del gobierno, si restringe o no los espacios democráticos y, si respeta o no las garantías propias del Estado de Derecho.

En tanto, que el proceso político no aporte hechos y finalidades concretos los intentos de reforma podrían fracasar, o mejor dicho, no ser llevados a cabo.

El otro punto a tratar brevemente es con respecto al **ingenio de la decisión política**. El sentido de oportunidad y forma de presentar la creatividad está en relación con la capacidad de poder distinguir posibilidades de éxito de encontrar el consenso necesario para la creatividad y, de lograr reunir suficiente fuerza argumentativa y energía motivadora para sostener una campaña de persuasión política. En el ejemplo del proceso de transición política, el ingenio estuvo en las manos de la oposición política al gobierno del General Rodríguez y en las de individualidades jurídicas y políticas del Partido Colorado que conjuntamente persuadieron al Poder Ejecutivo de llevar adelante una reforma de la Constitución de 1967 y que sea total.

Por último, con la decisión de reformar la constitución se **expresan ideas** acerca de la marcha del proceso político. Estas propuestas requieren ser interpretada por los actores políticos a fin de establecer los efectos y de medir los alcances de las mismas. Evidentemente, el proceso interpretativo genera un debate, el cual canaliza en cierta forma las expectativas de

participación ciudadana. De ahí, la importancia de la interpretación como factor de comunicación social.

Además, en la **interpretación** los actores consideran, por un lado, las ideas expresas que plasman un pensamiento político con objetivos y metas definidas, y, por el otro, las ideas encriptadas. Es decir, aquellas que no se manifiestan pero que se sospechan que existen y que brindarán ventajas y réditos políticos particulares. En este juego político, lo que se persigue es identificar “lo que hay detrás de una reforma”, o lo que “con ella se viene”.

Ahora bien, si las segundas ideas son percibidas por la mayoría de los actores con más fuerza que las primeras y logran una mayor difusión entre los mismos a pesar del contrasentido que no son conocidas la decisión política de reforma podría ser interpretada como un caballo de Troya en el sentido que se están utilizando prácticas indebidas para lograr un objetivo oculto. Con ello la reforma perdería en viabilidad y podría producir más bien un sentimiento de rechazo de la propuesta de reforma.

En cambio, si las primeras ideas logran posicionarse en el centro del debate y de la interpretación, entonces, las posibilidades de éxito de la reforma serán viables y alcanzará el éxito en tanto se logre el consenso no sobre el contenido en particular de la propuesta, sino sobre su finalidad.

De ahí, que la interpretación objetiva de las ideas políticas adquiere mayor relevancia que la interpretación subjetiva si se pretende llevar adelante el proceso de reformas constitucionales. Y, es en el proceso de interpretación objetiva donde el derecho juega un rol preponderante en el sentido de ofrecer parámetros de valoración y legitimidad para catalogar la propuesta política, que sin respeto del derecho pierde en credibilidad.

### **A manera de conclusión**

*“De reformas constitucionales y otras necesidades...”* es un tópico aplicado retóricamente que trata de persuadir acerca de la siguiente idea: de que la necesidad de la reforma constitucional no debe plantearse como una propuesta aislada ni disociada de otras necesidades...

Por su parte, con la cita inicial que sigue al título se busca centrar la atención en cómo el actuar del gobierno, y sobre todo la mala actuación, incide en la necesidad de la reforma constitucional. Seguidamente, se plantea directamente la relación entre la gestión gubernativa y la reforma constitucional y se exponen casos seleccionados que tipifican dicha relación y que sirven como marco referencial para el estudio. Posteriormente, se desarrolla un esquema analítico que prioriza procesos históricos, circunstancias políticas y razones de poder en la demostración de la relación sugerida. Todo ello, por supuesto, contextualizado en el proceso político pertinente como ámbito natural de hechos y finalidades que afectan las relaciones de poder.

Entonces, si se aceptan las propuestas de análisis de este trabajo se podrá concordar que la reforma de la Constitución de 1992 está relacionada a una necesidad política, a la necesidad de instaurar un buen gobierno!

Probablemente, una propuesta de este tipo encontrará un amplio consenso en toda la sociedad paraguaya!

## **¿SON INUTILES LAS CONSTITUCIONES?**

**Juan Carlos Mendonça Bonnet**

**Juan Carlos Mendonça Bonnet** es Abogado por la facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas de la Universidad Católica, Lic. en Diplomacia por la misma facultad y Lic. en Filosofía por la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Católica.

Tiene una Maestría en Derecho por la Universidad de Columbia (Estados Unidos) y postgrados en Derecho Comunitario y en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca (España), así como en Argumentación Jurídica por la Universidad de Alicante (España).

Es profesor en la Universidad Nacional, la Universidad Católica, la Universidad del Norte, la Universidad Americana y la Escuela Judicial. Tiene realizadas publicaciones en materia de Derecho Constitucional, Derecho Civil y Teoría General del Derecho.

## **¿Son inútiles las constituciones?**

Juan Carlos Mendonça Bonnet

*La masa de la población ha perdido su interés en la constitución, y ésta, por tanto, su valor afectivo para el pueblo. Esto es un hecho indiscutible y alarmante. Los documentos constitucionales, bien pensados y articulados, fueron considerados en la época de su primera aparición como la llave mágica para la ordenación feliz de una sociedad estatal. Hoy, manipulada por los políticos profesionales, la constitución ha cesado de ser una realidad viva para la masa de los destinatarios del poder.*

*Karl Loewenstein*

### **1. INTRODUCCION**

La reciente agenda de los políticos ha incorporado la posibilidad de una nueva reforma de nuestra Constitución de 1992. Esto trae al tapete la recurrente discusión acerca de si vale la pena o no modificar la Constitución que tenemos. Una posición frecuentemente sostenida es aquella según la cual las Constituciones tienen un valor muy pobre o casi nulo para cambiar la realidad. Según esta perspectiva escéptica el costo financiero, social y político de un cambio constitucional es tan alto -para tan poco resultado- que es mejor no entrar en la aventura del cambio constitucional y antes, más bien, conviene invertir los recursos para provocar el cambio político, social y económico, a través de otros medios. El punto de vista que comentamos parte del supuesto de que una Constitución no sirve para modificar la realidad social, económica y política de un país; esto se debe, en gran medida, a que las Constituciones frecuentemente son pasadas por alto -para ponerlo crudamente: son violadas- por los actores políticos, lo cual significa aceptar la ineficacia de la Constitución. Esta idea la he oído sostener por influyentes hombres públicos, políticos y académicos, tanto de nuestro país como del extranjero. Si seguimos esta tendencia, no deberíamos preocuparnos demasiado por el cambio constitucional que se propone actualmente, mejor deberíamos dejarlo pasar sin prestarle mayor atención. Creo que semejante desconfianza en la fuerza de una Constitución carece de sustento. En efecto, del hecho incontrovertible de que una Constitución no puede por sí sola

cambiar la realidad, no se sigue que ella sea inútil para hacerlo; alguien influido por el pensamiento lógico diría que las Constituciones son condición necesaria pero no suficiente del cambio político, y como corolario, del cambio social, económico, etc.

En mi opinión las Constituciones tienen una gran fuerza modeladora de la realidad, que de ninguna manera puede ser soslayada so pena de cometerse el grave error de dejar que salga de la reforma “cualquier” Constitución. Para mostrar de manera simple y comprensible la capacidad de cambio de una Constitución podemos comparar la situación de nuestro país antes y después de la Constitución de 1992. Por ejemplo, a partir de ella ha habido un Congreso con mayoría de la oposición; ha dado lugar a que el actual presidente del Congreso pertenezca a un partido de la oposición (a la tercera o cuarta fuerza política del momento); ha provocado que un presidente del Congreso haya sido presidente de la República por más de cuatro años, y que dicho presidente gobierne con un vicepresidente de la oposición; la composición de la Corte Suprema de Justicia es el resultado de negociaciones y no de la decisión de una persona; la Contraloría General de la República está en manos de la oposición; la justicia electoral, que antes no existía, es un órgano políticamente equilibrado y confiable; el Estado de Excepción (que sustituyó al Estado de Sitio) casi no ha sido utilizado puesto que sirve de poco o nada; hay un vicepresidente de la República que hasta hace poco había causado más problemas que beneficios; el proceso penal ha pasado del sistema inquisitivo al acusatorio y dicho proceso se ha visto evidentemente modelado por el Art. 17 de la Constitución; de conformidad con el referido Art. 17.4, se ha regulado el recurso de revisión en el ámbito penal que antes no existía, al igual que el recurso de casación previsto en el Art. 259.6; la gente puede actualmente acceder a los archivos en los que consten datos personales suyos, merced al *habeas data*; hoy no existe la posibilidad de que se instaurare la pena de muerte, a pesar del clamor existente de parte de mucha gente; gracias a la Constitución de 1992 hay gobernadores e intendentes elegidos por el voto popular –que en buena medida pertenecen a la oposición- no como en tiempos anteriores en que habían Delegados de Gobierno e Intendentes designados por el Poder Ejecutivo; a partir de la Constitución del 92, y en base a sus artículos 7 y siguientes, se ha dictado la legislación que protege el medio ambiente y han surgido entidades especializadas como las fiscalías y la Secretaría del Medio Ambiente, asimismo, se ha sancionado el delito ecológico; la libertad de expresión y de prensa nunca tuvieron mayor desarrollo en la historia del país que a partir de la Constitución de 1992, que les ha dado una amplísima protección; y lo mismo puede decirse de las libertades de reunión y manifestación; en virtud del Art. 37 de la Constitución hoy existen objetores de conciencia que se hallan exonerados del cumplimiento del servicio militar; gracias al Art. 38 de la Constitución se ha dictado una ley que defiende los intereses del consumidor y hay entidades estatales creadas especialmente para el efecto; en base a los Arts. 46 y 48 se han establecido cuotas partidarias a favor de las mujeres; merced al Art. 53 hoy es delito el incumplimiento de los deberes de asistencia alimentaria; existe una ley contra la violencia doméstica que reglamenta el Art. 60; los pueblos indígenas tienen derechos que nunca antes tuvieron; la educación escolar básica es obligatoria, cuando antes solo lo era la primaria; el idioma guaraní es enseñado en las escuelas de manera obligatoria, por virtud del Art. 77; los recursos destinados a la educación no pueden ser inferiores al 20% de lo asignado a la Administración Central (excluidos los préstamos y donaciones); las mujeres ya no pueden ser despedidas durante el embarazo y descansos por maternidad, de conformidad con el Art. 89; los sindicatos no requieren para su funcionamiento

otro requisito más que su inscripción, según el art. 96; los trabajadores del sector público tienen el derecho a la huelga y gozan de los mismos derechos laborales que los del sector privado, de conformidad con los Arts. 98 y 102; los haberes jubilatorios se actualizan en igualdad de trato que los del funcionario público en actividad (Art. 103); de conformidad con el Art. 105 se ha sancionado, incluso penalmente, la doble remuneración de los funcionarios públicos; por el Art. 111 se ha establecido la opción preferencial de los trabajadores para el caso de la privatización de las empresas públicas (lo cual ha creado no pocos problemas durante el proceso inconcluso de la privatización de las empresas del Estado); a partir de la Constitución de 1992, y en virtud del Art. 125, aparecen los movimientos políticos, que compiten regularmente en elecciones; el hábeas corpus ya no es simplemente reparador de la privación de libertad, sino que también puede ser preventivo y genérico, debiendo hacerse notar que en la práctica de nuestros tribunales son tan abundantes estos dos últimos como el primero; el Art. 145 admite la posibilidad de un orden jurídico supranacional, lo que permite al Paraguay ingresar, sin impedimentos, a un sistema de integración como el MERCOSUR; nadie puede ser privado de su nacionalidad (Art. 147); la intervención de los municipios por el Poder Ejecutivo sólo puede hacerse ahora previo acuerdo de la Cámara de Diputados (art. 165); actualmente el Impuesto Inmobiliario pertenece a los Municipios en un setenta por ciento (Art. 169) y ningún ente puede apropiarse de sus recursos (art. 170); las resoluciones de los tribunales militares son recurribles ante la justicia ordinaria (Art. 174); a partir de la Constitución del 92 el Jefe de Policía es un policía de carrera (Art. 175) y ya no puede ser un militar, como antes; por el mismo artículo los policías y militares ya no pueden estar afiliados a partidos políticos (lo cual contribuyó grandemente a la despolitización de la fuerza pública), a diferencia de antes que constituía un requisito; con la Constitución de 1992 el Congreso adquirió poderes desconocidos anteriormente en nuestra historia política y el Ejecutivo los perdió de manera casi dramática; asimismo, el Poder Judicial tuvo un protagonismo sin precedentes, convirtiéndose en actor principal de los grandes problemas políticos de la transición (procesos al Gral. Oviedo, caída del Presidente Cubas, sucesión presidencial del Senador González Macchi, vitaliciado de los Ministros de la Corte Suprema, etc.). En comparación con anteriores Constituciones, hay que decir que la parte orgánica de la actual ha producido un enorme desplazamiento de poder lo cual, según mi opinión, no ha sido beneficioso en todos los casos.

La enumeración que antecede parece suficiente para comprender que sólo quienes realizan un análisis muy superficial de nuestra realidad pueden creer todavía que la Constitución de 1992 ha tenido poca influencia en la vida de este país. Su influencia, en realidad, ha sido enorme y a ella debemos muchas de las cosas buenas y **malas** que nos pasan.

## **2. ¿CUÁNTO SE CUMPLE DE NUESTRA CONSTITUCIÓN?**

Por otro lado, la percepción que tengo es que la Constitución de 1992 ha tenido un alto grado de acatamiento espontáneo, mucho mayor que el de las otras Constituciones que nos rigieron en tiempos anteriores. Es verdad que algunas veces ha sido incumplida -de eso no hay lugar a dudas-, pero esa es una propiedad que tienen todas las normas jurídicas y que las diferencia de las leyes naturales, las cuales son desechadas apenas se verifique un caso en que no se cumplan. Las leyes humanas presuponen su eventual incumplimiento y si ello se da no por eso

quedan derogadas, sino que como consecuencia debería producirse la intervención del Estado para reparar la violación de la ley. En otras palabras, no puede pretenderse un acatamiento absoluto e irrestricto de todas las normas jurídicas de un sistema, ni siquiera las de la Constitución; en este sentido, no creo que exista sobre la faz de la tierra una Constitución que jamás haya sido violada. La eficacia de las normas tiene valores que son graduales y no puede ser medida como un “todo o nada”. Las normas son *más o menos* eficaces y creo que nuestra Constitución ha sido más eficaz que menos; pero no voy a ser tan ingenuo –u optimista- para sostener que ha sido totalmente eficaz. Me parece que una parte importante de la falta de acatamiento de la Constitución está en los llamados Derechos Sociales<sup>1</sup>, pero a este respecto hay que hacer ciertas puntualizaciones. En primer lugar debemos indicar que las normas que los regulan son de las llamadas “programáticas”, lo cual significa que no son de cumplimiento inmediato, sino que deben ser previamente reglamentadas y efectivizadas dentro de las posibilidades del Estado. Por otra parte, hay que comprender que, frecuentemente, esas normas son demasiado ambiciosas atendiendo a las condiciones de pobreza que caracterizan a nuestros Estados; así, inicialmente sólo sirven como objetivos a ser alcanzados a largo plazo. No es fácil lograr el pleno empleo (Art. 87), la vivienda digna para todos los habitantes (Art. 100), un sistema integral de seguridad social para todos los sectores de la población (Art. 95), la restauración de los objetos de valor histórico y de sus entornos físicos (Art. 81), la educación integral y permanente (Art. 73), un sistema de salud eficiente (Arts. 68 y sgtes.), un sistema de tratamiento y rehabilitación de discapacitados a cargo del Estado (Art. 58), etc. Aun cuando en ocasiones la Constitución no ha sido cumplida<sup>2</sup>, en el balance final hay que admitir que ella ha permeado de tal manera nuestras vidas que hasta los clubes sociales ahora deben constituir sus autoridades de acuerdo con el sistema D’hont, lo cual significa la necesaria participación de las minorías en su vida institucional.

Desde el advenimiento de la era democrática una de las críticas más severas que se le puede hacer a un político es la de haber violado la Constitución, y los “constitucionalistas” han pasado a ser protagonistas importantes de los debates públicos; demostrándose con esto que el respeto a la Constitución es un valor apreciado por la opinión pública. Por mi parte celebro que esto sea así, puesto que no existe otro camino que nos pueda llevar por la senda de la convivencia pacífica y democrática. Creo que un servicio muy flaco se hace a nuestro sistema político cuando se predica el escepticismo constitucional, pretendiéndose –falsamente- que la Constitución carece de fuerza vinculante.

### **3. ¿QUÉ CAMBIAR?**

---

<sup>1</sup> En estas cuestiones tal vez haya que admitir que la Constitución puede calificarse como “nominal”, en la clasificación de Loewenstein (Ver Loewenstein, Karl. TEORIA DE LA CONSTITUCIÓN, Ed. Ariel, Barcelona, 1970, pág. 218.)

<sup>2</sup> Creo que otros casos en que la Constitución, en mi opinión, no ha sido cumplida acabadamente son, por ejemplo: la sucesión presidencial en el caso del Senador González Macchi; el vitaliciado de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia; la utilización de las Fuerzas Armadas en labores de seguridad interna (aunque con algún sustento en el Art. 56 de la Ley 1337/97); la falta de incorporación de un senador durante el período anterior; la falta de regulación de un juicio oral para el ámbito laboral; los funcionarios públicos, en su mayoría no hacen declaración de bienes.

### **3.1. Cuestiones varias**

Siguiendo la metáfora de Loewenstein, las Constituciones pueden compararse a un traje, que algunas veces queda grande y otras queda pequeño, en cuyo caso hay que adaptarlo. La correcta elaboración de una Constitución frecuentemente es gradual, por lo que hacen falta cambios sugeridos por la misma realidad. Nuestra Constitución padece, sin lugar a dudas, de importantes defectos formales; en muchos casos su redacción no es la mejor y no se han respetado principios importantes de técnica legislativa, lo cual ha dado lugar a discusiones e interpretaciones que pudieron ser evitadas<sup>3</sup>. Las vaguedades y ambigüedades siempre son aprovechadas por quienes tienen interés en llevar agua a su molino de manera torcida. Si se va a cambiar la Constitución es conveniente servirse de la ocasión para mejorar estos aspectos. Así, por ejemplo se lee en el Art. 5 que “(e)l genocidio y la tortura, ... son imprescriptibles”; obviamente el genocidio y la tortura no pueden ser imprescriptibles, sino los delitos de genocidio, tortura, etc. En algunos casos se advierte un mal uso de los signos de puntuación o de las conectivas “y” y “o” (Arts. 27, 37, 120, 125, etc.); en otros casos no hay concordancia entre el epígrafe y el texto del artículo (Art. 46); algunas veces los errores son burdos, como cuando el Art. 46 establece “*Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios ...*”, ya que, obviamente, no pueden haber protecciones “sobre desigualdades injustas”, sino “contra desigualdades injustas”. Aunque importantes, los muchos errores formales tienen, sin embargo, menos trascendencia que las cuestiones de fondo. Los peores problemas de nuestra Constitución radican en la parte orgánica, esto es, en su Parte II, donde se regula el ordenamiento político de la República. La Parte I o dogmática, que se refiere a los derechos, deberes, garantías y declaraciones fundamentales, no presenta mayores inconvenientes; y hay que convenir que la Constitución los consagra a plenitud -algunas veces, hasta con exceso inaccesible-. En este aspecto creo que tenemos una buena Constitución. Los problemas, según tenemos dicho, surgen principalmente en lo que se refiere al funcionamiento del Estado.

En primer lugar, creo que el mecanismo de descentralización adoptado es equivocado. Se ha creado una enorme y costosa estructura administrativa que ha dado muy pocos frutos. Me refiero al sistema de gobierno departamental con gobernadores y juntas departamentales, que al decir de un gobernador actual “*sólo sirven para distribuir merienda escolar*”. La verdad es que tal como fue concebido el gobierno departamental resulta un híbrido entre una provincia y una mera delegación de gobierno; recuérdese que el gobernador representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional, pero sin embargo es elegido por el voto popular de los ciudadanos radicados en los respectivos departamentos (Art. 161). Un país pequeño, con escasa población, unitario y (para colmo) pobre, no precisa de la estructura concebida por la Constitución. Por si fuera poco, las atribuciones otorgadas por la Constitución al gobierno departamental (Art.163) son tan escasas (casi se limita a funciones de coordinación) que de ninguna manera se justifica. Tengo la impresión de que sólo sirve para ocupar a políticos en

---

<sup>3</sup> Como anécdota, es interesante recordar que estando a punto de vencer el plazo para la conclusión de la Constitución, se produjo –voluntaria o involuntariamente– un error en el sistema informático y el texto se borró; por lo que un grupo de convencionales se avocó a la urgente tarea de reconstruirlo. Esto explica, seguramente, muchos de los problemas que presenta, así como la aparición de una “fe de erratas”, que en mi opinión carece de todo valor jurídico y sólo sirve como fuente de interpretación.

funciones remuneradas; algo similar, aunque con matiz más democrático, a los consejos de los entes públicos. Soy partidario de la descentralización, pero considero que el objetivo puede lograrse de manera mucho más económica y efectiva a través del fortalecimiento de los municipios, los cuales pueden administrar eficazmente la prestación de cualquier servicio sin necesidad de gobernaciones.

Con relación a las Fuerzas Armadas creo que el Art. 173 se ha quedado corto al establecer cuáles son sus funciones ya que no permite su intervención en cuestiones internas cuando, por ejemplo, las fuerzas policiales han sido rebasadas. Existen situaciones excepcionales de seguridad interna que no guardan relación con la custodia de la integridad territorial ni con la defensa de las autoridades constitucionales (únicas funciones admitidas por la Constitución), pero que requieren de su intervención, la cual no es posible de acuerdo con el texto constitucional. La ley 1337/97 en su Art. 56 ha tratado de salvar la omisión pero, en mi opinión, fuera del marco constitucional. El tema debería ser cuidadosamente debatido.

### **3.2. Poder Legislativo**

En cuanto al Congreso, no es fácil encontrar justificativos teóricos o prácticos para una composición bicameral. En efecto, un país unitario y con escasa población debería tener una sola cámara tal como fue durante la Constitución de 1940; esto ahorraría recursos y simplificaría enormemente el complejo y lento mecanismo de sanción de leyes que tenemos actualmente. Los partidos políticos difícilmente estén de acuerdo con la eliminación de una cámara porque esto significará la pérdida de puestos remunerados junto con la pérdida de poder e **inmidades** para muchos de sus operadores. Puede predecirse razonablemente que la eliminación de una de las cámaras no tendrá eco en una futura convención constituyente.

La senaduría vitalicia tampoco se ha justificado hasta ahora y sólo cabe explicar su inclusión en la Constitución del 92 por un pacto de inmunidad que se quería otorgar al entonces Presidente Rodríguez. Dado su origen eminentemente coyuntural y su absoluta irrelevancia, parece innecesario conservarla.

Las inmidades de los miembros del Congreso necesariamente deben ser revisadas, ya que se han constituido en un recurso para la impunidad. Nunca se ha hecho uso del privilegio que otorga la Constitución, sino que siempre se ha hecho abuso de él. Es verdad que la institución es saludable en un régimen democrático, pero tiene que ser mejor reglamentada y limitada. Gran parte de la culpa la tiene la mala interpretación que se hace de las inmidades convirtiéndolas en la práctica en personales y no en funcionales. De cualquier manera, las inmidades de los miembros del Congreso son superiores a las de los miembros del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo, lo cual viola el principio de equilibrio. En efecto, como puede advertirse en el Art. 191 los senadores y diputados gozan de tres inmidades: de opinión, de arresto y de proceso; los ministros del ejecutivo sólo tienen inmunidad de arresto (Art. 241), el presidente y el vicepresidente no tienen inmunidad alguna; mientras que los integrantes del

Poder Judicial tienen las de opinión y de arresto, pero no la de proceso (Art. 255). En este punto creo importante señalar lo que considero un frecuente error en la interpretación de la Constitución: se confunden las inmunidades con el Juicio Político. Mientras que el Juicio Político tiene por única finalidad separar del cargo al funcionario, las inmunidades presuponen el ejercicio del cargo. El Juicio Político persigue la destitución y las inmunidades buscan garantizar el ejercicio del cargo sin impedimentos. Así, no encuentro razón alguna para sostener que alguien que debe ser sometido a Juicio Político no puede ser procesado mientras no sea destituido. En rigor no veo la relación ni jurídica ni lógica entre una cosa y la otra. Por ejemplo, un Ministro del Poder Ejecutivo que, como dijimos, no goza de inmunidad de proceso, puede ser llevado a juicio sin necesidad de lograrse previamente su destitución por la vía del Juicio Político. A la inversa, los miembros del Congreso para quienes no hay juicio político, no pueden, sin embargo ser sometidos a proceso. Hay que comprender que inmunidades y Juicio Político no están jurídicamente vinculados. De aquí se sigue que al no haber consagrado la Constitución inmunidades para el Presidente de la República, éste no puede ampararse en el hecho de que es sujeto pasible de Juicio Político para de allí derivarse que goza de inmunidades. Si se intentara procesar, por ejemplo, a un miembro del Consejo de la Magistratura, quien es sujeto del Juicio Político según el Art. 6 de la Ley 296/95 (disposición manifiestamente inconstitucional porque ellos no se encuentran entre los enumerados en el Art. 225 de la Constitución), no es necesario suspender el proceso a las resultas del juicio político. Ciertamente que un miembro del Consejo de la Magistratura no se le podría procesar por opiniones vertidas en el ejercicio de su cargo, porque goza de inmunidad de opinión (Art. 263), pero si se trata de un hecho punible que no guarda relación con opiniones vertidas en el ejercicio de sus funciones, debe ser procesado como cualquier otra persona.

Con relación al régimen de incompatibilidades previsto para los miembros del Congreso creo que resulta insuficiente. Al igual que los miembros de los otros poderes del Estado, debería exigírseles dedicación exclusiva a sus funciones, con excepción de la docencia. Hay que decir que, sobre todo para ciertas profesiones, la condición de ser miembro del Congreso resulta harto ventajosa, como por ejemplo en el caso de los abogados quienes, frecuentemente, reciben un trato diferente y privilegiado. Es posible que también el régimen de inhabilidades (Art. 197) deba ser revisado; personalmente me inclino a pensar que el candidato a Presidente de la República no debería estar inhabilitado, puesto que, aun derrotado, se pierde en el Congreso a una de las personas más influyentes de la política.

Expresa atención exige el régimen de pérdida de la investidura de los miembros del Congreso, que contempla solamente dos casos: violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades y el uso indebido de influencias. La enumeración es excesivamente limitada y pobre, al punto que el miembro del Congreso que ha cometido delitos no pierde la investidura; puede ser suspendido en sus fueros (Art. 191), pero no pierde el cargo. Hay que hacer notar que también aquí se advierte una clara diferencia con relación a las causales de remoción previstas para los miembros de los demás poderes del Estado, con quienes se es mucho más riguroso (Art. 225).

En cuanto al régimen de formación y sanción de las leyes, debe necesariamente ser modificado y simplificado, ya que contiene inconsistencias y numerosas lagunas (por ejemplo el Art. 205 que no prevé el caso de proyectos con once artículos, o el Art. 209 que no establece el plazo para el trámite de la objeción total). Especial mención merece la posibilidad de sancionar proyectos por una comisión, que aparte de que atenta contra elementales principios democráticos, no tengo conocimiento de que se haya hecho uso de la norma a lo largo de los doce años de vigencia de la Constitución. Opino que debe ser eliminada.

En la Constitución de 1992 las atribuciones del Poder Ejecutivo se han visto grandemente debilitadas. Se ha disminuido el poder de veto. Tiene muy poco control sobre el presupuesto general de gastos de la nación, que puede ser modificado por el Congreso sin limitación alguna; los plazos constitucionales hacen virtualmente imposible, por otro lado, el veto al presupuesto sancionado por el Congreso. Consecuentemente el presupuesto no está en realidad en manos del poder administrador, sino del legislativo, lo cual hace imposible la ejecución de un programa de gobierno. La situación se agrava si consideramos que a lo largo de la era democrática la mayor parte del tiempo el Presidente gobernó con mayoría opositora, aunque más no fuera porque parte de su partido formó alianza con la oposición. Tenemos un Poder Ejecutivo institucionalmente débil en razón de las limitaciones que le impone la Constitución y políticamente débil por la mayoría opositora en el Congreso y por la frecuente falta de apoyo efectivo de su partido político. La suma de estos dos factores provoca una delicada situación de difícil gobernabilidad.

En trabajos anteriores sostuve que en la Constitución de 1992 se ha producido un dramático desplazamiento del poder hacia el Legislativo<sup>4</sup>, en detrimento, especialmente, del Ejecutivo. Razones históricas explican este fenómeno que, como hemos dicho, no ha favorecido a la gobernabilidad del país. En efecto, la Constitución ha instaurado un sistema con marcados elementos propios de un régimen parlamentario, pero dentro de un sistema presidencial. Este híbrido no resulta políticamente saludable, por eso, he defendido la tesis de que es preferible dar un paso decidido hacia un sistema abiertamente parlamentario<sup>5</sup>. En general, los sistemas presidenciales del período democrático en América latina han sufrido crisis enormemente traumáticas; así, en enfrentamientos políticos ha muerto gente en Paraguay, Argentina, Perú, Ecuador, Venezuela y Bolivia. Los regímenes presidenciales se caracterizan por su incapacidad para resolver las crisis de gobernabilidad de manera pacífica y civilizada, a eso hay que sumar que llevan congénito el germen del enfrentamiento del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo; esta suma de factores resulta en un cóctel explosivo. El caso reciente de Bolivia resulta suficientemente ilustrativo. Sin poder dominar la crisis que se ha prolongado por años, el Presidente Carlos Mesa pone su renuncia a consideración del Congreso, el cual la rechaza ratificándolo en el cargo. Pocos días después propone el adelantamiento de las elecciones generales, para la elección de un nuevo Presidente de la República y de un nuevo Congreso; esta última propuesta es rechazada por el Congreso, desatándose nuevamente una

---

<sup>4</sup> Ver Mendonca Bonnet, Juan Carlos. EL EQUILIBRIO DE PODER EN LA CONSTITUCION DE 1992, en COMENTARIO A LA CONSTITUCIÓN. HOMENAJE AL QUINTO ANIVERSARIO, Emilio Camacho y Luis Lezcano Claude Compiladores. Ed. Corte Suprema de Justicia, Asunción, 1997.

<sup>5</sup> Ver Mendonca Bonnet, Juan Carlos. ...., en COMENTARIO A LA CONSTITUCIÓN. ...., Emilio Camacho y Luis Lezcano Claude Compiladores. Ed. Corte Suprema de Justicia, Asunción, .....

crisis de impredecibles consecuencias. Si estoy en lo cierto, Mesa ha realizado un velado intento de aplicación de principios parlamentarios para resolver la grave crisis boliviana. En efecto, su renuncia resultó ser nada más que un gesto político y no una verdadera renuncia, en otras palabras, en realidad constituía el sometimiento de su gestión a un voto de censura o de confianza por el Congreso. El rechazo de la renuncia significó la obtención de un voto de confianza que, en principio, debió darle un mayor grado de gobernabilidad. Hay que remarcar que el mecanismo del voto de confianza, adoptado por Mesa, corresponde típicamente a un régimen parlamentario -resultando casi una traición al sistema presidencial- y se aleja por completo del régimen presidencial donde el Presidente no depende del Legislativo. En efecto, quien es elegido por el voto popular debe la legitimidad de su mandato al electorado y no a otro poder del Estado que no puede considerarse con mayor legitimidad ni, menos aún, políticamente superior. En el régimen presidencial tanto el Ejecutivo como el Legislativo tienen la misma legitimidad de origen que les viene de la elección popular, son independientes y se desenvuelven en un sistema de equilibrio. La actitud de Mesa ha roto estos principios. Ante la continuidad de la crisis política no superada por la estrategia del voto de confianza, Mesa propone casi de inmediato el adelantamiento de las elecciones<sup>6</sup>, que como se dijo, es rechazado por el Congreso. Tampoco esto se corresponde con un sistema presidencial, donde los períodos son fijos e inflexibles, pero en la lógica del sistema parlamentario las elecciones anticipadas son perfectamente admisibles e implican la disolución del Congreso. En efecto, adelantar elecciones significa que se elijen nuevos miembros del parlamento, procedimiento propio del régimen parlamentario que convierte al electorado en el árbitro final del conflicto político que los poderes constituidos no pueden resolver. En suma, Mesa apeló a los dos medios típicos de los sistemas parlamentarios para resolver la grave crisis de gobernabilidad de Bolivia: el voto de censura y el adelantamiento de elecciones; ambos sabios, pero de ninguna manera compatibles con el régimen presidencial. Creo ver en la propuesta de Mesa un intento desesperado, pero muy sagaz, de resolver sus graves problemas recurriendo a procedimientos que, de haber tenido éxito, hubiesen significado una incipiente experiencia parlamentaria; lamentablemente fracasó. No obstante, nos queda la moraleja de la historia: los regímenes presidenciales tienen muy severas dificultades para superar civilizadamente las crisis graves de gobernabilidad, por carecer de los mecanismos apropiados para hacerlo, mecanismos con los que sí se cuenta en los sistemas parlamentarios.

### **3.3. Poder Ejecutivo**

Como tampoco me hago ilusiones acerca de cambio tan radical, seguiré revisando algunas cuestiones que atañen al Poder Ejecutivo.

Es previsible que se plantee la cuestión relativa a la desaparición de la vicepresidencia; en mi opinión se trata de un órgano perfectamente prescindible. Tal como existe actualmente, no ha dado más que gastos y problemas de gobernabilidad ya que se ha constituido en una frecuente

---

<sup>6</sup> El cable de la agencia AFP decía: “Mesa propuso la renovación del presidente, el vicepresidente y los 157 miembros del Congreso Bicameral en momentos en que su popularidad supera el 60% en las principales ciudades del país, según mencionó él mismo. El adelantamiento de las elecciones implica además establecer una nueva correlación de fuerzas en el Parlamento que garantice mayor gobernabilidad al futuro gobierno.” Ver Diario ABC COLOR, del día 16/03/05.

amenaza de conspiración, al punto que se ha dado el absurdo político de que el presidente fuese un colorado y el vicepresidente un liberal; cualquier cooperación en estas circunstancias resulta, obviamente imposible. Siempre he pensado que su creación fue un recurso para permitir acuerdos políticos entre movimientos internos, donde uno llevaría la candidatura a la presidencia y el otro a la vicepresidencia; permitiendo así aminorar, al menos en parte, las violentas disputas internas de los partidos, sobre todo de la ANR. Ningún daño se haría a la República si se elimina la vicepresidencia.

Aprovechando la acotación anterior, quiero decir que uno de los principios cardinales que guíe a la próxima constituyente debería ser el de la navaja; esto es, recortar sin contemplaciones todo aquello que la experiencia haya mostrado que constituyó un gasto superfluo e innecesario para un Estado pobre como el nuestro. Para la navaja ya tengo hasta ahora tres candidatos: las gobernaciones, el congreso bicameral y la vicepresidencia. Es importante señalar que la Constitución del 92 ha incrementado enormemente el gasto público con la creación de una gran cantidad de nuevas instituciones que no siempre se justificaron. Entre las nuevas instituciones se cuentan: las gobernaciones, la vicepresidencia, la procuraduría general de la república, la justicia electoral, el consejo de la magistratura, el jurado de enjuiciamiento de magistrados, la escuela judicial, la contraloría general de la república, la defensoría del pueblo, etc.

La reelección presidencial también será un tema a tratar, según se dice, junto con el voto de los paraguayos residentes en el extranjero y la doble vuelta electoral (balotaje). Con relación a la reelección presidencial no veo en ello ningún riesgo para el sistema democrático; ni falta hace decir que la mayoría de las democracias la admiten aunque generalmente limitando el número de reelecciones posibles. Es más, opino que la posibilidad de la reelección resulta incluso saludable por las siguientes razones: en primer lugar, no se puede imponer al electorado la limitación de elegir a quien considere más conveniente, al menos por una vez más; el plazo de cinco años muchas veces resulta insuficiente para implementar un programa de gobierno; la prohibición de reelección provoca inevitablemente el fenómeno del “abandono”, que contribuye fuertemente a la falta de gobernabilidad. Vamos a desarrollar brevemente esta última idea. Faltando aproximadamente un año para la finalización de sus mandatos los presidentes de la República sufren el abandono incluso de sus propios partidarios, esto ocurre en razón de que, al no poder ser reelegido, se lo considera políticamente muerto; la actividad política se centra, pues, en encontrar al sucesor. Si la gestión del presidente saliente ha sido buena o aceptable sufrirá un abandono que no le permitirá hacer mucho, pero podrá llegar sin mayores sobresaltos al fin del mandato. Si su gestión no ha sido buena no sólo será abandonado sino que además será acosado sin misericordia, y sus peores enemigos serán los miembros de su propio partido; esto es así porque buscarán tomar la mayor distancia posible del “fracasado” y mostrar que el sucesor será radicalmente diferente, en cuyo caso la ingobernabilidad puede llegar a extremos muy peligrosos. Si no hay la posibilidad de la reelección el fenómeno del abandono se dará inevitablemente cada cuatro años. Si existe la posibilidad de la reelección el Presidente no es necesariamente un muerto político y como, obviamente, tiene buenas posibilidades de continuar en el poder, el abandono se puede minimizar enormemente; si es reelegido el abandono se dará a los nueve años y no a los cuatro, tal como ahora debe suceder. Así, del

período de cinco años, hay que restar uno de acomodo inicial y uno de abandono, con lo que apenas quedan tres años de ejercicio efectivo del poder, si todo va bien. Si hay reelección, el tiempo más fructífero del Presidente suele ser el último año del primer período (el del abandono cuando no hay reelección), porque es entonces cuando debe demostrar al electorado la conveniencia de su reelección.

Con relación a la doble vuelta electoral siempre resulta conveniente en un sistema que no sea bipartidista. En efecto, cuando son muchos los partidos que compiten en la justa electoral puede darse el caso de que quien gane cuente con un caudal de votos relativamente pobre (distante del 50%), lo que pone en entredicho su legitimidad de origen. Siempre es bueno que quien llega a la presidencia de la República cuente con un amplio apoyo popular, porque esto, generalmente, le permite gobernar con cierta tranquilidad en la primera etapa del mandato, período en que podrá imponer sus nuevos planes de gobierno. El nuestro hace ya unos años ha dejado de ser un sistema bipartidista por lo que no resulta desatinado propugnar la doble vuelta electoral.

En cuanto al voto de los paraguayos residentes en el extranjero admito que existen buenas razones para aceptarlo como para rechazarlo; de cualquier manera no me parece que pueda incidir de manera tan decisiva como para cambiar el resultado de una elección, asumo que la proporción de simpatizantes residentes en el extranjero de los diversos partidos políticos no puede ser muy diferente a la que se da dentro de la República. En la duda me inclino por el ejercicio del derecho al sufragio de todos los paraguayos, sin distinción de radicación.

Sin lugar a dudas que el sistema de sucesión presidencial previsto en el Art. 234 debe ser perfeccionado y llenada la laguna que dio lugar a la designación por la Corte Suprema de Justicia del senador González Macchi como presidente no provisional de la República. El Artículo en cuestión parece ser una mala copia del mecanismo previsto en la Constitución de Bolivia.

Es necesario, como se dijo antes, establecer inmunidades para el Presidente y el Vicepresidente de la República.

### **3.4. Poder Judicial**

Con relación al Poder Judicial sería importante despejar una duda que surge de la sistemática de la Constitución, que se refiere a la pertenencia o no al Poder Judicial de las siguientes instituciones: Ministerio Público, Consejo de la Magistratura, Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. En efecto, si se revisa el Capítulo III (Poder Judicial) del Título II, Parte II de la Constitución, se advertirá que todas las instituciones antes mencionadas aparecen dentro del referido Capítulo y no en el Capítulo IV que corresponde a "*otros organismos del Estado*". Esto significa que desde el punto de vista sistemático las tres instituciones forman parte del Poder Judicial. Mucha gente piensa que esto no es así (o mas bien que no debería ser así). Por mi parte encuentro buenas razones para que sí pertenezcan al Poder Judicial, tal como creo que actualmente ocurre. No encuentro convincente el argumento de que estos organismos no forman parte del Poder Judicial sólo porque no son mencionados en el Art. 247. Según mi

interpretación, dicho artículo se limita a señalar cuáles son órganos, dentro del Poder Judicial, con **poder jurisdiccional**. Nadie puede cuestionar que la facultad jurisdiccional es la principal que tiene el Poder Judicial, pero debemos convenir que no es la única y que ninguna imprudencia hay al admitir que tiene otras facultades más. En la doctrina se acepta sin dificultades que además puede tener una función requirente y funciones administrativas. La función requirente corresponde, precisamente, al Ministerio Público; las administrativas al Consejo de la Magistratura, y el Jurado de enjuiciamiento tiene, obviamente, función jurisdiccional. Hay que agregar que es muy usual en la literatura comparada encontrar que tanto el Ministerio Público<sup>7</sup> como el Consejo de la Magistratura formen parte del Poder Judicial. Si el Ministerio Público no formara parte del Poder Judicial actualmente tendríamos graves problemas para sostener el proceso penal acusatorio (que reemplazó al inquisitivo), puesto que si así no fuera, no podría tener a la policía a su disposición, ya que el Art. 175 dice en la parte pertinente: “... *bajo dirección judicial, investigar los delitos*”; por su parte el Art. 272 dispone: “*La ley podrá crear una Policía Judicial, dependiente del Poder Judicial, a fin de colaborar directamente con el Ministerio Público*”. En suma, si el Ministerio Público no fuese parte del Poder Judicial no podría dirigir la investigación de los hechos punibles, sino que debería ser el Juez de la causa, lo que implica volver al sistema inquisitivo. La consecuencia es tan grave que resulta preferible admitir buenamente que el Ministerio Público es parte del Poder Judicial. Con relación al Consejo de la Magistratura el mismo debería ser modificado en su conformación y en sus funciones. Con relación a su composición es indispensable que sea radicalmente despolitizado; como está actualmente le ha hecho poco favor a la reforma de la justicia ya que constantemente se ha prestado a la componenda de los políticos para distribuir cuotas partidarias en los cargos judiciales. No será fácil pero es inexcusable su despolitización; por ejemplo, es importante eliminar la participación que tienen en él los otros dos poderes del Estado. Con relación a sus funciones, ellas deberían ser ampliadas a labores administrativas, entregándole toda la administración del Poder Judicial (como ocurre en Constituciones como la Colombiana), con lo cual se liberaría a la Corte Suprema de una enorme carga que le impide realizar con eficacia esa labor esencial que es la jurisdiccional. También debería transferirse al Consejo de la Magistratura la facultad de juzgar a los magistrados, con lo cual pasaríamos por la navaja al Jurado de Enjuiciamiento (art. 253), haciéndolo desaparecer. Este órgano tampoco se salva de la crítica de estar excesivamente politizado; de ocho miembros con que cuenta, cuatro vienen del Congreso (dos diputados y dos senadores), lo que de por sí lo convierte en un órgano político. Tal como está estructurado el Jurado de Enjuiciamiento resulta ser uno de los grandes obstáculos para la independencia de los magistrados. Si no se lo integra al Consejo de la Magistratura hay que cambiar radicalmente su composición, convirtiéndolo en un órgano técnico y no político como ha sido hasta ahora.

Con relación a la inamovilidad de los magistrados, aún a riesgo de ir contra la corriente universal, yo me plantearía seriamente su conveniencia. Hasta ahora no he observado sus beneficios. Creo que si el Consejo de la Magistratura se despolitiza y se vuelve un órgano técnico y confiable, no hay que temer a la sana competencia entre magistrados. La inamovilidad tiene por función proteger a los magistrados para que no se vean sometidos al

---

<sup>7</sup> Ver Mendonca Bonnet, Juan Carlos .....

poder político cada vez que vayan a competir por el cargo, pero si esa presión política desaparece, pienso que entrar en la competencia por el cargo puede ser un incentivo para un mejor cumplimiento de sus labores. La cuestión debería ser desapasionadamente debatida a la luz de una diferente composición del Consejo de la Magistratura. En relación con la inamovilidad, también debería despejarse toda duda acerca de si los Ministros de la Corte Suprema deben o no someterse a la confirmación de los cinco años, cuestión que suscitó serias controversias durante el mandato de la Corte anterior.

Un tema de gran trascendencia es el que se refiere al alcance de la declaración de inconstitucionalidad de leyes y otros instrumentos normativos de carácter general, que hasta ahora se limita al caso concreto (Art. 260.1). Me declaro contrario al sistema actual y partidario de la declaración *erga omnes* (con alcance general), ya que aquella provoca situaciones insolubles e irracionales. Por poner un ejemplo, supóngase que alguien impugne por inconstitucional algún artículo del Código Electoral que guarde relación con la elección presidencial y que la Corte haga lugar a dicha declaración de inconstitucionalidad; dentro del sistema actual la persona beneficiada por la Sentencia de la Corte podría afirmar que la elección está viciada y que, consecuentemente para él (pero sólo para él) no hay Presidente de la República. Similar situación puede imaginarse respecto de algún impuesto, por ejemplo, sobre combustibles, llegándose a la conclusión de que sólo una persona estaría liberada de pagar tal impuesto, por lo que las estaciones de servicio deberían descontarle dicho impuesto cada vez que esa persona (y sólo esa persona) adquiere combustible. El sistema actual lleva, además, a una multiplicación innecesaria de innumerables acciones de inconstitucionalidad que provocan un abarrotamiento de la Sala Constitucional; esto se ha visto claramente con las acciones de inconstitucionalidad promovidas por los funcionarios públicos contra la ley de la función pública. Pero el argumento más importante a favor de la declaración *erga omnes* guarda relación con el principio elemental de la supremacía constitucional (Art. 137). Por virtud del principio mencionado una norma inconstitucional no puede pertenecer al sistema porque carece de toda validez; así, no se explica cómo, si carece de toda validez, pueda todavía seguir vigente y aplicable para la mayoría de la gente. Si una norma es inconstitucional lo es para todos, de lo contrario el principio de supremacía tal como está enunciado, se vacía de todo contenido. El contra argumento dice que la declaración *erga omnes* implica una derogación de la norma, con lo cual se viola el equilibrio de poderes, puesto que promulgar y derogar es función exclusiva del Poder Legislativo. A esto respondo que, junto con el principio del equilibrio, la Constitución consagra el recíproco control, por virtud del cual los actos de todos los poderes del Estado están sujetos al escrutinio de los otros poderes y, si la Constitución ha sido violada, necesariamente aquél que la violó se excedió en sus facultades, o sea que no actuó dentro del área protegida por el equilibrio de poderes. Ningún acto inconstitucional puede ser convalidado por principio alguno de la propia Constitución pues aceptar esto sería paradójico, ya que implica que la Constitución admite su propia violación.

Con respecto a la Defensoría del Pueblo considero que deberían reconsiderarse sus atribuciones, eventualmente, ampliándolas. Asimismo, debe revisarse el mecanismo de designación del Defensor, puesto que el actual ha demostrado ser tan ineficiente que por años el cargo estuvo vacante por falta de acuerdo; lo mismo puede suceder con la designación de

los Ministros del Corte Suprema de Justicia (Art. 264.1) y del Fiscal General de Estado (Art. 269), donde hacen falta acuerdos recíprocos del presidente y del Senado, pudiendo producirse un impasse sin solución cuando el acuerdo no se da.

Con relación a la Contraloría General de la República hay que resolver, definitivamente, el conflicto de competencia generado con el Tribunal de Cuentas.

Para finalizar, me parece que hay que devolverle a una Convención Constituyente la facultad de enmendar la Constitución. Actualmente ambas Cámaras del Congreso pueden enmendar la Constitución, lo cual significa que un poder constituido realiza funciones de un poder Constituyente; hay que admitir que existen varios antecedentes en este sentido, pero sigue pareciéndome impropio que así sea. La principal objeción que tengo al respecto es que quienes pertenecen al Congreso tienen un fuerte compromiso con el Poder Legislativo, lo cual les hace perder objetividad al tiempo de decidir sobre cuestiones que guarden relación con él. Por la misma razón, me parece fundamental que como convencionales constituyentes puedan participar personas que sean ajenas a los poderes constituidos, para lo cual habrá que regular ciertas incompatibilidades que hoy no existen. Además, creo importante que también puedan participar personas que no se hallen comprometidas ni con partidos ni con movimientos políticos, ya que sólo así será posible que la Constitución contenga disposiciones que no siempre favorezcan a los políticos, a sus partidos o movimientos. Hacen falta aires nuevos que den respiro a las personas no comprometidas con facciones políticas; de otro modo, siempre habrá una rosca que se retroalimentará de manera indefinida. No hay otra manera de cortar el círculo vicioso más que dando intervención a los no políticos (tal vez debería decir “políticos apartidarios”) en la elaboración de la Constitución. De paso, estoy de acuerdo con la eliminación del subsidio a los partidos políticos.

## **REFORMAS POLÍTICAS PARA LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA**

## **José Nicolás Morínigo**

**José Nicolás Morínigo**, Abogado por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Master en Ciencias Políticas por la Universidad Rodrigo Fascio de Costa Rica.

Profesor en el Departamento de Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Católica, de las siguientes cátedras: Metodología de la Investigación, Sociología de la comunicación de masas; Profesor en el Departamento de Ciencias Sociales de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Católica de las cátedras de: Teoría Social II, Teoría social III; Profesor en el Masterado en Educación de la Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Católica de la cátedra de: Sociología de la educación.

Director del Gabinete de Estudios de Opinión, GEO. Institución especializada en la área de estudios de opinión y Analista político del Diario Ultima Hora.

Publicaciones principales: Opiniones y actitudes políticas en el Paraguay, Universidad Católica. Asunción 1.986; Liderazgos Políticos y Coyuntura electoral, Universidad Católica 1.988; Pobreza y Vivienda, Comité de Iglesias. 1.991; Vocabulario Político, RP Ediciones. 1.996; Marzo de 1.999: huellas, olvidos y urgencias, 1.999.

Desde el 1 de julio de 2003 es Senador de la Nación por el Partido País Solidario (socialdemócrata).

### **Reformas políticas para la gobernabilidad democrática**

José Nicolás Morínigo

#### **1. INTRODUCCIÓN**

Luego de la caída de la dictadura del general Alfredo Stroessner en el Paraguay, en febrero de 1989, se originó un régimen político que se sostiene sobre ciertos requerimientos típicos de la democracia pero que excluye otros principios y valores democráticos, que no logra alcanzar aún un nivel de gobernabilidad aceptable.

A partir de este escenario, el problema que pretendemos abordar se vincula al proceso de construcción de una nueva legitimidad del poder luego de la caída de la dictadura stronista que se fundaba en una dominación de carácter tradicional, reconociendo que el liderazgo carismático en la cultura política paraguaya constituye un rasgo vinculado a la tradición.

Consideramos que el problema central de la falta de gobernabilidad consiste en la incapacidad que tiene el poder político de lograr un consenso que sea capaz de establecer metas colectivas para el desarrollo de la sociedad.

Es importante destacar que el nuevo régimen político que sustituyó a la dictadura stronista alcanzó su legitimidad posterior sin alterar las reglas de juego impuestas por el régimen anterior. En las elecciones de mayo de 1989, el liderazgo de Alfredo Stroessner fue sustituido por el del general Andrés Rodríguez, quien legitimó su poder con un apoyo abrumador del Partido Colorado. Por otra parte, la oposición disgregada no se planteó el objetivo de construir un régimen político diferente, sino compartir marginalmente el poder con la intención de ganar espacios políticos, lo que significó la continuidad absoluta de la hegemonía del Partido Colorado.

## **2. LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD**

### **2.1. La Constitución de 1992 y el Estado Social de Derecho**

La nueva institucionalidad jurídica se dio a partir de la elaboración de la nueva Constitución Nacional promulgada y sancionada en junio de 1992, la cual se hacía improrrogable para dar legitimidad internacional al nuevo régimen democrático. La misma creó un sistema presidencialista, pero con un sistema de pesos y contrapesos que otorgó al Poder Legislativo un rol determinante. Favoreció a los órganos de control y selección de colegiados. Optó por imponer a los partidos políticos y a las organizaciones intermedias el voto directo para la elección de autoridades y representantes.

Impuso la concepción de “estado social de derecho”, el cual “aspira un gobierno de hombres según las leyes (Estado de derecho) en el marco de condiciones que aseguren al mayor número de personas las posibilidades concretas y efectivas del goce de los derechos proclamados”<sup>1</sup>. Asimismo, la Constitución amplió notoriamente las garantías ciudadanas; reconoce derechos sociales expresando la preocupación por el reconocimiento de la facultad de exigir condiciones que permitan acceder a los beneficios de la vida en sociedad a partir del reconocimiento de la dignidad humana, evitando que unos tengan toda la carga y otros todos los beneficios.

Por otra parte, la nueva Constitución estableció la descentralización del Estado. Sin embargo, lo realizó sin un marco normativo referencial, lo que condujo a que la ciudadanía, para el caso de las gobernaciones, eligiera a personas para ocupar cargos cuyas funciones, alcances y atribuciones no estaban especificadas en una ley reglamentaria de la institución.

Sentó las bases de una representatividad política muy amplia, mediante la creación de un proceso de instancias de descentralización que nacieron como consecuencia de emergencias de liderazgos intermedios en distintas áreas geográficas del país. Más allá de un planteamiento descentralizador, lo que se buscaba era la consolidación de liderazgos emergentes, muchas

---

<sup>1</sup> Vanossi J., El estado de derecho en el constitucionalismo social. Eudeba. Buenos Aires, 1987.

veces vinculados a una “economía subterránea”<sup>2</sup>, cuya finalidad consiste en ganar un espacio de autonomía y de control de un área geográfica específica dentro del país.

## **2.2. El “desequilibrio” entre poderes**

El nuevo régimen institucional establecido en el país con la Constitución de 1992 redefinió el equilibrio entre los tres poderes del estado: ejecutivo, legislativo y judicial. Con el nuevo ordenamiento de 1992 se quiso poner límites a los poderes del Presidente de la República. Eso hizo posible que la Constitución diseñada tuviera un carácter casi parlamentario, donde el Congreso tiene autonomía del Poder Ejecutivo e impone políticas de gobierno al mismo ejecutivo. Como reacción al pasado dictatorial se quiso construir un sistema parlamentario, pero paradójicamente sin llegar a la elección del jefe de Gobierno a través del Parlamento. Como veremos, esto tuvo importante consecuencia sobre las posibilidades de gobernabilidad del país.

Entre las limitaciones y controles fuertes (frenos y contrapesos) que posee el Congreso actualmente frente a facultades que son generalmente prerrogativas del Poder Ejecutivo se encuentran:

- Imposibilidad del Presidente de disolver el Congreso.
- Imposibilidad del Presidente de declarar el estado de excepción sin voto favorable del Congreso.
- Limitado alcance de los decretos presidenciales, que no tienen valor normativo.
- Limitado poder de veto presidencial sobre leyes aprobadas por el Congreso (El Congreso puede rechazar el veto a mayoría de los miembros)
- Imposibilidad del Gobierno de reprogramar autónomamente el presupuesto del Estado, necesitando para el efecto la aprobación de una ley por el Congreso.
- Poder limitado a la sola designación de los miembros de la Corte Suprema y del Tribuna Superior de Justicia Electoral, que son elegidos por el Senado.
- Imposibilidad de contratar créditos, nacionales o internacionales, sin autorización del Congreso.

Además, el Poder Legislativo, con respecto a sus relaciones con el Poder Ejecutivo, mantiene aún más prerrogativas:

- La facultad de aprobar la concesión de franquicias y la explotación de recursos naturales o servicios públicos.
- El Congreso tiene la última palabra sobre los ascensos y cuestiones organizativas de la administración militar y policial.
- Nombra los organismos de control del Poder Ejecutivo como la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República.

---

<sup>2</sup> Se denomina “economía subterránea” a la que se realiza al margen de la ley. Contrabando, falsificación de marcas, etc.

- Tiene la posibilidad de controlar la actividad administrativa del Poder Ejecutivo a través de pedidos de informes, citaciones, interpelaciones. Aunque estas no generen ni obliguen a la remoción en caso que se establezca algún tipo de censuras<sup>3</sup>.
- Finalmente, puede remover de su cargo al Presidente de la República a través de un Juicio Político, con el voto favorable de dos terceras parte de sus miembros.

Están previstos también diferentes organismos encargados de transparentar, controlar las acciones del Gobierno. Estos son:

- **Tribunal de Cuentas:** se encarga de los juicios contencioso-administrativos y ejerce el control de las cuentas del Presupuesto General de la Nación.
- **Contraloría General de la República:** órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de las Gobernaciones Departamentales y de las municipalidades. Es independiente, tiene autonomía funcional y administrativa, e inamovilidad de los cargos.
- **Defensor del Pueblo:** es nombrado por el Congreso y tiene que defender los derechos humanos, canalizar los reclamos populares y proteger los intereses comunitarios. Es autónomo e inamovible.

El Poder Judicial, históricamente sumiso al poder político, continúa con una relación de dependencia por el predominio del liderazgo carismático que existe en la cultura paraguaya, más allá de la construcción y vigencia de las instituciones. Es por este motivo y con la finalidad expresa de oponerse a esta cultura dominante y evitar la concentración del poder en una sola persona, que en la Constitución se estableció limitaciones muy fuertes hacia la posibilidad de influencias del Poder Ejecutivo sobre el Poder Judicial.

El Congreso y no el Poder Ejecutivo, como ocurría con la Constitución de 1967, nombra los altos cargos de las instituciones del Poder Judicial. Son nombrados por el Senado los miembros de la Corte Suprema de Justicia y los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral, con el posterior acuerdo del Presidente de la República. Sucesivamente se vuelven inamovibles y quedan en el cargo hasta la jubilación, que llega a los 75 años.

Mucho mayor es la participación del Poder Legislativo con respecto al Poder Ejecutivo (2 miembros contra 1) en el Consejo de la Magistratura, el órgano donde se inicia la designación de los magistrados.

En lo que concierne al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, el Poder Ejecutivo no tiene ningún representante. El Poder Legislativo tiene 4 frente a los 2 de la Corte Suprema y a los 2 del Consejo de la Magistratura.

El único órgano jurisdiccional en el que la Presidencia de la República tiene influencia es el Ministerio Público; el Fiscal General del Estado, nombrado por el poder Ejecutivo, es elegido

---

<sup>3</sup> Instituto Internacional de Gobernabilidad. Diagnóstico de la República del Paraguay. Marco institucional y legal y desempeño institucional del estado de derecho para el desarrollo humano.

de una terna propuesta por el Consejo de la Magistratura y aprobado por el Senado. El Ministerio Público representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, promueve acción penal pública y la ejerce cuando no es necesaria instancia de parte. Goza de autonomía funcional y administrativa en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones. Dura 5 años en sus funciones y puede ser reelecto.

Aunque formalmente autónomo, el Ministerio Público desde su conformación fue dependiente del Poder Ejecutivo, impidiendo que todas las denuncias en contra de este llegaran a concluir. Se especializó en no dar cumplimiento a las denuncias enviadas por la Contraloría de la República en contra de hechos comprobados de corrupción imputables a funcionarios públicos.

Finalmente, en algunos aspectos el Poder Legislativo gracias a la nueva Constitución y a los límites que impuso al poder presidencial, acabó por tener demasiada injerencia en los otros poderes. Así pasa con el Poder Ejecutivo en el tema de la administración de recursos del Estado (la reprogramación presupuestaria se obtiene sólo mediante una ley del Congreso, lo que convirtió a este último en el centro de las demandas sociales), y también ocurre con el Poder Judicial, donde los jueces de la Corte Suprema y del Tribunal Superior de Justicia Electoral son elegidos por el Congreso que tiene una participación muy relevante a través de sus representantes en el Congreso de la Magistratura y en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo sigue manteniendo su poder en la selección y nombramientos en altos cargos públicos, que incluye a los miembros del aparato del Estado, empresas públicas y entidades binacionales (Itaipú, Yacyretá). En el marco de un sistema prebendario, la facultad de nombrar a las personas para el ejercicio de los cargos públicos es una facultad de extraordinaria importancia.

### **2.3. El sistema electoral**

Los Convencionales Constituyentes en 1992 consideraron necesario crear un clima favorable a la competencia electoral abierta. El ejercicio democrático después de la dictadura requería una práctica en la elección de autoridades. Así, la Constitución Nacional establece el voto universal, libre, directo, igual y secreto, para la elección de cargos directivos no sólo para los cargos públicos como Presidente, Diputados, Senador, Intendente, etc., sino también para todo cargo dirigente de la sociedad intermedia: partidos políticos, sindicatos, gremios empresariales, club de fútbol.

Para las elecciones a cargos unipersonales se utiliza el sistema de turno único y con mayoría simple, el candidato con más cantidad de votos gana las elecciones y obtiene el cargo. En cambio para los cargos colectivos la elección sigue el sistema de proporcionalidad. La ley electoral establece la elección por listas completas y bloqueadas, mientras la distribución de los escaños se realiza a través del sistema D'Hont.

Por consiguiente, para la conformación de las élites internas del partido, así como para la selección de las candidaturas para las elecciones de los cargos públicos se necesitaban ahora libres elecciones directas por listas entre los afiliados. Esto amplió la participación e hizo que los procesos de comunicación tengan que realizarse a través de los medios masivos de comunicación, lo que a su vez exige una inversión económica sustantiva. El voto directo favoreció la participación política de la élite plutocrática y desplazó el esquema del liderazgo intermedio ilustrado, para dar paso a los llamados “operadores políticos”, una suerte de gerentes administradores del voto en los conglomerados urbanos y rurales. Apoyadas en las listas cerradas y bloqueadas, las élites plutocráticas entraron esta vez directamente a participar en los procesos electorales, tanto en los partidos tradicionales como en los partidos y movimientos nuevos, creados estos últimos casi siempre bajo el amparo de un fuerte inversor.

#### **2.4. La descentralización incumplida**

Los intendentes municipales y los Gobernadores departamentales hasta 1989 eran nombrados directamente por el Presidente de la República. Solamente a partir de 1991 por primera vez se eligieron en forma directa a través del voto popular a los Intendentes municipales, y en cuanto a los Gobernadores departamentales, su elección directa por voto popular fue establecida a través de la nueva Constitución y la primera elección de Gobernadores se realizó en el año 1993.

Al lado de la descentralización política formal garantizada por la Constitución no existe en realidad una descentralización y autonomía presupuestarias para los Departamentos, que además no tienen recursos propios; los mismos vienen o de transferencias del Ministerio de Hacienda o de cuota parte de las recaudaciones de las Municipalidades contenidas adentro del Departamento.

Además, los órganos de gobierno departamentales no tienen ninguna real influencia en el desarrollo político, social y económico del país, que se maneja casi exclusivamente desde los organismos de gobierno central, y aunque tengan competencia constitucional en mérito, nunca el Gobierno central la toma en consideración.

La misma ley limita una real descentralización por la confusión que se plantea al definir las características de las “instituciones”. Por una parte el poder gubernamental se funda en la voluntad popular a través del voto directo para el cargo de Gobernador, pero por otra parte el Gobernador es representante del Poder Ejecutivo. Existe entonces un problema de real autonomía que es determinante para una verdadera descentralización.

Finalmente, aparte de algunos casos específicos (como Guairá, Concepción e Itapúa) no existe entre los ciudadanos de los departamentos una cultura de pertenencia al mismo, a diferencia de lo que ocurre en los municipios, donde el sentido de pertenencia puede ser muy fuerte. Este redujo a los departamentos a meras instituciones administrativas que a su vez impide desarrollar en los mismos una real autonomía.

## **2.5. El rol de las Fuerzas Armadas**

La Constitución de 1992 introduce dos cuestiones fundamentales acerca de las Fuerzas Armadas, la prohibición de realizar “ningún tipo de actividad política” (art. 173 de la C.N.) y por otra parte establece que “cuando se trate de un acto previsto por la ley penal común como por la ley militar no será considerado como delito militar” (art. 174 de la C.N.) y que los fallos de los Tribunales Militares “podrán ser recurridos ante la justicia ordinaria” (art. 174 de la C.N.).

La Constitución, desde el punto de vista jurídico ponía fin al esquema de dominación que durante la dictadura se sustentaba en la tríada: Partido – Fuerzas Armadas – Gobierno. Uno de los aspectos claves del régimen consistía en la partidización de las Fuerzas Armadas, que habían abandonado su carácter nacional para identificarse con el Partido Colorado.

Las limitaciones impuestas por la Constitución Nacional, sin embargo no acabaron ni con la participación política de sus miembros, ni con la consideración estamental que exigía resguardo de privilegio ni finalmente con las prácticas vinculadas a la corrupción económica. Las tres cuestiones claves fueron poco a poco desmontadas no como producto de un plan racional, sino por el intento de continuar con el mismo esquema de dominación al que se aferró el ex General Lino César Oviedo, lo que provocó una respuesta exactamente opuesta a las pretensiones del militarismo mesiánico.

Oviedo, desde el Ejército, formó las bases para la creación de su movimiento político dentro del Partido Colorado. Oviedo tuvo una actuación clave en las elecciones internas, que después de eliminar al Tribunal partidario dieron el triunfo al Ing. Juan Carlos Wasmosy, desplazando al auténtico ganador, el Dr. Luis María Argaña<sup>4</sup>. De este modo, Lino Oviedo se constituye en el poder detrás del trono. Wasmosy lo nombra Comandante del Ejército, lo que facilita la puesta en marcha de un contrapoder militar, situado en paralelo al poder civil.

El poder bifronte termina cuando el Presidente decide pasar a retiro al General Oviedo. Éste rechaza su retiro, se acuartela y pide la renuncia del Presidente y Vicepresidente, pero en su intento de recomposición del poder político no logra arrastrar a la Aviación y la Marina. Al final, negocia con el Presidente su pase a retiro, a condición de ser nombrado Ministro de Defensa. La carta de negociación sin embargo será descartada por el Presidente en nombre del “clamor popular”. Oviedo a partir de entonces se aferrará a la creación de su movimiento, Unión Nacional de Colorados Éticos –Unace- dentro del Partido Colorado.

## **3. EFECTOS POLÍTICOS DE LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES**

### **3.1. Entre cambios y continuidades en la cultura política**

Nuestra hipótesis explicativa del problema de la gobernabilidad consiste en que la nueva ingeniería constitucional, al restringir drásticamente el papel determinante del Ejecutivo exige

---

<sup>4</sup> Brítez E. - Morínigo José N. : Democracia transparente. Edit. Comité de Iglesias. Asunción, 1993.

para asegurar la gobernabilidad del sistema el desarrollo de una praxis política de concentración, que requiere como requisito fundamental la aceptación de la tesis de compartir el poder en el marco de las instituciones democráticas. Compartir el poder no significa establecer alianzas sino sobre todo obliga a las élites políticas a tener plena conciencia que el nuevo esquema de poder se funda sobre la concertación, no sobre la imposición, en el pluralismo político, no en la existencia de partidos que acompañan a un partido dominante.

Históricamente, las relaciones conflictivas entre los partidos tradicionales en su lucha por controlar el poder político han sido notablemente violentas, en consecuencia incide de manera directa en la negación para alcanzar entre los partidos políticos acuerdos públicos orientados por propuestas racionales. Sin embargo, tal situación no implica que las élites de los partidos no lleguen a acuerdos. Ahora bien, como las negociaciones se realizan al margen de las instituciones, las mismas tienen un contenido estrictamente personal, lo que a su vez favorece en el Parlamento la formación de bancadas que teóricamente responden a expresiones estratégicas diferentes en el interior de los partidos, que en realidad constituyen liderazgos personales orientados por intereses particulares.

La continuidad de una hegemonía excluyente impulsada por el Partido Colorado constituye uno de los obstáculos claves que impide una ruptura total con el viejo sistema. Para hacer posible esta continuidad el Partido Colorado ha desarrollado una fuerte alianza con los poderes económicos generalmente vinculados con los privilegios otorgados por el Estado y por la habilidad de sus dirigentes para conformar líneas antagónicas internas que aún cuando son notoriamente conflictivas en sus relaciones desde el punto de vista político electoral, son capaces de unirse para continuar en el control del poder político. Existiendo en el seno del Partido fuertes movimientos internos es capaz de tener al oficialismo y a la oposición al mismo tiempo. Esto diluye la posición de los partidos de la oposición a meros observadores de la confrontación colorada, lo que tiene una fuerte repercusión en los resultados electorales, dado que ningún partido emerge como alternativa viable a la hegemonía del Partido Colorado.

Por otra parte, la administración de los recursos públicos se funda en un conjunto normativo extraordinariamente amplio, difuso y confuso, lo que a su vez permite a los administradores actuar con fuerte discrecionalidad. En tales condiciones la administración, lejos de mejorar con la creación de nuevas instituciones, sigue funcionando igual que en la época de la dictadura y es posible que la corrupción se haya profundizado en la medida en que la discrecionalidad de los funcionarios opera sin ningún tipo de control. En este caso, el control más fuerte está pasando a la prensa y, aunque de manera tímida, a ciertos líderes de la oposición menos dispuestos a la cooptación personal. Esta situación, y quizás esto constituya un aspecto clave de la nueva situación política, ha obligado a los poderes económicos vinculados al partido a una participación política mucho más directa.

Un sector del empresariado vinculado a la economía subterránea ya no acepta una posición simplemente vinculante con el poder político. De ahí su fuerte participación en los procesos electorales, con relativo éxito dado que maneja abundantes recursos económicos que convierten a tales líderes empresariales en jefes partidarios.

El Partido Colorado sigue siendo fundamentalmente un partido de patronazgo, es decir, un partido en el que la acción política se orienta al “logro del jefe y a la ocupación de los puestos administrativos en beneficio de sus propios cuadros”<sup>5</sup>. Esta forma de percibir al partido constituye parte de la cultura paraguaya.

Por otra parte, lejos de plantearse los nuevos liderazgos políticos acciones innovadoras capaces de limitar el funcionamiento prebendario del sistema político, siguieron con el mismo esquema. Así, lejos de producirse rupturas en la visión de los ciudadanos entre un antes y después de la Constitución el sistema político presenta en su funcionamiento una suerte de continuidad, aunque existan rupturas principalmente en el campo del reconocimiento de los derechos de la persona, de las libertades y de los derechos sociales. Sin embargo, no se ha logrado traducir la capacidad de demanda de solución al Estado en acciones capaces de influir en las decisiones de las autoridades políticas.

Por otra parte, ya que los partidos tradicionales tienen alrededor del 70% de los inscriptos en los padrones como afiliados tienden a desarrollar toda su acción entre sus partidarios. De esta manera el partido rompe vínculos con la sociedad permitiendo el surgimiento de la partidocracia, es decir, el surgimiento de los intereses del partido por encima de los de la sociedad.

Por otra parte, dado que el Estado se encuentra en una situación económica crítica no puede otorgar los recursos necesarios que hacen efectiva la vigencia el partido Estado. Los líderes intermedios del Partido Colorado ya no pueden dar respuesta a las necesidades de la gente, lo que obviamente reduce su capacidad de liderazgo e influye en una presencia cada vez menos determinante del Partido Colorado.

El Partido Liberal Radical Auténtico no es capaz de emerger como alternativa, sobre todo porque su liderazgo repite el mismo esquema de relacionamiento pero con menor éxito dado que controla un segmento muy limitado del aparato estatal. La llamada tercera posición, no ha logrado articular un posicionamiento ideológico firme. Esta situación hace que la tercera vía asuma líneas ideológicas diferentes, según las circunstancias, en función a una suerte de imagen de modernidad que pretende estar por encima de las ideologías. Esto ha permitido un posicionamiento más conservador, aunque ha obligado a otros sectores a una definición ideológica más clara.

En síntesis, los cambios institucionales normativos operan en el marco de una cultura política y de liderazgos que le dan contenido a los esquemas normativos con los cuales se mimetizan para seguir, sin embargo, con las mismas prácticas.

### **3.2. Partidización del nuevo régimen y el “Pacto de Gobernabilidad”**

---

<sup>5</sup> Al respecto, véase Weber, Max: Economía y sociedad. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1992 novena reimpresión, Pag. 229.

La construcción en el plano real de las nuevas instituciones se realizó en el marco de un proceso de negociación partidaria (Pacto de Gobernabilidad)<sup>6</sup>, cuyo énfasis radicó en una distribución representativa con exclusividad de los partidos políticos, lo que significó la partidización de las instituciones, como la nueva Corte Suprema de Justicia, el Consejo de la Magistratura, la Contraloría General de la República y el Tribunal Superior de Justicia Electoral. Con ello se partidizó el funcionamiento del Poder Judicial.

Si desde el punto de vista institucional la partidización fue muy negativa, también lo fue desde el punto de vista de la continuidad de una cultura prebendaria cuyo eje clave lo constituyen los partidos políticos.

En efecto, la configuración de las instituciones creadas por la Constitución fue sumamente compleja. Para viabilizar la concreción de las nuevas instituciones el eje fundamental fue la propuesta del Pacto de Gobernabilidad, en función a una distribución de cuotas de cargos a cada uno de los partidos políticos con representación parlamentaria, sólo que al plantearse la nueva institucionalización política como una tarea estrictamente de los partidos políticos, dejó al margen a personas que podían haber aportado talento y honradez, dos atributos muy selectivos en la sociedad paraguaya.

La partidización causó estragos en la designación de magistrados, sobre todo porque las representaciones de los sectores organizados profesionales y universitarios entraron en competencia electoral con los auspicios de la maquinaria de los partidos políticos.

Así, la Contraloría se convirtió en una instancia clave de recaudación para las elecciones y al mismo tiempo en un coto de corrupción. Por otra parte, el Tribunal Superior de Justicia Electoral ha logrado una alta tasa de credibilidad, aunque en su funcionamiento se ha convertido en una suerte de instancia proveedora de cargos para los partidos políticos que lo vuelve sumamente oneroso y, al mismo tiempo, paradójicamente consolida nuevamente la cultura de carácter prebendario. No obstante, su eficiencia lo convirtió en un referente clave que garantiza elecciones competitivas y transparentes.

### **3.3. Electoralismo, finalidad clave del sistema de partidos**

Desde la caída de Stroessner hasta hoy<sup>7</sup> se han utilizado 74 meses, es decir, 6 años en campañas electorales, para elegir a los candidatos de los partidos y movimientos independientes y luego a las autoridades correspondientes en elecciones oficiales. Lejos de colaborar con la discusión acerca de los grandes problemas de la sociedad paraguaya las elecciones en el marco de una concepción tradicional de la política, a la que se unen las

---

<sup>6</sup> El Pacto de Gobernabilidad consiste en un acuerdo entre los partidos políticos y el Gobierno para asegurar un consenso mínimo con relación a temas específicos y concretos, que aseguren la consolidación de un sistema político. Propuesto por el PLRA, según sus expositores, pretende que el acuerdo asegure la consolidación del sistema democrático. Morínigo, José Nicolás, Vocabulario Político, Pág. 89, RP Ediciones, Asunción, 1995.

<sup>7</sup> La última campaña electoral se refiere a las elecciones generales previstas para el 27 de abril de 2003.

técnicas más sofisticadas en comunicación, se convierten en mecanismos que aseguran la reproducción de las identidades políticas alejadas de todo componente crítico<sup>8</sup>.

La actividad política se confunde con el proceso electoral, así el “tiempo” de la vigencia de la política tiene, en la cultura popular, un contenido con dos características claves: a) el tiempo político definido como tiempo electoral, donde la política llega a identificarse de una manera absoluta con las elecciones, y b) la traba del funcionamiento normal de las instituciones del Estado, puesto que las instituciones estatales constituyen un espacio privilegiado del juego político, en la medida en que son los cargos estatales los que están en juego en los procesos electorales. Eso repercute evidentemente en el funcionamiento en la eficiencia de respuestas que debe dar el Estado a la sociedad civil.

### **3.4. Cambios dentro del sistema de partidos**

Si bien se pasó de un sistema bipartidista, con un partido hegemónico excluyente, a un sistema pluripartidista, la hegemonía del Partido Colorado no fue alterada, ni las políticas típicas de un partido-Estado.

El cambio en el sistema de partidos antes que favorecer el desarrollo de una nueva institucionalidad democrática se convirtió en el eje sobre el cual se articuló la continuidad de la dominación patrimonialista. La continuidad de este sistema de partidos tiene tres factores explicativos: la forma en que se construye la identidad de los partidos; las características del sistema de partidos; y, su tremenda incapacidad de forjar un cuadro administrativo para un Estado con capacidad de responder a las complejas demandas sociales.

En el primer caso la familia sigue siendo el ámbito de socialización política en la sociedad paraguaya. Pero en la familia no se discute ideologías, programas ni proyectos, la familia otorga un esquema de relaciones afectivas, tradicionales y valorativas. Por eso los partidos más que asociaciones son comunidades. Por otra parte, el nivel de violencia en las relaciones entre los dos partidos tradicionales, sobre todo la Revolución de 1947, dividió profundamente la sociedad paraguaya.

En el segundo caso, el esquema de un partido hegemónico excluyente que se expresa en la tesis del partido en la cima y el partido en la llanura está repercutiendo en un proceso de debilitamiento de la representación de los partidos. El partido en el poder no expresa las demandas de la ciudadanía, en tanto que los partidos en la “llanura” sólo actúan en función a sus intereses electorales inmediatos. Las formas de relacionamiento provocan identidad y permiten a los partidos actuar en representación de una ciudadanía con una cultura política fundada en la tradición.

El tercer problema consiste en la inadecuación del cuadro administrativo que forman los partidos para el funcionamiento del aparato estatal.

---

<sup>8</sup> Dos Santos, Mario y otros: *¿Qué queda de la representación política?*. Ed. Nueva Sociedad. Bs. As., 1992.

Pero el verdadero problema en la articulación del sistema de partidos radica en la extraordinaria mediocridad de la representación parlamentaria, como consecuencia de las características mismas del proceso de selección establecido en la nueva Constitución Nacional orientado a generar una praxis democrática, sobre todo de participación electoral de carácter universal, a través de la elección de las autoridades políticas como de las organizaciones intermedias por medio del voto directo.

Esta situación favoreció la emergencia de una plutocracia que, en el marco de los procesos electorales en los que la compra de votos y los apoyos menos directos sustituyen al voto consciente. Otro sector emergente en el juego del apoyo de las bases fue la conversión del "operador político" una suerte de gerente administrador de votos, que pasó a consolidar su poder como parte de las listas partidarias.

Por otra parte, alejado de los fines institucionales emergen los intereses sectoriales y otros vinculados directamente a intereses particulares con prácticas corruptas que debilitan extraordinariamente la credibilidad del poder político en el Paraguay.

### **3.5. Raíces de la ingobernabilidad paraguaya**

Dos son los aspectos principales del actual estado de ingobernabilidad del sistema político paraguayo. Por una parte, la ingeniería institucional de la nueva Constitución que amplió notablemente los poderes del cuerpo legislativo, limitando fuertemente las prerrogativas del Poder Ejecutivo, sin atreverse finalmente a establecer un régimen parlamentario. Se mantuvo la continuidad del sistema de elección por voto directo de la Presidente de la República, sin llegar a establecer mecanismos que garanticen al Poder Ejecutivo la posibilidad de mantener una mayoría parlamentaria favorable que le permitiera llevar adelante sus políticas.

Por otra parte, el sistema electoral basado sobre el voto directo cambió la lógica interna de los partidos fomentando su fragmentación interna y llegando a impedir de hecho que se pudieran conformar mayorías parlamentarias estables. Con referencia al aspecto "institucional" del problema, de hecho a partir de 1993 ningún Presidente de la República<sup>9</sup> pudo contar si no por breves momentos con una mayoría parlamentaria suficientemente sólida para permitirle llevar adelante un programa de gobierno.

En cuanto al problema de la fragmentación de los partidos, lo que quizás influye decisivamente sea la particular estructura de los partidos políticos tradicionales paraguayos, caracterizados por ser partidos-comunidades con centenares de miles de afiliados<sup>10</sup> a los cuales el nuevo sistema de voto directo para las elecciones de los cuadros dirigentes de los partidos,

---

<sup>9</sup> Desde 1993 y hasta la publicación de este artículo cuatro hombres se sucedieron en el cargo de Presidente de la República del Paraguay: Juan Carlos Wasmosy del 15 de agosto de 1993 hasta el 15 de agosto de 1998, Raúl Cubas Grau, del 15 de agosto de 1998 hasta el 27 de marzo de 1999, y Luis Ángel González Macchi desde 29 de marzo de 1999 hasta el 15 de agosto de 2003.

<sup>10</sup> Sobre una población de alrededor de 6 millones de habitantes y un padrón electoral con 2.430.520 inscriptos, el Partido Colorado registra 1.553.520 afiliados, de los cuales 1.201.497 están inscriptos en el padrón. El PLRA registra 774.333 afiliados, de los cuales 650.384 están inscriptos en el padrón electoral.

así como de los candidatos para cargos públicos a través de elecciones internas, exige una movilización cuyo costo económico resulta muy elevado.

Esta situación modificó considerablemente las lógicas internas de los partidos, que perdieron su homogeneidad interna para fragmentarse en diferentes movimientos, cada uno con sus propios líderes y con su propio proyecto de gobierno, que buscaban imponerse sobre los otros a través de las elecciones internas partidarias.

Esta nueva forma de encarar las dinámicas internas de los partidos obligó a los diferentes movimientos a reestructurar su forma de organizarse cuyo objetivo primario es recolectar los recursos económicos para poder así establecer una estructura amplia sobre el territorio.

La selección de la clase dirigente de los partidos no surgió más de la base a través del debate o de la confrontación política, sino que se impuso a través de los aportes en dinero que los futuros candidatos y líderes aportan a la maquinaria partidaria. El debate político interno murió sustituido por la estructura de recaudación de dinero necesaria para las elecciones internas. Además, el sistema de elección por listas completas y bloqueadas impidió la elección real de los ciudadanos, quedando la clase dirigente del país enteramente sujeta a las élites económicas de los partidos.

El sistema electoral constituye uno de los factores claves que debilita la gobernabilidad del país. Por un lado, impide construir grupos parlamentarios homogéneos que podrían respaldar el nuevo gobierno y, por otro, reduce el valor de las élites políticas.

#### **4. REFORMAS POLÍTICAS PARA GARANTIZAR LA GOBERNABILIDAD EN EL PAÍS**

##### **4.1. ¿Fortalecer la gobernabilidad o mejorar la calidad de la democracia?**

En primer lugar se trata de fortalecer la gobernabilidad democrática, lo que implica la construcción de un régimen político, es decir, una ingeniería institucional capaz de responder a las necesidades de la ciudadanía, aspecto que a su vez le estaría otorgando una legitimidad al poder político.

Sin gobernabilidad democrática no es posible mejorar la calidad de la democracia, entendida ésta como la capacidad de crear instituciones eficientes y eficaces para responder a las demandas ciudadanas, desde el punto de vista de la participación política y desde el punto de vista de las condiciones económicas y sociales que favorecen el desarrollo y que, en consecuencia, mejoran la calidad de vida de la ciudadanía.

La participación tendría una característica nueva; no se trata de la capacidad de movilización que opera en el campo político en la lucha por el poder sino más bien “de acceso y de calidad” desde una perspectiva colectiva que implica nuevas formas de identidad y nuevas formas de participación. Así, los grupos sociales definidos de las más diversas maneras (edad, género, ocupación, ingresos, educación, etc.) buscarían acceder a bienes y servicios, en tanto que la

tarea del Estado sería la de crear los canales institucionales que sean capaces de responder a esas demandas.

A la gobernabilidad democrática se le debe sumar la calidad democrática, que es la capacidad de gestión en el marco de las instituciones democráticas, para responder a las necesidades de la ciudadanía. El sistema político en el Paraguay tiene por consiguiente dos problemas: el de la gobernabilidad, por ausencia de una ingeniería institucional que sea eficiente y eficaz y, por otra parte, un déficit en la capacidad de respuesta del sistema a las necesidades de la gente, lo que a su vez incide sobre la gobernabilidad del sistema.

#### **4.2. Más allá de lo estrictamente jurídico institucional**

Llevar a cabo un proceso de reforma estructural del Estado, por un lado, significa un cambio normativo institucional, y por otro, significa también un cambio de las prácticas orientadas a la aplicación de dicho marco normativo y un cambio del proceso de interrelación entre los principales actores políticos y la sociedad.

El cambio del marco normativo ya se dio en el Paraguay, de la mano de la Constitución y algunas leyes claves. No obstante, junto a los cambios institucionales debe acompañar los cambios culturales y en la práctica de gobierno, para así impedir, o por lo menos, hacer más difícil la continuidad del viejo régimen. Es necesario conseguir un nuevo liderazgo político, cuadros administrativos eficientes, un esquema institucional funcional y una cultura democrática internalizada por los ciudadanos, factores sobre lo que se funda la gobernabilidad de un régimen democrático.

#### **4.3. Propuestas por una reforma política del Estado paraguayo.**

##### **a. La participación ciudadana**

No puede desarrollarse un régimen democrático sin una opinión pública crítica. Para ello la ciudadanía requiere de información veraz y tener capacidad de evaluar las información. Esto se podrá lograr sólo mediante un trabajo de formación del ciudadano.

Hay que fortalecer los mecanismos de participación política de la ciudadanía para impedir la continuidad de la relación poder político – poder económico – corrupción. El asalto de las instituciones democráticas por parte de grupos de poder económico, a través de la sistemática ocupación de los principales cargos públicos, constituye un primer paso hacia un sistema de “poderes invisibles”. Para responde a esta situación es necesario consolidar un nuevo tipo de acción política más participativa, pero a su vez más abierto que los esquemas organizativos, fundados estrictamente en los aparatos partidarios.

##### **b. El sistema normativo**

Si el Estado basa su poder en la legitimidad de su capacidad de imponer decisiones a los que controlan y actúan en su nombre, es necesario, por una parte, que la amplia producción normativa tenga real cumplimiento de cuanto establece por parte de los diferentes organismos estatales, y por otra parte, es prioritario que el sistema se vuelva “legal” y deje de presentarse

como “discrecional” en el cumplimiento de tales disposiciones normativas. La discrecionalidad es la antesala de la impunidad, y sólo en el fortalecimiento de la legalidad del Estado será posible reducir los altos niveles de corrupción presentes en la estructura organizativa.

#### **c. El Poder Ejecutivo y la estructura administrativa del Estado**

La transformación de la práctica del cuadro administrativo es la primera tarea que debe realizar para construir un Estado racional que debe tener como principal objetivo la lucha contra la pobreza social.

Mientras no se alteren las reglas sobre las que funciona el cuadro administrativo del Estado, las leyes pueden variar y las prácticas serán las mismas. Este es un aspecto fundamental que debe incluir una reforma del Estado. La reorganización tiene que tener como objetivo producir la transformación del sistema de Estado prebendario.

Hay que reorganizar la ingeniería organizativa del poder administrador, evitando las duplicaciones innecesarias de las instituciones y otorgar a cada entidad pública un objetivo específico.

#### **d. El sistema de partidos**

El sistema de partidos políticos en Paraguay ha demostrado una escasa capacidad para fortalecerse institucionalmente. Los defectos del sistema de selección de la clase dirigente, centrado en un electoralismo compulsivo y sin debate, consiguió solamente fragmentar los partidos en movimientos integrados en torno a liderazgos personales, en perenne confrontación los unos con los otros, hasta dentro de las bancadas parlamentarias. Esto ha determinado un vaciamiento del contenido programático de los partidos, impidiéndole así cumplir una tarea razonable en las instituciones democráticas.

El sistema de partidos en la estrategia del oficialismo se orienta hacia el intento de conformar un partido dominante, el Partido Colorado. A su vez, las nuevas alternativas empiezan a desplazar sobre todo al tradicional Partido Liberal, dando origen a un sistema más complejo que empieza a dar signos de avanzar hacia el pluripartidismo.

Para superar el esquema vigente, por un lado, es necesario implementar instrumentos que permitan reconstruir en la ciudadanía y en la dirigencia política una cultura referente a lo que es realmente la política, es decir una acción que en sus contenidos programáticos o ideológicos sirvan de base o sustento a las organizaciones políticas. Por otro lado, hay que enfrentar el tema de la reforma electoral, en lo que concierne al sistema de las conducciones partidarias o elecciones “internas” de los partidos.

#### **e. La representación política**

El voto directo, que debía ser un instrumento para la universalización de los principios de la libre competencia electoral y por la transparencia en la elección de los representantes de la ciudadanía, ha acabado por consolidar las plutocracias del país, transformando la elección en un mercado de compra-venta de votos.

Hay que plantear mecanismos diferentes para la selección de la clase dirigente y reconstruir el debate interno en los partidos, sustituyendo el voto directo con el sistema de Convenciones partidarias, mientras que para las elecciones a los cargos públicos hay que abandonar el sistema de listas cerradas y bloqueadas que permitan al elector no sólo votar por una opción partidaria sino también por un candidato específico.

#### **f. El Poder Judicial**

La excesiva influencia que el poder político siempre tuvo y que actualmente realiza a través de las atribuciones entregadas por la Constitución al Congreso, es seguramente el problema fundamental que hay que resolver para conseguir una real independencia de la justicia paraguaya.

Es necesario liberar al Poder Judicial de cualquier tipo de injerencia política y mejorar la calidad de sus componentes. Esto sería posible a través de reformas como:

1. La transformación del Consejo de la Magistratura en un real órgano de autogobierno de los magistrados, constituido exclusivamente por magistrados.
2. La exclusión de representantes del Poder Legislativo en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.
3. La modificación del sistema de selección e ingresos de los magistrados en los cargos del Poder Judicial. Debería realizarse a través de exámenes libres, escritos e impersonales y quien apruebe ingrese a una escuela judicial, donde se tomen cursos de uno o dos años.

#### **g. El Poder Legislativo**

El Congreso centraliza la mayor parte de las atribuciones que permiten el mantenimiento de una “governabilidad” en el país, pero donde de hecho, por la crisis y fragmentación del sistema de partidos, no se consigue mayorías de gobierno.

Hay que replantear los poderes y atribuciones del Congreso y también prever mecanismos institucionales que permitan una mayor operatividad del mismo y ayuden a formar mayorías estables de gobierno.

Finalmente hay que fortalecer institucionalmente la organización del trabajo normativo del Congreso, potenciando la actividad de las comisiones (que debería prever asistencia obligatoria) y reduciendo el número de parlamentarios, sin alterar la composición bicameral del Poder Legislativo.

### **5. CONCLUSIÓN**

En el conocido estudio de Weber sobre el poder y la dominación política, la llamada dominación racional legal se funda en la ley y en la organización de un cuadro administrativo de carácter burocrático, en la que quienes lo integran toman sus decisiones siguiendo exclusivamente los dictados de las normas y las reglamentaciones.

Una consecuencia de la dominación racional legal es que autoridad y poder político se corresponden, es decir, a mayor autoridad, mayor poder y a menor autoridad menor poder. En algunos casos el poder político restringido al partido en el gobierno es mucho más determinante que el que nace del rol que una persona ejerce dentro de la estructura organizativa del Estado, de donde proviene la autoridad de tomar decisiones políticas.

Los planteamientos anteriores nos llevan a formular la hipótesis clave que hemos desarrollado en este ensayo: el cambio en la ingeniería institucional, si bien es fundamental para crear condiciones para el cambio político, no garantiza por sí solo que los cambios se concreten en el plano de la realidad política. El proceso de vigencia de las instituciones está condicionado por las características de la cultura política y de los liderazgos políticos que influyen sustantivamente en la forma en que en el plano operativo ellas se concretizan.

Por consiguiente, para producir un cambio significativo en el funcionamiento del sistema político es necesario, además de una buena ingeniería institucional, una cultura política que asegure la vigencia de valores, pautas de comportamientos que garanticen el cumplimiento de los objetivos institucionales formalmente expresados.

No hay duda que la ingeniería institucional que organiza el poder político de acuerdo a la Constitución de 1992 debe ser reformada, pero a su vez todo cambio requiere cierto control sobre la potencialidad del mismo. En un medio social, con una fuerte crisis económica y con situaciones políticas conflictivas aún no resueltas, es quizás necesario un gran acuerdo previo sobre las instituciones que deberían ser cambiadas, no en el sentido de encontrar las soluciones, sino más bien de encontrar los problemas que traban el desarrollo de un régimen democrático. Pero a su vez tener presente que los cambios en la ingeniería institucional no producen de manera espontánea una alteración sustancial de la práctica política.

*El artículo es una compilación de “Gobernabilidad Democrática y Reformas Políticas en el Paraguay” publicado en el libro “Reforma política en América Latina”, Wilhelm Hofmeister (organizador), Fundación Konrad Adenauer, Río de Janeiro, 2004, pp. 440.*

# **HACIA LA REFORMA CONSTITUCIONAL: UN ARCHIPIÉLAGO RODEADO DE TIERRA**

**Jorge Pablo Brugnoni**

**Jorge Pablo Brugnoni** es uruguayo, residente en Paraguay desde 2001. Se recibió como politólogo en la Universidad de la República, donde actualmente cursa la maestría de Ciencia Política.

Es profesor de la cátedra de "Ciencia Política" en el Instituto Superior de Teología de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción". En la Facultad de Filosofía de la misma universidad dicta Política Comparada I y II. En la Universidad Columbia del Paraguay es profesor de "Teorías del Desarrollo" y "Práctica Profesional". Dicta la materia: "Gobernabilidad y Desarrollo Humano" en el Curso de Postgrado de Gerencia y Desarrollo Social, UNA y Via Prodesarrollo.

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.

## **Hacia la reforma constitucional: Un archipiélago rodeado de tierra**

Pablo BRUGNONI

Es proverbial la frase que reza: "Paraguay es una isla rodeada de tierra". Esa paradójica definición sigue siendo recurrida hasta nuestros días por su certera imagen de un país introspectivo, encogido en su mediterraneidad. Sin embargo, la ilustración no delinea un aspecto que, en la esfera política, asume valores alarmantes, aún más incluso que la mencionada actitud abstraída de la región y el mundo: la fragmentación del espacio público nacional.

Paraguay no es sólo una isla, es un conglomerado de islitas desencontradas y absortas en su individualidad, Paraguay es, en definitiva, un *archipiélago rodeado de tierra*. Como señalaron algunos autores: "En el país siempre ha predominado la comunidad y la 'tribu' por sobre las agregaciones mayores. Las identidades más fuertes son de territorios de pequeños formato, donde ejerce su dominio 'la tribu', la localidad, los vecinos. El gobierno municipal se valora porque es el territorio donde está *mi tribu*, que es lo que verdaderamente me interesa. Entonces, en un sentido muy profundo, la forma de participación histórica del paraguayo en sus comunidades, es totalmente sectorial y corporativa al interés de su grupo local; de los habitantes del pueblo vecino, que son 'los otros' ya se desconfía".<sup>1</sup>

Esta isla rodeada de tierra devenida archipiélago enfrenta cotidianamente, en cada situación que exige tomar una decisión colectiva, la parálisis de su fragmentación pública. Y cuanto más relevante es esa decisión, mayores dificultades se yerguen para adoptarla. La reforma de la Constitución Nacional es un ejemplo especialmente extremo. Además de la complejidad que naturalmente conlleva modificar la carta fundamental del orden político, la desconfianza mutua y los horizontes temporales restringidos son los turbulentos canales que deberán ser controlados para una articulación inclusiva y sólida de las fuerzas políticas.

En primer lugar plantaremos algunas características del estado actual del proceso de reforma. En segundo lugar, se mencionarán las principales propuestas sobre el contenido de las reformas institucionales que se han manejado hasta hoy. Para ello nos centraremos en el Libro Blanco de la Reforma Institucional en Paraguay que realizó el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. En tercer lugar, cerraremos con algunas cautelas que deberán contemplarse en un proceso de negociación que efectivamente amplíe la participación e integre las diferencias, consolidando los cimientos de un orden constitucional técnicamente adecuado y con suficiente legitimidad política para institucionalizarlo.

### **La actual discusión sobre la reforma**

Desde que entró en vigencia la Constitución Nacional de 1992 se comenzó a discutir sobre sus

---

<sup>1</sup> "Cultura política y prácticas de gobernabilidad democrática. La ciudadanía en su encrucijada." USAID, CIRD, Asunción, noviembre de 2002.

virtudes y defectos, y sobre las líneas de reforma que deberían emprenderse. Esta inmediata intención de cambio constitucional puede tener varias razones. Las más evidentes son dos: por un lado encontramos la recurrente apelación jurídica, sello genético de la región, que remite la solución de los problemas políticos al simple trámite de aprobar normas legales, delatando hasta donde llegan los tentáculos del pensamiento mágico de los gobernantes; por otro lado, las instituciones adquirieron progresivamente una trascendencia preponderante como variables clave para el desarrollo económico, social y político, a partir de algunos trabajos fundamentales, principalmente de Douglas North.<sup>2</sup> Debemos anotar que en la última campaña electoral, en el debate televisivo que mantuvieron los principales candidatos a la presidencia, el nombre de North fue pronunciado por varios de los líderes partidarios presentes. Aunque la cita no garantiza necesariamente la lectura, por lo menos sí su inclusión entre los autores valorados.

Pero, a pesar de esa permanencia latente, la intención reformista permanece velada, sin manifestaciones claras y explícitas. Porque la reforma constitucional es uno de esos grandes asuntos políticos que sus portadores generalmente abonan con discreción en la trastienda partidaria, mientras esperan cautelosamente la ocasión de sacarlo a la luz pública con la coherencia y cohesión mínimas suficientes para que se transforme en la materia principal del debate ciudadano. De lo contrario, corre el riesgo de frustrarse por simple desgaste o perder el rumbo y dar el lugar a una caja de Pandora incontrolable. La reforma constitucional debe brotar en un almácigo reducido que asegure el poder inicial para impulsar el debate y articular la coalición que la llevará adelante, determinando así las nuevas reglas de juego obligatorias para todos, incluso para sus propios impulsores.

Eso puede dar cuenta de lo que ahora ocurre en Paraguay, donde el tema está aún en un nivel muy íntimo, si bien salpicado por comentarios elípticos y propuestas aún no pronunciadas. Esto dificulta el análisis estratégico que pretenda finalizar arriesgando una predicción sobre plazos y líneas principales de reforma. Aún el proceso no está suficientemente maduro y abierto para ello. Se puede intentar la superación de ese obstáculo reconstruyendo los intereses y posibles estrategias de los diferentes grupos partidarios, deduciendo la conveniencia de reformas específicas para cada uno de ellos. Pero la mayoría de las veces las inferencias realizadas no parecen necesariamente lógicas, y aún dejan muchos cabos para atar.<sup>3</sup>

El Instituto Internacional de Gobernabilidad elaboró recientemente un sólido documento técnico "Hacia una estrategia de desarrollo institucional en el Paraguay" para salvar esa ausencia, describiendo el caldo nutricional que alimentará o frustrará una reforma institucional (constitucional o legal) en el país.<sup>4</sup> Resultado de entrevistas y búsqueda documental, en el informe se identifican sistemáticamente los principales actores estratégicos del sistema político paraguayo y sus posturas declaradas respecto a las posibles reformas del sistema

---

<sup>2</sup> Douglas North; "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press, 1990.

<sup>3</sup> El argumento más escuchado es que el presidente debería pretender la reelección, mientras la oposición el voto consular y la segunda vuelta (balotaje).

<sup>4</sup> Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG); "Hacia una estrategia de desarrollo institucional en el Paraguay", Barcelona, 2004.

electoral, del Poder Judicial, de la administración pública, etc. Su lectura deja una sensación de escepticismo sobre la viabilidad de formular en un plazo medianamente breve una propuesta de reforma con apoyos amplios. Las áreas que tienen mayor consenso son aquellas más difusas, susceptibles de asumir múltiples e incluso contradictorias posturas al momento de articular un proyecto concreto. Sobre reformas específicas, las intenciones no tienen una convergencia fuerte.

Las declaraciones de muchos políticos apoyan cotidianamente esa idea, demostrando una extendida desconfianza en promover un proceso que puede ser capturado por algún grupo de interés particular, o por una sucesión inacabable de grupos por medio de reformas particularistas y poco reflexivas que destruyan lo que ya se ha alcanzado hasta al momento.

Por tanto, en el escenario sociopolítico todavía no aparecen ejes temáticos sustantivos que prometan congregar un proceso viable y participativo de reforma constitucional. Si bien aún está en germen, y será en las mesas de negociación cuando se reinventen los fines y se amolden los intereses, la situación es de particular exigencia de diálogo y pluralismo, si el objetivo es llegar a un acuerdo amplio que le otorgue sostenibilidad.

### **Los principales ejes de reforma**

Igualmente es posible identificar algunas áreas institucionales que demuestran una especial vulnerabilidad, más allá de las idas y venidas de la negociación parlamentaria y de los rumbos que finalmente adopten los decisores políticos. Con la intención, precisamente, de exponer esos problemas clave de la institucionalidad política paraguaya con criterios técnicos y despojado de filiaciones partidarias, el PNUD patrocinó la elaboración de un “Libro Blanco sobre la Reforma Institucional en Paraguay” en el cual se sistematizó un largo esfuerzo de consultas y análisis en un conjunto compacto de propuestas de reforma institucional.<sup>5</sup>

Seguramente, aportes como ése serán un apoyo fundamental para guiar el proceso de negociación entre los partidos y los grupos de interés, aunque, por supuesto, jamás podrán ni deberán sustituirlo.

Las sugerencias planteadas se despliegan en cuatro ejes: el sistema político, el estado de derecho, la descentralización y el gobierno local, y la constitución económica. Dada su relevancia, las comentaremos brevemente.

Respecto al sistema político, la preocupación más delicada es la de otorgarle al gobierno la capacidad de adoptar decisiones. Para ello, en un régimen de gobierno presidencial es imprescindible conformar un marco que favorezca la cooperación intra e interpartidaria, así como el fortalecimiento de las relaciones entre los poderes, especialmente el ejecutivo y el legislativo. Por esta inquietud pueden explicarse sus propuestas de adoptar un sistema de

---

<sup>5</sup> Instituto Internacional de Gobernabilidad (IIG); “Libro Blanco sobre la Reforma Institucional en Paraguay”, PNUD, 2003. Debemos recordar que si bien muchas de las reformas son de rango constitucional, otras se resolverían simplemente por la vía de la ley.

elección mayoritaria con segunda vuelta, la reelección presidencial, la sugerencia de perfeccionar el mecanismo del juicio político, para que no se constituya en un factor de continua inestabilidad, proponer limitaciones a la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuesto, tal como ocurre en otros países de la región (a. que no puedan ampliarse las partidas rompiendo el equilibrio presupuestario sin previo referendo de los órganos competentes, como los ministerios, la contraloría, etcétera, y, b. que no puedan introducirse nuevos gastos sin que se especifiquen las fuentes de recursos necesarios para atenderlos) e importantes cambios en la dinámica interna de los partidos políticos: sustituir las elecciones internas por convenciones o asambleas partidarias y asegurar la disciplina interna también por medio de, por ejemplo, criterios más severos para formar y organizar bancadas.

Junto a ello, y como un requisito fundamental de la gobernabilidad democrática, el entramado institucional debe ser estable y predecible, pautando las interacciones a partir de un marco sólido y común de expectativas mutuamente referidas. El principal vacío legal que ha provocado reiteradas incertidumbres en la dinámica política es el mecanismo de sustitución presidencial y vicepresidencial. Es por ello que la propuesta de delimitar claramente los procedimientos para dicha sustitución se transforma en un requisito mínimo de claridad jurídica y política. En caso de doble acefalía, se sugiere la asunción transitoria del presidente del congreso, o de la corte, y el llamado a nuevas elecciones. Si ocurre la ausencia del vicepresidente, en nombre de la gobernabilidad democrática se propone que el presidente sea quien lo elija.

Otra dimensión del sistema político es su representatividad. En este aspecto se muestra insuficiente el actual sistema de cuotas para mejorar el número de mujeres en cargos electivos. Para superarlo se propone cambiar el criterio de separación mínima entre los integrantes de ambos sexos de las listas y dar diferentes tipos de incentivos a los partidos que mejoren la representación femenina.

En el eje del estado de derecho las actuales limitaciones, no solamente de Paraguay sino del continente entero, son evidentes. El Libro Blanco centra su interés en sus cuatro áreas constituyentes: a. en las garantías que el estado paraguayo ofrece para la protección de los derechos civiles, los derechos humanos y las libertades públicas, b. en la capacidad jurisdiccional para dirimir los conflictos, que refiere a la crisis del sistema judicial en el país, c. en la garantía de disposición y formulación regular de las normas y de las instituciones integradoras de un sistema jurídico que comprendería el principio de jerarquía normativa, claridad y calidad normativa y la exigencia de publicidad y retroactividad de las normas y, por último, d. en la capacidad del ejecutivo de llevar adelante su acción de gobierno por medio de la administración pública.

El estado de derecho es el eje más extenso y complejo de los cuatro abordados en el estudio. Intentar reseñar brevemente ese apartado seguramente nos complicaría en una aburrida enumeración de puntos insuficientemente explicados. El primer ítem (garantía de protección de los derechos humanos) implica desde una apuesta institucionalizada por el desarrollo integral de las ciudadanías civil, social y política, nada menos, hasta propuestas más concretas, como el fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo y la implementación efectiva del estatuto

agrario.

El segundo ítem, referido al sistema judicial, tiene desafíos mayúsculos. La búsqueda de independencia y responsabilidad de este poder del estado se enfrenta a graves deficiencias estructurales y una generalizada percepción de corrupción y corporativismo que marcan la desconfianza ciudadana en el sistema. La reforma debe consistir en una batería de estrategias en diferentes niveles: planes, normativas éticas, políticas, fortalecimientos organizacionales y rediseños institucionales. La propuesta más enfática es la institucionalización de la Corte Constitucional, que conocería sobre la constitucionalidad de las leyes y de las sentencias interlocutorias definitivas.

Por su parte, la seguridad jurídica, tercer elemento del estado de derecho, es fundamental para que el marco normativo que propone el estado, la legalidad, regule efectivamente las expectativas que marcan las interacciones sociales. En Paraguay hay muchas y muy complejas normas, lo que conlleva incertidumbres sobre cuáles normas son pertinentes en cada caso, y sobre su interpretación concreta. Aquí los canales de acción, como en el punto anterior, son múltiples. Una propuesta de reforma constitucional debe asumir la complejidad del tema, y la importancia de avanzar en la seguridad jurídica como un objetivo primario para el desarrollo del país. Quizás sea uno de los puntos en los que cunde mayor pesimismo. La necesidad de delimitar claramente las competencias, los mecanismos de control, los canales de relacionamiento, etcétera, difícilmente pueda satisfacerse en un proceso de negociación estridente y con amplia participación, como será el de reforma constitucional. Las inercias culturales, por otra parte, son un pesado lastre para su logro.

Como última área susceptible de reforma se menciona la administración pública. El devenir histórico ha marcado a la burocracia paraguaya como un ámbito de clientelismo partidario, en menoscabo de la independencia política que permitiría su profesionalización. La archipielaquización del espacio público mencionada más arriba también se refleja en sus servidores estatales. La descoordinación entre las diferentes entidades públicas y la ausencia de una efectiva regulación del estado de sus recursos humanos presenta un conjunto significativo de funcionarios públicos cual si fuera una masa informe y fragmentada incapaz de brindar servicios en forma eficiente, más allá de las posibles buenas intenciones de sus elementos individuales. Las reformas institucionales, también en este ítem, exigen un campo de acciones en diversos niveles y con múltiples estrategias. Pero, en este caso, las principales reformas pueden desarrollarse al nivel legislativo por medio de la elaboración, que está en proceso, de un nuevo proyecto de ley de la función pública.

El tercer eje que trabaja el Libro Blanco es el de descentralización y gobierno local. La constitución de 1992 establece de manera bastante escrupulosa la descentralización del poder. Sin embargo, la práctica política, como suele ocurrir, ha ido a contramano de lo que permanece olvidado en los papeles. El cambio jurídico, en este caso, no fue acompañado por el ineludible cambio en las formas de interpretar el quehacer político. El espíritu de la descentralización es acercar los ámbitos estatales a la ciudadanía, tanto en la gestión de asuntos administrativos como en la toma de decisiones en los espacios locales. Y eso no se resuelve con un pacto concebido en círculos estrechos, sino en un movimiento desde abajo,

una efectiva demanda de participación en los asuntos públicos desde cada región o localidad del país. Este proceso, por tanto, no se resolverá, como tampoco se hizo antes, con una reforma constitucional. Por otra parte, y como un matiz de la panacea descentralizadora, debemos considerar que en otros países, la descentralización surge como un imperativo del estado centralizado, del espacio público unificado. En Paraguay, dada su fragmentación, quizás sea el esfuerzo inverso, el de construir espacios de participación con referentes geográficos más amplios (nacional, regional), un desafío más urgente y significativo para su desarrollo. Si bien es innegable el cúmulo de virtudes y posibilidades de la descentralización, deberá ser realizada desde la gente y a la medida de la gente.

El cuarto y último eje es el de la llamada “constitución económica”. Para asegurar los derechos sociales y económicos que declara la constitución, el Estado debe disponer de recursos económicos. Por otra parte, debe asegurar el buen funcionamiento del mercado para promover el crecimiento económico. Ello implica un acuerdo de largo plazo sobre el marco institucional que regulará esas dos dimensiones. En el Libro Blanco se enumeran una diversidad de iniciativas, pero aquí las cuestiones técnicas deben pesarse y contrabalancearse con las apreciaciones políticas. Las orientaciones generales sobre la constitución económica se establecen, necesariamente, por medio de la deliberación política. La sugerencia de estabilidad de las instituciones para fomentar el crecimiento económico está apoyada por una abundante evidencia empírica. Ese es un punto a considerar, y debe evitarse un continuo reformismo porque eso, categóricamente, disminuye el ritmo del crecimiento económico. Pero en el contenido concreto de las reformas poco más puede decirse. En este tema resulta especialmente evidente la esencia dilemática de las decisiones políticas. Éstas son dilemáticas porque están preñadas de contenidos contradictorios, cargados de cuestiones positivas y negativas a la vez, que implican beneficios y costos que muchas veces son asumidos por grupos sociales diferentes. Este punto nos lleva al siguiente apartado, en el que consideraremos brevemente algunas críticas a la perspectiva institucional que aquí asumimos.

### **¿Gobernabilidad versus política?**

Los principales referentes teóricos de las reformas institucionales en la actualidad son los llamados neo-institucionalistas, alineados en el concepto de gobernabilidad democrática. La gobernabilidad democrática está estrechamente relacionada con el institucionalismo, en tanto alude a la capacidad brindada, esencialmente, por el marco institucional de un sistema político dado, para articular acciones colectivas entre los actores estratégicos en pos del Desarrollo Humano. Esta es la perspectiva asumida en la elaboración del Libro Blanco.<sup>6</sup> Sin embargo, en los últimos años el concepto de gobernabilidad democrática está siendo puesto en cuestión, y ello requiere algunos comentarios. El énfasis en el orden, en la estabilidad de los marcos institucionales y en los diseños de ingeniería constitucional, se está comenzando a percibir

---

<sup>6</sup> Recordemos la definición de Prats Catalá: “un sistema político es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales – que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.” Prats Catalá, Joan (2001): “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico” En Revista “Instituciones y Desarrollo” n° 10, Barcelona, España.

como un vaciamiento del debate político democrático. Porque centrar exageradamente el interés en consolidar un marco de interacción sólido entre los actores estratégicos (que son aquellos que tienen poder de impulsar o bloquear las decisiones políticas) quitó del escenario aspectos esenciales de la vida democrática, como, y especialmente, cuáles son los temas que le interesan a las personas, cómo se discuten públicamente y cómo se conjugan en decisiones políticas generales. Güell y Lechner le atribuyen a ese “olvido” de las cuestiones sustantivas la desafección que hoy sufren las democracias latinoamericanas.<sup>7</sup> En nombre de la institucionalización y de articular consensos posibles respetando el diagrama de poderes reales, dicen, la política parece perder su contenido utópico, su creatividad inherente.

En Paraguay, por ejemplo, el debate sobre la desigualdad, que tiene dimensiones alarmantes, está ausente. Es difícil pensar en transformaciones del marco jurídico desde una perspectiva técnica olvidando debatir “políticamente” sobre la distribución desigual de la riqueza de la sociedad. Y el debate es político porque implica costos y beneficios desiguales para los distintos grupos, que utilizarán diferenciales recursos de poder para torcer las decisiones a su favor. Esto no puede resolverse “técnicamente” pensando en agradar a todos. Requiere el esfuerzo de construir pactos por medio de la deliberación pública, en un proceso de inclusión y exclusión, de horizontalidad y jerarquía.

Sin embargo, asumido ese riesgo de “vaciar” lo político si nos abocamos pura y exclusivamente al debate institucional, debemos considerar la particular situación del país, y de allí resurge la importancia de contribuciones como la del Libro Blanco. Según lo que se ha planteado antes, es evidente que las líneas de reforma institucional son innumerables y urgentes. El debate sustantivo exige un marco de interacciones políticas sólido, confiable, y eso aún es una deuda pendiente. Este no puede ser el objetivo último, pero sin un eslabón imprescindible para poder enfrentar los problemas que afectan a las personas, y discutirlos y enfrentarlos con la capacidad necesaria para resolverlos. Y esa capacidad requiere, en gran parte, de un marco institucional sólido.

Por ello, es necesario tener presente que el diseño institucional y la perspectiva de la gobernabilidad democrática que aquí mencionamos no agotan el debate democrático, pero sí se convierten en requisitos indispensables para asumir los otros desafíos democráticos.

### **Hacia un debate necesario...**

Por último, considerando que el horizonte está todavía lejano y que se irá abonando durante el camino, podemos mencionar tres características de un debate democrático para la reforma constitucional. Para ello, nada mejor que rescatar algunos conceptos presentados en el “Informe sobre la Democracia en América Latina”,<sup>8</sup> donde se propone una nueva forma de concebir la democracia desde nuestro continente, con sus particularidades, sus carencias y posibilidades.

---

<sup>7</sup> Güell, Pedro y Norbert Lechner; “La globalización y los desafíos culturales de la gobernanza”, PRIGEPP-FLACSO, Buenos Aires, 2002.

<sup>8</sup> “Informe sobre la Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” PNUD, 2004.

En primer lugar, es imprescindible la participación de la ciudadanía. Para procesar la reforma en forma rápida, teniendo en cuenta la escasa convergencia actual que mencionamos más arriba, puede surgir la tentación de restringir la participación a su mínima expresión, ya sea desde posturas tecnocráticas ("así debe ser según los que saben"), partidistas ("así debe ser según mi partido"), etcétera. No es necesario resaltar aquí las virtudes de una reforma participativa, mucha tinta se ha invertido en el tema, en nombre del ahorro sólo nos limitaremos a mencionar uno de los riesgos: El sentimiento de ajenidad originará, cuando aún no se ha terminado de publicar la nueva constitución, intenciones y movimientos para una nueva reforma. Si eso ocurre, el proyecto habrá fracasado.

En segundo lugar, el Estado debe ser considerado como una estrategia principal para la búsqueda de bienes colectivos. Luego de contruidos democráticamente (es decir, por medio de la deliberación pública) los objetivos de desarrollo del país, será necesario considerar al Estado como una herramienta fundamental para alcanzarlos. Pareciera que los vientos neoliberales nos dejaron sin política, desnudando una realidad técnica marcada por el cálculo económico y el incuestionable poder de fuerzas difusas e inalcanzables. Pero no se puede enfrentar una reforma constitucional sin antes recuperar el valor irreductible de la política, de la lucha entre valores y proyectos colectivos. Es necesario quitar esa máscara de continua imposibilidad, de desprecio a lo político a manos de lo económico, para dejar claro que se pretende la creación de más capacidades estatales, para enfrentar en forma conjunta los desafíos que impactan en el bienestar de las personas. Reconstruir y reivindicar el espacio de decisión puramente política será el paso imprescindible para apoyar el cambio. De lo contrario, sin tener claro el objetivo de desarrollar una nueva estatalidad, la dimensión institucional de la reforma no alcanzará a transformar positiva y sustantivamente una realidad de ausencia, cooptación e ineficacia del Estado que exige cambios urgentes.

En tercer lugar, el debate debe ser un ejercicio de la ciudadanía. Debe impulsar la consagración de la apuesta democrática, que es una apuesta por ampliar siempre el horizonte de los ciudadanos. O'Donnell afirma<sup>9</sup> que **el desarrollo de las ciudadanías es el bien público más importante que deben buscar las democracias**, teniendo en cuenta que surgen a partir de una apuesta inclusiva, que implica concebir a todos los individuos como agentes. Un agente es "un ser dotado de razón práctica: usa su capacidad cognitiva y motivacional para elegir opciones que son razonables en términos de su situación y sus objetivos, para las cuales, excepto prueba concluyente en contrario, es considerado el mejor juez". El individuo es un ser moral que se sentirá, y así también lo considerarán los demás, responsable de sus propias elecciones. Además de ser un concepto moral, filosófico y psicológico, es un concepto consagrado legalmente, en tanto asume la autonomía, responsabilidad y razonabilidad, y que constituye personas legales, portadoras de derechos y obligaciones. Primeramente, esas atribuciones se daban en el ámbito civil, pero la concepción de agencia tiene una esencia revolucionaria que el tiempo desarrolla. Si es otorgada en ciertas esferas fundamentales, como el contrato laboral, ¿por qué no extenderla a otras esferas, como la política o la social? Si el individuo es agente en un área, ¿por qué no será en las otras? ¿Cómo hacer efectiva la agencia

---

<sup>9</sup> O'Donnell, Guillermo. Notas para la preparación del Informe sobre la Democracia (op.cit.).

en un área si no se logran también capacidades derivadas de otras áreas? ¿Por qué negarle las capacidades necesarias para adoptar sus decisiones? Las respuestas a estas preguntas marcan una historia, particular en cada región, de luchas y conquistas por la obtención de las ciudadanías civil (ampliación de las capacidades efectivas de, por ejemplo, realizar contratos, libre de coacción, de fraudes, etc.), política y social. En Paraguay, esa construcción se encuentra en niveles aún muy incipientes. Según el último Censo, en el departamento de Canindeyú, por ejemplo, sólo el 44,2 % tiene cédula de identidad. Un indicador tan básico de pertenencia civil es una buena muestra de los déficits ciudadanos que recorren también lo político, económico y social. El debate sobre la reforma constitucional no puede eludir pronunciarse por metas colectivas más allá de la discusión jurídica, y el desarrollo de las ciudadanías aparece como la fundamental.

Según lo visto, el proceso de reforma constitucional que parece aproximarse es importante desde dos perspectivas, por un lado, por el contenido normativo concreto que se apruebe, en tanto afecta la carta fundamental del orden jurídico nacional, y por otro, por la forma que en que se procesa el debate y la toma de decisiones colectivas, que también es una posibilidad de comenzar con prácticas y actitudes que renueven la política del país, más allá de las leyes.

La articulación de poder necesaria para la reforma debe ser escrupulosamente construida. Porque la reforma surgirá de un equilibrio particular de poder, y marcará, de prosperar, un nuevo contexto de producción y flujo de ese mismo poder. Como decía y repetía Norberto Bobbio, derecho y poder son dos caras de la misma moneda: "sólo el poder puede crear derecho, y sólo el derecho puede limitar el poder".<sup>10</sup> Ojalá que esa moneda, si definitivamente es lanzada al aire, sea con fortuna para todos.

---

<sup>10</sup> Bobbio, Norberto; "El futuro de la democracia", Editorial Planeta-De Agostini, Barcelona, 1994 (p.14).

**HIPÓTESIS PLAUSIBLES  
ACERCA DE ESTRATEGIAS  
GEOPOLÍTICAS POCO  
PERCEPTIBLES**

**Tomás Palau Viladesau**

**Tomás Palau Viladesau.** Maestría en Educación por la Universidad de New York en Buffalo.

Post-Grado: Department of Educational Psychology. School of Education, State University of New York (SUNY) at Buffalo. Graduado con título de Master en Psicología Educacional.

Maestría en Sociología por la Facultad Latinoamérica de Ciencias Sociales en Santiago, Chile. Fundador de varias ONGs en el país: Banco Paraguayo de Datos, Programa de Ayuda Cristiana, Programa Rural del Comité de Iglesias, BASE-ISEC.

Miembro fundador de la REDRURAL, que nuclea 22 ONGs que trabajan en el sector campesino en Paraguay.

Profesor en la Universidad de Formosa (Argentina).

Consultor de varias agencias del sistema de Naciones Unidas y de otros organismos internacionales.

## **Hipótesis plausibles acerca de estrategias geopolíticas poco perceptibles**

Tomás Palau Viladesau

Antes de hacer cualquier estudio o investigación que implique el manejo de datos, normalmente un investigador o estudioso elabora hipótesis, que son conjeturas acerca de lo que uno espera encontrar, o esquemas provisorios de interpretación de una realidad o de una situación. Las hipótesis son herramientas valiosas para alcanzar una interpretación menos incorrecta de la que existe sobre algo. El conocimiento no hubiera podido avanzar sin hipótesis. Las hipótesis deben ser verificadas, luego de lo cual se aceptan o se rechazan.

Pues bien; resulta que sobre el lamentable desenlace del secuestro de la Srta. Cecilia Cubas se ha dado sólo una versión, la versión oficial. A tenor de las inconsistencias, de las omisiones y de las comisiones en que los voceros oficiales han incurrido para tratar de explicar el caso, muchas personas han dudado –desde un comienzo- y con bastante fundamento, de la veracidad de la versión oficial. Sucede lo mismo que ocurrió con Copérnico: antes de él, era el sol el que giraba alrededor de la Tierra. Esa era la versión oficial. Este señor se permitió dudar de ella y terminó siendo cierto lo opuesto; es la Tierra la que gira alrededor del sol. Copérnico se basó en pistas, en señales, en supuestos y a partir de éstos elaboró inicialmente la hipótesis científica que luego descartó un dogma.

De la misma manera, a la ciudadanía se le quiso instalar el dogma de la relación: Patria Libre-FARC-guerrilleros-narcos-secuestradores-delincuentes-campesinos. De este modo, los partidos de izquierda pasan a ser grupos armados, los campesinos y sus organizaciones plantan marihuana y son también guerrilleros y todos ellos delincuentes. Como los narcos y los guerrilleros son un atentado contra la democracia (*american style*) éstos deben ser eliminados, perseguidos. Para ello se solicita ayuda a Colombia (¡nada menos que a Uribe y su régimen!), se militarizan los conflictos y se estigmatiza ideológicamente al campesinado y sus organizaciones.

Ante un dogma tan mediáticamente orquestado, cualquier persona sensata tiene derecho a dudar. ¿Son tan nítidas y claras las cosas como las pinta la Fiscalía y el Ejecutivo?

Acá parece que no es un gato el que está encerrado, sino un elefante. Examinemos, aunque sea ligeramente, los supuestos que nos inducen a formular una hipótesis diferente, creíble (plausible, atendible, admisible) o por lo menos igualmente verosímil que la que nos proporciona el dogma oficial.

i. El país, por el desgobierno y la corrupción, se encuentra en un estado de franca bancarrota y su población empobreciéndose a una velocidad sin precedentes. Para salvar políticamente la situación, el gobierno apuesta por entregarse enteramente en los brazos del imperio norteamericano.

ii. El nicanorismo suelta amarras del MERCOSUR con lo que se desvincula simultáneamente del eje progresista Caracas-Brasilia-Montevideo-Buenos Aires. Países con los que EE.UU. tiene, o una fobia declarada (Venezuela), o un forzado respeto (Brasil), o miradas recelosas (Uruguay, Argentina). Paraguay queda así como único peón en la zona geográfica del tablero de ajedrez correspondiente al cono sur sudamericano.

iii. EE.UU. necesita un “incondicional” en la subregión (como lo fue y es Uribe en el norte sudamericano) en quien pueda “confiar” para ejercer el control militar de la zona y para – eventualmente- posicionar bases militares para el control de recursos naturales (soja, acuífero, otros) y para el control de posibles exabruptos “populistas radicales” al decir de James Hill, jefe del Comando Sur del ejército de Estados Unidos en Panamá<sup>1</sup>.

iv. EE.UU. necesita una excusa para avanzar en esta estrategia antes que sea demasiado tarde<sup>2</sup>. En este contexto, expandir el Plan Colombia al cono sur sudamericano es para ellos un imperativo. Para ello, nada mejor que servirse de un gobierno económicamente desahuciado y sistémicamente corrupto como el paraguayo. Pero hace falta encontrar una justificación, un motivo concreto, un desafío al orden “democrático” que pueda ser identificado, fotografiado, apresado, confeso, para de este modo justificar la expansión de dicho plan militar.

v. La Central Intelligence Agency (CIA) es el organismo de gobierno norteamericano especializado en este tipo de cosas. Una innumerable cantidad de golpes de estado propiciados, secuestros, asesinatos, actos de terrorismo y varias otras proezas avalan el currículum vitae de esta “Agencia”.

---

<sup>1</sup> En un informe presentado el 24 de marzo de 2004 ante el Comité de las Fuerzas Armadas de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, este militar, refirió, además de las obligadas menciones al terrorismo y al narcotráfico como cuestiones tocantes a la “seguridad hemisférica” que: “Estas amenazas tradicionales se complementan ahora con una amenaza emergente mejor caracterizada como populismo radical, en el cual se socava el proceso democrático al reducir, en lugar de aumentar, los derechos individuales” Citado por Gilly, Adolfo “Populismo radical: un sujeto político no identificado”. Extraído de Jim Cason y David Brooks (2004) “Descubre el Pentágono una nueva amenaza en América Latina: populismo radical”, La Jornada, México, 29 de marzo.

<sup>2</sup> Demasiado tarde puede ser, una excesiva subida del precio del petróleo, una devaluación aún mayor del dólar, una reacción venezolana cortando el suministro de petróleo a EE.UU., un endurecimiento de las posiciones soberanas de Brasil con respecto a la Amazonia, una nueva rebelión argentina ante las pretensiones del FMI, el éxito del nuevo gobierno uruguayo en la reactivación productiva de su economía con el consiguiente efecto de demostración, y otros.

vi. Se planea el secuestro de personalidades prominentes. Para ello se “contrata” a policías (que en nuestro país resultan baratos de comprar), probablemente a militares o ex militares, a fiscales, a jueces, y a simpatizantes o militantes de izquierda más o menos pauperizados, ideológicamente extraviados y propensos a fantasías, quienes harán el trabajo sucio a cambio, por supuesto, de una parte del botín. Todo esto con anuencia de altos exponentes del poder político que, por fuerza, deben estar informados y consienten el procedimiento.

vii. Se realiza el operativo y caen los peces chicos. Ellos son la mano visible del crimen. Pero resulta que esos peces chicos son de izquierda. Resulta que esos pescaditos tienen “contactos” con las FARC, resulta que tienen sus bases en San Pedro, donde además hay muchas y muy combativas organizaciones campesinas, y en donde también hay muchas zonas liberadas del narcotráfico y hay hasta escuelas con los rostros pintados en las paredes de dos peligrosos terroristas como lo fueron el Dr. Francia y Ernesto Guevara!.

viii. Se hace entonces el mbaipy<sup>3</sup> mediático, que es la parte conocida y ampliamente difundida del repugnante operativo.

Un hecho, un fenómeno social, un acontecimiento, normalmente comienza a ser interpretado cuando se responde a la pregunta: ¿quién sale ganando con él?

Respóndase usted mismo/a. El primer grupo beneficiado es el de los latifundistas: con los militares en los campos disminuirían las ocupaciones y el abigeato. El segundo gran grupo es el de los conservadores, que lamentablemente en el Paraguay es enorme y abarca un espectro que va desde la cúpula gubernamental, hasta el menos pintado de los opositores parlamentarios. Pero por sobre todo, ganan los estrategas de la geopolítica norteamericana.

Estas hipótesis configuran una interpretación tan creíble como la que la prensa ha venido difundiendo durante los últimos meses.

Pero no es solo el apoyo económico lo que el nicanorismo necesita en estos momentos, necesita también contener la intranquilidad social producida por la pobreza. Ya lo había dicho James Wolfenson, ex director del Banco Mundial en Washington en 1993: “la pobreza es el principal problema de seguridad que afrontaremos en el futuro”.

Para el caso paraguayo, la única oposición real que hay al gobierno es la de los campesinos organizados. Es pues hacia ellos que debe dirigirse la atención de los organismos encargados de la “seguridad” interna y nacional. No es pues para nada casual que casi dos mil campesinos estén hoy imputados jurídicamente por alguna fiscalía, o que el ejército haya salido al campo a reprimir con violencia a las comunidades campesinas, o que locales de organizaciones campesinas hayan sido ocupadas por las “fuerzas del orden”, o que cada tanto se tome prisioneros a campesinos.

---

<sup>3</sup> Polenta, menjunje en guaraní.

El Plan Colombia se extiende hacia el sur; hizo su incursión en el Ecuador de Gutiérrez y en el Perú de Toledo. En Bolivia, Torales, Quispe y los dirigentes sindicales ya han sido directamente acusados de desestabilizadores y de recibir ayuda de Hugo Chávez. El Paraguay es la cuña para los demás países del cono sur.

Como parte del Plan Colombia, hay crecientes evidencias que se ha montado un nuevo “Operativo Cóndor”, de este parecer es, entre otros, Alexis Ponce, vocero de la Asociación Permanente de Derechos Humanos del Ecuador e integrante del Grupo de Monitoreo del Plan Colombia. Ponce cita a un coronel del Comando Sur, cuya tesis apareció publicada en una revista militar especializada de Washington, según el cual “todos los grupos marginados económicamente en América Latina, como los piqueteros en Argentina, los cocalleros en Bolivia, los sin tierra del Brasil, los indígenas del Ecuador, los círculos bolivarianos de Venezuela y agrupaciones campesinas del Paraguay, son grupos altamente desestabilizadores que pueden ser arrastrados al terrorismo”<sup>4</sup>. Como el Operativo Cóndor de los años setenta, éste busca “sacar de circulación” con el método que sea, a activistas sociales y militantes de partidos progresistas. Esta práctica está siendo utilizada sistemáticamente en nuestros países.

La pesadilla del secuestro de la Srta. Cubas que ha compartido toda la ciudadanía, sería así –de acuerdo a este conjunto de hipótesis- un operativo montado para “probar” con hechos que en el Paraguay hay “grupos altamente desestabilizadores” que justifican la intervención militar del ejército paraguayo, la asesoría de militares norteamericanos, la coordinación de las Fiscalías (colombiana y paraguaya) y el estrechamiento de vínculos entre los dos jefes del Ejecutivo.

De esto no es posible tener pruebas, pero de igual modo y hasta el momento, la Fiscalía de Latorre tampoco presentó ninguna para su versión, presentó sólo imágenes en la televisión.

Como hipótesis interpretativa de un hecho social, la que aquí se presenta puede ser rechazada una vez que se presenten evidencias en su contra. Lo embromado es que cada vez se presentan más evidencias que la sostienen.

---

<sup>4</sup> Luis Iramain, Oscar Palacios y Demetrio Iramain (2005) “Otra vez el ‘Plan Cóndor’ en América Latina”, [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org), 18 de enero.

# **NICCOLÓ NO ERA MAQUIAVÉLICO**

**José María Amarilla**

**José María Amarilla**, egresado de la carrera de Sociología de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción", ha también realizado cursos de Comunicaciones Sociales en la Universidad de Navarra, España.

Ha participado a numerosos cursos y seminario sobre economía y periodismo, además ha frecuentado cursos completos de Inglés, Portugués y Francés.

Ganador del Premio Nacional de Periodismo otorgado por el Congreso Nacional en el año 2000 y del Concurso América Latina en Perspectiva organizado por la Universidade de Sao Paulo en 1991.

Ha trabajado por los diarios Hoy, Noticias y Última Hora. Desde 1995 es Corresponsal por el Paraguay de la Agencia Reuters y desde 2002 analista y comentarista de Radio Mil..

## **Niccoló no era maquiavélico**

José María Amarilla

*“Quien no quiera retornar ni a Moisés ni a Cristo ni a Mahoma, ni contentarse con una mezcla ecléctica, debe reconocer que la moral es producto del desarrollo social; que no encierra nada invariable; que se halla al servicio de los intereses sociales; que esos intereses son contradictorios; que la moral posee, más que cualquier otra forma ideológica, un carácter de clase”.*

**- Lev Davidovich Burstein (Trotsky)**  
“Su moral y la nuestra”

El pensamiento humano tiene como característica intrínseca el agitar ánimos y provocar polémica (cuando no acabar con ella). Sin embargo, fueron relativamente pocos –quizá una centena– los pensadores que a lo largo de la historia han conseguido llevar esa agitación hasta el paroxismo, creando corrientes de pensamiento como efecto aleatorio de su inicial propuesta. De esa centena, además una mayoría sólo consiguió extender los escozores por un período relativamente corto de tiempo.

En la mayoría de los casos, sus obras centrales si las hubo, en pocos siglos se convirtieron en piezas de colección, objeto de curiosidad o de excentricidad, más que referentes de reflexión.

Es probable que muchos de quienes estamos fuera de la religión fundada por Siddartha – Gautama – Buda desconozcamos las referencias básicas de los 423 versos del Dhammapada (versos en Dharma) la más bella colección de aforismos y circunloquios del menos fanático de los fundadores de las grandes religiones hoy vigentes en el mundo.

Al contrario, en muchos casos asistimos a diario a la aplicación práctica (por parte de actores que a veces no son del todo concientes de ello) de teorías cuyos autores no son necesariamente nombrados.

Más de un gobernante sudamericano hoy promueve la **Teoría general del empleo, lucro y dinero** de **John Maynard Keynes**, sin nombrar al autor benemérito.

Un caso todavía más extremo es el del matemático estadounidense **Norbert Wiener**, creador del libro (y el término) **Cibernética**, tan corriente a nuestra vida hoy día. Es altamente probable que incluso respetables diccionarios de filosofía ignoren al autor al definir la idea.

No es el caso de *Niccolo Machiavelli* **-Maquiavelo-** pensador italiano nacido en Florencia en 1469, funcionario gubernamental de segunda línea de la incipiente república florentina desde 1498.

Joven aún, es empujado del entorno del poder por los triunfantes Médici que extienden su poder monárquico de Venecia a Florencia en 1512, disolviendo la república. Tras pasar largos

meses de cárcel y tortura, Maquiavelo inicia en 1513 un período de forzosa abstención de intervención en política que se extenderá hasta su muerte el 21 de junio de 1527.

Durante esos 14 forzados años de alejamiento de la política que lo apasionaba, Maquiavelo no tuvo más remedio que dedicarse a reflexionar sobre su pasión prohibida. En este tiempo, empleó su primera etapa de ocio en escribir sobre las desgracias de Italia (otrora cuna del Imperio Romano, una etapa histórica cercana que lo obsesionaba) que a causa del corrompido poder de los papas estaba imposibilitada de unir a sus regiones para intentar un resurgimiento político que al menos reprodujera a menor a la Roma imperial.

*Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, fue la primera obra a la cual se abocó Maquiavelo. Sin embargo, la elaboración de este libro, iniciada en 1512, fue interrumpida a mitad de 1513 para dedicar unos meses a la que (él no llegó a saberlo) sería su obra cumbre: *El príncipe*.

Por motivos que algunos consideran un intento de acomodo al régimen que ese mismo año lo encarceló y torturó, Maquiavelo dedica la obra al reinante Lorenzo de Médici. En cualquier caso, el acercamiento no se dio y nuestro héroe terminaría sus días en el ostracismo. A esta obra, de la cual nos ocuparemos más adelante, siguieron la momentáneamente trunca “*Discursos...*”, una *Historia de Florencia* encargada por los Médici y *El arte de la guerra*.

## **UNA NUEVA CIENCIA**

Más allá de los detalles de su obra, Maquiavelo y su pensamiento representan el fin de toda una era y el principio de otra totalmente diferente en materia política. El divorcio definitivo de la política de la teología, la mitología, la astrología y otras disciplinas a las que estuvo ligada por siglos.

El nacimiento de una especialidad técnica mensurable, cuantificable, reproducible, y hasta determinados niveles predecible. Una técnica científica tan concreta como la química o las matemáticas: *la Ciencia Política*, una nueva forma de ver y entender la vida pública.

La Antigüedad (fundamentalmente el pensamiento griego), partía de la premisa de que la sociedad humana es un asunto natural, y que sus reglas, al igual que las leyes de la naturaleza, podían ser conocidas pero no alteradas. En la edad media, el pensamiento dominado por la Teología, dio un salto atrás en materia de elaboración de ideas y la verdad única e indiscutible pasó a ser el tomar todo como parte de un gigantesco plan divino, predeterminado y obviamente inalterable por el hombre. Las batallas militares eran ganadas por Dios y los privilegios feudales estaban indisolublemente ligados a una predestinación de los seres dictada por Él. En un estricto sentido, Maquiavelo cometió un crimen: mató a Dios en lo político.

Herencia de aquel “crimen”, el mundo lógico, comprensible y coherente que crea Maquiavelo lo convierte de inmediato en una aparición demoníaca, vetada y prohibida que sólo saltaría al idioma español en el siglo XVIII. No era para menos. Como producto final de la formulación política maquiavélica, aparece claramente delimitado un objeto antes deforme y difuso,

manipulable por todos los estamentos de poder: el Estado. Y esta delimitación de Maquiavelo no aparece solamente descripta, sino filosofada, adjetivada y con “manual de instrucciones” sobre su uso y abuso. Una filosofía de la práctica política, tan desapasionada como las instrucciones de un juguete a escala para armar.

La lejanía con que Maquiavelo trata a su ciencia y la visión de sus ideas hizo (o tal vez sería más correcto decir *hace*) que su “manual de instrucciones” pueda ser empleado desde por simpatizantes de la *Derecha* ideológica más violenta hasta por políticos de la *Izquierda* más radical.

Dice Antonio Gramsci, uno de los fundadores del comunismo italiano: “En Maquiavelo se puede descubrir al desnudo la separación de los poderes y el parlamentarismo (el régimen representativo): su ferocidad va contra los residuos del mundo feudal y clerical, no contra las clases progresistas”. Es decir, Maquiavelo pudo ver a los ojos el Estado como lo conocemos hoy, 500 años después.

## **EL ESCÁNDALO**

Hemos dicho que la obra cumbre de Maquiavelo fue un pequeño ensayo, según sus propias palabras, copiado de lo habitual en los gobernantes más exitosos: *El príncipe*. El escrito, impreso masivamente sólo en 1532, cinco años después de la muerte de su autor, es un relevamiento topográfico de los intrincados laberintos de la política. Un manual operativo sobre cómo acercarse y llegar al poder, y luego cómo mantenerlo y acrecentarlo.

Este apartado de descripción de la obra se basa fundamentalmente en *El príncipe*, salvo cuando las citas e ideas están específicamente citadas como correspondientes a *El Arte de la Guerra*, obra complementaria de la primera, que formula consideraciones tácticas y estratégicas sobre política militar. El procedimiento parece adecuado porque la concepción política de Maquiavelo es en realidad un todo en el cual cada parte es fundamental, y entra las partes.

El escándalo mayor de la formulación maquiavélica es hablar abiertamente de que la moral es un asunto prescindible en el desempeño del político. Un acto es aceptable en tanto resulte útil a los fines de la persecución del poder; su valor moral es indiferente. Matar a un tirano puede ser útil o no para una nación. El político debe decidir cómo y cuándo hacerlo si es necesario, y salir con vida para disfrutar del poder. La muerte, siempre que no sea la propia, no es materia de interés en la política. Tal vez lo sea para la medicina, pero no para la política.

La organización política ideal, para Maquiavelo, se compone de una única cabeza de poder con amplias facultades y asistida por representantes de todos los sectores, un poder popular que aunque electo tenga toda la fuerza de una tiranía. Una administración fuerte e implacable, pero flexible.

Es posible esquematizar los puntos centrales del ideario estratégico político- militar maquiavélico (*El Arte de la Guerra*) en un decálogo:

- Todos los estados nacen bajo alguna forma de monarquía, cuyos herederos son crecientemente mediocres y terminan derrocados por una nobleza que a su vez cuando es dueña del poder es insoportablemente arrogante y abusiva. Cuando los pueblos toman las armas y derrocan a los nobles abren una etapa democrática laxa y corrupta que es aprovechada por algún aventajado para adueñarse del poder. Esto seguiría hasta el infinito de no ser porque las naciones vecinas generalmente aprovechan alguna crisis para conquistar el estado en cuestión. Ninguno de estos modelos es eficiente para la política.
- La república es responsabilidad de todos, pero las situaciones extremas deben ser manejadas por un solo hombre, que deberá reinstaurar la participación pasado el peligro o la catástrofe.
- La organización política perfecta es una mezcla de monarquía, aristocracia y democracia (algo como el Vaticano). Un gobierno de poder popular representativo con una sola cabeza con amplias potestades y de largo período de mandato.
- La educación política no debe ser privativa de las elites. Un pueblo libre y educado políticamente es un pueblo comprometido con el régimen político que sustenta.
- Es muy importante que los propios ciudadanos defiendan a sus naciones. Los mercenarios son poco fiables, corruptibles, generalmente cobardes, expuestos a ser comprados por el bando contrario y significan endeudamientos impagables para el estado. Los ejércitos nacionales evitan la haraganería del pueblo, despierta el respeto de los vecinos y hace que los gobernantes sepan con qué fuerzas cuentan.
- La naturaleza no se detiene. Las naciones tampoco: deben expandirse. Las guerras son la motivación central de las naciones. Los períodos pacifistas terminan necesariamente en procesos de decadencia. Ergo, los gobernantes pacifistas no son fiables. La paz lleva al ocio, el ocio es aniquilación segura.
- El político debe ser sagaz y adelantarse a las contingencias futuras, ser flexible, realista y tener reflejos suficientes para pasar las tempestades dejándose llevar. Vencer obedeciendo.
- Además de todo lo previsible, el político debe estar preparado para las contingencias. La buena fortuna es necesaria porque la suerte muestra su poder muchas veces malignamente.
- El mejor contrarresto del azar es la *Virtù* humana. La *Virtù* se compone del valor, la capacidad administrativa, la inteligencia y la eficacia en el manejo de lo público.
- La política exitosa se ocupa no solamente del presente, sino detalla su futuro y prevé los posibles problemas para adelantarse al azar.

## **MODO Y MANERA**

Hemos dicho que la idea central de la obra es el manual de operaciones. Este es, justamente, el contenido principal de *El príncipe*. La receta puede ser igualmente esquematizada:

- Se puede conquistar el principado montado en la Virtù del aspirante. Aprovechando una oportunidad, el talentoso puede hacerse del poder usando sus cualidades especiales. Si bien las dificultades iniciales serán muchas, le resultará relativamente fácil mantenerse en el poder porque estará fundando un nuevo orden más eficiente y porque contará sólo consigo mismo.
- Es posible el acceso al poder exclusivamente gracias al azar, sin dificultades (“se diría que vuelan”, dice Maquiavelo), pero a cambio los así llegados no podrán mantenerse en el poder cuando quienes les allanaron el camino no precisen de ellos.
- Otra forma de conquistar el poder es por medio de traiciones, delitos y asesinatos. La crueldad debe ser aplicada con una dosis calculada como inicialmente alta, y posteriormente muy reducida pero siempre latente, acompañando el proceso con mejoramientos en la calidad de vida de los vivos. El empleo contrario de la dosis puede ser fatal para el político. La ventaja de esta vía es la rapidez, pero se requiere de precisión en su ejecución.
- Para los principados eclesiales vale todo lo anterior, siempre que se haga dentro de los márgenes permitidos por la institución, o se aparente no salir de ellos.
- Llegado al poder, también todo vale para mantenerlo y hacerlo crecer. Dice Maquiavelo: “un príncipe no debe preocuparse de su fama de cruel si esto mantiene a sus súbditos unidos y leales”. Las dosis de clemencia y crueldad deben ser planificadamente empleadas, según el caso.
- El príncipe debe aparentar sinceridad y moralidad, pero no debe practicarlas. No hace falta mentir sino decir verdades a medias y prometer todo pero cumplir sólo lo que conviene a los fines políticos.
- El príncipe que conquiste nuevo territorio debe vivir en él, sobre todo si tiene una cultura diferente o una nobleza local fuerte hasta anular a la nobleza y hacerse ver como señor legítimo.
- El principado más difícil de mantener es aquel que se impone a un pueblo con muchas libertades. La libertad no se olvida en mucho tiempo y nadie renuncia a ella. Si un pueblo libre es conquistado, debe ser aniquilado. Dice *El príncipe*: “quien se apodera de una ciudad acostumbrada a vivir libre y no la destruya, que se prepare a ser destruido por ella”. La destrucción es la forma más segura e irreversible de dominación.
- El príncipe debe tener una excelente formación, y sobre todo, debe rodearse de los colaboradores más capaces que tenga a disposición. No debe confiar del todo en ellos y debe evitar a los adulones. Nunca debe decir todo lo que sabe ni dejar que alguno sea o

aparente ser mejor que él. “Quien favorece el poder de otro labra su propia ruina”, dice en *El príncipe*.

- Siempre, siempre, el poder depende exclusivamente de sus propias fuerzas y de su ejército nacional en última instancia.

Esta moral de la moral prescindible ha dominado desde entonces (bajo una prédica contraria, como manda Maquiavelo) la conducta de políticos de todo el mundo occidental. Dice **Gramsci**: “los grandes políticos empiezan maldiciendo a Maquiavelo declarándose antimachiavelistas para poder aplicar sus normas santamente”.

El mismo Gramsci plantea en sus *Notas sobre la política de Maquiavelo* que nuestro héroe pudo haber sido poco maquiavélico, por ser “uno que sabe, que conoce el juego y tontamente lo enseña, cuando el maquiavelismo vulgar enseña a hacer lo contrario”.

Pero en una conclusión de lógica indiscutible, reconoce que “Maquiavelo pensaba en el que no sabe, se proponía educar políticamente al que no sabe, pero educarlo políticamente no de un modo negativo enseñándole a odiar a los tiranos... sino de modo positivo, de quien debe reconocer como necesarios determinados medios propios de los tiranos porque quiere alcanzar determinados fines”.

La primera versión **de El Príncipe** fue publicada en 1532, cinco años después de la muerte de Maquiavelo. Desde entonces referencia el peor lado de la naturaleza humana.

¿Fue Maquiavelo maquiavélico?

¿Es justo llamar peyorativamente “maquiavélico” al burócrata por ser simplemente malvado e intrigante?

De no existir *El Príncipe*... ¿sería la política distinta a como la conocemos?

No. Tres veces no.

*El maquiavelismo es una ciencia y, como tal, sirve tanto a reaccionarios como a demócratas, del mismo modo que el arte de la esgrima tanto sirve a los gentilhombres como a los a los bandidos para defenderse o asesinar”.*

**Benedetto Croce**  
“Conversazione critiche”

# **LA POBREZA AUTORITARIA, RASTROS SOCIO-ANTROPOLÓGICOS DEL ZOON POLITIKON**

**Javier Numan Caballero Merlo**

**Javier Numan Caballero Merlo** Licenciado en Sociología por la Universidad de la República del Uruguay (UROU); Especialista y Master en Sociología por el Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Federal de Río Grande del Sur (UFRGS) - Brasil; Postgraduado en Derechos Humanos y Ciudadanía en el Instituto de Derechos Humanos (IDH) - Costa Rica, y en Didáctica Universitaria por la (UFRGS) y por la (UCA), Sede Regional Asunción.

Investigador, consultor público-privado -de organismos internacionales (OI) y/o organizaciones no gubernamentales (ONGs)- y, Docente universitario.

Autor de diversos libros, ensayos y artículos sobre Sociología, Teoría Social, y Realidad Nacional, en el ámbito nacional e internacional, y en internet. Entre otros: Realidad Social del Paraguay con R L Céspedes R, 1998/2001 (UCA-CIDSEP-CEADUC); Sociología -2000, y Sociología de la Educación -2004 (Programa MEC - AECI); Filosofía y Formación Ética Ciudadana, Sociología y Antropología Inicial, Sociología y Antropología Avanzada (Sumando); La Pobreza Autoritaria. Hacia una socio-antropología política -2003 (Suplemento Antropológico

- CEADUC-UCA); La construcción de la ciudadanía en la transición -2001, (Revista Contribuciones N° 69 - Konrad Adenauer Bs. As.).

## **La pobreza autoritaria, rastros socio-antropológicos del zoon politikon<sup>1</sup>**

Javier Numan Caballero Merlo

Aquí, cuando el trópico  
re seca los pastos o mata  
entre diluvios y raudales  
a desprevenidos transeúntes:

aflore en mí una violencia irracional y  
primitiva que emerge de los huesos y  
de las tibias calenturas de la siesta.  
(Jorge Canese, 1981)<sup>2</sup>

### **I. Introducción**

¿Qué es lo que comparten más allá de los “ismos” de la teorización política clásica o contemporánea, el stonismo, estalinismo, somocismo, pinochetismo, fujimorismo, el régimen del apartheid sudafricano, el de Ferdinando Marcos en Filipinas, el nazismo hitleriano, el fascismo de Mussolini, el fundamentalismo servio y un sin fin de otros ejercicios de poder?

Los hermanan un profundo desprecio por el otro en la situación de dominación – sea esta económica, política, social, cultural, etc., por el desarrollo humano, del capital humano o social, considerados sólo en su funcionalidad según su “utilidad económica y docilidad política”. Y, en que esta se legitima y sustenta a través de estrategias, tácticas y prácticas autoritarias –un tipo de gobernabilidad institucionalizada formal e informalmente, diseminándose en todos los espacios y niveles, como red redes que se superponen de forma

---

<sup>1</sup> El anthopos, el ser humano definido como ‘zoom politikon’, ‘homo politicus’, o ‘animal político’ es una formulación de Aristóteles. El ser humano se distingue entre los seres vivos por su lenguaje. El lenguaje le permite articular un pensamiento, razonar; por lo que es un animal racional. Mediante estas cualidades puede discernir lo justo y lo injusto, lo bueno y lo malo. Esta cualidad, también está en orden a la vida social. La politicidad humana es la expresión máxima de la antropología aristotélica. La cual sintetiza la larga tradición griega según la cual ‘la polis’ o ciudad-estado, es considerada como un fin que existe antes que el individuo. Es una visión eminentemente anti - individualista. El ser humano se define por las cualidades que le permiten socializarse y su fin es vivir a plenitud la ciudadanía. El individuo tiende a participar de la sociedad por su propia naturaleza. Si así no lo hiciere es porque está por encima o por debajo de todos los hombres. La politicidad, para Aristóteles, no se refiere solamente a la sociabilidad humana natural, sino a la participación en la vida ciudadana. Paradójicamente, Aristóteles excluía de la vida ciudadana a los esclavos y extranjeros. Agradecemos para esta conceptualización los aportes del Lic. en Filosofía Julio Espínola.

<sup>2</sup> Dicho texto fue encontrado a modo de epígrafe en la Tesis doctoral: "Augusto Roa Bastos. Una interpretación de su primera etapa narrativa", de Rosalba Antúnez de Dendia. In: Inaugural - Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Philosophischen Fakultät der Rheinischen Friedrich - Wilhelms - Universität zu Bonn; vorgelegt von Rosalba Antúnez de Dendia aus Asunción. Bonn 1983.

tridimensional a modo de un sin fin de planos de ñandutí de relaciones de poder (fuerza-resistencia).

Esto no quiere decir que no existan una serie de regímenes contemporáneos, particularmente en occidente, que bajo una institucionalidad y formas de legitimidad democrático-liberales – pseudodemocracias delegativas (Prats, Ob. Cit., 2002: 319-324)- se impongan arbitrariamente (imposición de un arbitrario = autoritarismo)<sup>3</sup> en lo económico, en lo ideológico político, en lo militar, en lo jurídico, cultural, en el lenguaje, en la tecnología, consumo, en la mirada de si mismo que se reconoce y a los otros de forma verticalista y unívoca –la única manera, la correcta, la norma, el orden, etc.

Lo que ha llevado a que algunos autoritarios de antaño, defiendan un sórdido “yo era feliz y no lo sabía”<sup>4</sup>, generando una falsa nostalgia sustentada en el régimen del terror de Estado según parámetros de la doctrina de seguridad nacional. Asociándolo con el período desarrollista, modernizador, de construcción de infraestructuras significativas como asfaltado, hidroeléctricas; sin considerar dicho aparente “auge” dentro del contexto de la guerra fría, de la doctrina de seguridad nacional para las Américas, de contención de los movimientos de resistencia populares, y del efecto dominó de las inversiones en formas de gobierno o regímenes dictatoriales. Cuyas migajas eran y siguen siendo “las dádivas concedidas” en cierta medida a través de todo un sistema de prebendas y clientelismo. Que se aprovecha y exacerba la pobreza económica y sus formas de dependencia, así como todo un sistema de creencias, prácticas e ideología inmovilista, fatalista, sumisa que se va constituyendo en un modelo de dominación personalista, autoritario, verticalista, que estructura un dispositivo de anarquía autoritaria.

*“No debería llamar la atención, por tanto, que Paraguay también tenga una historia caracterizada por un movimiento pendular entre una antropofagia partidista y un autoritarismo pleno. En ello influye (...), pero por sobre todas las cosas, la ausencia de un proyecto hegemónico y su reverso, la propensión a la anarquía, (...).”(PNUD, 2002: 48)*

Tras un aparente concepto de anarquía -estratégico<sup>5</sup>, para dominar-, es decir, donde supuestamente uno hace lo que quiere, al margen de cualquier institucionalidad, esto es socializado, impuesto, internalizado, educado, e informado según la capacidad de poder imponerse a los demás, en relaciones de fuerza, que se van encadenando en sucesiones que producen y reproducen toda un sistema social que articula estructuraciones autoritarias en diversos espacios y niveles.

---

<sup>3</sup> Pueden verse al respecto obras contemporáneas crítico explicativas desde la teoría social y política, entre otros: de Pierre Bourdieu, La reproducción (1977) y El poder simbólico (1989); de Michel Foucault, Microfísica del Poder (1982), El sujeto y el poder (1988a), Vigilar y castigar (1988b); y, de Jean Baudrillard, A la sombra de las mayorías silenciosas (1985). Por más datos remítase a la bibliografía.

<sup>4</sup> Podríamos replicar: era feliz porque no lo sabía; no lo sabía porque no podía saberlo; por la cultura del miedo, de la represión, de la ignorancia, del analfabetismo, de lo mismo, lo repetitivo, del ritual, lo memorístico, de la sumisión y la obediencia, del oscurantismo mediático, por los silencios de una arrogancia autoritaria ignorante y despiadada.

<sup>5</sup> Para este punto. véase “relaciones de poder y relaciones estratégicas” de Michel Foucault (1988a: 19-20).

*“El ejercicio del poder no es simplemente una relación entre “parejas”, individuales o colectivas; se trata de un modo de acción de algunos sobre algunos otros. (...) Solo existe el poder que ejercen “unos” sobre “otros”. (Foucault, 1988a: 14)*

Que se anudan perversamente más allá del stonismo, superviviendo su lógica personalista con algo peor, su formalización como patrón de relacionamiento y de vida, es decir, en la recreación de una cultura autoritaria.

*“Las exigencias democráticas no se detienen sólo en la institucionalidad formal sino que plantean también la necesidad de desarrollar unas prácticas inspiradas en valores que contribuyen a sostener y perfeccionar la institucionalidad formal.” (Prats, Anexo IIG-PNUD, 2002: 330)<sup>6</sup>*

Esto que queremos develar aquí, esta institucionalidad autoritaria que se enquistada y extiende a todos los ámbitos<sup>7</sup>, sin excepción, que incluyendo lo político en su sentido clásico genera, reproduce y legitima una pobreza económica –explotación, una pobreza política –dominación, y una pobreza socio-cultural-autoritaria. Que han transformado el eje de las relaciones sociales en el canal privilegiado en el mantenimiento de esta anarquía autoritaria, que conforma (conformidad-aceptación) y sufrimos la mayoría; y que asegura los privilegios de las minorías nacionales e internacionales de siempre, dentro de una sociedad basada en la reproducción de las desigualdades sociales más allá de esfuerzos semánticos de modernización o aggiornamientos estratégicos del punto de vista político o económico conveniente como: exclusión, inequidad, menos favorecidos, etc.

Se pretende desanudar algunas de estas formas de estructuración de acuerdo a las investigaciones, publicaciones y /o bibliografía disponible, que describen y explican en parte, el carácter particular que asume la pobreza autoritaria en nuestro país, así como lo será de otras formas en otros contextos, de acuerdo a su historia e idiosincrasia. Pobreza autoritaria que no es “privativa” de Paraguay o de los paraguayos, pero si su particularismo, sus racionalidades específicas.

*“Nuestro propósito era identificar las principales capacidades institucionales que permiten crear condiciones favorecedoras para la gobernabilidad democrática del país, así como*

---

<sup>6</sup> En referencia a la obra de Amartya Sen (1999) Democracy and Social Justice, y su abordaje sobre el tema de la cultura cívica democrática.

<sup>7</sup> Para M. Foucault existen tres formas de dominación que en la historia, aunque una domina, hegemoníamente, generan luchas sociales de resistencia: los mecanismos de explotación, de dominación y de sujeción (1988a: 7-8). El autor se encuentra particularmente preocupado y abocado al estudio desde el presente de aquellas luchas “(...) que combaten todo aquello que ata al individuo a sí mismo y de este modo lo somete a otros (luchas contra la sujeción, contra formas de subjetividad y de sumisión.” Fundamental esto para nuestro objetivo de explicitar la internalización, naturalización de una aparente “servidumbre voluntaria (¿?)” que impuesta –dominación- se manifiesta como consensuada, legítima, a través de prácticas socio-culturales consideradas hasta entonces simpáticas, curiosas e idiosincrásicas del ser-hacer-pensar (se) paraguayo. Ver al respecto discusión del apartado final del presente ensayo.

*identificar los principales obstáculos institucionales existentes, para de este modo, plantear propuestas de reforma.” (PNUD-IIG, 2003: 9).*

Coincidimos en el procedimiento pero creemos que dichas capacidades institucionalizadas hay que comprenderlas y explicarlas como emergentes de relaciones sociales históricas y particulares, las cuales las primeras son sus efectos o consecuencias, pero no su punto de partida. No dando por hecho lo que se tiene que explicar. Siguiendo a Foucault:

*“Esto no niega la importancia de las instituciones en el establecimiento de las relaciones de poder. Se trata de sugerir más bien que las instituciones siempre deben analizarse a partir de las relaciones de poder, y no a la inversa, y que el punto de anclaje fundamental de éstas, aun cuando se materializan y cristalizan en una institución, debe encontrarse fuera de la institución. (...) Es decir, las relaciones de poder se encuentran profundamente arraigadas en el nexo social y no constituyen “por encima” de la sociedad una estructura suplementaria (...), vivir en una sociedad es vivir de modo tal que es posible que unos actúen sobre la acción los otros. Una sociedad “sin relaciones de poder” sólo puede ser una abstracción.” (1988a: 17)*

El autoritarismo genera pobreza, no solo económica, o política-institucional en su sentido restringido (privativo al ámbito de las formas de gobierno, el sistema electoral, el régimen de partidos, el marco institucional del Estado de Derecho, Poder Judicial y Derechos Humanos) (PNUD-IIG, 2003: 9-10), sino que por sobre todo, nos empobrece políticamente en el sentido amplio<sup>8</sup> como seres humanos, en una cultura que nos separa y aliena a uno mismo y de los demás impidiendo cualquier tipo de acción colectiva entre iguales, contradictoria con cualquier tipo de desarrollo humano que se persiga fundamentado en bases sustantivas de relacionamiento, de acuerdo con valores democráticos. Construyendo una gobernabilidad posible con una institucionalidad social –que no son ni naturales ni neutrales-, no autoritaria que también redefine las relaciones en el ámbito formal –al sistema político, al marco institucional del Estado de Derecho y al régimen de descentralización y gobierno locales (PNUD-IIG, 2003: 9).

Una pesada herencia autoritaria en lo político-estatal, en lo económico, socio-cultural, y un estado de corrupción que articula todos esos espacios al mismo tiempo presentan un conflicto todavía no definido entre sectores o facciones socio-políticas y económicas (IIG-PNUD, 2002: 45). Mafias mezcladas con maquinarias partidarias –en una metamorfosis utilitarista- y falsos empresarios que cobardemente se niegan a asumir un rol histórico, como timoneros de un modelo de burguesía desarrollista modernizante, de un Proyecto político de país coherente y articulado, constituye la mayor de las ausencias institucionales –en “blanco”, legal, etc.-, lo cual deja espacios y huecos que grupos con intereses y portavoces diversos vienen a ocupar

---

<sup>8</sup> “El poder sólo existe en acto aunque, desde luego, se inscribe en un campo de posibilidades dispersas apoyándose sobre estructuras permanentes” (Foucault, 1988a: 14 y 18) Algunas de estas son el orden pedagógico, judicial, económico, familiar, y considerando el sentido restringido de la palabra gobierno, la estructura de las instituciones estatales, donde el Estado “tiene como función constituir la envoltura general, la instancia de control global, el principio de regulación y, en cierta medida también, la distribución de todas las relaciones de poder en un conjunto social dado” (1988a: 18)

(PNUD-IIG, 2003: 92-95). Esta ausencia de proyecto hegemónico y la propensión a la anarquía – autoritaria – se conjuga en:

*“(...) la tendencia al canibalismo partidario y el recurso al autoritarismo, además de la permanente obstrucción para una acumulación de tipo capitalista (...) la inexistencia de un proyecto hegemónico de país (...) por medio de un grupo cohesionado que logre pactar sus intereses particulares y pueda revestirlos de una pretendida representación universal de todos los actores sociales.” (IIG-PNUD, 2002: 45)*

Proyecto de clase que debe negociar-consensuar la renuncia de parte de su poder de cada facción en “lucha” –que se reproduce y vive imponiendo su legitimidad autoritaria –sustituyendo “la rotatividad conflictiva” de la apropiación de los beneficios económicos y las rentas decorrentes del modelo de crecimiento, por “una estabilidad distributiva”, que implemente mecanismos legalistas-institucionales de dominación. (IIG-PNUD, 2002: 45-46)

En uno u otro caso, aunque se hubieran logrado exitosas formas de institucionalidad y gobernabilidad en términos de eficacia política –docilidad, y de eficiencia económica –utilidad, y hasta del mejoramiento de indicadores de desarrollo humano<sup>9</sup>, creo que, se debe apuntar a estrategias y logros más allá de la técnica, a prácticas y metas sustentadas en valores, en una lógica sustantiva y no meramente instrumental. (Prats, Ob. Cit., 2002: 306-310)

*“En cuanto al mecanismo institucional informal, nos referimos al prebendarismo y a la corrupción. Se trata, sin duda, de comportamientos y fórmulas de relación entre actores, ilegales, pero que, como vimos, están institucionalizados –informalmente- en la sociedad paraguaya, merced sobre todo a la labor realizada por el stronismo (...).” (IIG-PNUD, 2002: 114)*

---

<sup>9</sup> Es importante destacar, que varias instituciones u organismos internacionales actuaron en el pasado como avales de las dictaduras latinoamericanas, en su supuesta cruzada contra el comunismo, legitimando la institucionalidad militarista, sustentando su gobernabilidad, ejercicio y positividad autoritaria; hasta en aras de la acumulación y desarrollo capitalista, difundir los éxitos de desarrollo humano, aunque estos no fueran más que indicadores de la migajas, prebendas, asistencia, etc. decorrentes de un crecimiento económico basado en la apropiación desigual de la riqueza social. Esto, en parte, se sigue sustentando, ahora ya bajo una institucionalidad formal-legalista, que sigue legitimando y naturalizando las relaciones de desigualdad social que fundan la exclusión, la pobreza, los menos favorecidos, los niños de la calle, los grupos de riesgo, etc. según una nomenclatura conceptual supuestamente neutral que se redefine cada nuevo año “fiscal”. O sea que, por un lado se problematiza la correlación positiva necesaria que invocan dichos organismos y el propio Estado de que a mayor desarrollo económico mayor desarrollo humano; y por otro, que la mejora en los indicadores de desarrollo humano son el producto de una política intencional, contradicción negada inconscientemente que como estrategia mejora la calidad de vida, sin cambiar nunca las bases que aseguran su reproducción. Debemos recordar, que las instituciones u organismos internacionales así como las ONGs, etc. forman parte de este mundo, no están más allá de él, no siendo meras abstracciones o entidades formales, neutrales o naturales, sino que también se inscriben dentro de determinado juego de relaciones de poder, con intereses estratégicos económicos, políticos, administrativos, ideológicos, culturales, etc. La legitimidad, el consenso, las políticas de cooperación para el desarrollo, y los grados variables de fórmulas de democratización nunca son neutrales, donde la propia neutralidad es un efecto o consecuencia de relaciones de poder.

Con lo que coincidimos totalmente, y por lo que consideramos que se debe ser radical – extraer de la raíz - en su tratamiento y transformación, como mecanismos, dispositivos, estrategias y tácticas de dominación que se han anudado en torno de generar y ejercer la acción de corromper – de corrupción – todos los campos y niveles de las relaciones y prácticas sociales, más allá de lo específicamente económico, estableciendo una vasta red de nexos que la sustentan y la aseguran. Se trata en este ensayo de cuestionarnos a nosotros mismos<sup>10</sup>, acerca de que sin institucionalidad no es posible la gobernabilidad; y que hasta ahora dicha institucionalidad emerge con una pesada herencia autoritaria, donde los esfuerzos se han dirigido hacia el establecimiento de una institucionalidad formal-democrática, con éxitos relativos, más en la sanción y en el papel, que en su implementación. Hablamos entonces de una particular instauración de institucionalidad, y de ejercicio de gobernabilidad, donde el desarrollo humano y el horizonte democrático real constituyen un modelo, o abstracción distante.

*“(…), es decir, huellas que a pesar de proceder de un pasado más o menos remoto o inmediato, han tenido la capacidad de arraigarse en un sistema de comportamientos colectivos a través de mecanismos que las legitiman y las refuerzan, y que además se caracterizan por arrastrar valores y conductas que se oponen al bienestar material y espiritual de las sociedades.” (Ob. Cit., 2002: 62)*

No sé si se tratan de “constantes” o si provienen de un pasado remoto al modo de civilización y barbarie, habría que investigar al respecto, pero me inclino a sospechar que la historia, los intentos de sobrevivencia y adaptación de la gente, bajo formas autoritarias de dominación y toda su maquinaria socio-política, con su instrumentalidad y su racionalidad pueden ser variables explicativas posibles en la perversión, no de las personas en sí, sino de sus acciones, en una traducción autoritaria.

*“¿Cómo sucedió históricamente el empobrecimiento cultural del paraguayo? Hay que recordar que las relaciones económicas se manifiestan sobre todo como relaciones sociales. (...) Uno de los fenómenos más curiosos ocurridos en Paraguay en lo que se refiere a la economía y al origen de la pobreza, se puede rastrear a través de las palabras de la lengua. Con la llegada del colonialismo mercantilista, (...), se les dio a las palabras un nuevo significado; la nueva realidad y el nuevo concepto se camufló de las palabras antiguas.” (Meliá, 1994: 52)*

El significado de las palabras cambia de acuerdo al contexto, y si el colonialismo mercantil o los españolismos empobrecen históricamente a la población autóctona “quitándole sus bienes

---

<sup>10</sup> Lo que denomino “pensamiento in-cómodo”. Así como G. Bachelard defiende “la filosofía del no” (1972), y “las rupturas epistémicas” (1978), Kuhn “las revoluciones científicas” (1971) como cambio de “paradigma”, Morin la necesaria integración del “pensamiento complejo” (1994), o Popper su “falsacionismo” (1962/1982), hago referencia así a una postura de no acomodarse en la rutina de la mesmedad, de incomodarse a sí mismo, a las formas de pensar-nos y al reinterrogar a lo instituido como al propio saber al respecto; lo que incluye incomodar al otro, al orden social, es decir, ponerlo en cuestión en su naturalidad al margen y a “salvo” de la historia y de las relaciones sociales en general. En su vana naturalización de los objetos, discursos y prácticas, no dando por supuesto lo que hay que explicar.

o apocándole de palabra” -fundamentándose en lo que Foucault denomina sistema de diferenciaciones, en este caso lingüísticas o culturales-; otro contexto –autoritario- también traducirá palabras, relaciones y prácticas contemporáneas que estando estructuradas y creadas para otro tipo de relaciones camuflarán dicha cultura autoritaria. (Ob. Cit., 1994: 52)

Coincido “(...) en que tras los cambios de palabras está toda una historia de despojo y reducción de almas y cuerpos. No se trata de un simple “ejercicio de letras”, una diversión de etimología de diccionario” (Ob. Cit., 1994: 52), pero dicha arqueología del saber lingüístico<sup>11</sup> se refiere no sólo a una semántica que acusa una adaptación, sino que instala una cultura de la pobreza, “ya que se encontró un sentido nuevo a las palabras, y éstas palabras parecen haber sido asumidas por el pueblo” (Ob. Cit., 1994: 54). Cultura de la pobreza que disemina y legitima una pobreza autoritaria, en las relaciones sociales de producción económicas, en las lingüísticas o de significación, en lo político, en el sistema de creencias y valores, en las ideas y la cultura, trastocando el rostro humano de las relaciones en la simple y monótona resignación a la explotación económica, dominación social y sujeción individualizante. Este mecanismo de transmutación que aliena y somete, puede ser comprendido si se contextualizan las relaciones de poder según: el sistema de diferenciaciones; el tipo de objetivos; las modalidades instrumentales; las formas institucionalización; y, los grados de racionalización (Foucault, 1988a: 16-18). La corrupción corrompe y corroe no sólo las relaciones de cooperación económicas y el significado de las palabras, sino todas las relaciones sociales en general.

Ahora bien, si consideramos los conceptos de gobernabilidad y desarrollo humano en forma articulada, abrazados en una espiral inseparable, vemos que el autoritarismo en el Paraguay, además de haber generado pobreza económica, ha diseminado como un virus en las redes sociales, una pobreza autoritaria. De la cultura, de las prácticas, instaurando un régimen de corrupción basado en relaciones sociales autoritarias en los más variados espacios y niveles, que a modo de dispositivo, estrategias y tácticas sustenta y desarrolla un tipo particular de institucionalidad, de gobernabilidad y de desarrollo humano.

En términos prácticos, reinventar la ciudadanía significaría re-traducir contextual y semánticamente las redes de gobernabilidad social –sus reglas y procedimientos(Prats, *Anexo IIG-PNUD*, 2002:313)-, culturales e históricas pervertidas, trasmutadas sobre todo bajo la dominación stronista y el ejercicio pleno de relaciones de poder prebendarias, clientelísticas en un régimen de corrupción legitimado autoritariamente y profundamente arraigado en la actitud de los ciudadanos.

---

<sup>11</sup> Evidente paráfrasis de Meliá respecto a la obra de Michel Foucault del mismo nombre. Aunque el primero, se mantiene en su abordaje antropológico-cultural clásico, sin incursionar en las categorías de análisis y perspectiva propuestas por el segundo autor. Por ejemplo, la importante distinción entre la naturaleza específica de las relaciones de poder, las relaciones de comunicación que transmiten una información por medio del lenguaje, un sistema de signos o cualquier otro medio simbólico; y, el poder que se ejerce sobre las cosas, lo que denomina “capacidades objetivas”. Cuyo ajuste deviene en bloques de capacidad-comunicación-poder, o disciplinas, en las que se busca un proceso de ajuste crecientemente controlado –cada vez más racional y económico- entre las actividades productivas, los medios de comunicación y el juego de las relaciones de poder (Foucault, 1988a: 11-14).

*“Algunas pautas de la cultura política actual de los paraguayos pueden ser explicadas por la experiencia del stronismo y la socialización política desarrollada por éste. Se trata, concretamente, de aquellas pautas que evidencian una cultura política no democrática y que corresponden a un sistema autoritario como el stronista; (...).” (Ob. Cit., 2002: 77-78)*

La expresión electoral –como representación o como delegación-, debería ser considerada dentro de un escenario más complejo, que muestre que el elector, el ciudadano, o bien no es tan ingenuo y manipulado como se lo suele abordar, o tan ilustrado, libre y conciente. Existen un sin número de aportes clásicos y contemporáneos en la teorización social, política e histórica que nos presentan esta relación en tensión entre los aspectos micro y macro sociales, individuo y sociedad, acción y estructura social, lo subjetivo y lo objetivo, etc. Que nos han legado una mirada crítica del orden social, en el que si bien se reconoce que el hombre es producto y productor de su historia, o de sus circunstancias, estas no son elegidas por él (nosotros) y el grado de conciencia de su (nuestro) accionar es variable. El hombre como producto social activo –que reproduce o cambia la historia-, genera relaciones a través de sus prácticas que se estructuran, se independizan y se le imponen. Que ponen en discusión dicha tensión y dinámica histórica, que reclama superación constante del hombre a si mismo, reencontrándose con sus posibilidades y potencialidades humanas.

Si entendemos el concepto de gobernabilidad en su doble aspecto de gobierno “de los otros” y “el de uno mismo”, la historia paraguaya, desde sus inicios como nación independiente, se ha caracterizado por un ejercicio autoritario de la misma, lo que en el presente creemos sustenta un tipo de institucionalidad particular, más que por su ausencia, a partir de la confusión, perversión, de relaciones típicamente comunitarias de nuestra cultura<sup>12</sup> –personales, afectivas, directas, etc.- en su imbricación con relaciones o en espacios típicamente asociacionales, bajo una acción formalizadora autoritaria

Contradicción o paradoja de institucionalizar un sistema, a través de relaciones directas, personales, con una modalidad verticalista, prebendaria, clientelista, nepotista, que nada más nos indican el carácter particular de nuestra institucionalidad “democrática”, estilo de gobierno, y de desarrollo humano, de los amigos, del correlé, del pytyvó, el towayá, del apelo “clientelar” al campesino pynandi, la aplicación del mbareté, la práctica del oñemolomo y del ñembotavy, etc., de tácticas de resistencia a estrategias de dominación, un viaje a la confusión autoritaria. Sin duda, el régimen del stronismo<sup>13</sup>, o mejor, con el, se desarrolló todo un

---

<sup>12</sup> Véase al respecto, a modo de ejemplo, el texto de autores varios: El hombre paraguayo en su cultura. Equipo nacional de pastoral social. VII Semana social paraguaya. Conferencia episcopal paraguaya. Cuadernos de pastoral social, nº 7. asunción, 1986. Particularmente el texto de Nicolás Morínigo: El impacto de la cultura urbano-industrial; en su apartado 4, Una caracterización de la cultura paraguaya a partir de los modos de relacionamiento y forma de integración social.

<sup>13</sup> El autor del presente ensayo comparte la opinión de que dicho régimen hasta ahora ha sido inexplicablemente muy poco investigado de forma sistemática, lo cual constituye un vacío o laguna histórica sobre varios aspectos muy poco comprendidos de lo que nos ocurre, de por qué somos como somos o vivimos como vivimos, en la situación presente. Más que nada se han abordado cuestiones tradicionales respecto a sus aspectos políticos, dejando de lado las dimensiones económica, cultural, socio-educativa, etc. que constituyen mecanismos

dispositivo o máquina social que se encargó de exacerbar, pervertir, y ampliar su base autoritaria de forma legítima, generando entre otras cosas un estado o sistema de corrupción generalizado<sup>14</sup>.

El modelo de gobernabilidad, la institucionalidad en sus especificidades, el de desarrollo (humano) –capital natural, físico, humano, social (PNUD, 2003: 27)-, etc., emergen así dentro de un contexto socio-histórico que les imprime su sello (visión externalista de los acontecimientos como productos del contexto social específico). Es decir, su carácter contingente y coyuntural frente a los avatares de la historia nos hace aceptar como “natural” una “supuesta” neutralidad que garantiza de hecho la legitimidad del orden social establecido - establishment, status quo, etc.-, lo que luego es sancionado de acuerdo a derecho, negando (¿?) inconscientemente las huellas de sus orígenes indecibles –asumiendo así también el derecho, como el orden, una neutralidad y legitimidad natural.

Ahora bien, cuando hablamos de estructuras o mecanismos de poder –formas de dominación (social), explotación (económica), y subjetivación (sujeción-sumisión), es porque se supone que ciertas personas ejercen poder sobre otras (Foucault, 1988a: 2). Relación entre parejas como conjunto de acciones que se inducen y se encuentran formando una sucesión, una acción sobre la acción, sobre acciones eventuales o actuales, presentes o futuras; se trata de un modo de acción de algunos sobre algunos otros.

Si consideramos el significado amplio el concepto de Gobierno desde el siglo XVI, vemos que designaba el modo de dirigir la conducta de individuos o grupos, no solamente a las estructuras políticas o a la gestión de los Estados. Conducir –de conducta- es llevar a otros, es conducir conductas, se constituye en una cuestión de gobierno, como conjunto de acciones sobre otras acciones, ejercicio del poder según mecanismos de violencia<sup>15</sup> -consenso que se imponen como instrumentos o resultados que designa las posibilidades de comportarse dentro de cada espacio social y sus probabilidades.

El gobierno de los niños, de las almas, de las comunidades, de las familias, de los enfermos, desde esta perspectiva “(...) cubría las formas instituidas y legítimas de sujeción económica o política, sino también modos de acción, más o menos pensados y calculados, destinados a actuar sobre las posibilidades de acción de otros individuos. Gobernar, en este sentido, es estructurar el posible campo de acción de los otros” (Foucault, 1988a: 15).

---

fundamentales para entender su reproducción y resistencia al cambio, y anquilosamiento en nuestro presente, más allá de Stroessner y su dictadura.

<sup>14</sup> Al respecto existen varios trabajos, véanse a modo de ejemplo: Filizzola (2002), Martini y Yore (1999), Céspedes (1996), Caballero y Céspedes (1995, CIPAE-inédito), la trilogía de Aníbal Miranda (2000/01/02), entre otros.

<sup>15</sup> Importante es señalar la diferencia entre “relaciones de poder” –parejas de fuerza/resistencia, bajo el ejercicio de la “violencia” como una de una de sus modalidades y la coacción-coerción pura y simple, donde las determinaciones de las acciones o conductas están o aparecen saturadas. La libertad es en este juego, precondition para que el poder se ejerza, incitación recíproca y de lucha, dialécticamente como su “soporte o campo de acción” y la “rebeldía de su oposición”.

Es entonces estratégico para nosotros, describir, analizar e incomodarnos con las bases culturales de nuestras formas de relacionamiento socio-históricas que posibilitan un tipo particular de dominación, de gobernabilidad, de ejercicio del poder, de unos sobre otros, y sobre nosotros mismos, como condición de libertad y desarrollo humano.

A ello queremos contribuir con nuestro aporte, intentando ser originales, inéditos, atreviéndonos a un viaje más allá de la gobernabilidad en su sentido estrictamente institucional – jurídico político, estatal, etc.-, y entendiendo el desarrollo humano más allá de criterios de eficiencia y eficacia, para inscribirse en una crítica y superación del carácter autoritario de nuestra particular institucionalidad y formas de relacionamiento sociales –hasta en los espacios y niveles más íntimos, insondados de nuestra vida cotidiana- para instaurar una dominación como “(...) estructura global de poder cuyas ramificaciones y consecuencias pueden encontrarse a veces hasta en la trama más tenue de la sociedad (...)” (Ob. Cit., 1988a: 20). Crítica que posibilite el “desarrollo de las personas, por las personas y para las personas” y de sus capacidades humanas (PNUD, 2003: 7).

## **II. Cultura, autoritarismo y sociedad.**

“Pues decir que no puede haber sociedad sin relaciones de poder no quiere decir ni que las que están dadas sean **necesarias**, ni que de todos modos el “Poder” constituye una **fatalidad** que no puede ser socavada en el corazón de las sociedades.” Michel Foucault<sup>16</sup>

Se puede encontrar una profusa e interesante bibliografía referida al abordaje de la cultura y del ser cultural del paraguayo. En la mayoría de los casos se trata de análisis descriptivos, incluyendo procesos socio-históricos, que han trazado o han ido delineando caprichosamente el perfil o identidad del paraguayo.

Ahora bien, en la mayoría de los casos se presentan dichas características de la "raza" o del "ser" nacional poco más que como un glosario o anecdotario simpático y reafirmador de dichos componentes definitorios y diferenciatorios culturalmente hablando.

Se analizarán los mismos como base y resultado de formas históricas de convivencia y de conformación de dicha identidad cultural. Así, veremos que más allá de lo anecdotario, simpático y diferenciación sui géneris, existen claras conexiones entre dichos procesos socio-históricos fundamentalmente autoritarios y sus raíces, bases o campos culturales y la cultura cotidiana.

---

<sup>16</sup> Véase al respecto, El sujeto y el poder, 1988a: 17. Lo que figura en negritas es mío.

Se pretende abordar y mostrar como ciertas características culturales del ser paraguayo, aún hoy resaltados hasta por los sectores considerados críticos, han servido y continúan constituyendo un valuarde cultural de modelos autoritarios y violentos de convivencia social.

### **1. Raíces conservadoras de la cultura política nacional**

**"Lo trágico no está en no poder resolver un problema, sino en no poder percibirlo". (Jean Wahl)<sup>17</sup>**

Según Rivarola (1991), después de dar un rápido vistazo a la historia política independiente del Paraguay, hasta nuestros días, es que se hace entendible o comprensible que dentro del contexto de la cultura política nacional, el término revolución mantenga un significado que puede ser considerado como un simple sinónimo de golpe de estado. Esto es, una acción que implica tres características: a) la substitución de un Gobierno por otro; b) el uso de la violencia para lograr tal resultado; y, c) la promesa de sepultar un pasado que se supone aborrecido anunciando el surgimiento de una nueva realidad.

Ahora bien, si consideramos las cuatro grandes crisis históricas de este siglo, que precedieron a la de febrero de 1989 -golpe del Gral. Rodríguez a Stroessner, estas son: la de 1936 -Revolución Febrerista; la de 1940 -Revolución Nacionalista Paraguaya de Higínio Morínigo; la de 1947 -la Guerra Civil del '47; y, la de 1954 -golpe de estado y ascenso de Stroessner, se pueden percibir una serie de rasgos comunes que determinaron la orientación de los distintos movimientos que surgieron como respuesta a tales coyunturas.

En la misma línea, y enriqueciendo lo ya expresado anteriormente sobre las características de toda acción golpista, tenemos otros tres rasgos comunes en la resolución de tales crisis: primero, la presencia decisiva de parte o la totalidad de las "Fuerzas Armadas" como actor central de las tentativas de cambio; segundo, la adopción de un modelo político alternativo excluyente como mecanismo de salida de tales crisis -el actor militar buscando excluir a uno o más partidos, un partido y los militares excluyendo al resto de los partidos, etc.; y, tercero, la incontrolable inclinación al autoritarismo totalitario como cuidado final para asegurar "el montaje de un orden social y político diseñado para el usufructo y manejo de una minoría carente de la mínima base de legitimidad" (Rivarola; 1991: 22).

Dicha orientación de la acción en la resolución de las crisis o en las tentativas de cambio da como resultado lo que se ha dado en llamar "la vocación reaccionaria" de las revoluciones en el Paraguay (Rivarola, 1991; 1994).

*"Una mirada retrospectiva en el escenario de nuestra historia pareciera avalar con cierta fuerza la hipótesis del conservadurismo intrínseco de los paraguayos." (Rivarola, 1991: 29).*

---

<sup>17</sup> Epígrafe de Augusto Roa Bastos. In: "Anatomía de una sociedad estancada"; véase en introducción al texto de Rivarola; 1991: 9.

Esta tendencia conservadora parece constituir la nota distintiva del desarrollo histórico sui géneris del Paraguay. Interna y externamente se ha definido la identidad del escenario nacional por el aislamiento, la represividad y el inmovilismo. Es dentro de éste contexto que se construyen y se reproducen lo que Rivarola ha dado en llamar "las trampas del conservadurismo nativo" (1991: 30).

Dicho conservadurismo nativo, se puede caracterizar prima facie por: la vigencia de un estereotipo negativo que pervive en la memoria colectiva, referente a la inoperancia de los intentos de cambios a través de las varias "revoluciones" que se repitieron en el decorrer del presente siglo; la arraigada inclinación de contraponer el orden con el cambio, de identificar la idea de cambio con el riesgo, caos o la ingobernabilidad; y, el fuerte arraigo que ha logrado alcanzar el paternalismo como una pauta de relacionamiento sobre la cual se sustenta en gran medida todo el ordenamiento social y la práctica simultánea de la coacción y el prebendarismo.

Creo que, con el análisis de las causas de dichas características descriptivas-fenomenológicas podríamos aproximarnos e identificar con mayor precisión las raíces de esta tendencia conservadora, que de una u otra manera conducen, producen y reproducen modelos autoritarios y violentos de praxis social.

Ese es el objetivo principal de este apartado, el de desmontar, mostrando -en una primera aproximación al tema- las articulaciones socio culturales y políticas de "una versión perversa del conservadurismo" y del autoritarismo.

*"En muy pocos países un sistema dictatorial ha podido afirmar - tal lo fue en el Paraguay - no solamente un régimen político despótico sino también un orden social y económico de dominio y exclusión en base a una aberrante utilización de estas raíces conservadoras que - como reacción adaptativa o de sobrevivencia (o de complacencia) - fue sedimentando durante décadas en nuestra cultura política y praxis social." (Rivarola, 1991: 30). (Lo que figura entre paréntesis es mío).*

## **2. Las causas de una cultura del sometimiento**

**¿Qué es lo que nos hace tan dóciles o complacientes con las dictaduras?<sup>18</sup>**

Vemos que no son pocos los trabajos que de formas complementarias abordan el tema problema de los diferentes por qué de esa tendencia reaccionario-conservadora, autoritaria y violenta de las raíces culturales del "ser nacional". Y, claro está, de sus relaciones y articulaciones en los sucesivos modelos socio-políticos históricamente instaurados y legitimados.

---

<sup>18</sup> Véase al respecto Sapena, 1994: 194.

Lo que se pretende, es trazar una breve descripción de algunas de las caracterizaciones acerca de las causas o raíces culturales que sustentarían la pobreza autoritaria y la ideología conservadora.

Rivarola (1991: 41-47) afirma que son la "historia" y una serie de "mitos" los que sustentan dicha ideología o modelo conservador de cultura. Así, enuncia las siguientes causas o raíces del problema: el miedo al cambio; el uso espúreo de la historia; el mito de la unanimidad; el mito del enemigo interior; y, el mito del actor predestinado.

Sin entrar ahora en el análisis de los tópicos anteriores, veamos la trilogía propuesta al respecto por Irala Burgos (1975: 139-145): el mito del eterno retorno; el maniqueísmo o una supuesta lucha entre el bien y el mal; y, la instauración del héroe máximo.

Mientras tanto, para Arditi (1992: 196-205) es la imbricación de varias matrices autoritarias lo que produce un verdadero tejido autoritario que cubre con un manto los más diversas formas de relacionamiento e intervención en la vida societal. Además, identifica algunas de estas matrices que han ido conduciendo a la formación de una "cultura política del sometimiento": el caudillismo; el nacionalismo militarista; el despotismo patronal; la estatolatría o culto al Estado; la intolerancia política o religiosa; y, el patriarcado.

Asimismo, menciona un "conjunto de leyes tácitas", pero conocidas por todos: la ley del mbareté; la ley del ñembotavy; la ley del gallinero; la ley del embudo; y, el opá reí. Estas generan una cierta visión de lo que es la forma de hacer política y, en términos más amplios, una forma de relacionamiento social en un ámbito cualquiera, sea entre los que detentan el poder público, político, militar, económico o familiar, o entre éstos y los que soportan el ejercicio de un poder sobre ellos. Quedando tan sólo con pequeños espacios de acción "soberana sobre sus vidas, o entre los que carecen de una estrategia de supervivencia distinta a la sumisión o a la aceptación fatalista de su condición" (Arditi, 1992: 201-204).

Cabe sí ahora entrar en el análisis de algunas de estas matrices, leyes o raíces del autoritarismo que provienen de una tradición cultural que se ha "petrificado" con el decorrer del tiempo (Arditi, 1992: 205). Para ello, comenzaré por la realización de una breve síntesis, entre la visualización de "El miedo al cambio" y de "El uso espúreo de la historia" de Rivarola (Ob. cit.) y, el análisis de Irala Burgos (Ob. cit.) acerca de "El mito del eterno retorno". Tal síntesis puede realizarse porque en definitiva se refieren al mismo problema y utilizan para ello las mismas fuentes teóricas<sup>19</sup>.

Para Rivarola (1991: 42), la dinámica histórica de las sociedades que han logrado avances importantes en su evolución económica, política, cultural, etc., mostraría que las mismas han logrado dicho nivel de realizaciones por su capacidad de combinar adecuadamente dos grandes impulsos socio-culturales, el de conservar y el de innovar. Considera, asimismo, que una sociedad que no alcance un grado de continuidad en sus instituciones, valores, prácticas

---

<sup>19</sup> Véanse al respecto los dos libros de Mircea Eliade, "El mito del eterno retorno", 174 p., Alianza/Emecé, Madrid/Bs. As., 1972; y, "Mito y realidad", 239 p., Guadarrama, Madrid, 1968.

sociales, etc., no tiene alternativa de estabilizarse, lo cual podría llevarla a la anarquía o la disolución. De igual forma, cuando la tendencia por conservar anula los impulsos de cambio y transformación, tal sociedad se encaminaría hacia el estancamiento o a caer en una "crónica situación de regresividad". Este extremo de conservadurismo inmovilizante reflejaría el predominio de un peligroso "arcaísmo cultural". Esto es, la manera como el devenir y el cambio siempre han constituido elementos de angustia para la conciencia primitiva y ante la cual la historia aparece como un verdadero infortunio. Dicha concepción es asociada a la antigua y compleja "fuerza conservadora" que inmoviliza a la sociedad paraguaya.

Por otra parte, y del mismo modo se puede asociar dicho miedo al cambio y fuerza conservadora al uso distorsionado de la historia o de la lectura de la historia. Esto es, cuando la historia se constituye en un elemento tergiversador al servicio de la lucha política e ideológica donde el historiador se ha convertido en juez o fiscal del pasado. Esto lleva al autor aquí mencionado a sentenciar finalmente que:

*"...es notorio que una de las tareas más urgentes en el plano cultural - si realmente se aspira a transformar esta anquilosada sociedad - es la de proceder a una rápida y cuidadosa demolición de todo lo que determina su uso como mero instrumento de la manipulación política o ideológica." (Rivarola, 1991: 43; 1994)*

Mientras tanto, Irala Burgos por su parte nos dirá que:

*"Cuando la existencia de un pueblo se centra en el retorno de la época de oro, el mito suple a la verdadera historia y se convierte en 'la historia verdadera', impregnada de sacralidad, ejemplar y significativa. En el país de la tradición se refugia y se pierde el país de la modernidad, quedando olvidada en la fusión la historia real, por lo tanto inexistente." (1975: 140)*

De esta manera, los pueblos que se complacen en su mito del eterno retorno -como el paraguayo- no son sujeto de ninguna historia real, otros la hacen por él, mientras él se engaña en la rememoración mítica de su pasado real o ficticio.

El mito generalmente relata una creación y una purificación por el fuego y el sufrimiento, lo que conduce a una resurrección de eterno presente que fue ya una vez. No existe la historia real, ni la pasada ni la vivida. La estructura tiene siempre un mismo comportamiento, el de ignorar la historia real y sus opciones. Se constituye así en la pretensión de determinar para siempre lo que fue, es y será el Paraguay. No son éstos, elementos dinámicos para fundar cualquier nacionalismo con pretensión de futuro.

Para poder aproximarnos más a las raíces culturales del autoritarismo, pasemos ahora a una segunda síntesis entre el "mito de la unanimidad" y el "mito del enemigo interior", presentados como sustentadores fundamentales de dicho modelo ideológico cultural, por parte de Rivarola (1991: 44-46). Y, el maniqueísmo o supuesta lucha entre el bien y el mal propuesto por Irala Burgos (1975: 142-144).

La búsqueda de unanimidad se constituyó como la principal característica de los sectores o grupos políticos que buscaban afirmar su dominio por la vía de la exclusión. Dentro de esta empecinada exaltación de la unanimidad se pueden distinguir dos aspectos. Primero, la obsesión por identificar el concepto de unanimidad con el de unidad. Así, la búsqueda de unanimidad se presenta como un supuesto camino para alcanzar la unidad.

De ahí que siempre se encuentren motivos y justificativos para intentar eliminar del escenario de su interés, sea partidario o nacional, cualquier resquicio de disenso u oposición. Y, segundo, se trata de eliminar uno de los principales mecanismos de cambio societal, o sea, el conflicto social.

*"Como bien se ha podido demostrar en el caso paraguayo, eso lleva a un régimen o a un partido político,... (a que) no tienen otra vía de escape que no sea la engañosa cobertura del mito." (Rivarola, 1991: 45)*

Para alcanzar el establecimiento de dicha trilogía, unanimidad-unidad y consenso, se desarrolla en estos "últimos cien años sobre todo" de la historia paraguaya, el mito del enemigo interior. Concepción, según la cual, la conformación de la nacionalidad paraguaya ha sido el producto de la permanente confrontación entre un actor histórico destructivo y antinacional, y otro, baluarte de aquellos principios conservadores de la heredad nacional.

*"Este mito, inspirado en el esquema maniqueo propio de las sociedades más primitivas, sigue siendo no sólo un modo de mirar e interpretar los hechos y la historia de la manera más espúrea, sino que continúa siendo el recurso cotidiano de los políticos para mantenerla precaria unidad de su partido o de su grupo." (Rivarola, 1991: 45-46)*

Es lo mismo que nos dice Irala Burgos (1975: 142-144), cuando habla del maniqueísmo o la lucha del bien contra el mal como un pensamiento y actitud bipolar-dicotómica, que tendría para los paraguayos -según este autor- raíces a la vez hispánicas e indígenas. Bajo dicha perspectiva las escisiones son definitivas, enfrentadas en guerra a muerte, donde "el que no está conmigo está contra mí."

El legionarismo y la figura del subversivo son -según Rivarola (1991: 46)- dos de las formas históricas en las que ha cristalizado el mito del enemigo interior, y que han gravitado en la vida política paraguaya en el último siglo. La llamada de atención, crítica o denuncia de éste y otros autores en la misma línea (Rivarola; 1991; Arditi, 1992; Burgos, 1975; Céspedes, 1986) hace referencia al uso, exacerbación y reproducción de este tipo de creencia que solo han servido como instrumento de montaje de un "orden totalitario" y un proyecto hegemónico sectario.

*"...llamar la atención sobre la perversa práctica de estigmatizar todo acceso de conflicto social como un hecho de suma cero. Es decir, el suponer que el triunfo del 'enemigo' implica por definición la destrucción de la nacionalidad o los valores del grupo y que no*

*quedará otro camino que el de su exclusión o -según los contextos- su exterminio."*  
(Rivarola, 1991: 46)

Es, dentro de ese juego maniqueo de buenos contra malos, que se invoca el mito del eterno retorno, a través de la repetición de frases estereotipadas que evitan todo pensamiento crítico y confiscan "el depósito del patriotismo nacional, alrededor del tótem que concentra la veneración" (Burgos, 1975: 143).

El maniqueísmo o mito del enemigo interno -y por qué no externo: Brasil, Argentina, Bolivia, etc.- destruye a la nación, además, porque la divide en líneas paralelas irreconciliables, por eso Burgos (1975: 143) preguntará:

*"¿Con qué derecho se parte así irreconciliablemente al Paraguay en paralelas que jamás habrán de encontrarse?"*

En una tercera síntesis, obliga el abordaje de "el mito del actor predestinado" (Rivarola, 1991: 46) o, "la instauración del héroe máximo" en palabras de I. Burgos (1975: 144-145). Según Rivarola (1991: 46), es la articulación entre el mito de la unanimidad y el mito del enemigo interior lo que lleva a explicar la "emotiva aceptación" colectiva de el mito del actor predestinado. Dentro de la sociedad política esto puede observarse a través de las propuestas de liderazgos como el del tendotá, el mburuvichá guasú, el único líder.

El concepto de "único líder", de "el jefe" representa cabalmente la naturaleza excluyente de la cultura o modelo autoritario de liderazgo político. El único líder, es así, el gran tótem de la unidad-unanimidad y orden, cuya idolatría y veneración cíclica -eterno retorno- se identifican con el bien absoluto

Asimismo, a nivel colectivo se apela a otras maneras de exclusivismo de ciertas organizaciones, instituciones (FF.AA) o sectores partidarios (Partido Colorado). Pero, esencialmente lo que se busca es la eliminación de lo diferente (Rivarola, 1991). Cuando se determina el héroe máximo, el gran tótem del mito del eterno retorno, lo que más interesa -más allá del personaje distinguido o del modelo seleccionado- es la actitud, ya que:

*"El mito hay que rescatarlo durante un lapso prefijado y cíclico, de repetición periódica, que es tiempo sagrado, el de la rememoración del Tiempo Magno alrededor del Tótem. Este puede ser un personaje histórico transformado por el mismo mito, o una época histórica, o un partido político. (...) Este tótem nos conduce, llamando a nuestra presencia, a instalarnos en un orden esotérico, con herejes y elegidos, con predestinados y condenados. La historia toma así un carácter mágico-religioso." (Burgos, 1975: 144)*

No siendo así, la elección del tótem lo que importa, sino la actitud de uso y abuso de dicha manera paraguaya de pensar y de vivir en la rememoración e invocación cíclica del tótem a través de las cuales el relato obliga a la "verticalidad".

Según Ardití (1992: 197), los paraguayos tienen una tradicional fascinación por el poder y los poderosos, particularmente por los titulares del poder político. De la misma opinión, son los autores ya referenciados, quienes además resaltan el campo fértil que se genera para que surjan los héroes o totemes y se les rinda culto (se les cultúe: del portugués, cultivar): caudillos locales, líderes políticos y militares victoriosos que han "forjado la historia del país". Serían ellos, los que habrían "hecho la historia", por lo tanto debe venerárselos e idolatrarlos en una rememoración continua más allá de toda crítica. Por ello, para la mayoría de los paraguayos pareciese que la "historia" adquiere solo significado en el nacimiento y desarrollo de hombres fuertes, míticos y totémicos como Francia, los López, Caballero, Estigarribia, Morínigo, Stroessner, Rodríguez, Lino Oviedo y, actualmente ....

Pasemos ahora, a una rápida revista de las "cinco leyes" mencionadas por Ardití (1992), como raíces o causas culturales de formas de relacionamiento social autoritarias. Las mismas coinciden, aunque aquí se presenten en un número bien más reducido -cinco-, con aquellas raíces, formas de ser, comportamientos y estereotipos que extensamente exponen Helio Vera (1993) y Saro Vera (1994) sobre el universo cultural de/del ser paraguayo.

Comencemos por la ley del mbareté, "que indica la fuerza autoritaria y la prepotencia ejercida por los que gozan de un respaldo o protección brindados por relaciones de parentesco, amistades políticas o militares, afiliación partidaria, cargos desempeñados en instituciones públicas o privadas, etc." (Ardití, 1992: 202). El mbareté consiste además, en la posibilidad de ignorar el ordenamiento jurídico y las normas que vigoran para el resto de la ciudadanía, dada la protección antes mencionada.

Una segunda ley de mucho arraigo, tradición y práctica, sobre todo para el sufrimiento y descontrol de nosotros -los extranjeros en Paraguay-, es la del ñembotavy. La misma presenta dos modalidades, aunque en esencia se define por fingir desconocimiento o "hacerse el tonto" ante un hecho o situación determinada que se plantee.

La ley del gallinero por su parte, hace referencia a una situación de guerra de todos contra todos en la que el que está arriba pisa al de abajo para poder avanzar o mantenerse en una carrera o posición ya ganada en cualquier organización, de una jerarquía o de una institución. Siempre se trata de llegar a la cima o estar próximo a ella, cobijado por el gran tótem, que ocupa no solo el último peldaño sino el poder. Por eso, el y los que están más alejados del poder tienen que soportar cotidianamente la lluvia de excrementos de los que están más arriba en la jerarquía y, tratan así con increíbles movimientos esquivar y ascender en la estructura en la que el poder es todo y no tenerlo es nada.

Para ello está la ley del embudo, según la cual todo debe pasar por el mismo filtro: propuestas, planes y proyectos, reflexiones y deliberaciones, iniciativas, resoluciones, etc., en el lugar de trabajo, en una dependencia estatal, un club deportivo o en un partido político, pasan por el escalón superior, por el último peldaño para su aprobación previa y su posterior aplicación.

*"Independientemente del ámbito social o nivel jerárquico en que se dé, esta "ley" reproduce las prácticas de control verticalista de los demás, estimula la pasividad y el*

*sometimiento, y bloquea el desarrollo de la autonomía y la responsabilidad, sea personal o institucional." (Arditi, 1992: 203).*

Por su lado, se llama opá reí a dos situaciones que coinciden en su significado: "acabó por sí solo" o "terminó por sí mismo". Una primera situación es la actitud de desgano, desidia o desinterés colectivos que llevan a la autodisolución de los grupos participantes en determinadas actividades.

Asimismo, en una segunda versión hace referencia al olvido, postergación o archivo de temas y problemas que han acaparado la atención y preocupación públicas, por ejemplo: escándalos financieros; fraudes en licitaciones públicas; contrabando y narcotráfico; autotráfico e ingerencia militar en la vida pública; intentos golpistas frustrados, etc.

Con esta última caracterización de las "cinco leyes", finalizamos la exposición de algunas de las causas o raíces posibles de un modelo socio-cultural conservador, casi inmóvil, verticalista y autoritario.

### **III. ¿La sombra de las mayorías silenciosas o servidumbre voluntaria?**

"El conservadurismo paraguayo tiene sus raíces hundidas más profundamente en el plano de la cotidianidad, de la vida, que en el ámbito del pensamiento." (Rivarola, 1994: 61)

Ahora bien, el objetivo de esta conclusión es reafirmar que un contexto de apertura política y de reconstrucción de la ciudadanía que pretende consolidar la transición a la democracia debe tener en cuenta que las conductas y actitudes analizadas anteriormente no son accidentales. Esto es, que son coherentes y decorrentes de una cultura política y cívica autoritaria en el país.

Se habla aquí de cultura del sometimiento en el doble sentido que al mismo tiempo que se establece una relación en la que existe alguien que somete a otro, se establece alguien en el otro polo de la relación que se somete, más que ser sometido, lo cual implicaría la sustitución del concepto de sometimiento por el clásico de dominación. La mayoría de los debates contemporáneos dentro de la teoría crítica se esfuerzan por fundamentar que dicho sometimiento, docilidad, conformidad, aceptación, o servidumbre voluntaria es producto o resultante de un ejercicio hegemónico de poderes que construyen e inscriben en los cuerpos, y en sus prácticas - como segunda piel - la naturalización de la pobreza autoritaria. Casi todos los autores citados en este ensayo defienden esta perspectiva, desde Marx a Bourdieu, de Weber a Foucault, de Gramsci a Hobsbawm, o de Etienne de la Boetie a Maurice Godelier. Compartimos, en parte, esta perspectiva, que considera la historia y sus procesos, las estructuras sociales, los intereses del tipo que sean, y , como hemos visto, las relaciones de poder en tensión permanente.

*“(...) el poder no es una especie de consentimiento. En sí mismo no es renuncia a una libertad, transferencia de derechos, poder de todos y cada uno delegado a unos cuantos. (...)El problema central del poder no es el de la “servidumbre voluntaria” (¿cómo podríamos desear ser esclavos?).” (Foucault, 1988a: 14 –16)*

Pero, queriendo ir un poco más lejos, siendo un poco pretenciosos e incómodos, y acompañando peligrosamente en el límite del “cinismo” a Baudrillard: ¿por qué desconsideramos cuestionarnos acerca de la posibilidad de que finalmente – con grados variables de conciencia y voluntad – existen individuos, pueblos, comunidades, etc. que hacen su opción autoritaria? Es decir, por qué nos negamos a siquiera discutir la posibilidad de una servidumbre “voluntaria”, con énfasis en éste segundo componente. A priori, parece que no estamos preparados para soportar psicológica y socialmente esta perspectiva, aunque la historia brinda profusa ilustración al respecto. La sombra de las mayorías silenciosas<sup>20</sup>, mal nos pese, parece emerger y acompañar formas experiencias de signos autoritarios, como el nazismo, fascismo o estalinismo, más allá de considerarlas “formas patológicas o enfermedades del poder” (Ob. Cit., 1988a: 4), que nos hablan de un Hitler, Mussolini o Stalin diabolizados, al margen de nuestra historia y humanidad, negándonos y no reconociéndonos, en cierta medida, a nosotros mismos. “Debemos fomentar nuevas formas de subjetividad mediante el rechazo del tipo de individualidad que se nos ha impuesto durante siglos” (1988a: 11), afirma e instiga Foucault, y Baudrillard le responde, ¿por qué? ¿Quién dijo que las mayorías silenciosas quieren “liberarse” o ser liberadas, quién dijo que no lo son ya, o que expresan sus intereses y motivaciones? Si las mayorías votan al candidato consensuado son conscientes, y sino son manipuladas, maniqueísmo político que sin simplificarse se pone en cuestión. Una vez instalada la pobreza autoritaria -que no es la imposición desde una sola vía-, su resistencia puede ser no más que prácticas que una vez aceptadas la reproduzcan como alternativa.

Acompañamos a Ardití (1992: 198) acerca de su consideración de que esta cultura -¿del silencio?; ¿del sometimiento?; ¿de la servidumbre?- no fue inventada ni puede achacársele o responsabilizarse exclusivamente a Stroessner, ya que éste "sólo" aprovechó y profundizó eficazmente lo que se ha ido desarrollando a lo largo de la historia del país, cosa que ya vimos ampliamente.

La permanencia de la cultura autoritaria que evade los caminos institucionales legales constituye uno de los mayores problemas para la democratización efectiva y el proceso de consolidación de la ciudadanía política en particular y la civilidad-civismo en general.

Tal vez este sea el desafío más crítico y conflictivo para la construcción de la gobernabilidad democrática en el Paraguay, donde el enemigo pasa a ser interior y donde la transformación no pasa por la visualización de un enemigo polar sino en el análisis, superación y elaboración de

---

<sup>20</sup> La memoria me llama, a un acontecimiento compartido por mucha gente en casi todas las experiencias de las dictaduras latinoamericanas. El diálogo de dos vecinos de barrio, o de una compañía: a) sabe que, ayer se llevaron preso a fulano, o apareció el cuerpo de sultano, o se exilió en tal país; b) y el cuate le contesta, -con sabiduría y seguridad-, y, ... ¡algo habrá hecho compadre! Lo cual se presta a ambas lecturas, a la del sometimiento, y a la de la servidumbre voluntaria o sombra de las mayorías silenciosas.

formas culturales arraigadas, construidas y reforzadas acriticamente también desde abajo, por la mayoría de la población. Esta cultura del "sometimiento", como cosmovisión de un pueblo en una época dada trasciende el ámbito específico de las relaciones políticas, introyectándose y expandiéndose en los más diversos espacios de la vida cotidiana. Esto es, tanto en la vida propiamente estatal cuanto en la societal más amplia y diversa, entre oficialistas u opositores, dirigentes o dirigidos, patronos o empleados, etc. Asimismo, por tal situación, se considera equivocado insistir en analizar el modelo autoritario como un tipo de práctica o cultura restringida a la esfera del Gobierno, al ámbito político-estatal. Esta suele ser la justificativa más común que pretende asociar dicha práctica autoritaria específicamente a la dictadura de Stroessner, como culpable de todos los males del país, dada su posición político-partidaria que circunscribía al Gobierno a lo político-estatal.

Si bien Ardití (1992) no da el paso adelante en el borde del precipicio "baudrilliano", lo que es políticamente comprensible, dentro de los que comparten la conceptualización clásica de dominación respecto a la cultura autoritaria, considera las "matrices" y "leyes" antes mencionadas como profundamente arraigadas y enraizadas en la conciencia popular paraguaya. Constituirían:

*"(...) la dimensión de lo no dicho, de lo no escrito, la dimensión aparentemente invisible e intangible y tal vez poco racional del autoritarismo, pero que tiene una efectividad material muy real en la vivencia cotidiana de hombres y mujeres. Esta cultura del sometimiento, (...) permite comprender mejor el fenómeno de la obediencia irreflexiva y no cuestionada a las "órdenes superiores" que se emiten y acatan en los más diversos pliegues del tejido social paraguayo". (Arditi, 1992: 204).*

Tales matrices, leyes y raíces del autoritarismo provienen de una tradición cultural que no fue inventada por el régimen stronista, aunque sí reproducida y exacerbada por este para construir un imaginario-real colectivo de "servidumbre voluntaria", como su base sustentadora. Asimismo, y por todo ello, compartimos la posición de Maurice Godelier,<sup>21</sup> en su extensión de la fórmula gramsciana de hegemonía, según la cual en la mezcla cambiante de coerción y consenso prevalecería el elemento "consensual" de la dominación. En ese punto también resalta la similitud del planteo de la Boetie<sup>22</sup> acerca de las situaciones de servidumbre voluntaria en las que, casi por costumbre, una mayoría de sometidos obedece a los pocos que gobiernan sobre ellos.

---

<sup>21</sup>Véase al respecto: Infraestructuras, sociedades, historia. Citado por B. Ardití (1992: 204-205). Según Godelier: "todo poder de dominación se compone indisolublemente de dos elementos que, mezclados, hacen su fuerza: la violencia y el consentimiento. Aún a riesgo de chocar a algunos, expondré la idea de que los componentes del poder, la fuerza mayor no es la violencia de los dominantes, sino el consentimiento de los dominados a su dominación. Entiéndase bien y no se quiera buscarnos la vuelta. Sabemos de sobra la diferencia que existe entre un consentimiento forzoso, una aceptación pasiva, una adhesión con reservas o una convicción compartida".

<sup>22</sup>Véase al respecto: Discurso de la servidumbre voluntaria. De Etienne de la Boetie, 1548. Citado por B. Ardití (1992:204-205). Según la Boetie: "Las gentes sometidas, además del valor en el combate, pierden, en todas las demás cosas, la vivacidad y son presas del desánimo y de la debilidad; se muestran incapaces de cualquier hazaña. Los tiranos lo saben y, conscientes que este es su punto flaco, no hacen más que fomentarlo".

Por lo tanto, la transformación y superación de una situación de sometimiento o de servidumbre voluntaria que apunte a la democratización del país, debe pasar por una transformación profunda de ruptura de las formas tradicionales de pensar y de las actitudes manifiestas no sólo en el ámbito político sino en el más amplio de la sociedad civil.

Espero haber contribuido de esta manera en el señalamiento de algunos des-anudamientos posibles de la pobreza autoritaria en forma crítico práctica, que a través de canales de democratización, traduzcan contextual y semánticamente la construcción de una gobernabilidad democrática sustantiva, económica y social, con desarrollo humano.

*“(...) el análisis, la elaboración, el cuestionamiento de las relaciones de poder, y del “agonismo” entre las relaciones de poder y la intransitividad de la libertad, es una tarea política incesante; (...) ésta es la tarea política inherente a toda la existencia social.” (Foucault, 1988a, 17)*

#### **BIBLIOGRAFIA<sup>23</sup>**

1. ARDITI, Benjamín: Democracia y procesos electorales. El aporte de las campañas de educación cívica. LOS NUEVOS ciudadanos, Asunción, Acción N° 134, jun. 1993.
2. ---. In: Adios a Stroessner. La reconstrucción de la política en el Paraguay. Asunción, ed. RP-CDE, 1992.
3. BACHELLARD, Gastón: La formación del espíritu científico. 2ª ed., Bs.As., Siglo XXI, 1972.
4. BACHELLARD, Gastón: A filosofia do nao: novo espírito científico: a poética do espaço. Sao Paulo, Ed. Abril Cultural, 1978.
5. BAUDRILLARD, Jean: A sombra das maiorías silenciosas. Sao Paulo, Ed. Brasiliense, 1985.
6. BORDA, Dionisio; MASI, Fernando. Los límites de la transición. Economía y Estado en el Paraguay en los años 90. Cidsep, 1998. Asunción – Paraguay.
7. BOURDIEU, Pierre: Questoes de Sociología. Río de Janeiro, Editora Marco Zero Limitada, 1983.
8. CABALLERO, Javier. Sociología. Educación a distancia. Profesionalización de maestros no titulados. MEC – Cooperación Española, año 2000. Asunción – Paraguay.
9. ---. Crítica de la economía política del sujeto y del poder. Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas. Cuaderno de discusión N° 11, s/f. Asunción – Paraguay.
10. ---. Fundamentos simmelianos de la microsociología contemporánea ¿Génesis de la sociopsicología posmoderna? Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas. Cuaderno de discusión N° 20, septiembre 1998. Asunción – Paraguay.

---

<sup>23</sup> Se referencian aquí los textos que se citan en el ensayo, y otros considerados fundamentales por la relevancia en la orientación de la investigación social planteado por el autor. Aunque, la búsqueda y análisis de materiales bibliográficos ha sido mucha más extensa que la aquí manifiesta; dados los límites de la exposición los mismos quedarán para nuevos estudios y futuras publicaciones.

11. ---. Paraguay: La sociedad. Capítulo XII, Enciclopedia Temática del Paraguay. Océano Grupo Editorial. 1999, Asunción – Paraguay.
12. CABALLERO M., Javier Numan.; CÉSPEDES R., Roberto L. (comp.) Realidad Social del Paraguay. UCA/CEADUC/CIDSEP. Asunción, 1999.
13. CASTORIADIS, Cornelius: A instituição imaginária da sociedade. Río de Janeiro, Editora Paz e Terra S/A, 1996.
14. CATALÁ, Joan Prats. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. Barcelona, 2001.
15. CIRD/USAID. Transición en el Paraguay. Cultura política y valores democráticos. Cird/Usaid. Asunción, 1998.
16. EQUIPO NACIONAL DE PASTORAL SOCIAL: El hombre paraguayo en su cultura. VII Semana Social Paraguaya. Conferencia Episcopal Paraguaya. Cuadernos de Pastoral Social, N° 7. Asunción, 1986.
17. ESCOBAR, Ticio: Sobre Cultura y Mercosur. Asunción, Ediciones Don Bosco/Ñanduti Vive, 1995.
18. FILIZZOLA S., Rafael. Una década de Democracia. En: Política en América Latina. Salamanca Ediciones – Universidad de Salamanca. Salamanca, 2002.
19. FLECHA, Víctor J., MARTINI, Carlos, SILVERO S., Jorge: Autoritarismo, Transición y Constitución en el Paraguay. Hacia una sociología del poder. Asunción, ed. Base Ecta, Noviembre de 1993.
20. FLECHA, Víctor J., MARTINI, Carlos: Historia de la transición. Pasado y futuro de la democracia en el Paraguay. Última Hora, Asunción, s/d, 1994.
21. FOUCAULT, Michel: Vigiar e Punir. Petrópolis, Ed. Vozes, 1988b.
22. -----: Microfísica do poder. Río de Janeiro, Ed. Graal, 1982.
23. -----: El sujeto y el poder. Revista Mexicana de Sociología, v.2, n.3, p.3-20, jul./set. 1988a.
24. -----: Las redes del poder. Buenos Aires, Editorial Almagesto, 1993.
25. GALEANO, Eduardo: Las venas abiertas de América Latina. Uruguay, Ediciones del Chanchito. Primera edición, 1987.
26. GALEANO, Luis A. La sociedad dislocada. CPES. Asunción, 2002.
27. GALEANO, Luis A.; Rivarola, D. M. (Edits.). Pobreza y Cambio Social, CPES. Asunción, 2001.
28. GUTIÉRREZ, Alicia: Pierre Bourdieu. Las prácticas sociales. Posadas, Editorial Universitaria / Universidad Nacional de Misiones, Colección Cátedra 1995.
29. Kliksberg, Bernardo. Capital Social y Cultura. Claves olvidadas del desarrollo. Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo. ([www.iadb.org/etica](http://www.iadb.org/etica)).
30. KUHN, Thomas: La Estructura de las Revoluciones Científicas. México, Ed. Fondo de Cultura Económico, FCE Breviarios N° 213, 1971.
31. LEZCANO, Carlos M.: Las Fuerzas Armadas y el proceso de transición a la democracia en el Paraguay. Asunción, Documento de Trabajo N° 5. Grupo Ciencias Sociales, 1990.
32. LEZCANO, Carlos M., MARTINI, C.: Fuerzas Armadas y Democracia. A la búsqueda del equilibrio perdido. Paraguay 1989-1993. Asunción, ed. CDE/GCS, 1994.
33. MARTINI, Carlos: Hacia la creación de ciudadanía: libertades públicas y educación cívica. Asunción, inédito, 1994.

34. -----: Las izquierdas: entre el testimonialismo y la emergencia de Asunción para Todos. Asunción, ed. GCS, Notas y Debate N°8. Enero de 1992.
35. MARTINI, Carlos et al.: Escenarios políticos de la transición a la democracia (II). Contribuciones 8. Asunción, ed. Centro de Documentación y Estudios (CDE), Diciembre 1990.
36. MARTINI, C.; YORE, M. La corrupción en Paraguay. Cidsep. Asunción, 1999.
37. MARX, Karl: La ideología Alemana. Buenos Aires, Ed. Pueblos Unidos y Ed. Cartago, 1985.
38. MCKINNEY, John C.: Tipología constructiva y teoría social. Bs.As., Ed. Amorrortu, 1968.
39. MELIÁ, Bartomeu: Una Nación Dos Culturas. Asunción, ed. RP-CEPAG, 2ª edición, 1990.
40. ---. Poriahu: pobres y empobrecidos en el Paraguay. Una visión antropológico-cultural. En. La pobreza en Paraguay. Asunción, CEPAG, 1994.
41. ---. Identidad. Inédito. Asunción, 2002.
42. MORIN, Edgar. Introducción al pensamiento complejo. Gedisa editorial, Ciencias Cognitivas, Barcelona, España, 1994.
43. MORÍNIGO, José N., BRITZ, Edwin: Democracia Tráparente. Asunción, ed. RP, Comité de Iglesias, 1993.
44. PALAU, Tomás et al.: Políticas culturales y transformaciones en la cultura cotidiana. Ensayo preliminar sobre el caso paraguayo. Asunción, ed. Base/CLACSO, Julio de 1988.
45. -----: Cultura cotidiana, autoritarismo y campos culturales. Formación y transformaciones recientes en el Paraguay. Asunción, Ed. Base Investigaciones Sociales/Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos/CLACSO, Julio de 1989.
46. PNUD. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano Paraguay 2003. PNUD, Asunción, 2003.
47. ---. Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay. IIG – PNUD, Barcelona, 2002.
48. ---. Libro Blanco sobre la Reforma Institucional en Paraguay. IIG – PNUD. Gráfica Mercurio, Segunda Edición Asunción, Junio del 2003.
49. POPPER, Karl R.: Sociedad abierta, universo abierto. Conversación con Franz Kreuzer. Buenos Aires, Editorial REI Argentina, 1982.
50. -----: La lógica de la investigación científica. Madrid, Ed. Tecnos, 1962.
51. PRATS Catalá, Joan. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. (2001). En: Anexo Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay. IIG – PNUD, Barcelona, 2002.
52. RIVAROLA, Domingo: Una sociedad conservadora ante los desafíos de la modernidad. Asunción, Arte Editores. Octubre de 1991.
53. -----: Política y sociedad en el Paraguay Contemporáneo: el autoritarismo y la democracia. Revista Paraguaya de Sociología. Publicación de ciencias sociales para América Latina. Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos. Asunción, Año 25. N° 73, Septiembre-Diciembre de 1988.
54. -----: Conservadurismo y cultura política en la transición. In: Hacia una cultura para la democracia en el Paraguay. Asunción, ed. Municipalidad de Asunción/SAREC/CELUM/CDE, p.49-67, 1994.

55. ROA B., Augusto: Yo el Supremo. Caracas, ed. Biblioteca Ayacucho, 1986.
56. RODRÍGUEZ ALCALÁ, Guido: Ideología Autoritaria. Análisis de la tradición autoritaria paraguaya. Asunción, RP Ediciones, 1987.
57. -----: Temas del autoritarismo. In: Hacia una cultura para la democracia en el Paraguay. Asunción, ed. CDE, 1994. p.68-81.
58. SAPENA BRUGADA, Raúl: Educación Democrática, necesidad de un puente entre la utopía y el sistema. In: Hacia una cultura para la democracia en el Paraguay. Asunción, ed. CDE, p.189-206, 1994.
59. SCHVARTZMAN, Mauricio: Mito y Duelo. El discurso de la "pre-transición" a la democracia en el Paraguay. Asunción, ed. Base Investigaciones Sociales. Agosto de 1989.
60. -----: Contribuciones al estudio de la sociedad paraguaya. CIDSEP (UCA), Marzo de 1989. Asunción - Paraguay.
61. SIMÓN, José Luis (Coord): La Democracia en Paraguay. Cinco años después. Asunción, ed. Universidad Nacional de Asunción /Fundación Hanns Seidel. Diciembre de 1994.
62. -----: La dictadura de Stroessner y los derechos humanos. Asunción, ed. CIPAE, Serie Nunca Más Vol. 1. 1990.
63. -----: Testimonio de la represión política en Paraguay 1954-1974. Asunción, Ed. CIPAE, Serie Nunca Más Vol. 2. 1991.
64. SIMÓN, José L., ESTIGARRIBIA F., José: La sociedad internacional y el Estado autoritario del Paraguay. Asunción, Ed. Araverá. Serie Relaciones Internacionales N°2. 1987.
65. TAYLOR, S.J., BOGDAN, R.:Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación. La búsqueda de significados. Buenos Aires, Ed. Paidós. 1ª edición, 1986.
66. VERA, Saro: El Paraguayo. Un hombre fuera de su mundo. Asunción, ed. El Lector. Tercera edición. 1994.
67. VERA, Helio: En busca del hueso perdido. (Tratado de Paraguayología). Asunción, RP ediciones, 6ª edición, 1993.
68. WRIGHT MILLS, C.: La imaginación sociológica. México, ed. Fondo de Cultura Económica. 1986.
69. YORE, Fátima M.: La Dominación Stronista. Orígenes y Consolidación. Seguridad Nacional y Represión. Ed. Base Investigaciones Sociales (Base Is). Mayo, 1992.

**NOVAPOLIS**  
Revista de Estudios Políticos Contemporáneos  
<http://novapolis.pyglobal.com>