



Arditi

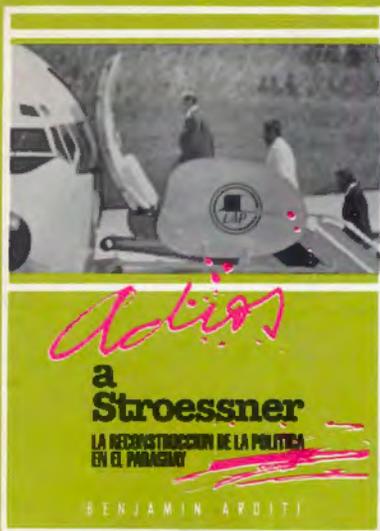
a
Stroessner

**LA RECONSTRUCCION DE LA POLITICA
EN EL PARAGUAY**

BENJAMIN ARDITI

RP ediciones

CDE
CENTRO DE
DOCUMENTACION
Y ESTUDIOS



El derrocamiento de Stroessner modificó sustancialmente el escenario de la acción y el cálculo político en el Paraguay. El proceso de apertura iniciado en 1989 colocó a la democracia en el horizonte de lo posible y trazó un itinerario de reformas institucionales que apuntan a la creación de un nuevo régimen político y a la refundación de la República. ¿Qué ha ocurrido desde entonces? ¿Hasta qué punto se ha avanzado en el desmantelamiento del "Estado omnívoro"? ¿Cuál ha sido el desempeño de los partidos y otras fuerzas políticas en este proceso? ¿Qué efectos ha tenido la apertura sobre el coloradismo? Los ensayos recogidos en este libro retoman estas preocupaciones, especialmente en lo que respecta al modelo político sronista, el Partido Colorado, los procesos electorales y la cultura política.



Benjamín Arditi (Asunción, 1956), BA en Economía (Universidad de Toronto, Canadá) y MA en Teoría Política (Universidad de Essex, Inglaterra). Fue investigador visitante en la UNAM (México) y profesor invitado en la FLACSO (Sede México). Actualmente coordina el área de análisis político y teoría social del Centro de Documentación y Estudios (CDE) de Asunción. Es coautor de **La sociedad a pesar del Estado. Movimientos sociales y recuperación democrática en el Paraguay** (1987) junto con José Carlos Rodríguez. RP Ediciones y CRITERIO publicaron sus libros **Discutir el socialismo** (1989) y **El deseo de la libertad** (1989). CDE - RP Ediciones publicaron **Conceptos. Ensayos sobre teoría política, democracia y filosofía** (1991)

Benjamín Arditi

ADIOS A STROESSNER

La reconstrucción de la política
en el Paraguay

CDE
CENTRO DE
DOCUMENTACION
Y ESTUDIOS

RPediciones

© BENJAMIN ARDITI, Centro de Documentación y Estudios (CDE) y
RP Ediciones
CDE. Paf Pérez 737, Tel. 23 591, Asunción, Paraguay
RP Ediciones. Eduardo V. Haedo 427, Tel. 498 040, Asunción, Paraguay
Primera Edición: mayo de 1992
Diseño de Portada: Celeste Prieto
Composición y Diagramación: Aguilar y Céspedes Asociados
Impresión: Mach III
Hecho el depósito que establece la ley
Impreso en Paraguay - Printed in Paraguay

INDICE

PROLOGO.....	7
EL ESTADO OMNIVORO. PODER Y ORDEN POLITICO BAJO EL STRONISMO .	15
RECESION Y ESTANCAMIENTO. EL COSTO POLITICO DE LAS DECISIONES ECONOMICAS EN EL PERIODO POST-BOOM.....	71
EL RETORNO DE LA POLITICA.....	97
ELECCIONES MUNICIPALES Y DEMOCRATIZACION EN EL PARAGUAY.....	119
DEMOCRACIA Y PROCESOS ELECTORALES. EL APORTE DE LAS CAMPAÑAS DE EDUCACION CIVICA.....	141
DEL GRANITO AL ARCHIPIELAGO. EL PARTIDO COLORADO SIN STROESSNER.....	157
EL PESO INERCIAL DE UNA CULTURA AUTORITARIA.....	195
ANEXOS	207

Prólogo

La caída de Stroessner: mutación simbólica del poder y surgimiento de un espacio para la política

1989 es un año importante en la historia política paraguaya, puesto que en la madrugada del 2 al 3 de febrero un golpe de Estado dirigido por el general Andrés Rodríguez puso fin a la dictadura del general Alfredo Stroessner. Bastaron siete horas de enfrentamiento entre militares para terminar con 34 años de gobierno autocrático. Quien hasta hace poco era aclamado como “nuestro único líder” por los colorados “militantes combatientes stronistas” que prometían seguirlo “hasta las últimas consecuencias”, se ha convertido en el ex Presidente del Paraguay. El país entero vio las imágenes televisadas del anciano dictador que subía, solitario y derrotado, al avión que lo llevaría al exilio.

El efecto acumulado y combinado de cuatro factores se puso de manifiesto con toda su intensidad en ese momento de ruptura. Uno consistió en el desgaste físico del propio Stroessner, pues en los últimos años de su gobierno fue perdiendo la capacidad de cálculo político que en el pasado le había permitido enfrentar los desafíos a su mando.

Un segundo factor, que no puede ser pasado por alto, es que un Ejército partidizado —como lo fue el paraguayo debido a la política de afiliación obligatoria al Partido Colorado— no puede ser insensible a una división partidaria en la cual las figuras que han sido pilares del régimen son

abruptamente expulsadas de la conducción política: en 1987, la facción “tradicionalista”, que acompañó a Stroessner durante más de 25 años, fue desplazada por la facción “militante”. Stroessner también menospreció la importancia asignada por las FF.AA a su propia *institucionalidad*: por un lado, la carrera militar se veía dificultada debido a la falta de rotación de los mandos máximos: por otro, ante la perspectiva del lanzamiento del coronel Gustavo Stroessner como figura política —que posiblemente implicaba un rápido ascenso hasta ocupar la comandancia en jefe—, un sector importante de la oficialidad no estaba dispuesta a permitir que su propia carrera fuera sacrificada en nombre de una continuidad dinástica del poder político.

El tercer factor que interviene en la conformación de la ruptura de 1989 es el efecto de la complejización de la sociedad paraguaya debido al impacto de aspectos tales como las transformaciones demográficas, ocupacionales y productivas, de la expansión de las relaciones de mercado y de la pujanza que adquiría la creciente diversidad de demandas y de organizaciones (campesinas, sindicales, empresariales, eclesiásticas y políticas) que se desprendían del control oficialista.

Por último, está el envejecimiento del propio *stronismo*, un modelo político desarrollado en el seno de una sociedad más tradicional y en el contexto de la Guerra Fría dominada por la lógica anticomunista del enfrentamiento Este-Oeste. Este modelo de mando vertical, personalista y poco proclive a la renovación, no pudo responder a los problemas sociopolíticos de los 80: fue incapaz de administrar la crisis económica y de resolver su creciente *deslegitimación* doméstica e internacional en una época signada por preocupaciones por los derechos humanos y la democracia.

Desde el golpe de 1989 en adelante, los acontecimientos se han sucedido a una velocidad vertiginosa y las perspectivas para un proceso de cambio —en el sentido de las oportunidades de comenzar una transición de la dictadura hacia alguna forma de democracia— parecen ser favorables. ¿Qué ha cambiado en el Paraguay? ¿Qué perspectivas se vislumbran para transformar un cambio de gobierno en un cambio de régimen político?

Un guiño a la historia puede ayudar a ilustrar el punto de partida de la nueva situación. 1989 fue el año en que se celebró el bicentenario de la

Revolución Francesa. El derrocamiento de la monarquía fue el punto de partida para el proceso de construcción de un nuevo orden, inspirado en la trilogía conformada por las ideas —hoy convertidas en valores universales— de *libertad, igualdad y fraternidad*. Los revolucionarios franceses consideraron que, para iniciar ese proceso, era importante ejecutar al rey. Y lo hicieron en una ceremonia pública, en la cual el pueblo de París pudo ver cómo la hoja de la guillotina cortaba la cabeza al rey.

Más allá del acontecimiento puntual que puso fin a una línea de sucesión dinástica, este hecho de sangre tenía un valor simbólico en lo que respecta a la percepción acerca del poder y del poderoso. Sirvió para demostrar al pueblo que el monarca, cuyo poder de mando era presentado como algo de origen divino, era un ser mortal como todos. También le enseñó que la ausencia de un poder absoluto no conducía al caos, esto es, que se podía crear un orden estatal con el concurso de los “ciudadanos” o gente común que vivía de su trabajo. Por último, planteó un problema a quienes derrocaron al monarca y pasaron a ocupar el sitio institucional del gobierno: los iconoclastas, que destruyeron el mito del origen divino del mandato de las autoridades monárquicas, debían fundamentar en términos terrenales su propio ejercicio del poder. Resolvieron el problema con una innovación, a saber, creando un sistema republicano de gobierno que apelaba a la idea de *soberanía popular* como punto de anclaje de la legitimidad del poder político.

Esto es lo que se conmemora al celebrarse el bicentenario de la Revolución Francesa. Se podrá objetar que una analogía con los sucesos recientes en el Paraguay no es muy acertada, por cuanto un golpe de Estado no es lo mismo que una revolución y que el general Andrés Rodríguez no es un Robespierre. Pero, si se tiene en mente la dimensión simbólica del poder, hay similitudes entre la ejecución del monarca francés y el derrocamiento de Stroessner, sobre todo porque, al igual que en la situación posrevolucionaria francesa, quienes dieron el golpe sabían que no era posible legitimar su acción y su autoridad con una suerte de *stronismo* sin Stroessner.

Descontando la dictadura del Mariscal Francisco Solano López durante la Guerra de la Triple Alianza, desde la época de Gaspar Rodríguez de Francia —el Supremo Dictador Perpetuo descrito por Roa Bastos en su conocida novela— ningún paraguayo detentó un poder comparable con el

de Stroessner. Sus seguidores y detractores lo percibían como un personaje omnipotente e inalcanzable.

El *stronismo* fue un sistema de poder personalista, hermético y relativamente inmutable. El elemento clave del andamiaje político de las tres décadas de la *pax Stroessner* fue el triángulo conformado por las Fuerzas Armadas, el Partido Colorado y el gobierno, con la figura del líder operando como su eje articulador. Además de este *triángulo centrado*, el *stronismo*, montado sobre la base política brindada por el Partido Colorado, desarrolló la doctrina de la *unidad granítica del coloradismo*, esto es, la tesis de la unanimidad forzada que no acepta disidencias internas: toda resistencia al líder implicaba traición y expulsión del seno partidario. Stroessner era el líder obligatorio del coloradismo y su candidato presidencial único y permanente.

Stroessner mismo fomentaba el culto a su persona, a tal punto que la adulación, la genuflexión y la obsecuencia se convirtieron en importantes vías para la movilidad social y el acceso a cargos públicos. Calles, plazas, escuelas, pueblos y distritos del interior llevaron su nombre o el de algún miembro de su familia. Incluso el aeropuerto internacional de Asunción y la segunda ciudad más importante del país se llamaban “Presidente Stroessner”. Ya en los años 50 era obligatorio para las radios tocar la polka “General Stroessner”, complementada más tarde por la polka “Presidente Stroessner”¹.

La institucionalización de la corrupción, junto con la lógica clientelística del intercambio de favores por obediencia, sirvieron para generar un *consenso pasivo cómplice* para su gestión. La aplicación de una estrategia de corporativismo estatal selectivo permitió la desmovilización de la

1. En un informe fechado el 4 de marzo de 1955, la Embajada de los Estados Unidos en Asunción comenta al Departamento de Estado en Washington que “la Polka General Stroessner”, que por un tiempo ha sido una obligación para las radios locales, ha sido ahora complementada por la “Polka Presidente Stroessner”. La nueva polka es una tonada viva con palabras en guaraní que elogian al Presidente como un héroe de la Guerra del Chaco, quien en tiempos de paz está reconstruyendo el país con tractores. El Presidente pidió que la polka sea transmitida por las radios gubernamentales. A pedido de las estaciones, USIS hizo las grabaciones necesarias”. Véase: Alfredo Seiferheld (compilador), *El asilo de Perón y la caída de Epifanio Méndez. Una visión documental norteamericana*, Editorial Histórica, Asunción, 1988, p. 41.

sociedad civil y la recomposición de sus organizaciones bajo la tutela gubernamental. La Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT), por ejemplo, fue desarticulada luego de la huelga general de 1958 y manejada, desde entonces, por el partido oficialista y el gobierno. Otras organizaciones y movimientos sociales sufrieron un acoso similar.

Tampoco hay que subestimar los aciertos del *stronismo* en términos de cálculo político. A comienzos de los 60, un sector de la oposición —el Partido Liberal liderado por Carlos y Fernando Levi Rufinelli— fue seducido para participar en el proceso político e ingresó, sin condiciones, en las elecciones generales de 1963. Ello obligó a los demás partidos a hacer lo mismo. Como solía decir el depuesto dictador, él no estaba en su cargo gracias a sus aciertos tan solo, sino también a los errores de sus adversarios. La habilidad política y el empleo del terror selectivo permanente permitió que el régimen mantuviera a la oposición débil y dividida durante décadas. De esta manera se proyectó una imagen de *omnipotencia* del caudillo y del régimen y, a la vez, se fomentó un sentimiento generalizado de *impotencia* y vulnerabilidad en la población. El miedo y la creencia en la futilidad de toda iniciativa son excelentes disuasivos para la acción opositora en cualquier latitud.

Además, el *stronismo* logró aparear dos lógicas en un mismo plano discursivo. Por una parte, las formas legales y procesales, propias de una república democrática, tenían plena vigencia en los papeles y en la retórica; por otra, se apelaba a la “orden superior” cada vez que las formas iban en contra del poder autocrático. Según la propaganda oficial, Stroessner gobernaba con la Constitución en una mano y las leyes en otra, sólo que se empleaban en forma discrecional para justificar los excesos gubernamentales y perseguir a la oposición. El reconocimiento selectivo de los derechos ciudadanos impedía que se supiera cuáles eran los criterios oficiales para determinar en qué casos el poder los respetaría y en cuales no. Este Estado de esquizofrenia permanente constituía un desafío a la imaginación de la dirigencia colorada y gubernamental, puesto que ésta debía ingeniárselas para demostrar que la realidad era un invento y que sus justificaciones eran lo único real.

Los ejemplos abundan: la Constitución garantizaba las libertades públicas, pero el Estado de Sitio permanente se mantuvo durante 33 de los 35 años del *stronismo*; se permitían paneles públicos organizados por

opositores, pero una y otra vez la policía, amparada por la “orden superior”, rodeaba el local y prohibía la entrada a los asistentes; los padrones electorales contenían los nombres de los inscriptos de cada localidad, pero frecuentemente el número de votos excedía a la población total de la localidad; los partidos políticos podían nombrar un representante por cada mesa receptora de votos, pero en innumerables ocasiones no se les permitía estar presente durante el escrutinio; las mesas receptoras de votos cerraban a las cuatro de la tarde, pero casi de inmediato el Ministerio del Interior anunciaba los cómputos finales.

Al amparo de estas condiciones, se producía una subversión del régimen republicano y democrático de partidos. El partido oficial reinaba, pero no gobernaba, o al menos no gobernaba al Estado a cuyo poder se subordinaba. Los partidos de oposición tenían que elegir entre aceptar una legalidad discriminatoria o actuar en contra de la legalidad en aras de la conquista de un futuro democrático. La ciudadanía vivía en un Estado en donde el ejercicio de la libertad era un riesgo, incluso el ejercicio de aquellas libertades que las leyes garantizaban con su letra para que el poder denegaba con su obrar.

Y así por el estilo. El *stronismo* fue capaz de manejarse, sin mayores inconvenientes, con esta articulación de lo púramente retórico con lo tristemente real. Durante un largo tiempo, el régimen logró hacer pasar el espejismo por lo real: desde un cierto ángulo se percibía un sistema de formas y procedimientos democráticos y, desde otro, los componentes de un esquema dictatorial de dominación. La lógica del simulacro instauraba el espejismo como efecto del poder.

La muerte de Dios —que aparece en el Paraguay posgolpe bajo la forma del exilio del Supremo— permitió que se debilitara el arraigo del binomio omnipotencia-impotencia. El apresamiento y juicio de figuras importantes del régimen depuesto y los castigos ejemplares a algunos torturadores, corruptos y funcionarios serviles, brindó cierta credibilidad a las intenciones de cambio de las nuevas autoridades, aunque la pronta liberación de algunos conspicuos dirigentes corruptos es preocupante. Pero sus reiteradas declaraciones acerca de su decisión de respetar los derechos humanos, las libertades civiles y los resultados electorales les compromete públicamente. El clima político posgolpe ha permitido que la gente común comenzara a formular públicamente denuncias acerca del pasado y a aprender a exigir respuestas —y no sólo obedecer— a las nuevas autoridades.

Sigue habiendo una gran asimetría entre el poder cívico-militar dominante y la oposición. Pero la caída del dictador y la fragilidad de un sistema que se creía inexpugnable abrieron las puertas a la esperanza y a que la gente comenzara a recuperar la confianza en sí misma. Ahora los enfrentamientos ya no son entre un mito viviente y seres humanos mortales, sino entre distintas colectividades humanas organizadas. Tal como Sorel reflexionaba acerca del papel del *mito movilizador*, los paraguayos necesitaban desprenderse de Stroessner para comenzar a romper el encantamiento de un *mito paralizador* que bloqueaba la política e inducía a creer —dentro y fuera del campo oficialista— que toda lucha era inútil.

El golpe de Estado del 3 de febrero de 1989 marca, pues, un punto de inflexión en la percepción del poder y de los poderosos. Es en este sentido que apela a la imagen de la Revolución Francesa como metáfora para ilustrar la mutación simbólica del poder en el imaginario colectivo de los paraguayos. Si ahora el poder de mando y las relaciones de -autoridad comienzan a ser pensados desde una perspectiva más secularizada, se podría entrever, por primera vez en muchos años, el surgimiento de *un espacio de la política* como tal en el Paraguay.

Porque, a pesar que un militar reemplazó a otro en la jefatura del Gobierno, existen elementos de juicio que permiten suponer que el proceso político iniciado con el golpe de Estado no se reduce a un mero *gatopardismo*, es decir, a un intento por cambiar algunas cosas para que todo siga igual. El proceso de apertura iniciado en 1989 colocó a la democracia en el horizonte de lo posible y trazó un itinerario de reformas institucionales que apuntan a la creación de un nuevo régimen político y a la refundación de la República.

¿Qué ha ocurrido desde entonces? ¿Hasta qué punto se ha avanzado en el desmantelamiento del “Estado omnívoro”? ¿Cuál ha sido el desempeño de los partidos y de otras fuerzas políticas en este proceso? ¿Qué efectos ha tenido la apertura sobre el coloradismo? Los ensayos recogidos en este libro retoman estas preocupaciones, especialmente en lo que respecta al modelo político *stronista*, el Partido Colorado, los procesos electorales y la cultura política. Su objetivo consiste en reflexionar acerca de lo que fue el modelo político del *stronismo*, para luego concentrarse en el proceso de transición iniciado con el derrocamiento de Stroessner.

Todos los trabajos a los que se han recurrido aquí fueron preparados entre 1985 y 1991. Algunas secciones aparecieron originalmente como artículos en el Diario Última Hora y las revistas Acción y Balance Financiero de Asunción entre 1987 y 1991. Otras fueron publicadas como ensayos en revistas y libros o como documentos de trabajo del CDE. Pero la mayoría de los ensayos fueron reelaborados durante la redacción del libro. Sólo los capítulos sobre el coloradismo, las campañas de educación cívica y las elecciones municipales aparecen en la forma como se publicaron originalmente.

Una primera versión de "El Estado omnívoro" y de "Recesión y estancamiento. El costo político de las decisiones económicas en el período post-boom" fueron publicadas como parte de "La 'politicidad' de la crisis y la cuestión democrática. Poder político, economía y sociedad en el Paraguay" (1986), en Fernando Calderón y Mario R. dos Santos (compiladores), *Latinoamérica: lo político y lo social en la crisis*, CLACSO, Biblioteca de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1987, pp. 93-164. También se usaron materiales como "Adiós a Stroessner: nuevos espacios, viejos problemas", publicado en *Nueva Sociedad*, N° 122, Caracas, julio-agosto de 1989, pp. 24-32, *Informativo Laboral CDE*, N° 34, Asunción, noviembre de 1989 y *Leviatán*, N° 37, Madrid, otoño de 1989, pp. 43-52; "Paraguay: se hace democracia al andar", en *Nueva Sociedad*, N° 107, Caracas, mayo-junio de 1990, pp. 11-14; "Elecciones y partidos en el Paraguay de la transición", en *Revista Mexicana de Sociología*, 4/1990, pp. 83-98, *La Nouvelle Revue Socialiste*, N° 12, Paris, febrero de 1991, pp. 181-195, 1990, *Problèmes d'Amérique Latine*, N° 2, Nouvelle Serie, Paris, julio-setiembre de 1991 y en Paulo Krischke (organizador), *Eleicoes e Neoliberalismo no Cono Sul*, Sao Paulo, 1991 (en prensa).

"Del granito al archipiélago. El Partido Colorado después de Stroessner" será publicado en Diego Abcnctc (compilador), *La transición democrática en el Paraguay. Problemas y perspectivas*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1992; "Elecciones municipales y democratización en el Paraguay" aparecerá en *Nueva Sociedad*, N° 117, Caracas, enero-febrero de 1992.

La redacción final del libro fue posible gracias al apoyo brindado por la Fundación Pablo Iglesias, de Madrid, España.

Asunción, enero de 1992

**EL ESTADO OMNIVORO.
PODER Y ORDEN POLITICO BAJO EL STRONISMO**

1. 1954: el nacimiento de un nuevo orden político

El desenlace de situaciones extraordinarias en la vida institucional de un país, tales como el quiebre del orden existente debido a revoluciones, golpes de Estado o guerras civiles, difícilmente puede ser prefigurado por completo.

Sin embargo, los objetivos de los que alientan tales situaciones son más previsibles: generalmente intentan, en primer lugar, imponer una voluntad determinada a través de la fuerza y a pesar de la resistencia con que se enfrenten y, en segundo lugar, tratan de normalizar la situación extraordinaria. Puesto de otro modo, aquellos que han creado una *situación de hecho* buscan, más tarde o más temprano, transformarla en una *situación de derecho*.

Se podría hablar —siempre en términos generales— de dos casos típicos. En uno, el quiebre del orden se plantea como un camino para que una agrupación acceda al poder con el propósito de corregir irregularidades y *restaurar el orden preexistente*. Tal sería el caso, por ejemplo, del movimiento cívico-militar que derrocó a Ferdinand Marcos; su propósito no fue otro que acabar con los abusos de poder y poner realmente en vigencia la Constitución en las Filipinas. En el otro, no se trata tan solo de una agrupación determinada que “llega al poder”, sino de un nuevo poder que surge de situaciones extraordinarias para *instituir un nuevo orden*. Esto lo ilustra la Revolución Francesa, las gestas independentistas en hispanoamérica, la Guerra Civil española o el golpe liderado por Nasser en Egipto.

En el caso paraguayo, el régimen político del general Alfredo Stroessner logró transformar la situación excepcional de su nacimiento en una

situación normal capaz de permitir la continuidad de un poder y la gobernabilidad de la sociedad. Es decir, pudo transformar una situación de hecho en otra de derecho, en un orden institucional: el golpe militar del 4 de mayo de 1954, apoyado por los sectores mayoritarios del Partido Colorado, representó algo más que el mero acceso al poder de una nueva constelación de fuerzas unidas por el pacto cívico-militar celebrado en ese año; no fue un simple intento de restaurar el orden preexistente o de ocupar el lugar institucional del Gobierno nacional. Antes bien, marcó el surgimiento de un nuevo poder, el punto de partida para la creación de un orden que instituyó un nuevo bloque de poder, nuevas reglas de juego político y una nueva institucionalidad jurídico-política plasmada en la Constitución de 1967.

Los ejes centrales de este régimen fueron el fortalecimiento del Estado como núcleo decisionista soberano y la imposición de orden y estabilidad política a partir del Estado, estableciendo, por un lado, una legalidad capaz de plasmar normativamente el orden fáctico instituido y, por otro, desarrollando una estrategia simultánea de desestructuración corporativa de la sociedad civil.

La arquitectura formal del régimen *stronista* y el modo de ejercicio del poder dentro de él corresponde a lo que Flisfisch denomina “imposición unilateral de orden desde el Estado” Se trata de un orden en el que la decisión tiende a ser confinada en el interior del núcleo soberano que se asienta en el terreno institucional del Estado y sus aparatos. Un orden construido de este modo se caracteriza por la fascinación por el poder estatal, la preocupación permanente por fortalecer el núcleo decisionista soberano o poder de mando supremo encarnado, por lo general, en la persona del Jefe de Estado y el énfasis en el mantenimiento de la paz y la estabilidad interna que no admite fisuras.

El orden político creado en el Paraguay bajo el *stronismo* es coherente con esta visión. El Estado paraguayo era el poder supremo de decisión, el actor más poderoso en la vida cotidiana del país, controlando sin poder ser

1. Angel Flisfisch, “Crisis, estado y sociedad política: la primacía de la sociedad política” (1984), en *La política como compromiso democrático*, Flacso, Santiago, 1988, pp. 295-326. He abordado con mayor detenimiento esta noción de Flisfisch en “Poder, orden político y la cuestión democrática”, incluido en mi libro *Conceptos. Ensayos sobre teoría política, democracia y filosofía*, CDE-RP Ediciones, Asunción, 1991.

controlado efectivamente por los ciudadanos, ordenando sin que se le pueda dar órdenes, imponiendo sin que se le pueda imponer algo a su vez. Constituía una realización cabal del principio de soberanía estatal en el sentido clásico dado a la expresión por Bodin y Hobbes. Más aún, en su caso era aplicable el axioma planteado por Hobbes: *Auctoritas, non veritas facit legem*.

2. **Recomposición del poder estatal**

El objetivo inmediato del régimen de Stroessner fue poner fin a la tremenda inestabilidad política que caracterizó el período previo a su instauración, consolidando el orden público, la paz social y la estabilidad de las instituciones políticas ². Ello no es fortuito, pues los temas de paz y orden han estado presentes en la oficialista Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado) desde su creación en 1887. En el documento fundacional del coloradismo, dirigido a la ciudadanía con motivo de su constitución como partido político, se señala:

“Nuestro programa se resume en dos palabras: paz y respeto a nuestras instituciones”.

“El mantenimiento del orden y la tranquilidad pública, que sólo se puede conseguir mediante el acatamiento al principio de autoridad basado en la justicia, es la causa más poderosa de los progresos que hemos conquistado en estos últimos tiempos. La paz interna es una necesidad imperiosa para desenvolver el comercio, la industria y la agricultura, como fuentes las más preciosas de nuestra riqueza y prosperidad; la paz es una garantía efectiva para la seguridad, el trabajo y el capital, y es también uno de los baluartes de la libertad. Exceptuando los raros casos en que se justifican las revoluciones, las conmociones intestinas siempre serán un peligro permanente para los intereses públicos bien entendidos y una amenaza a las libres instituciones” ³.

2. La inestabilidad marcó la historia política del país, especialmente durante el período 1946-1954. En ese lapso, hubo una guerra civil y se sucedieron siete presidentes.

3. *Manifiesto de la Asociación Nacional Republicana*, 11 de setiembre de 1887.

La paz y el orden interno —propuestos como condiciones primordiales para el desarrollo socioeconómico del país— se convirtieron en el *leit motiv* del régimen, tal como antes lo fueron para los precursores intelectuales del principio de soberanía estatal que animó a los Estados absolutistas europeos de los siglos XVII y XVIII: Maquiavelo y su llamado a un *Príncipe* capaz de unificar a los dispersos Estados italianos, Bodin y su tesis de un poder de decisión supremo para poner fin a las guerras confesionales y las luchas feudales, Hobbes y su *Leviatán* con el monopolio de la fuerza para poner fin a la “guerra de todos contra todos”, garantizar la seguridad física y la propiedad de los ciudadanos y salvaguardar la integridad territorial del país.

En el caso paraguayo, el carácter formalmente republicano del ordenamiento jurídico-político no impidió que la soberanía efectiva del pueblo fuera desplazada por una suerte de monopolio de la decisión soberana, ejercido por el Estado y plasmado en el Gobierno con la figura del titular del Poder Ejecutivo. La instauración de este poder ordenador y decisionista requirió, como su correlato, una recomposición simultánea del poder del Estado en torno a la autoridad ejecutiva del gobernante.

La recomposición del poder estatal asumió la forma de un triángulo dotado de un centro sobre el cual convergían sus tres vértices. La estructura triangular de este poder se configuró a través de la imbricación entre Fuerzas Armadas (FF.AA.), Partido Colorado y Gobierno o, lo que es igual, el poder soberano fundó su ordenamiento sobre la base de una articulación duradera entre las esferas de la fuerza, la organización política de masas y los órganos ejecutivos y administrativos de la decisión política ⁴. La obligatoriedad de la afiliación al Partido Colorado para ingresar o, cuando menos, para hacer carrera en las FF.AA., en la policía y en la administración

4. Esto se reflejaba simbólicamente con la ejecución ritual del Himno Nacional y las polcas “Colorado” y “Presidente Stroessner” —en ese orden— al inicio de los actos partidarios del coloradismo. Este ritual permitía articular tres lealtades distintas —a la nación, al partido y al líder— en una cadena de equivalencias discursivas correspondientes a los ejes del triángulo centrado del poder estatal. El Himno Nacional simbolizaba al Estado y las Fuerzas Armadas (los custodios de la soberanía, concebidos como “encarnación de la paraguayidad” en la retórica nacionalista del régimen); el simbolismo de las polcas es obvio. La identidad partido-nación se puede apreciar en declaraciones de Salvador Rubén Paredes, el entonces diputado oficialista y embajador paraguayo en Brasil, quien afirmó, en una reunión de colorados, que “el interés general partidario... viene a constituirse en interés vital de la nación”. Ver el Diario *Patria*, Asunción, 3 de octubre de 1985, p. 12.

pública, contribuyó, en gran medida, a consolidar esta configuración triádica del poder estatal⁵.

La innegable destreza política del general Stroessner desempeñó un papel importante en esta recomposición, permitiéndole erigirse en líder incuestionable y en eje articulador del triángulo FF.AA., partido y Gobierno. Stroessner fue el punto de confluencia de las tres esferas, en tanto ejercía, desde su ascenso al poder político en 1954, los cargos de general de Ejército y Comandante en Jefe de las FF.AA., Jefe de Estado y Presidente Honorario del Partido Colorado.

Durante la primera década de su gobierno, logró reorganizar el ejército de manera que la lealtad institucional de los mandos militares a su Comandante en Jefe y al Presidente de la República (obediencia al superior jerárquico y obligación de defender al gobierno constitucional) quedara estrechamente vinculada a una adhesión personal al Caudillo-General-Presidente, previa depuración de la oficialidad reacia a su liderazgo y partidización de la corporación militar⁶. En ese mismo lapso logró reprimir, neutralizar, controlar o expulsar a figuras o facciones potencialmente autónomas y poderosas del Partido Colorado, impulsó la carrera de cuadros leales a su persona y consiguió forjar una unidad partidaria fundada sobre una suerte de *Pax Stroessner*⁷.

3. El papel de la legalidad en el fortalecimiento del núcleo decisionista

El empleo de la legalidad fue uno de los dispositivos más eficaces para fortalecer al núcleo decisionista estatal y desarmar a la sociedad, imponiendo un orden rigurosamente controlado.

5. Este punto está desarrollado en "Del granito al archipiélago. El Partido Colorado sin Stroessner".

6. En *El Estado militar en América Latina* (1982), Emecé, Buenos Aires, 1988, p. 207, Alain Rouquié menciona este proceso de "personalización" de las lealtades institucionales con la llegada de Stroessner a la presidencia.

7. Paul Lewis menciona esto en *Paraguay Under Stroessner*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1980. Véase también "Del granito al archipiélago. El Partido Colorado sin Stroessner".

La suspensión del juicio político para el Presidente y sus ministros es un ejemplo de ello. Dicha suspensión no fue una invención del régimen *stronista*; fue introducida por el gobierno liberal del Mariscal Estigarribia en la Constitución de 1940, promulgada a través del Decreto-Ley 2242 y ratificada posteriormente por la vía plebiscitaria. Se mantuvo también en la Constitución de 1967, aprobada por la Convención Constituyente en la cual participaron tanto el oficialista Partido Colorado como los partidos opositores existentes en la época —el Revolucionario Febrerista, el Liberal y el Liberal Radical—.

Prieto señala que “tal medida los priva de fuero y los expone a contingencias judiciales que pueden perturbar el sereno ejercicio de sus altas funciones”⁸. Sin embargo, como el Poder Judicial estaba subordinado al Ejecutivo, en la práctica la supresión del juicio político dejaba al Presidente y sus ministros más allá del alcance de las leyes.

La subordinación de la judicatura no era sólo una realidad fáctica, sino también legal, pues estaba prescripta por la propia Constitución de 1967. Se garantizaba la independencia del Poder Judicial (Art. 199), pero incluía artículos muy precisos que concentraban los poderes de designación de sus integrantes en manos del titular del Poder Ejecutivo. Este designaba a los miembros de la Corte Suprema y de los Tribunales, así como a los jueces y demás magistrados (Art. 195). Los integrantes de la Corte Suprema eran nombrados con acuerdo del Senado y los demás jueces y magistrados con el acuerdo de la Corte Suprema (Art. 180).

Se podría pensar que el Poder Legislativo ejercía un cierto control sobre los nombramientos del Ejecutivo, pero ello no fue así. El Senado estaba compuesto, de forma mayoritaria, por miembros del partido oficialista, y la disciplina partidaria imponía el voto en bloque. El Senado —y el Poder Legislativo en general— tenía poco margen de soberanía sobre su propio ámbito de acción; basta recordar que la Constitución de 1967 impedía que el Congreso pudiese autoconvocarse o prorrogar su período de* sesiones y, además, permitía que este pudiese ser disuelto por el gobierno⁹. Bajo tales

8. Justo Prieto, “Los principios fundamentales de la Constitución paraguaya”. Separata de la Revista Jurídica Paraguaya *La Ley*, Año 5, N^o 2 y 3, Asunción, abril-junio y julio-setiembre de 198Z

9. Justo Prieto, “El artículo primero de la Constitución Nacional”, *La Ley*, Año 5, N^o 4, Asunción, octubre-diciembre de 1982, pp. 549-555. Humberto Nogueira Alcalá señala que

circunstancias, constitucionales y políticas, la lista de jueces de la Corte Suprema sugerida por el Poder Ejecutivo difícilmente enfrentaba problemas para ser aprobada.

Además, el Art. 196 disponía que la duración del cargo de todos los magistrados —desde el Presidente de la Corte Suprema de Justicia hasta los inferiores— era de cinco años, coincidentes con el mandato presidencial ¹⁰. Esto significaba que la estabilidad de los integrantes del poder Judicial pasaba a depender directamente del Poder Ejecutivo. De este modo, el Poder Ejecutivo tenía, constitucionalmente, un amplio espacio de maniobra para designar o remover a los jueces y magistrados del Poder Judicial. Cada Presidente podía —si hubiese habido alternancia— nombrar a “su” judicatura. Eso es precisamente lo que hizo Stroessner durante sus ocho períodos presidenciales consecutivos.

La perversión del esquema republicano de separación de los poderes Ejecutivo y Judicial llegó al extremo de que sólo los afiliados al coloradismo podían ejercer como jueces, y sólo aquellos que acataran las instrucciones del Gobierno podían permanecer en sus cargos. Un ejemplo claro está presente en el caso del Juez Marcos Riera Hunter, quien fuera destituido pocos días antes de la caída de Stroessner. Según J. Eugenio Jacquet, el entonces Ministro de Justicia y Trabajo, el Juez Riera Hunter fue separado de su cargo por haber perdido la confianza del Poder Ejecutivo ¹¹. El motivo aparente de esta pérdida de confianza era que dicho juez había otorgado un amparo en favor del Sindicato de Periodistas del Paraguay.

el Paraguay es el único país de América Latina en el cual el ejecutivo no tiene un poder de veto suspensivo parcial, sino absoluto. Según el Art. 79, “un proyecto de ley desechado totalmente por el ejecutivo no puede ser considerado nuevamente por la Cámara de Representantes. Si el veto es parcial, cabe la insistencia por la mayoría de dos tercios de los miembros del Parlamento. Así, en el caso de Paraguay, hay una entrega casi completa de la facultad de legislar al Presidente de la República”. Ver: “El presidencialismo en la práctica política”, *Nueva Sociedad*, N° 77, Caracas, mayo-junio de 1985, p. 92.

10. A pesar que la Constitución no lo establecía expresamente, durante *el stronismo* el Presidente de la Corte Suprema era nombrado por el Jefe de Gobierno, con lo cual se impedía que un poder supuestamente autónomo designara a su propio titular. Esa práctica terminó luego del golpe. Francois Chartrain hace referencia a la preponderancia del ejecutivo en *La République du Paraguay*, Institut International d'Administration Publique, Editions Berger-Levrault, París, 1973, pp. 35-37. Véase también Daniel O'Donnell, “Independencia de la justicia en el Paraguay”, *Boletín CIJA*, N° 14, Ginebra, octubre de 1984.

11. Diario *Ultima Hora*, Asunción, 31 de enero de 1989.

Por último, al igual que la Constitución de 1940, la Constitución de 1967 mantenía el Consejo de Estado, un órgano de carácter corporativo integrado por representantes de las “fuerzas vivas” (ganadería, agricultura, comercio, industria, trabajadores, Fuerzas Armadas, Iglesia, etc.). Este Consejo funcionaba durante el receso del Congreso para dictaminar sobre los decretos con fuerza de ley y los méritos del candidato propuesto por el Poder Ejecutivo al Senado para ocupar el cargo de Fiscal General del Estado. Sin embargo, el Art. 180 establecía que el Presidente podía nombrar y remover por sí a los miembros del Consejo de Estado. De esta manera garantizaba para sí una libertad desmesurada para dictar decretos-leyes y nombrar al titular del Magisterio Público (el Art. 211 le asignaba también la potestad de nombrar directamente a los agentes y procuradores fiscales).

Es por ello que la autonomía de los poderes del Estado no existía en el sentido estricto de la expresión; había una preponderancia del ejecutivo sobre el legislativo y el judicial, y una dependencia de éstos con aquél ¹².

Otro elemento de la legalidad empleado por el régimen consistía en el Estado de Sitio, previsto en el Art. 79 de la Constitución de 1967. Según ésta, el Estado de Sitio, sea total o parcial, se declaraba por tiempo limitado y podía ser aplicado solamente “en caso de conflicto o guerra internacional, de invasión exterior, de conmoción interior, o de amenaza grave de uno de estos hechos”, permitiendo a las autoridades públicas “detener a las personas indiciadas de participar en algunos de estos hechos, o trasladarlas de un punto a otro de la República, y prohibir reuniones y manifestaciones públicas”. Sin embargo, dado que el Art. 79 nunca fue reglamentado por medio de la legislación correspondiente, no había normas que impusiesen límites a las prerrogativas que el Poder Ejecutivo podía arrogarse al invocar dicho artículo constitucional: siendo una atribución del Poder Ejecutivo, los actos efectuados por éste durante el Estado de Sitio no eran pasibles de sanción legal, no eran justiciables.

En otras palabras, el Art. 79 dejaba al Poder Ejecutivo por encima de la ley. El único requisito que éste debía cumplir para pedir la prórroga del

12. Como lo observara Paul Lewis, *op. cit.*, esta asimetría se manifiesta simbólicamente a través de las dimensiones edilicias del palacio de gobierno y el edificio que alberga al Congreso: al comparar el tamaño de ambos, se puede apreciar la centralidad que ha tenido el Poder Ejecutivo en la historia y la mentalidad política del país.

Estado de Sitio era afirmar que la medida se justifica, y enviar, posteriormente, el decreto correspondiente al Congreso para la información de éste. Ninguno de estos decretos, que eran copia fiel el uno del otro, era fundamentado y, a pesar de ello, fueron siempre recibidos y aprobados por el Congreso, sin impugnación o discusión: el Estado de Sitio estuvo vigente, de forma ininterrumpida, durante décadas; se renovaba con rigurosa precisión cada 90 días y se levantaba con igual precisión durante 24 horas con motivo de celebrarse alguna votación ¹³.

La detención de personas y la prohibición de reuniones y manifestaciones públicas en las últimas dos décadas del *stronismo* se llevaba a cabo, principal pero no exclusivamente, invocando el Art. 79 de la Constitución. Así, un recurso perfectamente constitucional, aunque de carácter excepcional, pasó a configurar la normalidad que enmarcaba a toda actividad político-partidaria, iniciativa de organizaciones independientes de la tutela estatal y reflexión crítica que lograba salir a la luz pública ¹⁴.

Además de las disposiciones constitucionales, se debe tomar en cuenta el empleo de la legislación penal, especialmente las leyes 294 de 1955 y 209 de 1970 que sólo fueron derogadas luego de la caída de Stroessner en 1989. Ambas conferían poderes especiales al Gobierno, comparables, en lo que respecta a su efectividad como herramienta de intervención política, con los poderes que le otorgaba el Art. 79 en el plano constitucional.

La ley 294“De Defensa de la Democracia” imponía límites al pluralismo ideológico y político al convertir la adhesión a la doctrina comunista y la afiliación al Partido Comunista en delitos penales. El Art. 10 de esta ley, por ejemplo, disponía que “ninguna institución pública ni servicio mantenido por el Estado o los municipios, o empresas que tengan a su cargo servicios públicos, podrán tener funcionarios, empleados u operarios que estén afiliados, ostensible o secretamente al Partido Comunista o a las otras organizaciones a que se refiere esta ley”. El Art. 11 señalaba que “el Poder Ejecutivo clausurará cualquier establecimiento particular de enseñanza que no excluya de su personal directivo docente o administrativo, a los que

13. Tal fue el caso de las elecciones de convencionales constituyentes el 7 de mayo de 1967. Lá propia Convención Nacional Constituyente sesionó durante el Estado de Sitio, sin que los convencionales colorados se preocuparan de exigir su levantamiento.

14. Justo Prieto, “El estado de sitio en la Constitución paraguaya”. *Estudios Paraguayos*, Vol. IX, N° 2, Asunción, diciembre de 1981, p. 353.

estén afiliados ostensible u ocultamente a las organizaciones ilícitas a las que se refiere esta ley”.

Esta ley tenía dos dimensiones particularmente interesantes. Por una parte, fue promulgada en la época de auge de la Guerra Fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Esto tenía una gran ventaja: el anticomunismo explícito de la ley 294, convertido en principio ideológico de los detentadores del poder político, permitía al Gobierno negociar un apoyo económico y político-diplomático para su gestión a cambio de alinear al Paraguay con el bloque de países aliados con los EE.UU.

Por otra parte, la ley fue promulgada en un contexto marcado por los problemas asociados con la instauración del nuevo gobierno y régimen político surgidos luego del golpe militar de 1954. La ambigüedad con que se formulaba la pertenencia al Partido Comunista o a la ideología comunista (“ostensible o secretamente”, “ostensible u ocultamente”) permitía al Gobierno descalificar a sus adversarios políticos por la vía legal, acusándoles de “comunistas”, sea demostrando su “culpa” o tan solo imputándola. Además, esta ley propiciaba la delación, por ejemplo, al amenazar a establecimientos de enseñanza con la clausura si mantenían “comunistas” en su plantel. Esto era aún más explícito en el Art. 7, que disponía penas de destitución, penitenciaría e inhabilitación para “los funcionarios públicos encargados de la prevención y persecución de los delitos previstos en esta ley, que omitieran, deliberadamente o por negligencia, tomar las providencias respectivas para evitar la comisión de dichos delitos o que teniendo conocimiento de ellos no tomaran las medidas necesarias para la detención y enjuiciamiento de los culpables”.

La ley 209 “De Defensa de la Paz Pública y Libertad de las Personas” también constituyó un instrumento para el fortalecimiento legal del núcleo decisionista. Al igual que la Constitución y la ley 294, no sólo penalizaba los actos, sino la expresión de ideas. El contexto en que fue promulgada ya no era el de la Guerra Fría o de la instauración de un nuevo poder; antes bien, era un momento marcado por el funcionamiento institucional y la vigencia de la Constitución de 1967, pero también el auge de movimientos y organizaciones guerrilleras en la región.

Esta ley modificó y derogó algunos artículos de la ley 294, imponiendo penas relacionadas con secuestros, colocación de artefactos explosivos,

calumnia o difamación contra funcionarios de los poderes del Estado, etc. Se mantuvo el criterio de considerar al comunismo como delito, pero también se incorporó como delito penal lo estipulado en el Art. 71 de la Constitución: el Art. 4 de esta ley establecía que “El que por cualquier medio predicare públicamente el odio entre paraguayos o la destrucción de las clases sociales, será sancionado con uno a seis años de penitenciaría”.

Esto reproducía la ambigüedad contenida en la ley 294 acerca de la adhesión “ostensible o secreta” a la doctrina comunista, sólo que absolvía al acusador de la tarea de demostrar o imputar alguna preferencia partidaria o ideológica: le bastaba con señalar que tal o cual acción o declaración constituía una “predica de odio entre paraguayos”. Además, era un instrumento de control, aplicado exclusivamente a la oposición. Durante los 19 años en que estuvo en vigor (sólo se derogó luego del derrocamiento de Stroessner), ningún simpatizante del régimen fue procesado por infringir esta ley, ni siquiera en casos de comisión flagrante de delito ¹⁵.

Pero la similitud entre estas leyes y las disposiciones del Estado de Sitio a nivel de sus *efectos* no podía opacar una diferencia fundamental que se manifestaba a nivel de las *formas*. En el caso del Estado de Sitio, se trataba de una facultad privativa del Poder Ejecutivo y se aplicaba discrecionalmente por iniciativa de éste: tanto las detenciones y los traslados de personas como las prohibiciones de actos y manifestaciones públicas se efectuaban por iniciativa del gobierno a través de sus instrumentos de orden público, generalmente bajo el amparo de la “orden superior”. En el caso de la legislación penal, en cambio, el Poder Ejecutivo debía fundamentar sus imputaciones por escrito ante el Poder Judicial, que a su vez debía procesar al acusado.

15. Las agresiones realizadas por civiles armados del partido de Gobierno contra opositores eran comunes. En mayo de 1986, Ramón Aquino, presidente de la Seccional Colorada N° 14, ingresó en el Hospital de Clínicas con una banda armada para atacar a los médicos y enfermeras en huelga. En ese momento, el hospital estaba rodeado por efectivos policiales, quienes no sólo no atinaron a detener a los agresores, sino que les facilitaron el acceso. A fines de 1987, varios dirigentes opositores fueron hospitalizados luego de que un grupo de dirigentes de la seccional colorada de Coronel Oviedo los atacara mientras hablaban en un panel público que se realizaba en el local parroquial de la iglesia local. Y así por el estilo. Los culpables gozaban de total impunidad, al punto que recibían elogios de las autoridades partidarias y gubernamentales por su contribución a la defensa del orden.

En pocas palabras, si bien es cierto que en ambos casos se perseguía un efecto de control político a través de la legalidad, en el primer caso la responsabilidad quedaba circunscrita al ámbito gubernamental, mientras que en el segundo era transferida al ámbito de la judicatura y sus magistrados. Con ello, la subordinación constitucional de la judicatura al ejecutivo fue complementada con una complicidad activa de aquella con éste.

4. El disciplinamiento de la sociedad

El régimen no sólo apeló a la legalidad y la fuerza para fortalecer al núcleo estatal y domesticar a la sociedad, sino también aplicó una estrategia de control, desmovilización y disciplinamiento permanentes. Los actores que en otros sistemas serían portadores de opciones alternativas —partidos políticos y movimientos sociales de carácter campesino, sindical, estudiantil, urbano, profesional u otro— sufrieron un continuo desgaste a través del acoso permanente a sus organizaciones ¹⁶. Bajo el Gobierno colorado-*stronista*, las organizaciones sociales se caracterizaron por una débil capacidad de respuesta ante el Estado y una gran vulnerabilidad ante los recursos muy superiores con que contaba el núcleo decisionista estatal.

a. La desmovilización corporativa de la sociedad

Como en tantos otros casos latinoamericanos, en el Paraguay se podía apreciar la puesta en práctica de lo que Pasquino denomina *corporativismo estatal selectivo*, vale decir, una estrategia de desactivación de organizaciones populares para luego reinsertarlas “en organismos que garanticen un control más que una participación, pasividad más que movilización, comunicación hacia abajo más que expresión de exigencias políticas” ¹⁷.

16. El esfuerzo del coloradismo por dismantelar las organizaciones autónomas de la sociedad, así como el resurgimiento de éstas en la última década de la dictadura, fue analizado en Benjamín Arditi y José Carlos Rodríguez, *La sociedad a pesar del Estado Movimientos sociales y recuperación democrática en el Paraguay*, El Lector, Asunción, 1987.

17. Gianfranco Pasquino, “Regímenes incluyentes y excluyentes”, *Política Internazionale*, N° 2, Roma, febrero de 1981, pp. 65-75.

La recomposición, en clave autoritaria, de organizaciones intermedias que constituían la trama civil de la sociedad, buscó mantener los visos de una legalidad y vitalidad institucional propios de regímenes democráticos, pero les privó de un campo de acción efectiva al bloquear la participación, la movilización y la producción autónoma de demandas sectoriales.

Por un lado, señala Pasquino, en este tipo de esquema el Estado manifiesta su anhelo por mantener un relacionamiento vertical entre aparatos estatales y organizaciones societales (sindicatos, federaciones estudiantiles, asociaciones gremiales y profesionales, etc.); por otro, pone de relieve su propósito de fragmentar el espacio societal de manera que se entorpezca la comunicación horizontal entre las organizaciones ya recompuestas en términos de corporaciones funcionales que negocian directamente con el Estado. El carácter selectivo del corporativismo se desprende de la estrategia estatal “de ligarse a determinadas organizaciones en desmedro de otras, de excluir a determinadas organizaciones del proceso de consulta y decisión, de negar o conceder reconocimiento o financiamiento, de derrocar o cooptar a las respectivas *leaderships*”¹⁸.

El selectivismo de este corporativismo estatal se constata, por ejemplo, en la relación entre la Dirección General del Trabajo del Ministerio de Justicia y Trabajo y las dos agrupaciones laborales existentes en el país en los últimos años del *stronismo*: la oficialista Confederación Paraguaya de Trabajadores (CPT) y el independiente Movimiento Intersindical de Trabajadores (MIT, embrión de lo que posteriormente sería la Central Unitaria de Trabajadores o CUT).

Desde su creación en 1985, el MIT mantenía una postura de autonomía sindical, reclamando mejoras materiales para los trabajadores y reivindicando el derecho constitucional de libertad de organización. La CPT, en cambio, realizó su último gesto de autonomía de cara al Estado, en la huelga general de 1958, a pesar de que ya en esa época la mayoría de sus dirigentes

18. *Ibid.* La aplicación de esta estrategia de desmovilización y/o desestructuración de organizaciones sociales intermedias implicó un proceso gradual de destrucción, copamiento o neutralización de éstas, cuando no de formación de organizaciones paralelas compuestas exclusivamente de miembros del partido oficialista. Además de Arditi y Rodríguez, *op. cit.*, véase Line Bareiro y Manuelita Escobar, “Obstáculos para la participación política de las mujeres en el Paraguay”, en varios autores. *La participación política de las mujeres en el Cono Sur*, Fundación Naumann, Buenos Aires, 1987, pp. 125-140.

eran colorados ¹⁹. Desde entonces, su subordinación al Gobierno y a la Comisión de Asuntos Obreros del Partido Colorado fue evidente. Tal es así, dice Nickson, que en 1979 la CPT se vió obligada a retirarse de la Confederación Internacional de Organizaciones para el Sindicalismo Libre (CIOSL) y de la Organización Regional Internacional del Trabajo (ORIT) —ambas ligadas al sindicalismo estadounidense— para evitar ser expulsada bajo la acusación de sometimiento político al gobierno. Algo análogo ocurrió en marzo de 1981, poco después de concluir el XIV Congreso Obrero: la central obrera norteamericana AFL-CIO decidió cerrar la filial paraguaya de su Instituto Americano de Desarrollo del Sindicalismo Libre (IADSL) por considerar que la CPT no tenía independencia del Gobierno.

En cuanto al manejo interno de la central, el verticalismo decisionista y la ausencia de canales de participación de las bases constituían una realidad de carácter casi institucional. En febrero de 1981, el Consejo de Delegados de la CPT se reunió luego de muchos años —no había sido convocado desde la derrota de la huelga de 1958— gracias al apoyo brindado por el sector denominado “aperturista”. Pero en marzo de 1981, dice Nickson, en el transcurso del XIV Congreso Obrero, el pequeño atisbo de autonomía operativa y participación interna fue visto como una amenaza a medida que diversos delegados pedían mayor independencia entre el movimiento sindical y el Gobierno. El emergente movimiento “aperturista” fue derrotado y ya no volvió a convocarse al Consejo²⁰. No es casual,

19. Andrés Nickson, "Breve historia del movimiento obrero paraguayo, 1880-1984", Centro de Documentación y Estudios (CDE), Serie Contribuciones, N° 1, marzo de 1987. Con la derrota de los huelguistas, dice Nickson, “el 2 de setiembre Vicente Cortessi, Secretario General de la CPT y Diputado Nacional por el oficialista Partido Colorado, firmó un acuerdo para dar fin a la huelga, bajo promesa de que todos los detenidos serían liberados, que los obreros despedidos volverían a sus trabajos y que la intervención de la CPT terminaría. Tan pronto firmó el acuerdo, Cortessi fue arrestado y confinado”. El control gubernamental y partidario de la CPT se fue consolidando a partir del VI Congreso Obrero Nacional celebrado en marzo de 1959. A modo de ilustración, basta mencionar que Rodolfo Echeverría, el nuevo Secretario General electo en ese Congreso, había sido anteriormente Jefe de Policía de la ciudad de San Bernardino. Gladys Casaccia brinda un análisis cronológico de la huelga general de 1958 y la posterior desarticulación del movimiento obrero, basado en documentos y entrevistas. Ver: “De la negociación a la ruptura: significación de la huelga general de 1958” (1986), CDE, Serie Contribuciones, N° 9, Asunción, noviembre de 1991.

20. Nickson, *op. cit*

agrega Nickson, que el número de la CPT aparezca bajo el encabezamiento del Ministerio de Justicia y Trabajo en la guía telefónica de Asunción.

El selectivismo estatal en el campo sindical se manifestaba, entre otras cosas, en la atribución de la Dirección General del Trabajo (DGT) de otorgar, rechazar o cancelar la personería gremial de un sindicato, sin la cual se dificultaba enormemente su posibilidad de negociar demandas laborales con sus respectivas contrapartes patronales. El Gobierno, cuyo interés consistía en controlar al movimiento obrero, bloqueaba las solicitudes de sindicatos pertenecientes al MIT. El caso del Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) es ilustrativo de ello, puesto que, a pesar de haber sido constituido en el local de la CPT, su postura independiente y sus frecuentes críticas al Gobierno le costaron el no reconocimiento oficial (sólo adquirió personería gremial luego del derrocamiento de Stroessner).

La DGT tenía, además, la función de homologar a las directivas sindicales, vale decir, reconocer o desconocer una nueva directiva elegida en la asamblea sindical correspondiente —incluso en casos de sindicatos que ya contaban con personería gremial—. Una forma de controlar la orientación de las directivas sindicales, sobre todo en el caso de sindicatos afiliados al MIT, consistía en rechazar o posponer indefinidamente la homologación, o bien en homologar a la lista perdedora en caso de que ésta fuese pro oficialista. Hacia el final del *stronismo*, por ejemplo, ello ocurrió con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Construcción (SINATRAC): el directorio, electo por mayoría en asamblea, carecía de homologación por haber optado por el MIT, mientras que la lista minoritaria —pero pro oficialista y afiliada a la CPT— contaba con el reconocimiento estatal.

Este mismo selectivismo se puede constatar en los casos de asociaciones profesionales, estudiantiles o de otro tipo: las reuniones organizadas por opositores, fueran éstas públicas o privadas, partidarias o gremiales, raramente recibían la autorización policial previa requerida por la vigencia del Estado de Sitio permanente, su realización era frecuentemente impedida por efectivos policiales que rodeaban los locales en los cuales se llevarían a cabo y, cuando éstas se efectuaban, no era raro que fueran reprimidas por la fuerza pública.

De ahí que la existencia del MIT o la formación de la independiente Federación de Estudiantes Universitarios del Paraguay (FEUP) no eran un

indicio de que el Estado otorgara su reconocimiento a aquello que fuera diferente o que no lograba controlar, cooptar o sujetar desde arriba. El MIT, la FEUP y otras organizaciones autónomas eran diferencias que se aferraban a la vida de forma precaria, acosadas por la policía, la CPT, la DGT, las autoridades educacionales u otras, lo cual marcaba, inevitablemente, las estrategias que debían adoptar para sobrevivir como instituciones. Explica, a su vez, por qué su relacionamiento con el Estado era tan conflictivo.

Es por ello que los casos que escapaban al control estatal directo casi siempre eran hostigados, pero no necesariamente eliminados. Su presencia era, incluso, instrumental para el Gobierno: en algunas coyunturas, especialmente ante presiones provenientes del exterior, ello le permitía afirmar que en el país había un respeto estricto por las leyes y una clara tolerancia con el disenso, algo propio de las democracias occidentales. En otras palabras, permitía dar un viso de legitimidad y sustancia a un sistema que era política y legalmente excluyente.

En síntesis, el corporativismo estatal selectivo operaba en el Paraguay como dispositivo estratégico que perseguía por lo menos tres objetivos. Primero, recordar a las organizaciones que luchaban por su autonomía que el Estado o, más específicamente, el Gobierno, era el interlocutor *sine qua non* para legitimar o descalificar a lo nuevo o lo diferente. Segundo, reafirmar que el terreno estatal era el sitio acotado y exclusivo para la generación de la acción y para la toma de las decisiones: las demandas sociales se procesaban prioritariamente a través del Estado, no de canales u organizaciones civiles autónomas. Por último, este corporativismo buscaba reproducir el sometimiento de la sociedad al Estado, proyectando una imagen de omnipotencia cuyo reflejo sólo podía ser la impotencia del otro, obligando a las organizaciones societales a tener presente el referente estatal en todos sus emprendimientos.

b. La burocracia disciplinaria

Así, al igual que el *big brother* de la novela de George Orwell, 1984, el núcleo decisionista estatal intentaba vigilar a la sociedad día y noche, con un anhelo infinito por convertirse en el “ojo del poder” que controlaba población y territorio, organizaciones y sociedad desde su sitio, sin dejar persona o rincón que escapara a su visión.

Como señala Foucault, esto es característico de la ambición globalizadora de toda estrategia de poder modelada sobre la base del *panóptico social* pensado y diseñado por Bentham en Inglaterra del siglo XVIII y usado profusamente en el diseño de establecimientos carcelarios de todo el mundo: todo régimen autoritario anhela transformar al Estado en el “ojo del poder” que vigila y controla población y territorio, organizaciones y sociedad desde su sitial, sin dejar personas o rincones que escapen a su visión ²¹. Evidentemente, esto responde a la inseguridad, que es propia de regímenes temerosos de todo lo que no puedan gestar o controlar por sí mismos. En última instancia, la ambición totalizadora de los regímenes autoritarios es irrealizable, pero que sirve como meta permanente para las organizaciones —servicios de inteligencia, partido del Gobierno, Ministerio del Interior o Jefatura de Policía— encargadas del disciplinamiento de la sociedad.

El desarrollo de una burocracia estatal sumisa, y en continua expansión, jugaba un papel importante en esta estrategia. Porque si bien en toda burocracia estatal se da una imbricación permanente entre racionalización y decisión, en regímenes autoritarios “por un lado constituyen mecanismos para llevar a cabo proyectos gubernamentales y, por el otro, sirven a la vez de marco y de freno a la participación política de las organizaciones que representan a los sectores” ²².

Esto fue particularmente cierto en el esquema de poder centralizado, personalista y excluyente del *stronismo*, donde la burocracia no cumplía sólo funciones de sostén logístico y administrativo de la acción gubernamental. También funcionaba como un dispositivo abocado a elaborar y ejecutar proyectos del núcleo decisionista, sin cuestionar seriamente su viabilidad, y a controlar a la población administrada, sin preguntarse los motivos que animaban las decisiones emanadas de instancias superiores bajo la forma de imperativos.

21. Michel Foucault desarrolla esto en su estudio acerca de la prisión y la lógica disciplinaria en *Vigilar y castigar* (1975), Siglo XXI, México, 1976. El diseño arquitectónico de la ex cárcel de Lecumberri —y actual Archivo Nacional— en Ciudad de México y de la sala de lectura del Museo Británico, en Londres, son buenos ejemplos de lo que plantea Foucault respecto del panóptico benthamiano.

22. Rainer Godau y Viviane Márquez, “Burocracia y políticas públicas: perspectivas desde América Latina”, en Oscar Oszlak (compilador). *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires, 1984, p. 394.

La proliferación de criterios arbitrarios en la conformación de la decisión y la creación de cadenas jerárquicas rígidamente verticalistas para la ejecución de ésta, pemeaban el funcionamiento de la institucionalidad estatal y se reproducía, en mayor o menor medida, en los niveles de relacionamiento Gobierno-burocracia, burocracia-burocracia y burocracia-sociedad. La profesionalización del desempeño del funcionario de la administración pública quedaba supeditada a la obediencia al imperativo emanado de la instancia superior, lo cual disipaba las posibilidades de impugnar o cuestionar decisiones jerárquicas sin correr el riesgo de sufrir sanciones o perder el empleo.

La expansión de tareas técnico-administrativas de la burocracia y la multiplicación de sus aparatos permitía que el Gobierno penetrara en nuevos ámbitos de relaciones y espacios sociales para incorporar los “excedentes” que aún no estaban bajo su égida, sea mediante la expansión del registro civil, la documentación de la población, la obligatoriedad de solicitar permisos para reuniones políticas y sociales u otros mecanismos. En pocas palabras, no sólo buscaba consolidar el alcance nacional de la intervención estatal, sino también recuperar espacios y actividades no controladas o controlables por su visión.

Con esto se verificaba una creciente concentración de decisiones, que afectaban la vida cotidiana de la sociedad en su conjunto, y un proceso simultáneo de “desarme” de ésta mediante el desestímulo de iniciativas de control ciudadano (multiplicación de instancias formales de reclamo, costos, tiempo o desconocimiento de los procedimientos) e, incluso, el bloqueo de tales instancias. Se iba creando así una profunda asimetría entre el poder del aparato (burocrático) y la capacidad de respuesta societal.

c. El consenso pasivo cómplice

Pero había algo más en esa estrategia de desmovilización, desestructuración y disciplinamiento de la sociedad. El núcleo decisionista tenía, sin lugar a duda, la fuerza y capacidad necesarias para imponer su voluntad, pero necesitaba también crear un espíritu de cuerpo en torno al poder y generar el consentimiento voluntario de la burocracia y de los sectores subordinados. Tenía conciencia de que el reconocimiento del orden y la obediencia a las autoridades requería enfrentar el problema de cómo generar bases de apoyo consensual más o menos amplias, capaces de suscitar en

la ciudadanía un reconocimiento del orden y una obediencia a las autoridades y sus mandatos.

Podía recurrir a *factores materiales*, habitualmente referidos al crecimiento económico acompañado de justicia social, puesto que ello introduce el componente igualitario de la distribución de la riqueza por la vía de políticas sociales. El *stronismo* apeló a factores materiales del consenso, sin lugar a dudas, pero puso énfasis en una variante perversa, estructurada a través de privilegios, prebendas, corrupción tolerada y clientelas manejadas por el partido oficialista y mantenidas por el erario nacional.

Como es sabido, el apoyo basado en clientelas está siempre condicionado por la capacidad y la efectividad para proveer cargos, empleos, servicios, contratos o favores a clientes, vale decir, un consenso basado en clientelas depende de los recursos con que se cuentan para intercambiar lealtad por obediencia. El auge económico provocado por la construcción de la hidroeléctrica de Itaipú brindó esos recursos al régimen, permitiéndole institucionalizar el tradicional dispositivo clientelístico como nunca antes. Esto permitió fomentar un apoyo pasivo o *consenso pasivo cómplice* entre los beneficiarios, sean sectores comercial y financiero, tecnócratas civiles y militares o capas medias, como señala Fogel ²³, o cuadros partidarios de extracción popular que accedían a empleos y cargos de prestigio en la administración pública y a los directorios de entes descentralizados.

El aval oficial para el manejo de operaciones irregulares o directamente ilícitas suscitó apoyos políticos, pero también extendió la corrupción a todos los niveles de la pirámide jerárquica. Algunos núcleos de funcionarios públicos complementaban sus ingresos haciendo uso de los beneficios asociados al poder del cargo que ocupaban como inspectores de hacienda, despachantes de aduana, oficiales de inmigración, gestores, etc. A medida que se subía en el escalafón jerárquico, aumentaban también los montos y los valores involucrados.

23. Ramón Fogel, "Contexto económico-social y político de los movimientos sociales en el Paraguay", en *Revista Paraguaya de Sociología*, N° 60, mayo-agosto de 1984, pp. 38-48. Conviene aclarar que el clientelismo no es algo nuevo en el Paraguay. Lewis, *op. cit.*, p. 12, habla de tradiciones clientelistas profundamente arraigadas en la forma de hacer política de colorados y liberales desde comienzos de siglo, especialmente en el mundo campesino. José Medina Echavarría ofrece un agudo análisis acerca de las relaciones patrón-peón en el campo. Ver *Consideraciones sociológicas del crecimiento económico*, Solar-Hachette, Buenos Aires, 1964, pp. 30-45 y 106-107.

Otros ilícitos comunes se efectuaban a través de operaciones de importación/exportación (especialmente en el periodo 1983-1985), aprovechando la gran diferencia cambiaria existente entonces entre el mercado oficial y el mercado libre de divisas. Empresas “fantasmas” solicitaban dólares al cambio oficial para efectuar importaciones de bienes y los “gestores” se encargaban de conseguir las autorizaciones correspondientes mediante conexiones personales, familiares, políticas o de otra índole, además del recurso frecuente de pago de comisiones en efectivo para diversos funcionarios involucrados en el proceso. Las divisas se vendían en el mercado libre, triplicando e incluso cuaduplicando el capital invertido en moneda nacional. Las importaciones, claro está, rara vez se realizaban.

Oficialmente, se estima que el monto total de este tipo de fraude osciló entre 34 y 60 millones de dólares en una economía cuyo Producto Interno Bruto (PIB) anual ascendía en esa época, según datos de la CEPAL, a aproximadamente 4.700 millones de dólares, cuya deuda externa neta era de 1.850 millones (de los cuales 120 millones correspondían al servicio neto anual de la deuda) y cuyas exportaciones anuales registradas eran del orden de los 480 millones ²⁴.

El contrabando era —y sigue siendo— otra de las modalidades principales de corrupción. Se estima que el valor de las importaciones y exportaciones legales registradas por el Estado paraguayo oscilaba entre la mitad y la tercera parte del valor real de las transacciones comerciales con el exterior. En parte, ello se debe a la gran diferencia existente entre el precio oficial de monedas extranjeras y su cotización paralela. Inmediatamente después del golpe de Estado de febrero de 1989, se reemplazó el sistema de cambios múltiples por un tipo de cambio único. El efecto de esta medida sobre el contrabando fue inmediato, puesto que ese mismo año las exportaciones registradas experimentaron un crecimiento espectacular de más de 200%.

24. CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1989*, Santiago, Chile, agosto de 1990. Extraoficialmente, el Diario *Hoy*, Asunción, 27 de noviembre de 1985, p. 10, estimaba que el monto de las estafas cometidas contra el fisco ascendería a cerca de US\$ 1.000 millones. Entre los implicados se encontraban parlamentarios y dirigentes de base del Partido Colorado, así como el Presidente y funcionarios superiores del propio Banco Central del Paraguay.

El ingreso ilegal de automóviles fue importante. Algunos eran robados en Brasil y Argentina y otros eran introducidos sin pagar los impuestos correspondientes, pero todos tenían una gran facilidad para *blanquearlos*, pagando una tasa fiscal reducida. Se estima que casi el 60% del parque automotor nacional carece de documentos de origen, esto es, ingresó en forma ilegal. Lo mismo puede decirse de electrodomésticos, alimentos, ropas, repuestos de automóviles y artículos suntuarios en general. Todo ello permitía crear una ilusión de progreso y bienestar socio-económico que se desparramaba hacia sectores de ingresos medios e incluso medios-bajos. El régimen *inventó* una clase media, dotándola de un nivel de consumo y poder adquisitivo al que de otro modo no hubiese podido acceder.

El uso de cargos públicos para beneficio personal también implicaba la concesión de privilegios a los socios del poder, sus familiares y allegados. Estos tenían un trato preferencial en oficinas públicas y gozaban de relativa impunidad ante abusos y transgresiones de la ley. La creación de distintas chapas especiales para vehículos —práctica que aún se mantiene en la actualidad— reflejaba estos privilegios, a la vez que hacía visible la pertenencia a la *nomenklatura* del régimen: chapas doradas para los ministros del Poder Ejecutivo, verde y rojo para los miembros de las Fuerzas Armadas, grises y blancas para los delegados de Gobierno y otros funcionarios del Ministerio del Interior, rojas y blancas para los senadores, blancas y negras para los diputados y miembros del Poder Judicial, celeste y blanca para los intendentes y miembros de las Juntas Municipales y amarillas para los funcionarios públicos.

El *consenso pasivo cómplice*, impulsado por el régimen depuesto, operó hábilmente para desincentivar resistencias. La corrupción por la vía del contrabando, la obtención fraudulenta de licitaciones, el sobredimensionamiento del presupuesto de obras públicas adjudicadas a firmas contratistas privadas, las comisiones pagadas a gestores e intermediarios de esas adjudicaciones y las prebendas para quienes detentaban altos cargos creaba un “espíritu de cuerpo” muy especial entre ellos, sea para acrecentar o para proteger sus privilegios. Ante la ausencia de contrapesos sociales, el control del aparato estatal y el presupuesto público por parte del Partido Colorado hizo posible dispensar favores que permitían mantener el poder de caudillos y afirmar su lealtad al líder y al partido, pero también generaba el agradecimiento de los beneficiarios de escasos recursos en tanto les brindaba una vía de movilidad social.

5. La ritualización de la política

En cuanto a la política, también ahí se verificó el impulso desmovilizador y controlador que animaba al núcleo decisionista. Por lo general, se respetaron las formas, sólo que éstas fueron construidas de manera de servir como sostén normativo para la sumisión de las organizaciones. La formalidad era ignorada, sea a través de la “orden superior” o de la simple prepotencia, sólo cuando la resistencia impedía el encuadramiento disciplinario de la oposición.

A diferencia de la mayoría de los regímenes autoritarios que conoció latinoamérica en las últimas décadas, el modelo político del *stronismo* no tuvo necesidad de suprimir el espacio institucional de los intercambios político-partidarios. Al contrario, el Gobierno y el Partido Colorado observaron rigurosamente la legalidad electoral, al menos en lo que respecta a la celebración de votaciones para el recambio o la reelección de autoridades en las fechas previstas por la Constitución Nacional.

Esto fue una constante en el proceder del régimen, incluso durante el largo período en el cual la prohibición de las actividades de otros partidos le dio el monopolio de la acción político-partidaria al coloradismo ²⁵. El *stronismo* se dio cuenta muy pronto de que no era necesario clausurar el espacio público para instalar una autocracia; bastaba con recodificarlo de manera de vaciarlo de toda eficacia. De hecho, la existencia de partidos políticos —fueran o no reconocidos— y el apego ritual a la celebración de actos electorales servían para enmascarar una forma autoritaria de dominación. Tanto el pluripartidismo restringido de los distintos sistemas de partidos como la legalidad electoral tramposa del *stronismo* lo ilustran claramente.

a. Los sistemas de partidos en el Paraguay: 1948-1989

En los 45 años del coloradismo en el poder, se pueden identificar cuatro sistemas de partidos consecutivos ²⁶. Tres de ellos se sucedieron en el

25. Hay que tener presente, como señala Justo Prieto, que en las elecciones celebradas entre 1948 y 1963 sólo podía participar el Partido Colorado. Ver: “Los partidos políticos en el ordenamiento constitucional”. Separata de la Revista Jurídica Paraguaya *La Ley*, Año VI, N° 1, 2 y 3, Asunción, enero-marzo, abril-junio y julio-setiembre de 1983.

26. El surgimiento de un cuarto sistema de partidos —cuyo análisis es abordado en otro

período comprendido entre la victoria colorada en la guerra civil de 1947 y el golpe de Estado que derrocó a Stroessner en 1989. Durante ese período, el juego partidario nunca desapareció por completo, pero lo “político” funcionó como una prerrogativa casi exclusiva del Gobierno, las Fuerzas Armadas y el oficialista Partido Colorado.

El primero de ellos es el *sistema monopartidista* que va de 1947 a 1962, período durante el cual se excluyó a los demás partidos del proceso político. Con el término de la guerra civil de 1947 y la posterior división de la sociedad entre vencedores y vencidos, el Partido Colorado en el Gobierno asumió el monopolio de la acción político-partidaria. El fortalecimiento del Gobierno como instancia de decisión, la conquista del orden público —que excluía el disenso— y la erradicación de la inestabilidad política a través de un sistema de partido único, se convirtieron en los objetivos principales del quehacer político, sobre todo después del pacto cívico-militar de 1954 y de la unificación del coloradismo en 1955.

Durante ese período, la recomposición del sistema político obligó a desplazar la pugna política fuera del sistema de partidos. Por una parte, al no existir un espacio institucional para la puesta en práctica del conflicto político, el enfrentamiento entre Gobierno y oposición fue asumiendo una lógica en la cual el “otro” —entendiendo por tal al campo opositor y, muy especialmente, el Partido Liberal (PL)— carecía de un *status* como interlocutor válido para el Gobierno. El relacionamiento se basaba en la lógica de la guerra: hostigamiento de dirigentes opositores, exilio forzado de opositores y disidentes del propio coloradismo, intentos insurreccionales y guerrilleros por parte de la oposición, etc. Por otra parte, el Gobierno, la burocracia estatal, los poderes del Estado y el partido único se convirtieron en el territorio institucional de la política, teniendo a las diversas corrientes coloradas como únicos actores de la acción política. El proceso electoral, restablecido en forma regular a partir de 1954, se convirtió en asunto interno y exclusivo de un solo partido: sólo el Partido Colorado podía presentar candidatos a la Presidencia, la Asamblea Legislativa o las Juntas Municipales.

capítulo de este libro— coincide con el proceso de transición democrática iniciado en 1989, y todavía tiene un carácter necesariamente fluido debido a los imperativos y la dinámica propios de las tareas de reconstrucción de la institucionalidad jurídica y de refundación de la política.

A partir de la promulgación de la Ley 600, en 1960, y con la decisión de una fracción del PL de participar en las elecciones generales de 1963, se inaugura el período de vigencia de un *sistema pluripartidista limitado* que dura hasta 1977. El ingreso del PL en la arena institucional obligó al resto de la oposición a hacer lo mismo. Así, el Partido Revolucionario Febrerista (PRF) se incorporó a partir de los comicios municipales de 1965, y el Partido Liberal Radical (PLR, una escisión del PL) lo hizo desde la Asamblea Constituyente de 1967.

Se habla de pluripartidismo limitado puesto que, durante ese período, el coloradismo dejó de ser un partido único y se establece la distinción entre *partido dominante* (Colorado), *partidos reconocidos* (PL, PLR y PRF), *partidos tolerados, pero no reconocidos* (Demócrata Cristiano o PDC) y *movimientos o partidos proscriptos* (Partido Comunista o PC y Movimiento Popular Colorado o MOPOCO). El restablecimiento de una legalidad político-partidaria restringida no sólo permitió la reactivación de una arena institucional para la puesta en práctica del conflicto político, sino también el renacimiento de un nuevo tipo de relacionamiento entre Gobierno y oposición: a partir de ese momento, el Gobierno reconoció como interlocutores legítimos a agrupaciones que decidían participar en las contiendas electorales por la presidencia del Gobierno, por escaños legislativos o concejalías municipales.

Es decir, entre 1963 y 1977 el ámbito formal de la acción política quedó conformado por actores partidarios reconocidos, que medían sus fuerzas dentro del Parlamento y en procesos electorales. Ello permitió a las autoridades poner en vigor elementos propios de una legalidad e institucionalidad capaces de crear condiciones de legitimidad democrática para la constitución de autoridades políticas en el país. Pero, a pesar de ello, el ámbito real de la decisión política siguió operando sobre la base del pacto cívico-militar del 54, que tornaba a las FF.AA., al Gobierno y al partido del Gobierno en los actores políticos decisivos.

Un indicio de ello es la realización de una nueva Asamblea Nacional Constituyente en 1977, realizada con la concurrencia del partido del Gobierno con el solo efecto de enmendar el Artículo 173 de la Constitución, de manera de hacer posible la reelección presidencial ilimitada del General Stroessner. La enmienda constitucional trajo como consecuencia el retiro del sector mayoritario del PLR del Congreso en 1978 (para formar el Partido

Liberal Radical Auténtico o PLRA) y la formación, en 1979, del Acuerdo Nacional, la multipartidaria abstencionista que nucleó al PLRA, PRF y PDC en un primer momento, para luego incluir al MOPOCO y algunas figuras desprendidas del coloradismo.

Ello marca el inicio de un nuevo sistema de *pluripartidismo restringido* entre 1978 y 1989. En él, se mantienen dos elementos de continuidad con el sistema precedente: por un lado, la persistencia de mecanismos de relacionamiento legal-institucional entre el Gobierno y un sector de la oposición y, por otro, la existencia de un partido dominante y de otros reconocidos, tolerados (agregándose entre estos últimos el PLRA) o proscriptos. Pero surge un elemento de ruptura con el pasado: estos partidos —el dominante y los reconocidos o tolerados— se dividen en *participacionistas* (Colorado, PL, PLR) y *abstencionistas* (PRF, PLRA y PDC, integrantes, a su vez, del Acuerdo Nacional).

A partir de este nuevo sistema, la relación oficialismo oposición asumió una doble dimensión: la de los intercambios entre Gobierno y partido oficialista con la oposición parlamentaria o regular, por un lado, y la de los intercambios entre el Gobierno y el partido oficialista con la oposición abstencionista o irregular, por otro. Ello permite hablar, con toda propiedad, de la existencia simultánea de *dos formas de hacer política* partidaria en el Paraguay, que correspondían a *dos arenas políticas diferenciadas*.

Una de ellas se daba entre el oficialismo y *la oposición participacionista o regular*, reconocida como interlocutor válido que “hacia política” en el único terreno y en la única forma aceptada por la dictadura, a saber, el ámbito institucional del Parlamento y las elecciones. Pero se trataba de un ámbito puramente “formal” en el sentido peyorativo de la expresión, puesto que lo que ocurría dentro del partido del Gobierno seguía siendo, en gran medida, lo único que tenía incidencia real en el plano de lo partidario.

Porque, más allá de las disposiciones escritas, en la práctica el Partido Colorado no operaba simplemente como un partido más dentro del sistema de partidos y de la arena electoral. En lo que respecta a tareas de representación, contestación y transformación, los partidos participacionistas no contaban con las condiciones, la capacidad, la voluntad o la posibilidad de incidir real y profundamente en el ámbito político-estatal. No eran

opciones de poder gubernamental y, aparentemente, tampoco creían serlo; podían opinar, pero no decidir, puesto que carecían de efectividad tanto en la aprobación como en el bloqueo de nuevas leyes. Su impacto sobre la opinión pública y en los debates de los grandes temas nacionales, al igual que su capacidad de convocatoria y de generar hechos políticos, nunca fue comparable con el impacto que tuvo la oposición no participacionista.

Piénsese, por ejemplo, que la legislación electoral de 1981 —Ley 886 del Estatuto Electoral— establecía que el partido que obtuviese la primera mayoría recibía el 66.6% de los escaños parlamentarios, mientras que los demás se distribuían entre sí el 33.3% restante, en forma proporcional al número de votos obtenidos. Gracias a esos dos tercios, el partido del Gobierno contaba, además de los recursos del poder público, con una desproporcionada e inusual capacidad de decisión y gobierno durante la vigencia de su mandato. Y con el tercio restante lograba aumentar generosamente el número de escaños parlamentarios de los partidos Liberal y Liberal Radical, a pesar de que en las elecciones generales de los últimos 10 años del *stronismo* la votación conjunta de estos partidos no sobrepasó el 9.2% del total de los votos emitidos.

La otra forma de intercambio político entre el oficialismo y la *oposición abstencionista o irregular* —nucleada en el Acuerdo Nacional (formado en 1979) y el pequeño Movimiento Democrático Popular (MDP) de orientación de izquierda surgido en 1987— carecía de un espacio institucional propio. Al realizar su acción política fuera del terreno electoral y parlamentario, el Gobierno y el partido del Gobierno consideraban perfectamente lícito que esta oposición debía ser despojada del *status* de interlocutor válido, y su forma de “hacer política” calificada como subversión pura y simple. Los intercambios entre oficialismo y oposición asumían aquí el carácter de una relación entre legalidad e ilegalidad, entre orden y desorden, parlamentarismo y sedición, competencia electoral y delincuencia.

Por consiguiente, ante las iniciativas políticas de esta oposición (sean marchas, mítines o debates públicos), la respuesta era la represión, sea con el empleo de recursos constitucionales para detener a dirigentes y militantes opositores (Art. 71 o 79), de disposiciones penales para amedrentar a escritores, políticos y activistas sociales (leyes 209 y 294) o usando directamente mecanismos coercitivos para amedrentar, desmovilizar y

desestructurar resistencias— tanto por la vía del orden público (policía, cuerpo de bomberos) como de elementos político-partidarios (grupos provocadores reclutados en las seccionales políticas del partido oficialista).

b. El sistema electoral como instrumento de dominación

Como se puede apreciar, el pluripartidismo restringido no contribuyó a la democratización efectiva del Estado ni a la conformación de una sociedad política activa o la limitación del poderío del partido del Gobierno.

Hay varias razones para ello. Como ya se señaló, existía un sistema institucionalizado de clientelas, basado en el uso arbitrario del erario nacional por parte de la clase política y teniendo como beneficiarios principales a los afiliados al partido oficialista. Este actuaba como lo que Weber denominó “partido de patronazgo”²⁷. Además, el partido contaba con recursos desproporcionadamente mayores que los de la oposición tanto por su imbricación con el aparato estatal como por su caudal electoral, engrosado por la conveniencia personal de la afiliación partidaria²⁸.

También cabe mencionar que el acoso permanente que sufrían los partidos y movimientos opositores por parte del Gobierno —especialmente aquellos nucleados en el Acuerdo Nacional—, las restricciones a las libertades públicas debido al Estado de Sitio permanente, y el selectivismo en la aplicación de la legalidad institucional, dificultaban sensiblemente los intentos de recomponer, ampliar o movilizar sus bases para enfrentar al Gobierno en el espacio partidario.

27. Max Weber, *Economía y sociedad* (1922), Fondo de Cultura Económica, México, 1944, 1974, p. 229. Ver también “Del granito al archipiélago. El Partido Colorado sin Stroessner”.

28. El presupuesto del Partido Colorado correspondiente al ejercicio del año 1986 fue de 760 millones de guaraníes y sus reservas ascendían a 2.600 millones de guaraníes, mientras que los presupuestos promedio de los otros dos partidos políticos que participaban en el proceso electoral, el Liberal y el Liberal Radical, oscilaba entre 10 y 15 millones de guaraníes por año. Al cambio oficial de la época, 240 guaraníes por dólar, el presupuesto del partido oficialista ascendía a 3.2 millones de dólares y sus reservas a 10.8 millones, contra un presupuesto anual de 45,000 a 55.000 dólares en el caso de los partidos opositores. Ver Diario *Ultima Hora*, 19 de diciembre de 1985, p. 9. Para datos correspondientes a 1990, ver “Del granito al archipiélago. El Partido Colorado sin Stroessner”.

Esto se complementaba con factores de carácter institucional que bloqueaban el fortalecimiento del sistema de partidos e impedían que éste funcionara como terreno de lucha y canalización de demandas sociales. El más importante era la propia legislación, puesto que la ley 886/81 del Estatuto Electoral contenía disposiciones que dificultaban el control del fraude electoral y la convertían en un dispositivo de dominación encubierta.

La ley contaba con numerosas deficiencias en materia de procedimiento electoral. El mecanismo de inscripción del votante se prestaba a todo tipo de fraude, por cuanto no había un organismo profesional e imparcial encargado de inscribir a los ciudadanos: la autoridad electoral entregaba a cada partido político talonarios de certificados para que ellos mismos se encargasen de inscribir a sus afiliados. Estos certificados, que en el interior del país no contenían la fotografía del elector, podían ser fácilmente adulterados. Tampoco existía el sistema de boletín único, lo cual confundía al elector y estimulaba el robo de los boletines de los adversarios. Y, como la ley establecía que cada partido era responsable de transportar sus propios boletines a los distintos locales de votación del país, el elector rara vez podía optar; sólo el Partido Colorado contaba con fondos e infraestructura para hacerlo. En cuanto a la fiscalización del proceso electoral, la ley permitía que cada partido tuviese un representante por mesa, pero sólo un apoderado o representante legal por cada localidad del interior; dado que en una localidad puede haber cinco, seis o más locales de votación, era imposible que el apoderado cumpliera con sus deberes.

Pero también tenía una deficiencia estructural en lo que respecta al sistema electoral que instituía. Técnicamente, los sistemas electorales pueden dividirse en dos grandes tipos. Uno, denominado *sistema de elección mayoritaria*, se caracteriza por tratar de constituir una mayoría con fuerza para gobernar. En este tipo de sistema la idea de representación se orienta por ese criterio, y el efecto natural es la desproporción entre votos y bancas: el partido que obtiene la primera mayoría puede así conseguir un número proporcionalmente mayor de bancas.

El otro, llamado *sistema de elección proporcional*, trata de reflejar la composición del electorado en relación con la votación obtenida por cada partido político participante; busca establecer una relación proporcional, lo más aproximada posible, entre votos válidos emitidos y cargos que deben ser llenados. Vale decir, el número de bancas obtenido por cada partido

depende del número de votos obtenidos en las elecciones. Más aún cuando existe el principio de “premio” en el sistema de elección mayoritaria, es decir, cuando a la primera mayoría se le concede un excedente mayor de manera de transformar su mayoría simple en mayoría absoluta (66,6% de los escaños).

La Constitución de 1967 establece el tipo de sistema electoral que debe regir en la república. El artículo 111, referente al derecho a voto, señala que este debe basarse en “el escrutinio fiscalizado y en el sistema de representación proporcional”; el artículo 115, referente a los organismos electorales, establece que estos “serán integrados sobre la base de representación proporcional”. La letra y el espíritu de la ley fundamental no deja duda alguna acerca de cual es la doctrina constitucional respecto del sistema electoral. Sin embargo, la legislación electoral del *stronismo* (Ley 886/81 del Estatuto Electoral) ignoraba lo que estipula la Constitución: el sistema electoral establecido esa ley en su Art. 8 es de mayoría, a pesar de ser denominado “de representación proporcional”.

Estrictamente hablando, se trataba de un *sistema mixto* por dos motivos. Primero, porque prevalecía el *criterio de mayoría con “premio”* para el reparto de las bancas entre el partido mayoritario y los minoritarios: las dos terceras partes (66,6%) de las bancas a ser repartidas correspondían al partido que hubiera obtenido la mayor cantidad de votos válidos. Y segundo, puesto que establecía el *criterio proporcional* para el reparto del tercio de las bancas restantes entre los partidos minoritarios, sobre la base del siguiente criterio: los votos válidos emitidos se dividían por el número de bancas disponibles, lo cual daba un cociente electoral (a tantos votos corresponde una banca). Se calculaba cuántas bancas correspondían a cada uno de los partidos de los partidos minoritarios, dividiendo los votos de cada uno de éstos por el cociente electoral.

Este sistema electoral de “mayoría con prima” o “mayoría con premio”²⁹, al igual que el implantado durante un tiempo en Rumania después de la la. Guerra Mundial, estaba basado en la legislación electoral italiana de noviembre de 1923. El sistema electoral impulsado por el gobernante Partido Nacional Fascista (PNF) de Mussolini, otorgaba dos tercios de los

29. Dieter Nohlen, *Sistemas electorales del mundo* (1978), Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pp. 359-363.

escaños correspondientes a todas las circunscripciones electorales a la lista que hubiera obtenido la mayoría de los votos emitidos y por lo menos el 25% de los votos a escala nacional. El tercio restante debía ser distribuido de modo proporcional entre las listas derrotadas. En esto se seguía el procedimiento del cociente electoral, según el mismo procedimiento establecido por el Estatuto Electoral de la dictadura.

Paraguay, dice Nohlen, era el único país del mundo que aún mantenía vigente una variante de ese sistema electoral. Como no había circunscripciones electorales (todo el país era un solo colegio electoral), se obviaba el requisito mínimo del 25%. Dos tercios de las bancas (del Congreso y de las Juntas Municipales) eran asignadas al partido que obtenía la primera mayoría de votos y el tercio restante a los partidos minoritarios, que se distribuían los escaños entre sí en proporción a los votos obtenidos. De este modo, el partido que obtuviese la primera mayoría con 20, 30 o 40% de los sufragios, gozaba de inmediato de una mayoría absoluta de dos tercios en los legislativos nacional y comunal.

Como este mismo criterio se aplicaba a los cargos en la Junta Electoral Central, las Juntas Electorales Seccionales y las mesas receptoras de votos, el Partido Colorado podía controlar, práctica y legalmente, todo el proceso electoral. Ello garantizaba una enorme capacidad de decisión y efectividad para el partido del Gobierno, cualquiera que éste fuera, pero colocaba a los demás en un papel meramente decorativo en el plano de la acción político-partidaria.

En la práctica, en el Paraguay la implantación de este sistema con “premio” dio cabida a una curiosa anomalía, puesto que forzaba a la mayoría a “ceder” cada vez más bancas a la minoría. El hostigamiento, la asfixia financiera y las dificultades para organizarse y movilizarse prácticamente imposibilitaban la obtención de un caudal electoral preponderante por parte de alguno de los dos partidos que participaban en elecciones. Más aún si se tiene presente que la ley electoral ni siquiera garantizaba el funcionamiento irrestricto de los partidos políticos, puesto que, además de restringir la libertad de expresión y hacer discriminaciones ideológicas (Arts. 25, 26 y 34) contrarias en su forma y en su fondo al principio de la libertad de asociación, castigaba las coaliciones políticas (Art. 24) con fines electorales, con lo cual se tomaba difícil aglutinar al abanico de pequeños partidos para conformar un bloque opositor fuerte. Además, según los datos de la JEC, desde que el monopartidismo colorado

dejó lugar al pluripartidismo limitado en 1963, el promedio de votos obtenidos por el oficialista Partido Colorado era del orden del 85%, llegando al 90% en tres de las cinco elecciones generales celebradas en ese lapso.

De ser correctos los datos oficiales, la desproporción entre cantidad de votos obtenidos y de cargos conquistados por el coloradismo se había vuelto cada vez más acentuada: la ley electoral, al conceder a la oposición una tercera parte de los escaños, hacía posible que esta obtuviese el 33% de las bancas. Habría una cierta “injusticia” que jugaba en contra del partido de gobierno, puesto que la distribución de bancas no reflejaría su poderío electoral real: la oposición participacionista, con menos del 10% de los votos, “ganaba” el 33% de los cargos en disputa, puesto que el coloradismo le “cedía” parte de las bancas que en un sistema proporcional le corresponderían por derecho propio.

De exagerar la representación de la mayoría se pasó a exagerar la representación de una minoría parlamentaria cada vez menos numerosa. Con ello, en el plano del “país legal”, parecería que las minorías saldrían favorecidas y fortalecidas, pero en el plano del “país real”, la imposibilidad de que éstas incidieran en las decisiones legislativas de la mayoría sólo servía para dejar en claro la existencia de un monopartidismo de hecho: para los partidos participacionistas de la oposición, la lucha política ya no consistía en transformar su minoría en mayoría, cosa virtualmente imposible dadas las condiciones políticas y legales; antes bien, se reducía a una pugna en el terreno acotado por ese 33%.

El objetivo de este sistema tanto bajo el régimen fascista como el paraguayo era dar la impresión de que las minorías contaban con representación y que la mayoría no operaba como partido único. Permitía recubrir las ambiciones totalizadoras del Estado con un manto de aparente protección, vigencia y respeto de los derechos de las minorías. Como señala Nohlen, “los sistemas electorales con prima no son conciliables con la concepción democrática de la representación. Por lo general, son instrumentos de una práctica dictatorial de dominación”³⁰

30. *Ibid*

c. La política como rito

En fin, el pluripartidismo restringido no incidió mayormente en el desarrollo de una sociedad política fuerte, precisamente debido a la obsesión del núcleo decisionista estatal por mantener el orden y el control social a través de una fachada institucional. Como observan de Ipola y Portantiero, en los sistemas políticos de sociedades extremadamente ordenadas e institucionalizadas “la lucha político-social, si se manifiesta, lo hace bajo formas amortiguadas por el peso del orden instituido poco abierto al reconocimiento de pugnas y conflictos legítimos”³¹.

En el orden político instituido por el régimen, la democracia fue concebida en el sentido restrictivo de pluripartidismo (limitado) tan solo, mientras que lo político como tal fue circunscrito, en forma sostenida y ostensible, a lo partidario. Las autoridades gubernamentales sólo consideraban a los partidos —más aún, sólo a los partidos reconocidos por la Junta Electoral Central— como actores e interlocutores políticos válidos en el juego democrático. Con ello, el sistema de partidos pasaba a ser el único espacio legítimo para la organización, deliberación e intervención de la ciudadanía en las decisiones y procesos relacionados con el quehacer político.

Dicho de otro modo, en el Paraguay la ciudadanía no podía organizarse, deliberar o intervenir en la gestación de decisiones políticas a menos que lo hiciese a través de representantes partidarios en el terreno de acción asignado a éstos, a saber, el Congreso y las Juntas Municipales, por un lado, y los comicios presidenciales, legislativos y municipales, por otro. Fuera del ámbito partidario o al margen de la forma-partido, el Gobierno no reconocía interlocutores válidos para un diálogo, una confrontación o una negociación de carácter político³².

La oposición político-partidaria compartía esta visión de la política como asunto puramente partidario tanto la que participaba en el proceso electoral (partidos Liberal y Liberal Radical) como la que integraba el abstencionista Acuerdo Nacional. No resulta extraño, pues, que sus críticas al Gobierno

31. Emilio de Ipola y Juan Carlos Portantiero, “Crisis social y pacto democrático”. *Punto de Vista*, Año VII, N° 21, Buenos Aires, agosto de 1984, p. 16.

32. La figura del candidato independiente, esto es, la posibilidad de presentar candidaturas unipersonales y pluripersonales sin el auspicio de un partido político, sólo fue reconocida a partir de la aprobación del nuevo Código Electoral (Ley 1/90) en marzo de 1990.

apuntaran primordialmente al funcionamiento arbitrario de las instituciones antes que al ordenamiento que las sostenía o la legalidad que las regía. Tampoco resulta extraño que durante la lucha antidictatorial surgieran tensiones entre la oposición partidaria y la oposición emergente en los espacios propiamente sociales, en especial los movimientos obrero, estudiantil y campesino. Después de todo, si esta oposición también reducía lo político a lo partidario, las organizaciones sociales debían, necesariamente, subordinarse a los partidos como instancias de gobierno, de iniciativas contestatarias o de propuestas de cambio.

Sin embargo, no hay que olvidar las dificultades de los partidos opositores para organizar la intervención del pueblo en asuntos políticos, la falta de capacidad o de posibilidad de los partidos opositores de incidir efectivamente sobre las decisiones del Gobierno, y la constatación de que en la práctica el poder político-partidario estaba monopolizado por el partido oficialista. En una sociedad tan marcadamente disciplinaria como lo era la paraguaya, *la política tendía a ser reducida o asimilada al rito*.

Por ello, no se trata tan solo de constatar que en el modo de pensar la política en el Paraguay lo político se limitara a lo estatal, o que, dado que sólo los partidos eran considerados como actores e interlocutores políticos válidos, la forma de hacer política se redujera a una serie de intercambios formalizados entre actores que median sus fuerzas en el interior de un sistema de partidos. Además de eso, se trata de reconocer también que el régimen reducía la política a un ritual que se ponía en escena con dos lógicas que operaban al unísono.

Una consistía en la *lógica del poder aparente*, que se manifestaba en la regularidad constitucional de votaciones presidenciales, legislativas o municipales, las que no incidían mayormente en la distribución global del poder de decisión en la sociedad. La otra se refiere a la *lógica del poder real*, basada en el funcionamiento de instituciones y procesos políticos en condiciones que bloqueaban los avances de la oposición político-partidaria y social. Esta lógica del poder real era coherente con la concepción de la política que caracteriza a un orden político impuesto unilateralmente por el Estado y desde el lugar institucional de éste, a saber, la política entendida como el ejercicio de un control desmovilizador sobre otros y una coordinación imperativa de las acciones emprendidas por estos ³³.

33. Esto es precisamente lo que plantea Flisfisch, *op. cit.*

Pero la ritualización pone fin a la política, entendida “como creación *autónoma* de nuevas formas sociales, como producción y renovación de las sociedades *por obra de ellas mismas*, puesto que conduce invariablemente a su instauración como *automatismo de repetición*”³⁴.

En cierto modo, esto explicaría el apego del régimen a la legalidad en lo que respecta a la celebración ritual de elecciones que, al no ofrecer opciones reales a los sufragantes, se convertían en meras votaciones. Explicaría, también, la suerte de bancarrota del sistema de partidos: con la incapacidad gubernamental de reconocer el carácter legítimo del adversario, sin reducirlo a la impotencia y sin negarle una capacidad de incidir efectivamente sobre las decisiones, se anulaba la capacidad del sistema de partidos para operar como arena donde los conflictos podrían efectivamente ser ventilados en forma mediatizada. Por consiguiente, el apego declarativo a la legalidad convertía al sistema de partidos en una forma carente de sustancia.

En definitiva, el apego a la legalidad electoral a través del “automatismo de repetición” se convertía en una forma autóctona de *gatopardismo*: el cambio, cuando ocurría, sólo servía para que todo siguiera igual. Vale decir, en este *gatopardismo* criollo, el cambio se estructuraba bajo la forma de un ritual legal que permitía reproducir el sistema de poder vigente y su muy real asimetría entre Estado y sociedad instituida por el núcleo decisionista soberano.

6. Discurso excluyente y muerte del “otro”

El discurso del régimen —esto es, la codificación del mundo a través de una producción de significaciones que orientaran su acción— era coherente con su estrategia de domesticación de la sociedad y de bloqueo de la política.

Como ya fue señalado, uno de los temas recurrentes de la retórica gubernamental y colorada era el de la *estabilidad política*, esto es, la continuidad institucional del orden político y sus autoridades sin los sobresaltos de frecuentes situaciones de excepción (golpes, guerras civiles o levantamientos armados). El discurso oficial insistía en que la estabilidad

34. De Ipola y Portantiero, *op. cit.*, p. 19.

política había permitido garantizar las condiciones para el desarrollo de la economía, la tranquilidad de los hogares y la seguridad física de las personas.

Pero sólo lograba concebir la normalidad y la estabilidad política a través de una imagen de la sociedad como un cuerpo orgánico estable y homogéneo. Esto excluía la legitimidad y la honorabilidad del disenso y del conflicto, o los concebían y trataban como desviaciones inaceptables, como amenazas que ponían en juego su propia existencia. Su mentalidad y forma de acción eran la de un enclave heroico, acechado desde el exterior y subvertido desde el interior.

El discurso y el proceder del régimen asumía plenamente los postulados de la Doctrina de la Seguridad Nacional y la tesis del enemigo interno que buscaba socavar el orden institucional. La contraposición amigo-enemigo se planteaba como una lucha central, permanente, intensa y totalizante entre dos bandos irreconciliables: la sociedad y el Estado paraguayo contra la subversión comunista nacional e internacional. El *anticomunismo* explícito y militante fue adoptado como ideología oficial del Gobierno y como precepto constitucional de la república. La constitución promulgada en 1967 —con el apoyo de los tres partidos opositores legalmente reconocidos en aquel entonces— establecía que “No se permitirá predicar el odio entre paraguayos, ni la lucha de clases” (Art. 71). Uno de los pilares para la legitimación del orden político en el exterior —aunque también en el plano interno— fue precisamente, el haber establecido una “democracia sin comunismo”.

El anticomunismo contribuyó decisivamente a suscitar reconocimiento diplomático, apoyo político y ayuda económica para el nuevo poder en el contexto del enfrentamiento Este-Oeste que caracterizó el pensamiento geopolítico de la Guerra Fría de los años 50 y 60. Pero, como bien dice Bareiro, la ausencia de un Partido Comunista legalmente reconocido o de una izquierda marxista relevante permitió que se usara, de manera indiscriminada, los calificativos de “comunista” o “subversivo” para todos los que no pensaban como el Gobierno o que adoptaban una actitud crítica ante sus acciones ³⁵. Como ya se señalara, la ley 294 fue un instrumento

3 Line Bareiro, “Coyuntura política”, mimeo, Banco Paraguayo de Datos (BPD), Asunción, 1982. Carlos María Lezcano y Carlos Martini brindan un panorama amplio de la izquierda antes y durante la transición en su ensayo “Las izquierdas y la transición en el Paraguay”,

importante en esta tarea. Movilizaciones campesinas por la tierra, actividades de organizaciones sindicales ligadas al MIT, protestas estudiantiles, acciones de entidades de defensa de los derechos humanos, llamamientos de la Iglesia Católica a un Diálogo Nacional entre sectores sociales y partidos, etc., eran fácil y frecuentemente asimiladas por el Gobierno con la designación genérica de infiltración comunista, agitación política profesional o subversión internacional de inspiración soviética ³⁶.

Esto no era casual. Por el contrario, era usado para legitimar un esquema de poder rígido, cerrado y autoritario, a la vez que permitía minar y desarticular, a menudo en forma violenta, contraestrategias que surgían desde la sociedad o desde el espacio político-partidario de la débil sociedad política paraguaya. La contraposición central era planteada en términos políticos, pero encarada en forma de una gramática de la guerra. De hecho, los esfuerzos por perseguir a lo diferente en tanto desviación subversiva que debía ser corregida por los aparatos de disciplinamiento y de coerción, apuntaban a la conformación de un cierto dominio regulado, un dominio en el cual los diversos conflictos, relaciones, prácticas, rutinas e identidades sociales pidiesen ser gobernadas a través de criterios rígidos y unilaterales de lo normal, lo válido y lo permisible.

en varios autores, *Escenarios políticos de la transición a la democracia (II)*, CDE, Serie Contribuciones, N° 8, Asunción, junio de 1991, pp. 5-22.

36. En esa época el Paraguay, al igual que Taiwan, Sudáfrica, Chile y Corea del Sur, era un país sumamente prolífico en materia de organizaciones anticomunistas. Eugenio Jacquet, el entonces Ministro de Justicia y Trabajo y miembro de la Junta de Gobierno del Partido Colorado, presidía la organización de choque Grupos de Acción Anticomunistas (GAA). El actual senador y dirigente colorado Juan Manuel Frutos, quien en la época de la dictadura fue miembro de la Junta de Gobierno del Partido Colorado y Presidente del Instituto de Bienestar Rural (IBR), presidía la organización anticomunista Federación de Entidades Democráticas de América Latina (FEDAL). Jacquet, en un artículo publicado en la revista *Acción*, Año 1, N° 2, Asunción, setiembre de 1985, órgano oficial de los GAA, identificó al MIT, a la Federación de Trabajadores Bancarios (FETRABAN) y a los movimientos universitarios independientes como los enemigos internos de la "democracia sin comunismo". Fogel cita a Juan Manuel Frutos, quien, refiriéndose a las invasiones de tierras por parte de campesinos, decía que "la invasión de propiedades privadas es una consigna del comunismo internacional, y no solo aquí en nuestro país. La invasión de propiedades privadas no va a ser bandera de la subversión en el Paraguay". Ver: Ramón Fogel, "Las invasiones de tierras: una respuesta campesina a la crisis", en Domingo Rivarola (compilador). *Los movimientos sociales en el Paraguay*, CPES, Asunción, 1986, pp. 43-88.

La rigidez de este esquema, que puede describirse sintéticamente como un circuito del tipo *norma-diferencia-desviación-disciplinamiento* ³⁷, no pretendía sólo instituir la prohibición, lo que “no” se podía decir o hacer en el interior del espacio ordenado y normado por el poder, sino que, más allá del gran “no” que deseaba imponer sobre todo aquello que se le escurría, que escapaba a su control, había un “sí” que nacía como producción de un cierto tipo de identidades, relaciones y rutinas que pudieran estar sujetas a racionalidades colectivas globales y estrictas, a formas de cálculo y de predictibilidad omnisciente ³⁸. La productividad del *stronismo*, como modelo ordenador predominantemente excluyente, consistió en generar “buenos sujetos”, sólo que eran sujetos pasivos, vinculados con el Estado a través de una estructura verticalista. Los “buenos sujetos” buscados por el poder ordenador eran aquellos que pudieran ser controlados o sometidos sin que, a su vez, intentaran controlar o someter al controlador.

Esta obsesión por controlar la diversidad social en torno a un núcleo homogéneo deja entrever lo que algunos han denominado *lógica de la identidad*, vale decir, una modalidad discursiva que exhibe una reticencia e, incluso, una incapacidad para pensar como legítimo aquello que no es igual a sí mismo ³⁹. En este tipo de situación, dice Lefort, el imaginario que orienta las acciones del poder es sumamente claro:

“El conocimiento de los fines últimos de la sociedad, de las normas que rigen las prácticas sociales, devienen la propiedad del poder, en tanto que éste último se revela como el órgano de un discurso que enuncia lo real como tal. El poder incorporado

37. Esto caracteriza a todo sistema de poder, sea democrático o autoritario. Lo que distingue a uno y otro sistema es que la democracia brinda mecanismos de defensa y espacios de legitimidad de lo diferente. He desarrollado este tema en forma más detallada, en “El circuito norma-diferencia y los micropoderes”, *David y Goliath*, Año XVIII, N° 53, Buenos Aires, agosto-setiembre de 1988, pp. 56-62.

38. Esto ha sido desarrollado lúcidamente por Foucault en el ya citado *Vigilar y castigar*, y también en *Historia de la sexualidad*. Vol. 1 (1976), Siglo XXI, México, 1977, y en los ensayos recopilados en la *Microfísica de poder* (1977), Ediciones de la Piqueta, Madrid, 1978. La relación entre orden e identidades está muy bien planteada por Norbert Lechner en *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Ainauillo, Santiago, Chile, 1984.

39. Vincent Descombes, *Modern French Philosophy* (1979), Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

en un grupo, y, en su más alto grado, en un hombre, se combina con un saber igualmente incorporado, de modo que nada de ahora en adelante va a poder fragmentarlo... Mientras se desarrolla la representación de una sociedad homogénea y transparente a sí misma y la de un pueblo-uno, se niega la división social en todas sus formas, al mismo tiempo que se recusan todos los signos de una diferencia de creencia, de opinión, de costumbres”⁴⁰.

Este imaginario del poder constituía una obstáculo considerable para el desarrollo del pluralismo, sea político, ideológico, cultural o de otro tipo. La tolerancia necesaria para el pluralismo quedaba anulada desde el momento en que se transformaba a lo diferente en una desviación peligrosa que debía ser corregida, reprimida o, en el peor de los casos, eliminada.

Lo patológico de esta visión autoritaria y organicista, que se estructuraba en torno a la lógica de la identidad y contaba con amplios recursos coactivos para ponerla en práctica con gran eficacia, radicaba en su desconocimiento del otro, la alteridad, *lo diferente*⁴¹. Desde el momento en que el imaginario colectivo propuesto por esta visión se fundaba sobre una concepción del orden como terreno homogéneo y relativamente cerrado ante lo diferente, el conflicto y la disidencia pasaban a ser considerados como elementos externos que se introducían en un sistema naturalmente armónico con el propósito de perturbar y desestabilizar su funcionamiento. La defensa del orden se concebía, entonces, como tarea que necesariamente requería la exclusión de lo diferente; el conflicto y la diferencia no podían ser asimilados dentro del sistema más que como indicadores de crisis o amenaza al núcleo decisionista. Como bien dicen de Ipola y Portantiero:

“La muerte del otro, aparentemente exorcisada, sigue estando presente...por la imposibilidad —inherente a este enfoque— de concebir el conflicto, y por lo tanto el disenso, más que en términos de un exterior ilegítimo de la política. Toda lucha, todo antagonismo reales son, para esta concepción,

40. Claude Lefort, "El problema de la democracia". *Opciones*, N° 6. Santiago, Chile, mayo-agosto de 1985.

41. Esto era igualmente válido dentro del Partido Colorado, cuya consigna hasta la Convención celebrada en 1984 fue el mantenimiento de la "unidad granítica" del partido. Ver: "Del granito al archipiélago. El Partido Colorado sin Stroessner".

literalmente aberrantes: quien los provoca no merece otra cosa que ser eliminado del campo político”⁴².

7. El “Estado omnívoro”

El fortalecimiento de este núcleo decisionista estatal excluyeme, junto con la personalización del poder, la desestructuración de espacios o de organizaciones autónomas de la sociedad civil y la ritualización de la política, tuvo por lo menos dos efectos importantes. En primer lugar, logró la pacificación del país y la suspensión de la gran inestabilidad institucional que marcó la historia política del Paraguay, sobre todo durante el período 1947-1954 (una guerra civil y siete presidentes en ese lapso).

En segundo lugar, permitió consolidar y mantener en vigor un ordenamiento político-administrativo mediante aparatos de ejecución de alcance nacional, con lo cual se sentaron las bases para un proceso de modernización de la infraestructura del país —al menos en lo que respecta a la instalación de una red vial capaz de integrar amplios espacios territoriales, la creación de un sistema de agua potable y de desagües pluviales en Asunción y la electrificación de vastas zonas rurales—. La integración física del país, la consolidación y relativa modernización del aparato estatal, la presencia nacional del poder estatal y el desarrollo de instrumentos jurídico-administrativos que permitieran un amplio espacio para la intervención del Estado en la vida social, son realidades bastante recientes.

Desde la revolución *febrerista* de 1936 hasta nuestros días, vemos el desarrollo de una lógica estatal de larga duración, a saber, la lógica estructural del Estado nacional moderno en el sentido de aparatos sólidos y eficaces para mantener en vigencia el ordenamiento existente. En este sentido, el régimen instaurado por el Partido Colorado y el General Stroessner logró concretar las aspiraciones contenidas en los proyectos del *febrerismo* y de los liberales *cuarentistas*⁴³.

42. de Ipola y Portantiero, *op. cit.*, pp. 18-19.

43. Esto es lo que sostiene Bareiro en “Coyuntura política”, *op. cit.* Para otras referencias acerca del *febrerismo* y los *cuarentistas*, se puede ver: José Nicolás Morínigo, “Estructura de poder y fuerzas sociales en el proceso político paraguayo a partir de la post-guerra del

Pero al mismo tiempo se configuró un proyecto societal totalizante, caracterizado por una marcada asimetría en la relación Estado-sociedad. El proyecto totalizante, autoritario y altamente excluyente del Estado fuerte paraguayo coincide con un tipo de vocación omnicomprensiva que Ehrlich ⁴⁴ califica como constitutiva de un Estado propiamente totalitario. Ehrlich sugiere dos criterios para denominar a un sistema social como totalitario, ambos referidos al Estado. Uno tiene que ver con el papel preponderante que juega la coerción en la regulación de procesos sociales y, el otro, con la presencia de una maquinaria estatal o, más específicamente, de un núcleo decisionista estatal que devora su entorno social, monopolizando toda iniciativa a través del empleo de la maquinaria estatal. Un sistema totalitario estaría dado por:

“una situación en la cual las organizaciones sociales han sido disueltas, formalmente o de hecho, mediante la erosión de sus prerrogativas y de su autoridad, manteniendo sin embargo una apariencia de legalidad. El entorno social del Estado deja de existir una vez que ha sido subordinado a la maquinaria que depende del centro de decisión política” ⁴⁵.

El “centro de decisión política” corresponde, evidentemente, a lo que aquí se ha denominado *núcleo decisionista estatal*, consistente en un poder estatal recompuesto en la figura triádica (partido, FF.AA. y Gobierno) centrada en la persona del líder o caudillo, en este caso, del titular del Poder Ejecutivo. La disolución de las organizaciones sociales en el Paraguay aparece con la forma de una recomposición corporativa de éstas, con los consabidos propósitos desmovilizadores que permiten su control y disciplinamiento verticalista bajo la égida de la maquinaria estatal. Y, aunque el análisis de Ehrlich se refiere al esquema de centralismo burocrático entonces imperante en Polonia, el funcionamiento de este esquema remite a la modalidad de imposición unilateral de orden desde el Estado sugerida por Flisfisch.

Chaco”, Revista *Criterio*, N° 2, Asunción, julio de 1977, pp. 15-22, y Melissa Birch, “Public Enterprise and Economic Development: The Case of ANDE in Paraguay”, Tesis de Doctorado, Universidad de Illinois, Urbana-Champaign, Estados Unidos, 1985.

44. Stanislaw Ehrlich, “The Rationality of Pluralism”, *The Polish Sociological Bulletin*, Vol. 54, N° 2. 1981, pp. 27-38.

45. *Ibid.* p. 31.

En ambos casos se trata de un modo de proceder en el cual la iniciativa está concentrada en los niveles superiores de la estructura política: las iniciativas que vienen de abajo son generalmente asimiladas como si fuesen generadas por los jefes, cuando no bloqueadas o simplemente eliminadas por ellos; las directivas que emanan de los niveles superiores son acatadas como imperativos por los subordinados y por la sociedad en general. Mediante ello, señala Ehrlich, se previene el surgimiento de nuevas autoridades en la sociedad, manteniendo la apariencia de un centro de decisiones políticas “omnisciente”⁴⁶, vale decir, la apariencia de un núcleo decisionista que opera como el “ojo de poder” omnicompreensivo mencionado por Foucault.

Sin embargo, conceptos tales como “Estado totalitario”, “Estado total”, o “totalitarismo” pueden generar confusiones semánticas al ser usados para designar la experiencia paraguaya durante el *stronismo*. Por un lado, tienden a evocar estructuras jurídico-políticas y prácticas histórica y geográficamente bien determinadas, como por ejemplo, los Estados italiano y alemán del período de entreguerras o los países de Europa del Este hasta 1989; por otro lado, la confusión puede provenir del carácter equívoco y polémico de estos conceptos, puesto que existe una pluralidad de matices teóricos en lo que respecta a la amplitud y al grado de extensión de lo “totalitario”.

Para evitar este tipo de dificultades, sin renunciar a la caracterización propuesta por Ehrlich, resultaría más pertinente el uso de la expresión *Estado omnívoro* para caracterizar la experiencia paraguaya durante el *stronismo*. Hablar de un *Estado omnívoro* no conlleva una alusión a sistemas cerrados, perfectamente herméticos, que han erradicado todo vestigio de disidencia; antes bien, evoca la presencia sostenida de una *voluntad totalizante*, de una lógica de poder cuyo impulso motor pone de manifiesto el anhelo o la ambición de “devorar” —no siempre de manera exitosa— toda diferencia o forma social que no se vincule con el núcleo decisionista de un modo vertical, jerárquico y subordinado, manteniendo visos de una legalidad y de una racionalidad formal en el funcionamiento institucional.

46. *Ibid.*, pp. 28-30.

Ello pone de manifiesto una de las antinomias o tensiones fundamentales del discurso oficialista durante el stronismo: la ya mencionada simultaneidad de una “lógica de poder formal” y otra “lógica de poder real”. Los mensajes presidenciales ante el Congreso, las alocuciones públicas de diputados y senadores colorados, las declaraciones de autoridades partidarias y gubernamentales, los comunicados policiales y las declaraciones a la prensa por parte del cuerpo diplomático nacional en el extranjero, ponían un notorio énfasis en la existencia y vigencia de un estado de derecho en el país. Incluso las prohibiciones de asambleas y actos programados por partidos políticos, movimientos u organizaciones opositoras, como asimismo las acciones disuasivas efectuadas por el aparato policial, eran justificadas sobre la base de la Constitución Nacional y de las disposiciones legales vigentes. La ya mencionada invocación del Art. 79 constitucional relativo al Estado de Sitio y las leyes 294 y 209 de la legislación penal son ejemplos claros de ello. Después de todo, una de las frases recurrentes en el discurso oficial era que el coloradismo bajo Stroessner gobernaba con la Constitución en una mano y las leyes en la otra.

En este sentido, el discurso legalista del núcleo decisionista estatal se esmeraba en proyectar a la opinión pública, nacional e internacional, la imagen de una concepción puramente normativista o estrictamente jurídica del accionar estatal. Haciendo una analogía, se puede recuperar para el caso paraguayo lo que decía Carl Schmitt acerca de Hans Kelsen y otros teóricos neokantianos del derecho:

“El argumento que no se cansan de aducir contra sus adversarios es este: la razón de la vigencia de una norma no puede ser más que otra norma; considerado jurídicamente, el Estado es, por consiguiente, idéntico a su Constitución, o sea, a la norma fundamental unitaria”⁴⁷.

Pero, señala Schmitt, cuando se apela al concepto de orden jurídico para referirse a la legalidad de un país, no se debe olvidar que ese concepto está compuesto de dos términos distintos: del término orden, que se refiere a una situación relativamente estable, estructurada y durable en el tiempo, y del término jurídico, que designa un cierto tipo de construcción

47. Carl Schmitt, “Teología política” (1922), *Estudios políticos*, traducción de Francisco Javier Conde (1939), Editorial Doncel, Madrid, 1975, pp. 28-30.

normativa. Una norma, agrega, no puede tener validez en medio de un caos; para que pueda ser desplegada, requiere la existencia de una situación normal. Quien desea crear y mantener una norma debe crear y mantener en existencia un orden. Y ese orden, producto de un poder, deja siempre sus huellas impresas en la forma y el contenido de las normas legales que instituye.

Si se desea comprender cabalmente a una sociedad, a los principios y las prácticas que su población y sus vecinos de la comunidad internacional perciben como su realidad cotidiana, no basta con apelar a la Constitución y a los códigos legales. Es necesario ingresar en el terreno del poder y de la política: del poder creador de orden, de las autoridades que lo ejercen y de las formas de proceder de éstas. Para usar la expresión clásica, sólo así se puede dar el salto de un país legal a un país real.

En el caso paraguayo, el contraste entre el ordenamiento jurídico-político y la forma de ejercicio del poder no deja dudas respecto de la primacía de la dimensión decisionista, ligada al binomio comando-obediencia, sobre la dimensión racionalizadora presente en toda lógica de poder (sea estatal u otra)⁴⁸. Ello conducía a una creciente autonomía de la decisión en relación con el derecho, vale decir, de quién decidía y cómo se aplicaban las decisiones, enmarcadas en la lógica del poder y su conservación.

8. El problema de la legitimidad en el ocaso del *stronismo*

Como se ha podido apreciar, el fortalecimiento del núcleo decisionista estatal permitió que el régimen controlara la anarquía precedente, pero a costa de bloquear la política, desarmar la sociedad y mantenerla cautiva por el Estado. Bajo el *stronismo*, la cadena entre Gobierno, partido, estamento militar y grupos económicos produjo el fortalecimiento y la *macrocefalia* del aparato estatal a expensas de una *jibarización* de los espacios de actividad autónoma de la sociedad civil y de la capacidad de ésta para controlar lo público.

48. He analizado esta doble dimensión del poder como forma de comando y de racionalización en el ensayo "Poder, orden político y la cuestión democrática", incluido en el ya citado libro *Conceptos. Ensayos sobre teoría política, democracia y filosofía*, especialmente en las pp. 13-19.

Era poco probable que el triángulo centrado, que operaba como núcleo decisionista estatal —partido, Gobierno y FF.AA. en una articulación personalista—, se autodisolviera. Los que detentaron un poder de mando y una capacidad de exigir obediencia casi irrestricta bajo la modalidad imperante durante el *stronismo*, difícilmente elijirían dismantelar, de modo propio, el andamiaje de instituciones y prácticas del orden excluyeme impuesto desde el Estado. Por lo menos era poco probable que lo hicieran, por la mera eticidad de una racionalidad democrática o por el súbito descubrimiento de las bondades de la justicia social.

Pero nada es eterno, y el *stronismo* comenzó a experimentar una progresiva erosión de su capacidad legitimadora, sobre todo a partir de la década de los 80. Uno de los puntos de tensión aparecía en la capacidad de reproducir el sistema corrupto y corruptor, usado para generar el ya mencionado *consenso pasivo cómplice*, el otro estaba asociado con el debilitamiento progresivo de las ideas-fuerza del régimen.

La drástica disminución del flujo de fondos provenientes de la ayuda externa directa y la terminación de las obras principales de Itaipú, la recesión —combinada con elevadas tasas de inflación ocasionadas por sucesivas devaluaciones de la moneda nacional en un país altamente dependiente de bienes importados—, y las dificultades de índole fiscal que enfrentaba el Estado desde comienzos de los 80, tuvieron consecuencias políticas, por cuanto ponían un freno a la expansión clientelística y prebendaria y al mantenimiento de los niveles de corrupción en el manejo de la cosa pública ⁴⁹.

La lógica política del crecimiento del Estado paraguayo, que establecía un sistema de intercambio de empleo o de posibilidades de enriquecimiento por obediencia y lealtad, encontraba aquí límites estructurales que difícilmente podían ser sorteados en el corto plazo. No sólo se reducían o se eliminaban posibilidades de sobrefacturación y de cobro de comisiones

49. Si bien es cierto que sería ilegítimo postular un vínculo causal necesario, directo, limpio y unívoco entre “crisis económica” y “crisis política”, también sería incorrecto desligar por completo lo político de lo económico. Hay indicadores que permitan ver algunas fisuras en el núcleo decisionista a medida que transcurría el otoño del caudillo y el estancamiento económico parecía no tener salidas a corto plazo. Véase el ensayo “Recesión y estancamiento. El costo político de las decisiones económicas en el período post-boom”, incluido en este volumen.

onerosas, al menos en los montos registrados durante el período de auge, sino que, además, se contraía la expansividad del gasto público — mantenida coyunturalmente gracias al endeudamiento interno y externo— y se limitaba la posibilidad de mantener clientelas de cuadros partidarios a través del empleo público.

Pero varios lustros de aplicación del esquema clientelista, de carreras administrativas avaladas por la libreta de afiliación partidaria y de una ampliación del horizonte de expectativas de movilidad socio-económica basada en la obediencia política, eran difícilmente transformables en el corto plazo sin pagar un precio político: la erosión de la capacidad estatal de generar apoyos sociales para su gestión. De una u otra manera, la suerte de todo Estado prebendarlo está atada a su efectividad para conseguir y satisfacer a los clientes. Por consiguiente, una recesión traía aparejados problemas de legitimidad o, al menos, una cierta desestabilización del sistema de lealtades existente.

El desgaste político del Gobierno también estuvo relacionado con las críticas formuladas por el sector privado a su capacidad de administrar la crisis económica de los años 80. La corrupción —que generalmente asumía la forma de comisiones ilegales, pero imprescindibles para agilizar trámites— siempre formó parte del cálculo “normal” de lodo empresario local o inversionista extranjero, pero adquirió proporciones inmanejables para un sector privado que había ingresado en un proceso de modernización y necesitaba criterios más estables para la planificación a mediano y largo plazo. Además, el sistema de cambios múltiples, al cual se aferraba la conducción económica, servía para subsidiar a empresas públicas ineficientes, pero también para desestimular al empresariado exportador ⁵⁰.

Al mismo tiempo, el régimen enfrentaba dificultades en el plano de las ideas-fuerza que en el pasado habían sido útiles como factores inmateriales o simbólicos del consenso, esto es, que sirvieron para legitimar el orden político, sus autoridades y el ejercicio del derecho de mando de éstas.

El lema de la *estabilidad política*, por ejemplo, ya no era tan convincente. La comunidad internacional y la ciudadanía nacional valoraban la capacidad de imponer y mantener un orden estable cuando se lo contraponía a una

50. *Ib id.*

larga experiencia de inestabilidad precedente, pero no aceptaba, como argumento creíble, que se siguiera apelando casi exclusivamente a la justificación de la conquista del orden luego que éste ya había sido instituido durante varias décadas.

Más aún cuando la paz interna y la seguridad física de las personas debía constituir una garantía defendida por el poder para toda la población. Durante el *stronismo*, hubo demasiados casos que reforzaban el sentimiento ciudadano de una suerte de esquizofrenia entre los enunciados del discurso y la materialidad de las prácticas. Como ya se mencionó, el orden y la estabilidad de las instituciones venían acompañados de frecuentes escándalos financieros que involucraban a altos funcionarios gubernamentales, y el contrabando, que aparentemente constituía una economía subterránea, operaba en forma abierta hasta el punto de superar el valor total del comercio registrado del país.

“La paz que vive el país”, lema recurrente en las declaraciones oficiales, no impedía que se reprimiera, abierta e impunemente, a conferencistas y dirigentes políticos y sociales. No sólo por parte de la policía, sino también de civiles armados del partido del Gobierno contra opositores ⁵¹. Había asambleas sindicales que no se podían realizar por “orden superior” y festivales de música que se prohibían por el mismo motivo. La libertad de prensa estaba garantizada por ley, pero se clausuraban a periódicos y radios —como *ABC Color* y *Radio Ñanduti*—, cuya labor informativa potenciaba la opinión pública e irritaba al núcleo decisionista. Se hablaba de igualdad de oportunidades, pero había una presencia cotidiana y gratuita del partido del Gobierno en Radio Nacional y se negaba el acceso de los partidos extragubernamentales a un medio que era propiedad del Estado y no de un solo partido. Se exigía que la oposición demostrase su vocación democrática, participando electoralmente, pero se borraban sistemáticamente sus *graffiti*, se removían sus afiches y se hostigaba permanentemente a sus adherentes, reforzando la certeza de que existía un monopartidismo de hecho.

51. Piénsese, por ejemplo, en los ya mencionados casos del Hospital de Clínicas y de las localidades de Coronel Oviedo, Tebicuary-mi o Eusebio Ayala en los meses posteriores al atraco de la facción “militante” a la Convención Nacional realizada por el coloradismo el 1° de agosto de 1987

Dirigentes del Partido Colorado y funcionarios gubernamentales justificaban este tipo de acciones alegando una legítima defensa de la paz y el orden, pero la conciencia cívica paraguaya y la opinión pública internacional las veían como ejemplos de desinterés oficial por garantizar la paz y la seguridad de todos.

El tema del *anticomunismo militante*, que durante muchos años constituyó un eje central del pensamiento diplomático y geopolítico de los países occidentales, también fue perdiendo terreno ante la relevancia que adquirirían los derechos humanos, la democracia y la distensión Este-Oeste. El anticomunismo seguía siendo importante para sectores reducidos de la opinión pública mundial, pero ya no operaba como criterio básico, necesario y suficiente para lograr la credibilidad y la aceptabilidad de un gobierno a nivel de las cancillerías y las dirigencias políticas del hemisferio occidental. Exceptuando países como Corea del Sur, Taiwán, Chile y Paraguay, en los 80 el anticomunismo ya había sido relegado a un discreto segundo plano —y frecuentemente abandonado por completo— en los linchamientos de seguridad nacional y política exterior.

Incluso la celebración ritual de *actos electorales* ya no convenía a la opinión pública internacional acerca de la legitimidad del orden político y de sus autoridades. En el pasado, ello había contribuido a justificar la “democracia sin comunismo” como opción válida de lo que es una democracia. Pero, en una época en que se apreciaba el ocaso de los temas de la estabilidad a costa de la libertad y del anticomunismo a costa de la democracia, el énfasis en el pluripartidismo y en lo electoral adquiría una urgencia cada vez mayor en el discurso oficial como mecanismo de legitimación porpagandística del orden político y de sus autoridades.

Para que operasen como tales, debían ser limpias y creíbles y contar con la participación de la oposición, reconocida como tal por la conciencia pública mundial. La comunidad internacional, incluyendo a los Estados Unidos, que durante décadas apoyó al régimen y consintió persecuciones y vejaciones a presos políticos y dirigentes opositores a cambio de un alineamiento en la confrontación Este-Oeste, coincidía con la oposición abstencionista en el sentido que, en el Paraguay, las elecciones carecían de credibilidad ante la ausencia de libertades públicas y la inexistencia de mecanismos de control capaces de hacerlas limpias, libres y competitivas.

La ciudadanía opositora democrática, nucleada en partidos y movimientos políticos, movimientos sociales, la Iglesia, sectores laicos y agrupaciones de derechos humanos, reconocía la importancia de democratizar lo estatal, lo partidario y lo electoral. Pero ello no significaba que se garantizara su participación a cualquier precio, sino más bien bajo ciertas condiciones como, por ejemplo, que fueran libres, limpias y competitivas, que las distintas fuerzas políticas tuvieran acceso equitativo a los medios de comunicación (incluida la televisión) y que hubiera controles que posibilitaran un desarrollo correcto del proceso electoral tanto en el momento de sufragar como en las tareas posteriores de recuento de votos.

Pero se dudaba, con justa razón, de la voluntad del núcleo decisionista de respetar reglas de juego igualitarias. Era un secreto a voces que, llegadas las elecciones, el Partido Colorado y el Gobierno se dedicarían a movilizar su masa ciudadana usando medios estatales, y a manipular los datos acerca de la participación real en los sufragios. Tanto es así que los resultados electorales ya se conocían de antemano. La desconfianza acerca de la limpieza del proceso electoral se daba también respecto de la confiabilidad de los resultados electorales oficiales emitidos por la Junta Electoral Central (JEC).

9. El papel de “esperanza activa” de la oposición democrática

Ante la incapacidad gubernamental y colorada de iniciar una apertura pactada, algunos sectores de la oposición extraparlamentaria, que ya habían optado por no participar en los comicios desde fines de los 70, decidió propugnar el voto en blanco en el marco de una campaña por elecciones libres en los comicios generales de febrero de 1988. El voto en blanco estaba garantizado, como derecho, por el Art. 96 de la ley electoral del *stronismo*. Pero en los resultados electorales publicados eran usualmente computados como “nulos” y, en la retórica política oficialista, el usufructo de este derecho era calificado de “renuncia a un deber cívico”. Tal es así que el 16 de enero de 1988, durante el acto de lanzamiento de la campaña electoral del coloradismo, que propugnaba la candidatura presidencial de Stroessner para un octavo período consecutivo, J. Eugenio Jacquet, el entonces Ministro de Justicia y Trabajo y Vicepresidente 3° de la Junta de Gobierno del Partido Colorado, afirmó que “estar contra la democracia es predicar el voto en blanco”.

De ser así, también lo era el Art. 96 de la legislación electoral, preparada, defendida, aprobada y apreciada por la mayoría colorada del Congreso Nacional. Además, a diferencia de países que cuentan con democracias plenas, la legalidad dictatorial —a través del Art. 17 de la ley electoral y del Art. 119 de la Constitución— prohibía que los partidos políticos reconocidos por la JEC alentasen la abstención. Sólo permitía que se abstengan de participar electoralmente con candidatos propios. De ahí que Jacquet, amparándose esta vez en el Estatuto Electoral, también afirmase en el discurso citado que "estar contra la democracia es pregonar la abstención electoral".

La opción por el voto en blanco no logró convertirse en un dispositivo productivo para politizar a la sociedad o negociar con el poder político condiciones propicias para la participación electoral. La oposición extraparlamentaria no pudo elaborar suficientemente la opción por el voto en blanco y la abstención desde la óptica de una estrategia político-programática. El tema electoral surgió como preocupación prioritaria para ella sólo al final del *stronismo*, sobre todo para demostrar que no eran limpias, sea en el número de participantes que figuraban en los resultados oficiales o en el modo de fiscalización del voto.

La oposición tampoco pudo desarrollar efectivamente una estrategia de movilizaciones para acelerar un proceso de cambio. Esta estrategia, iniciada originalmente por sindicatos, estudiantes y organizaciones sociales y, en parte, capitalizada posteriormente por los partidos que reingresaron en la arena política, asumiendo una profesionalidad cada vez mayor como aparatos de lucha gracias a ellas, tenía límites sustanciales. Por el lado de sus éxitos, las movilizaciones contribuyeron decisivamente a abrir algunos espacios de libertad y a reconstruir organizaciones de la sociedad civil desmanteladas o controladas por el Gobierno; por el lado de sus limitaciones, resultó evidente que las fuerzas civilistas, que buscaban establecer una democracia plena, se encontraban en gran desventaja al tener que enfrentarse con fuerzas armadas tanto militares como policiales y parapoliciales.

Pero también debe reconocerse que es sumamente difícil que una oposición débil y permanentemente hostigada por el núcleo decisionista hubiera logrado forzar los cambios hacia en una dirección democrática o, cuando menos, tendiente a instaurar libertades públicas. Un principio básico para la factibilidad de una negociación, sea política o de otro tipo, consiste en que las partes deben contar con una capacidad de disrupción mutua, vale

decir, deben tener una fuerza más o menos comparable para lograr acuerdos y poder exigir su cumplimiento ⁵². En la situación existente bajo el *stronismo*, la asimetría profunda entre el núcleo decisionista estatal y la oposición impedía que esta pudiera imponer pautas a aquella. Pero podía y debía perseverar en sus intentos por lograr cambios en un sentido aperturista. Como señala Garretón:

“A diferencia de los sistemas democráticos donde la oposición política busca sustituir un gobierno manteniendo al régimen, la oposición en los regímenes autoritarios o militares tiene como función y tarea principal la eliminación o sustitución del régimen mismo. Y sin embargo, la experiencia histórica muestra que no siempre los regímenes de este tipo han caído por la acción de la oposición y, pese a ello, ésta siempre ha jugado un papel importante” ⁵³.

El papel que asigna Garretón a la oposición en regímenes excluyentes y autoritarios es triple:

“ella actúa como memoria de la sociedad, rescatando los valores a través de los cuales un pueblo se reconoció a sí mismo como tal, ella es obstáculo que busca impedir la materialización de las transformaciones que quiere introducir el régimen en los diversos ámbitos de la sociedad y, finalmente, la oposición cumple el papel de esperanza activa, de presencia permanente a nivel global y cotidiano de una o varias alternativas de sociedad posible. El éxito de una oposición histórica se mide así, en relación al cumplimiento de todas estas funciones” ⁵⁴.

La oposición paraguaya estuvo parcialmente en deuda en estos aspectos, salvo, tal vez, en lo que respecta a la función de esperanza activa

52. Gian Enrico Rusconi, “El intercambio político”, en Marco Cupolo (compilador). *Sistemas políticos: términos conceptuales, términos del debate italiano*. Biblioteca de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, México, 1986, pp. 65-95.

53. Manuel Antonio Garretón, “Problemas y perspectivas de la oposición en Chile, 1973-1981”, en *Escenarios e itinerarios para la transición*. Instituto para el Nuevo Chile, Ediciones Documentas, Santiago, 1985, p. 38.

54. *Ibid.*, p. 39.

desempeñada por los partidos extraparlamentarios y los movimientos sociales autónomos que se reestructuraron en la fase final del *stronismo* (movimientos obrero, campesino y estudiantil). Su accionar estuvo limitado, básicamente, al papel de reacción ante las iniciativas del régimen; no se apreciaba un proyecto alternativo de orden político o de sociedad y, en gran medida, tampoco se percibía una renovación de los modos tradicionales de producción del discurso político o de las prácticas tradicionales de organización, convocatoria y formas de hacer política.

Y sin embargo, de una u otra manera, la persistente acción opositora logró crear un clima socio-político favorable para un cambio en dirección aperturista. Cada día que pasaba aumentaba el número de políticos, tendencias, sectores y grupos que salían de la órbita oficial para ingresar al heterogéneo campo opositor. Al no realizar algunas transformaciones a partir de impulsos provenientes del núcleo mismo del poder, éste aumentaba su soledad en el ámbito doméstico e internacional.

Esto pesó en el cálculo de los sectores militares que decidieron derrocar a Stroessner en 1989, a pesar de que los motivos de fondo que los impulsó a actuar puedan haber sido otros. En general, en la fase final del stronismo hubo un creciente consenso en por lo menos una materia, a saber, que la superación de un estado de cosas, cuya morfología era eminentemente política, estaba ligada con la cuestión democrática. Sólo el sistema democrático promueve el desarrollo de la sociedad política y de la sociedad civil como espacios activos y generadores permanentes de propuestas para resolver los problemas nacionales; sólo el sistema democrático puede resolver el problema de la alternancia en el gobierno de forma estable e institucional, cosa que resulta prácticamente insoluble en sistemas de poder excluyentes y autoritarios con un fuerte componente personalista ⁵⁵; y, como percibieron quienes desencadenaron el golpe de Estado, sólo una apertura política democratizante podía reinsertar al Paraguay en la comunidad internacional.

Es evidente que la democracia no es una panacea que puede resolverlo todo con su instauración. Por el contrario, ha hecho descubrir más

55. Además de los textos citados de Flisfisch y Lefort, Euclides Acevedo y José Carlos Rodríguez sugerían algo parecido al abordar el tema de la transición paraguaya en su *Manifiesto democrático. Una propuesta para el cambio*. Editorial Araverá, Asunción, 1986.

problemas de los que se suponía que existían. La apertura política posgolpe permitió que la sociedad tomase conciencia de cuan marginados estaban algunos sectores sociales; cuán erradas o acertadas habían sido las predicciones y los análisis elaborados por centros de investigación independientes durante la dictadura; cuán actuales u obsoletos eran los planteamientos de los partidos opositores, cuán democráticos y populares eran realmente sus líderes, sus proyectos y su modo de funcionamiento interno y qué torrente de conflictos y aspiraciones postergadas yacían latentes bajo el manto de ceguera, impuesto por la represión física e intelectual que llevó a tantos a optar, sea por la apatía, por el exilio o por lo que Cooper ⁵⁶ denominaba “la seguridad suicida de la propia conveniencia personal”, esto es, la ‘seguridad suicida’ de no luchar para no sufrir una posible derrota, opción que en el caso paraguayo estaba sobredeterminada por el miedo y el sentimiento de impotencia generalizados.

De ahí la importancia de un debate amplio, de una reflexión teórica y de una búsqueda práctica de diversos caminos a la democracia, acerca de cual democracia, por qué se desea y cómo se aplicaría. Después de todo, la distinción entre un poder democrático y otro autoritario no radica tanto en la posibilidad de una proliferación infinita de lo diferente en uno y de la anulación o la supresión de toda diferencia en el otro. Antes bien, la distinción fundamental radica en que el sistema democrático establece un *espacio público institucional para la política*. Sin ese espacio, difícilmente se puede controlar la gestión pública, canalizar el plural de voces que demandan participación y respuestas a la exclusión social, defender a las minorías y a lo diferente o establecer mecanismos que permitan poner en práctica conflictos y negociaciones con los recaudos necesarios para evitar quiebres institucionales.

En el actual proceso de transición paraguaya, la cuestión democrática, como anhelo de incidir sobre la arbitrariedad de la decisión, pasa por la recomposición de los aparatos administrativos y ejecutivos del Estado; por la reactivación y el fortalecimiento del espacio político-partidario como terreno con capacidad efectiva para tematizar los problemas sociales y proponer opciones globales a la sociedad; por el fortalecimiento de la trama de organizaciones intermedias de la sociedad, civil para que cuenten con

56. David Cooper, *La gramática de la vida* (1974), Ariel, Barcelona, 1978, p. 8.

la capacidad de dar forma a sus demandas e impulsar la resolución de éstas, y por las transformaciones en la cultura autoritaria. En un aspecto fundamental, esto se refiere a la transformación del orden político que nos legó el *stronismo*, esto es, *el desmantelamiento del Estado omnívoro*.

**RECESION Y ESTANCAMIENTO.
EL COSTO POLITICO DE LAS DECISIONES
ECONOMICAS EN EL PERIODO POST-BOOM**

1. Introducción (*)

El objeto de este trabajo consiste en determinar los elementos que configuraron la crisis económica en el período posterior a 1981, para así poder deslindar la responsabilidad de la conducción económica en su generación, continuidad y agravamiento. A este efecto, se ha estimado conveniente distinguir dos momentos del mencionado período: una primera fase de contracción y recesión (1981-1983), seguida por una de leve recuperación y estancamiento (1984-1986). Ello permite apreciar con mayor precisión cómo el anterior Gobierno intentó administrar la crisis en su primera fase y en qué medida las políticas que se adoptaron —o se dejaron de adoptar— incidieron sobre el segundo momento de la crisis. En otras palabras, se pretende demostrar que el factor político fue determinante de la incapacidad de la conducción económica nacional para resolver los problemas de fondo y para recuperar la confianza del sector privado acerca de la efectividad de las políticas estatales para resolver la crisis.

2. El ocaso del auge de los años '70

La economía paraguaya experimentó un lento crecimiento hasta fines de la década del 60, a un ritmo vegetativo de 3.0% sólo ligeramente superior al impulso poblacional (2,7% en el periodo intercensal 1962-1972). A

(*) Algunas secciones fueron elaboradas a partir de materiales y apuntes preparados por Eduardo Miranda y Ricardo Canese. El análisis es de responsabilidad exclusiva del autor y no coincide necesariamente con las opiniones y puntos de vista de los dos investigadores mencionados.

mediados de los años 70 se inicia una aceleración de la expansión económica, con un crecimiento del PIB a una tasa media anual de 10% *.

Por otra parte, la fuerte expansión del comercio internacional, desde 1976 hasta el *shock* petrolero de 1979, permitió consolidar la política de “crecimiento hacia afuera” basada en la explotación de materias primas agrícolas, con una creciente especialización en dos productos: fibra de algodón y semilla de soja. El incremento de los precios y la demanda mundial por estos productos estimuló la emergencia y fortalecimiento de la explotación empresarial de medianas unidades productivas tipo “farmer”, cooperativas y grandes empresas, ligadas al capital extranjero y a las transnacionales. Esto contribuyó a la mecanización de las faenas y al uso intensivo de capital en el sector agroexportador.

**PARTICIPACION RELATIVA DEL ALGODON Y LA SOJA
COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES TOTALES FOB**

	1970	1975	1980	1984
ALGODON	6.3	11.4	34.1	46.7
SOJA	—	9.9	13.6	33.1
SUBTOTAL (1 + 2)	6.3	21.3	47.7	79.8

Fuente: Banco Central del Paraguay, *Cuentas Nacionales 1976/1984*, N° 21, julio de 1985.

Paralelamente, la pequeña agricultura tradicional minifundiaria, que pasa a coexistir con la agricultura empresarial, fue inducida y estimulada a

1. Banco Central del Paraguay, *Cuentas nacionales*, 19 de julio de 1983, p. 7.

sustituir los cultivos de consumo por monocultivos de renta. La producción agrícola creció, así, a la sombra de una política agroexportadora impulsada por el Gobierno. La ganadería, entre tanto, perdía importancia debido al cierre de los mercados externos tradicionales de la carne. El esfuerzo sustitutivo de importaciones se limitaba a un programa de producción y autoabastecimiento de trigo y, más tarde, a un programa de alcoholes carburantes a partir de la caña de azúcar, imitando el modelo brasileño.

Por otra parte, la construcción de la represa hidroeléctrica de Itaipú, en condominio con Brasil, se convirtió en un poderoso motor del auge en una economía pequeña como la paraguaya. Las grandes inversiones de Itaipú tuvieron un alto poder dinamizador sobre la demanda de bienes y servicios nacionales, durante la ejecución de las obras civiles principales, a través de los cuantiosos ingresos de divisas para el financiamiento de los gastos locales ². Ello permitió al país financiar cómodamente su déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, e incluso acumular importantes reservas monetarias internacionales.

El ocaso del auge se produjo, precisamente, a partir del estancamiento de las exportaciones, debido a la caída de los precios internacionales de las materias primas y al proteccionismo con que los países industrializados reaccionaron ante la recesión económica desencadenada por el shock petrolero de 1979. Esto indujo a un rápido deterioro de la relación de precios de intercambio para diversos países de la región. En este sentido, se registró una crisis análoga a la que ocurriera en los años 30 en América Latina: el cambio de signo de las condiciones externas marcó el inicio de la crisis y la caducidad de una “estrategia de crecimiento hacia afuera”.

Al mismo tiempo, la terminación de gran parte de las obras civiles de Itaipú repercutió directamente sobre la demanda de insumos, servicios y mano de obra nacional y, por ende, tuvo un efecto negativo sobre la mayoría de los sectores de la economía paraguaya. El impacto sobre la construcción fue particularmente fuerte, pues el capital excedente, generado por los ingresos de Itaipú, fomentó inversiones especulativas en el campo de las

2. Se estima que ingresaron aproximadamente 1.500 millones de dólares hasta 1983. Véase: Ricardo Canese, *Itaipú y la cuestión energética en el Paraguay*, Biblioteca de Estudios Paraguayos, Universidad Católica de Asunción, 1983, p. 119.

finanzas, la compra de tierras y los proyectos habitacionales e inmobiliarios en general, generando un crecimiento espectacular en la contratación de mano de obra y en la actividad general de este sector.

En el sector externo de la economía, la crisis se generó a partir de la disminución del ingreso de capitales. Pero ello no ocurrió debido al problema del endeudamiento externo —como en la mayoría de los demás países latinoamericanos—, sino a consecuencia de la declinación de los ingresos de divisas a través de Itaipú y Yacyretá: la conducción económica esperó, ingenuamente, encadenar el impulso de Itaipú con el inicio de las obras hidroeléctricas de Yacyretá, en condominio con Argentina, sin prever que la grave crisis de endeudamiento externo de la Argentina iba a determinar el aplazamiento y reprogramación de las obras, como efectivamente ocurrió.

Culminó así, en 1981, un período de bonanza y esplendor que se conoce como el *boom* económico de Itaipú: un auge generado más bien por condiciones externas que por fuerzas autónomas, gestadas, sustentadas y solventadas por la capacidad interna de desarrollo.

3. Primer momento: recesión (1981-1983)

El deterioro de los indicadores económicos en 1981, cuyo signo más evidente fue la desaceleración del crecimiento del producto interno bruto (PIB) global por primera vez desde 1975, marca la transición violenta del auge a la crisis económica que se manifiesta plenamente en los años 1982 y 1983 con un cuadro de recesión y de desequilibrio del sector externo.

El deterioro de los términos de intercambio y la declinación de los precios internacionales de materias primas tuvieron un visible impacto en la ampliación de los déficit de balanza comercial y cuenta corriente, debido a la vulnerabilidad del comercio exterior del Paraguay, un país exportador neto de materias primas agropecuarias e importador neto de petróleo, bienes de capital y manufacturas. Esto se agravó con el estacionamiento (1979-1980) y la caída (1983) del *quantum* de las exportaciones de bienes, ampliándose el déficit comercial de 72 a 315 millones de dólares y el saldo negativo en cuenta corriente de 118 a 391 millones de dólares en el período 1978-1982.

En tanto, el saldo neto favorable del balance de capitales creció por última vez en 1980 y declinó en el período 1981-1983, registrándose en 1982 el primer déficit en la balanza de pagos. Con ello se inicia el proceso de vaciamiento de las reservas monetarias internacionales acumuladas hasta 1980. La disminución de la entrada neta de capitales se produce, original y principalmente, por el menor ingreso de divisas a través de Itaipú y Yacyretá, debido al avance en el cronograma de obras y a las dificultades de endeudamiento externo de Argentina, respectivamente. En este primer momento de la crisis son esos flujos de capitales, y no la utilización de préstamos externos, los que generaron la insuficiencia para eliminar el déficit en cuenta corriente.

Muy pronto, a partir del segundo semestre de 1981, el desajuste externo se tradujo en el quiebre de un largo período de estabilidad en la cotización del dólar paralelo: desde comienzos de los años 60 y a pesar de la inflación interna, la autoridad monetaria logró mantener una tasa oficial única y fija de 126 guaraníes por dólar para todas las operaciones de divisas y una tasa libre que oscilaba entre 135 y 145 guaraníes por dólar. El carácter inusual de este fenómeno en la región permitió transformar la tesis de la “no devaluación” y la política de “estabilidad monetaria” en doctrina de Gobierno, ostentada ante la comunidad internacional como signo de los logros económicos conquistados gracias a la estabilidad política instaurada por el Gobierno de Stroessner.

Pero el apego a esta doctrina se convirtió en un obstáculo fundamental para la implantación de programas de estabilización monetaria y de ajuste de la balanza de pagos en los 80. Al restringirse el suministro de divisas oficiales para las importaciones, al disminuir el ingreso global de divisas y aumentar las tasas de interés, y al aplicarse políticas de devaluación en Brasil y Argentina, se generó, a partir de 1981, un proceso de encarecimiento del dólar y de otras monedas fuertes en el mercado paralelo.

En otro orden, la actividad económica experimentó una fuerte disminución en 1982, generalizándose y profundizándose en 1983 debido al impacto paralizante de la retracción de la demanda de bienes y servicios por parte de Itaipú, las pérdidas económicas causadas por las inundaciones de 1983, y la significativa disminución del turismo receptivo.

El desastre natural de las inundaciones ocasionó importantes pérdidas económicas a la producción agropecuaria (alta mortandad de ganado y

cosechas malogradas) tanto a través de los daños materiales a infraestructuras viales, urbanas e industriales como a la paralización de la mano de obra en las poblaciones damnificadas. Los sectores ligados al turismo (hotelería, comercio y transporte) se vieron afectados por una drástica caída del flujo proveniente de países vecinos a consecuencia de los marcados desniveles de precios nacionales y de las políticas internas aplicadas en el Brasil y la Argentina. Aunque en este primer momento perdió impulso la presión inflacionaria, en 1983 el deterioro de los salarios reales alcanzó una tasa de -7.1%, mientras que la desocupación abierta se aumentó al 15%.

A consecuencia de la retracción de la actividad económica y la disminución de importaciones suntuarias ³, se produjo una caída sustancial de los ingresos tributarios del Gobierno central y un franco deterioro de las finanzas públicas. Esta situación tuvo repercusiones sobre las inversiones públicas, la expansión monetaria y los desembolsos de préstamos externos de organismos financieros internacionales, como así también sobre la gobernabilidad de la política cambiaria.

4. Segundo momento: estancamiento (1984-1986)

En el segundo momento de la crisis económica, el PIB global recuperó tasas positivas moderadas, pero también se agudizó el desequilibrio financiero tanto interno como externo. Además, se generó un clima de inestabilidad en el que las actividades puramente especulativas se sobreponían y se anulaban las iniciativas de inversiones productivas, y donde afloraban los costos sociales de la crisis a través de manifestaciones de descontento.

Se logró reducir, pero no eliminar, los déficit de balanza comercial y de cuenta corriente gracias al mejoramiento de la relación de los precios de intercambio de bienes en 1984, al aumento del *quantum* de las exportaciones y a la restricción de las importaciones en 1985. Pero no se consiguió revertir el debilitamiento de la entrada neta de capitales y, consecuentemente, aumentó el saldo negativo de la balanza de pagos, cuyo financiamiento llevó a un nivel crítico la disponibilidad de reservas monetarias transferibles.

3. Banco Central del Paraguay, *Boletín estadístico* N° 331, diciembre de 1985, pp. 61-64.

A esto se sumó el mayor peso de los nuevos préstamos de fuentes comerciales a tasas de interés elevadas y reajustables, con vencimientos más cortos que en el pasado, el desaliento de las inversiones directas de capitales extranjeros, la clasificación de los ingresos de divisas de Yacyretá, y el freno y congelamiento de los desembolsos de préstamos del Banco Mundial, ocasionados por el atraso cambiario. Al mismo tiempo, el sector público no logró superar sus dificultades para proveer los fondos de contrapartidas locales destinados a la utilización de los préstamos de organismos financieros internacionales, de conformidad con los cronogramas acordados ⁴.

En el orden interno, se restringió el acceso a las divisas oficiales para importaciones del sector privado, creció el clima de desconfianza en el signo monetario nacional y se acentuó la pérdida de credibilidad en la conducción económica, todo lo cual incidió en el aumento acelerado de la cotización del dólar en el mercado paralelo ⁵.

Si bien repuntaron los ingresos tributarios del Gobierno central, se ampliaron los déficit fiscales y el sector público comenzó a experimentar crecientes dificultades para el pago de la deuda externa, proveniente principalmente de algunas empresas sobredimensionadas e ineficientes, a pesar de los sustanciales subsidios cambiarios. Ello transformó las inversiones públicas y sólo se ejecutaron, con relativa normalidad, las obras con financiamiento comercial y los proyectos de tipo “llave en mano” ⁶.

En el plano de la producción, la política interna centró su atención exclusivamente en el aumento del volumen exportable de algodón y soja, además del trigo para sustituir importaciones, sin modificar significativamente la política previa a la crisis. El esfuerzo del aumento de la producción exportable tradicional permitió que repuntara levemente el PIB global, pero sin lograr el equilibrio de la balanza comercial y desaprovechando la instrumentación de una política general de reasignación de recursos.

4. *Ultima Hora*, Asunción, 19 de marzo de 1986, p. 12.

5. El momento culminante se verificó en agosto de 1985, alcanzando el dólar una cotización de 1.100 guaraníes, frente a guaraníes 700 vigentes a fines de junio de 1986.

6. En ese período, las obras emprendidas o en ejecución bajo esta modalidad ascendían a 1.100 millones de dólares. Véase: *Ultima Hora*, 3 de mayo de 1986, p. 18.

La transferencia de las importaciones privadas no esenciales al cambio operante en el mercado paralelo, junto con la expansión monetaria a través del crédito interno y los subsidios cambiarios para el pago de la deuda externa del sector público, fueron factores que aceleraron el proceso inflacionario a partir de 1983. Como resultado, se generó una erosión del poder adquisitivo de los salarios y se desalentaron aún más las inversiones productivas.

En cuanto a la inflación y los salarios, es evidente que hubo discrepancias sobre las estimaciones provenientes de organismos gubernamentales y los datos emanados de fuentes extraoficiales. Sin embargo, todos coincidieron en señalar que el incremento sostenido, experimentado por el índice de precios desde el inicio de la crisis, estuvo acompañado de un deterioro progresivo del poder adquisitivo de los asalariados.

**TASAS ACUMULADAS DE VARIACION
DE PRECIOS Y SALARIOS**
[año base=100. Cifras en % (a)]

	1982	1983	1984	1985	1986 (b)
Índice de salarios (c)	3.8	9.5	27.0	48.6	53.0
Precios al consumidor (BCP) (c)	6.7	21.1	45.7	82.4	91.7
Salarios Reales	-2.7	-9.7	-12.9	-18.6	-30.3
Costo de vida FETRABAN (d)	14.5	45.4	92.2	174.9	218.3
Salarios reales	-9.3	-24.7	-34.0	-45.9	-52.0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales y de otras instituciones.

- a. Para el cálculo de los salarios reales, los valores nominales fueron deflactados por el índice de precios de consumo del Banco Central del Paraguay en el primer caso, y por el índice de costo de vida elaborado por la Federación de Trabajadores Bancarios (FETRABAN), en el segundo.
- b. Proyecciones y estimaciones sobre datos del primer semestre. Tasa acumulada semestral.
- c. Variación media anual.
- d. Variación de diciembre a diciembre.

Como se puede apreciar, las cifras del Banco Central del Paraguay indican que el incremento acumulado del índice de precios entre 1982 y 1986 fue de 91.7, mientras que los salarios reales registraron una caída de -30.3. En cuanto a las estimaciones de FETRABAN, basadas en el consumo de una familia bancada “tipo”, los valores eran 218.3 y -52.0, respectivamente.

5. Respuesta estatal y papel de la política económica interna

En términos generales, la respuesta estatal fue tardía, vacilante, fragmentaria e incluso contradictoria, demostrando así la incapacidad del núcleo decisionista estatal para administrar la crisis a través de una política de ajuste, oportuna y orgánica. En efecto, la naturaleza eminentemente exógena de las causas que desencadenaron la crisis en un primer momento no eximen de responsabilidad a la política interna impuesta por la conducción económica gubernamental, por lo menos en dos sentidos: por un lado, en lo que respecta a los criterios políticos que pesaron sobre la decisión económica y la falta de previsión y reacción oportunas a través de políticas de corto plazo para contrarrestar —o, por lo menos, amortiguar— los efectos de la crisis; por otro, la responsabilidad del Gobierno en cuanto a la vulnerabilidad de un estilo de desarrollo, que supeditó las políticas de largo plazo al éxito o al fracaso del modelo agroexportador de crecimiento “hacia afuera”.

La conducción económica no pareció advertir que el proteccionismo y la retracción del comercio internacional iban a tener graves repercusiones sobre el comercio exterior del país, de por sí vulnerable; que la recesión económica y financiera de Brasil y Argentina se traducirían en restricciones a sus importaciones, en dificultades para la ejecución de las obras de Yacyretá y en políticas internas que modificarían las condiciones de los precios y la moneda en la subregión; y, finalmente, que la elevación de las tasas de interés y el estrechamiento de los plazos de nuevos préstamos dañarían la capacidad de pago del país.

La conducción política operó, desde un primer momento, sobre la base de un desconocimiento de la realidad y de un obsesivo apego a opciones doctrinarias que en el pasado sentaron las bases de la estabilidad económica. Se concibió la devaluación monetaria, la inflación y las medidas correctivas

como signos de debilidad del poder soberano, optándose por desconocer la crisis, por no reconocer los cambios regionales y por mantener la fidelidad a postulados económicos que resultaron inviables ante la situación de los años 80. Los indicadores económicos que mostraban deterioro tendieron a ser vedados a la publicidad, mientras que las perturbaciones inocultables eran atribuidas exclusivamente a factores externos o a desastres naturales.

Esta actitud extremadamente conservadora, de temor o desconfianza hacia todo cambio o innovación, como asimismo hacia toda estrategia de concertación con sectores laborales, privados y políticos, constituyó un elemento recurrente de la política adoptada para administrar la crisis. De ahí también que las críticas a la conducción económica se centraran en la falta de claridad de los instrumentos de política, en la poca apertura al diálogo con sectores extragubernamentales, y en el reclamo de medidas de ajuste apropiadas.

a. Política monetaria y cambiaria

Ante la drástica reducción del flujo neto de capitales, provocada por la desaceleración de las obras civiles de Itaipú, por efecto del deterioro de los términos de intercambio sobre la balanza de pagos, por la disminución de la entrada de capitales externos debida a la recesión internacional y por la canalización de un monto importante del ahorro interno hacia actividades especulativas (especialmente en inversiones inmobiliarias), hacia el sector terciario o hacia cajas de ahorro en el exterior, desde 1981 el BCP comenzó a restringir progresivamente el suministro de divisas oficiales para el pago de las importaciones.

A partir del segundo semestre de 1982 se instrumentó una política de control de cambios y de restricción de las importaciones del sector privado a través de la elevación de la tasa de cambio, la imposición de depósitos previos (hasta un 200 %) para las importaciones y su pago al contado en moneda nacional, y la creación de un comité en el BCP, con amplios poderes para dictaminar sobre el suministro de divisas al precio oficial. Además, se pasó paulatinamente de un sistema de tipo único de 126 guaraníes por dólar a otra de tasas múltiples: de 160 guaraníes para el pago

de la deuda externa pública; de 240 para las importaciones estatales, hidrocarburos e insumos básicos para la agricultura (aunque a partir de 1986 el monto asignado a estas últimas fue sumamente restringido); y de 320 para el pago de las divisas ingresadas por concepto de exportaciones en general.

Los efectos de este sistema de cambios múltiples no se hicieron esperar. A medida que las importaciones de artículos de consumo y otros bienes del sector privado pasaron a ser financiados con divisas obtenidas en el mercado cambiario paralelo, se generaron presiones que condujeron a aumentos de la cotización del dólar libre. Como era de esperarse de una economía que emplea insumos producidos en el exterior y de un mercado doméstico en el cual circula un alto porcentaje de bienes de consumo importados (cigarrillos, electrodomésticos, vehículos y sus repuestos, bebidas alcohólicas, medicamentos, etc.), ello generó una creciente inflación de costos y precios a partir de 1983. Al mismo tiempo, persistió el ingreso de un monto considerable de importaciones no registradas; se estima que por cada dólar de importaciones que ingresaba al país por la vía legal, casi dos dólares entraban de contrabando.

Por otro lado, el problema cambiario había creado condiciones en las que las exportaciones ya no resultaban rentables a la tasa oficial de cambio: las importaciones de bienes de capital y de insumos agrícolas industriales del sector privado se efectuaban, en su mayoría, a la tasa vigente en el mercado paralelo, mientras que las exportaciones se realizaban a través de la subvaluada tasa oficial. Con ello se desalentaban las ventas legales al exterior y se estimulaba el contrabando de bienes de exportación hacia los países vecinos en una proporción similar a la de las importaciones, lo cual no sólo provocaba una pérdida importante en las recaudaciones del fisco, sino también el desabastecimiento y encarecimiento de los artículos de consumo interno —azúcar, yerba mate, trigo, carne y otros productos—.

A partir de 1985, el BCP estableció compensaciones cambiarias aplicables a una amplia lista de productos de exportación, incluida la soja y el algodón. Este sistema, llamado de “aforos”, consistía en lo siguiente: el BCP fijaba el monto mínimo de divisas que los exportadores debían ingresar luego de la venta de sus productos en el mercado internacional, autorizándoles a negociar el resto en el mercado cambiario paralelo. Sin embargo, este arreglo compensó parcialmente la pérdida del productor debido a la gran diferencia cambiaria existente y a los incrementos en los

costos internos de producción. Como consecuencia, no estimuló las exportaciones (registradas) en forma satisfactoria, a la vez que obligó al Estado a renunciar al ingreso de un monto significativo de divisas.

La sobrevaluación de la moneda nacional provocó un endeudamiento marginal importante desde el momento en que la inflación interna llevaba al encarecimiento de los costos locales. Con ello, algunos proyectos en ejecución requirieron de financiamiento adicional que, en muchos casos, obligó a contratar créditos comerciales en condiciones onerosas y con menores plazos de pago, y, en el caso de nuevos proyectos de inversión, a contraer un endeudamiento superfluo debido a que el costo en dólares resultaba mucho más elevado.

Finalmente, esta sobrevaluación hizo que instituciones financieras internacionales —entre ellas, el Banco Mundial (BM)— suspendieran el desembolso de parte de los préstamos que debían ser cambiados a la tasa de 160 guaraníes para gastos locales hasta que el Gobierno fijase tasas de cambio más realistas que evitaran el sobreendeudamiento. Así, se debió paralizar la ejecución del 8° proyecto carretero (30 millones de dólares) y otros proyectos de desarrollo cuya ejecución debía comenzar en abril de 1986. El BM incluso suspendió el envío de fondos para 12 proyectos en ejecución, que sumaban un total de 160 millones de dólares. Por su parte, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) suspendió el inicio de toda nueva obra hasta tanto se acordara una tasa cambiaria más ajustada a la realidad ⁷. La sobrevaluación del guaraní, además, hizo más lenta la transferencia de recursos financieros del Gobierno argentino para la ejecución de las obras civiles de Yacyretá, disminuyó la afluencia de inversiones extranjeras directas y frenó la repatriación de capitales en un momento en que estaban declinando las tasas internacionales de interés.

Sin embargo, el Gobierno se aferraba al sistema de cambios múltiples como mecanismo de subsidio para los entes públicos ineficientes: el mantenimiento de tipos de cambio preferenciales para el sector público equivalía a un subsidio que, en última instancia, era sustentado tanto por los bajos precios pagados a los productores directos de bienes exportables (campesinos, en el caso del algodón) como por los consumidores de bajos ingresos afectados por la creciente inflación.

7. *Ultima Hora*, 10 de mayo de 1986, p. 12, y 19 de junio de 1986, p. 13.

Pero había más. Por una parte, el sector público era responsable del 85% de la deuda externa. Debido a la disminución de las recaudaciones provenientes de las exportaciones y de otras fuentes impositivas, la elevación a otro nivel del cambio oficial de 160 guaraníes por dólar hacía difícil, si no imposible, el cumplimiento puntual de las obligaciones financieras del Estado; por otro lado, la unificación de las tasas de cambio posiblemente podía llevar a la quiebra a las empresas públicas deficitarias que habían contraído empréstitos elevados en moneda extranjera —Aceros Paraguayos (ACEPAR), Industria Nacional del Cemento (INC), Administración Paraguaya de Alcoholes (APAL), Flota Mercante del Estado (FLOMERES) y Líneas Aéreas Paraguayas (LAP)— y a otras que no podían transferir sus costos directamente a los usuarios. Cabe recordar que el 92 % de la deuda externa, que llegó a 1.773 millones de dólares en 1985, correspondía al sector público; en 1986, el servicio anual de la deuda (intereses y amortizaciones) ascendía a más de 200 millones de dólares, en tanto que el monto total de las exportaciones registradas no llegaba siquiera a 180 millones ⁸.

b. Política fiscal

En cuanto a las inversiones públicas de la década de los 80, la ejecución de obras y emprendimientos experimentó un doble viraje. Por el lado del endeudamiento externo, se apeló a la contratación de empréstitos con la banca comercial internacional antes que con instituciones multilaterales. Esto implicó la multiplicación de empréstitos “atados” para la adquisición de bienes y servicios del país de origen, así como más elevadas tasas de interés y menores plazos de gracia y amortización. Los préstamos contratados se elevaron a 3.071 millones de dólares en 1985. De los nuevos créditos contratados ese año (274 millones), el 18% fue suministrado por organismos financieros internacionales con plazos de 17 a 20 años, y el 82% restante por bancos privados y proveedores con plazos de pago menores a 10 años.

Por el lado de las obras públicas, el endeudamiento externo ya no estaba dirigido en forma prioritaria hacia el fortalecimiento de la infraestructura

8. *Ultima Hora*, 2 de junio de 1986, p. 11, sobre la base del Presupuesto General de la Nación y la tasa oficial.

y la atención de necesidades sociales. Antes bien, se realizaron obras suntuarias, sobredimensionadas e improductivas, entre las cuales figura, en forma prominente, el nuevo edificio del BCP y el Hotel Casino de San Bernardino. El proyecto del Aeropuerto del Este costaría 107 millones de dólares y produciría aproximadamente 15 millones de dólares de pérdida al año, pero el Gobierno insistía en su realización ⁹.

Ante las dificultades para solventar el pago de la deuda externa y el gasto público, el Gobierno recurrió a aumentos en la tributación indirecta, que representaba el 60%-de los ingresos tributarios del Estado. Uno de los mecanismos para ello fue el incremento de los precios del petróleo y sus derivados, cuyo efecto sobre la economía (encarecimiento de fletes y transporte de pasajeros) se tradujo en inflación y, por tanto, en un mayor deterioro de los ingresos reales de familias de escasos y medios recursos.

En cuanto a la ejecución presupuestaria, se contrajeron los gastos de capital para las inversiones estatales —especialmente las correspondientes a los “aportes de contrapartida”— y se congelaron los salarios de los funcionarios de la administración pública. El deterioro real del poder adquisitivo de éstos en el período 1982-1986 fue, según estimaciones oficiales, del 73%, frente a un 26% en el sector privado. El efecto combinado de estas medidas se tradujo en una fuerte restricción de la demanda agregada de bienes y servicios ¹⁰.

La ineficacia de la política fiscal para superar el déficit público, los amplios subsidios cambiarlos otorgados al Gobierno central y a entidades descentralizadas del sector público, y el refinanciamiento local del servicio de la deuda externa de empresas estatales ineficientes, hacían que el crédito interno al sector público se convirtiera en una poderosa fuente de inflación por vía de la expansión de la masa monetaria ¹¹. La regulación monetaria recaía, entonces, en la restricción del crédito interno al sector privado,

9. *Ibid.*

10. Véase “Propuestas de medidas para el fortalecimiento del sistema económico-financiero nacional”. *Ultima Hora*, 17 de mayo de 1986.

11. Richard L. Ground alega que los subsidios cambiarlos y el aumento del crédito interno del BCP al Estado son responsables del 95% de la expansión de la base monetaria entre fin de 1982 y de 1983, al 84% entre 1983 y diciembre de 1984, y a prácticamente el 100% en 1985. Ver: “Aspectos del desenvolvimiento de la economía paraguaya en 1985”, en varios autores, *Economía paraguaya 1985*, CPES, Asunción, 1986, p. 19.

encareciéndose el costo del dinero por encima de la baja rentabilidad de las empresas, desalentando las inversiones orientadas a la reactivación de la capacidad ociosa de las industrias, a la recomposición de los bienes de capital y al aumento del acervo del capital reproductivo ¹².

c. Ingovernabilidad de la crisis

En 1986 se llega, pues, a una situación de crisis prácticamente insoluble: el deterioro de la capacidad de pago del país conducía, casi inevitablemente, a la renegociación de la deuda externa, pero, al mismo tiempo, el presupuesto público no estaba en condiciones de asimilar el costo de un ajuste de las tasas de cambio oficiales a una meta de retomo al tipo de cambio real y único. Vale decir, la conducción económica no estaba en condiciones de adoptar las decisiones cruciales encaminadas a lograr una reactivación económica basada, por una parte, en el aumento de las inversiones, de la producción y de las exportaciones mediante una política global que pasara por el control de la inflación, fundamentalmente a partir de la reducción del déficit fiscal, y por otra en la ampliación de la demanda interna a través de la restitución del poder adquisitivo de las remuneraciones y del aumento de los precios agrícolas.

Se necesitaba un plan drástico de salvataje para evitar tanto el estancamiento económico como la tensión social y política. Ya afloraban los primeros signos de descontento social, pero la política económica era incapaz de controlar la crisis mediante la adopción de medidas racionales, coherentes y orgánicas para una pronta recomposición de la economía.

Tal impotencia se refleja en un documento elaborado por un calificado equipo de técnicos del Gobierno ¹³. En él, tras un diagnóstico inusualmente crítico de la situación social y de un planteamiento de fines y metas, se

12. Véase: "Criterio de FEPRINCO sobre la situación económica actual", 25 de julio de 1985, y "El panorama económico según FEPRINCO", diciembre de 1985, ambos en el apéndice documental de *Economía paraguaya 1985*.

13. "Propuestas de medidas para el fortalecimiento del sistema económico-financiero nacional", *op. cit.* El documento fue elaborado por un equipo de funcionarios de diversas dependencias estatales, entre ellas, el Banco Central del Paraguay, la Secretaría Técnica de Planificación y el Ministerio de Hacienda.

proponían medidas de política “para la recuperación económica y la estabilidad monetaria”. Su alcance, sin embargo, se reducía al muy corto plazo (1986), a una nueva escala de ajuste parcial, sin proyección de las tasas de cambio oficiales,¹⁴ y a mecanismos en el presupuesto público para el financiamiento del ajuste.

Las propuestas fueron objetadas por el Ministro de Industria y Comercio y derivadas a una comisión de alto nivel para su perfeccionamiento y la adopción de medidas orientadas a estimular las inversiones y la producción.

De cualquier manera, el documento puso en evidencia que la conducción económica no encontraba la forma de arbitrar un conjunto de medidas que condujeran, unívocamente, a la estabilización y reactivación económicas; tampoco veía con claridad cómo sincerar la política cambiaria para ajustar el sector externo, sin transferir excesivos costos a través de aumentos tarifarios e impositivos ni frenar los programas estatales de inversión. Ni siquiera parecía encontrar la forma de estructurar una política de reasignación de recursos en industrias sustitutivas de importación o en nuevas áreas de producción exportable aún no exploradas.

La política interna estaba atrapada en sus propias redes de imprevisiones y malos manejos anteriores, sin encontrar una salida global a la situación. Aparentemente, la dificultad principal seguía siendo, por una parte, la falta de voluntad política para inducir cambios y reformas sustanciales en una doctrina económica que no lograba superar los esquemas del pasado y, por otra, la incapacidad de la conducción político-económica de generar una estrategia global y compleja a partir de su propia doctrina.

La combinación de estos dos elementos —la reticencia de introducir cambios de fondo en la estrategia económica y la incapacidad de responder/resolver la crisis mediante los dispositivos de esa misma estrategia— indicaba el vacío o bancarrota de opciones en el cual se hallaba el núcleo decisionista. La situación se tornaba “ingobernable”, en el sentido estricto de la expresión: la estrategia seguida era incapaz de “domesticar” la multiplicidad de fenómenos a través de la racionalidad que ella misma ponía en práctica.

14. Guaraníes 500 por dólar para exportaciones e importaciones de insumos del sector privado y 320 para importaciones estatales y el servicio de la deuda externa pública.

6. Las críticas del sector privado

El empresariado percibió la seriedad de la situación desde un primer momento, presentando —ya a partir de 1981— una serie de documentos ante el Consejo Nacional de Coordinación Económica ¹⁵. En ellos exponía sus propias evaluaciones acerca del comportamiento de la economía y formulaba propuestas respecto de las medidas correctivas que debían ser adoptadas.

Varias cosas llaman la atención en los planteamientos y demandas del sector privado. Si bien es cierto que en un primer momento encaminaron sus propuestas hacia la adopción de medidas para evitar una devaluación, muy pronto comenzaron a presionar al Gobierno para devaluar la moneda nacional de manera de desalentar el crecimiento impositivo, la evasión de divisas, y el contrabando y estimular la producción y las exportaciones. El empresariado pidió, además, un equilibrio del presupuesto público para evitar los déficit generadores de emisiones inorgánicas y una limitación de las contrataciones de empréstitos públicos externos.

Un segundo elemento consiste en el deterioro de su relación tradicionalmente cordial y fluida con el Gobierno, dado que sus sugerencias y reclamos no recibieron la atención que merecían. La conducción económica concebía la administración de las políticas internas como atribución exclusiva y excluyente del Gobierno. Esto no era nada raro, ya que el núcleo decisionista estatal se caracterizaba por su inflexibilidad para negociar: veía toda concertación como síntoma de debilidad y la renuncia —o, cuando menos, el cuestionamiento— de su capacidad de ejercer un poder de mando supremo y de exigir obediencia a sus decisiones. Lo novedoso es que, en el pasado, el sector privado tenía canales de acceso directo a las esferas de Gobierno. Tanto es así que no había tenido mayor necesidad de fortalecer sus propias organizaciones para defender los intereses particulares de sus agremiados ¹⁶.

15. Los documentos de la Federación de la Producción, la Industria y el Comercio (FEPRINCO) son “Apreciaciones sobre la economía paraguaya”, noviembre de 1981; “La economía nacional: opiniones del sector privado”, noviembre de 1982; “Nota al Consejo Nacional de Coordinación Económica”, junio de 1983; “Estudio de la situación económica y planteamiento de soluciones”, julio de 1985. La Unión Industrial Paraguaya (UIP). a su vez presentó su “Estudio del sector fabril”, mayo de 1983 y su “Nota al Consejo Nacional de Coordinación Económica”, julio de 1985. Ver el suplemento especial de *Ultima Hora*, Asunción, 6 de agosto de 1985.

16. Es lo que sostiene Line Bareiro, “Coyuntura política”, mimeo. Banco Paraguayo de Datos (BPD), Asunción, 1982.

Así, la FEPRINCO se vio obligada a solicitar una acción coordinada y cooperativa entre los sectores público y privado para identificar las medidas pertinentes que debían ser adoptadas. El propio Blás N. Riquelme, entonces Presidente saliente de la UIP, se lamentaba de la falta de comunicación con el Gobierno, señalando que el empresariado estaba resentido por no estar informado de forma directa acerca del pensamiento del Gobierno ⁷.

Finalmente, el sector privado reconocía los posibles costos políticos de la inflación y el desempleo, recordando al Gobierno la necesidad de disminuir “las posibilidades de crearse en el país un clima de tensión y preocupación de los trabajadores... que puede alterar la paz social del país”. Por ello sugerían mejorar las asignaciones destinadas a sectores tales como educación y salud, poner en ejecución programas de viviendas económicas y de captación de mano de obra desocupada, y modificar sustancialmente la estructura económico-financiera del Instituto de Previsión Social (IPS) para mejorar los servicios médico-hospitalarios de los trabajadores y acelerar los trámites para otorgar jubilaciones y pensiones a los mismos.

Pero, por sobre todo, el sector privado centró sus demandas en torno a políticas destinadas a fortalecer al sector exportador tanto para incrementar la producción como para mejorar su competitividad en el mercado externo. En ningún momento cuestionó las políticas de largo plazo basadas en el modelo de crecimiento “hacia afuera”. Tampoco asumió la responsabilidad del sector exportador en el deterioro de las condiciones de vida del campesinado y los asalariados, quienes no vieron el fruto del *boom* de los años 70 en términos de redistribución de la riqueza nacional. Para el sector privado, la crisis era perniciosa por sus efectos sociales negativos y la ausencia de una visión coherente en el accionar gubernamental, pero no por sus causas de fondo.

17. *Ultima Hora*, 15 de octubre de 1985.

18. A pesar de todo, el empresariado lograba percibir la naturaleza *política* de la crisis, sea en términos de la falta de capacidad de negociación por parte del Gobierno o de las consecuencias que tendría el descontento social sobre sus propias actividades. Se pueden consultar los documentos de la FEPRINCO y UIP, *op. cit.*

7. Impactos sociales del crecimiento “hacia afuera”

Sin embargo, sería incorrecto suponer que todos los problemas experimentados por los sectores sociales de bajos ingresos eran imputables a la crisis, pues ello implicaría que el proceso de crecimiento estaba resolviendo adecuadamente cuestiones tales como la distribución de la riqueza y el mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores tanto urbanos como rurales. Ground señala que, en el período de auge económico (1972 a 1981), el incremento del empleo (4.6%) superó la tasa de crecimiento de la fuerza laboral (4.0%). Al mismo tiempo, agrega, hubo un gran incremento de la productividad laboral en el sector agrícola y en Asunción (5.5% y 30%, respectivamente). Pero el salario real no acompañó a estas tasas de crecimiento: en el agro se registró un incremento del 3%, mientras que en Asunción hubo un retroceso ¹⁹.

Ello indicaría, por una parte, que los empleadores no tuvieron interés en compartir equitativamente los beneficios del aumento de productividad y, por otra, que los trabajadores tampoco pudieron aprovechar el espacio de negociación que les brindaba la creciente demanda de mano de obra durante el *boom* económico.

Los desequilibrios sociales ya existentes fueron agudizados por el impacto doméstico de la recesión económica internacional, las catástrofes naturales y la serie de desaciertos en la elaboración, adopción y conducción de políticas económicas gubernamentales. Estos factores operaron como catalizadores de problemas endémicos que durante el período de bonanza económica fueron parcialmente mitigados, desestimados como dificultades pasajeras por el espíritu triunfalista imperante o, simple y llanamente, desconocidos por el Gobierno. La crisis tomaba visible, en forma violenta y descarnada, lo que anteriormente se relegaba a la obscuridad mediante su ocultamiento o negación sistemáticos.

Un diagnóstico inusualmente crítico elaborado por la Secretaría Técnica de Planificación (STP), organismo dependiente de la Presidencia de la

19. Richard Lynn Ground, “El auge y la recesión de la economía paraguaya, 1972-1983. El papel de la política económica interna”, en varios autores, *Economía del Paraguay contemporáneo*. Vol. 2, CPES, Asunción, 1984.

República, revela algunos de los costos sociales de este proceso de crecimiento ²⁰.

Utilizando datos oficiales correspondientes a 1977, la STP estimó que el número de hogares que se encontraba en situación de pobreza ascendía a 285.000. Si se considera que el hogar paraguayo “tipo” consta de cinco miembros, aproximadamente 1.400.000 paraguayos estarían viviendo en situación de pobreza en la época en que fueron recabados los datos. Ello equivalía al 50% de la población total existente en el país en ese entonces ²¹. En la segunda mitad de los años 80 la situación tendía a empeorar. Eso lo reconoce la propia STP en el documento citado:

“Es altamente probable que la crisis económica incida en 1982 y las inundaciones registradas en 1982-83 hayan redimensionado dramáticamente estas magnitudes. Es hoy visible, en Asunción y zonas aledañas, la presencia de barriadas marginales que proliferan aceleradamente y lanzan a sus miembros a buscar trabajos ocasionales, o a disfrazar su desocupación con actividades superfluas en las calles ciudadanas. Numerosos niños mendicantes se unen a esta legión de postergados”.

A pesar de los avances logrados en materia de nutrición en la década de los 70, una encuesta realizada en diversas colonias del Departamento de Alto Paraná revelaba que el 37% de la población residente en ellas sufría de desnutrición de segundo grado, mientras que el 8% correspondía al rango crítico de desnutrición de tercer grado con inminente peligro de muerte. Ello sólo podía significar que hubo “un deterioro de la situación nutricional y/o que los promedios estadísticos ocultan grandes y graves variaciones” ²².

En cuanto a la vivienda, en dicho documento se reconocía que hubo una reducción importante del déficit cuantitativo, pero sus estimaciones cualitativas revelaban que las mejoras en viviendas y servicios se habían

20. “Diagnóstico global social. Documento preliminar para el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1985-89”, Suplemento Económico, Diario *Hoy*, Asunción, 25 de octubre de 1985.

21. Se estimaba que ésta ascendía a 2.873.346 habitantes. Véase: Banco Central del Paraguay, *Cuentas nacionales 1974/1981*, Asunción, julio de 1982.

22. “Diagnóstico global social”, op. cit.

concentrado en Asunción, “discriminando en contra del resto urbano y, sobre todo, del área rural”²³.

Por su parte, “en materia de seguridad social los resultados distan aún de ser satisfactorios”, registrándose un descenso del porcentaje de la población protegida por instituciones del sector público: de un 22% en 1979, bajó a un 19% de la población total en 1983. La asistencia se canaliza fundamentalmente a través del Instituto de Previsión Social (IPS), pero del total de personas atendidas, sólo el 30% correspondía a cotizantes directos (los trabajadores que aportaban un porcentaje de sus salarios), mientras que el 70% corresponde a veteranos de guerra y sus familiares, jubilados y pensionados, y una “profusión de servicios de favor a no asegurados — algunos de ellos nada insolventes”²⁴.

Gran parte de estos problemas —que se tornaban acuciantes por la crisis— eran generados por la naturaleza y el modo de funcionamiento del modelo de crecimiento adoptado en el Paraguay, a saber, un modelo agroexportador centrado en la producción de productos agrícolas primarios o agroindustriales para su venta en los mercados internacionales. El supuesto central de este modelo era el aprovechamiento de las ventajas comparativas del país para generar, a través del comercio internacional, los recursos financieros necesarios para sustentar un proceso endógeno de acumulación, dotar al país de una infraestructura económica sólida y diversificada y mejorar las condiciones de vida de los sectores menos privilegiados.

Sin embargo, al igual que tantos otros países de América Latina que en su momento aplicaron modelos de crecimiento “hacia afuera”, basados en un rango limitado de rubros de exportación —la economía del salitre y el cobre en Chile, del caucho y el café en Brasil o de la plata y del estaño en Bolivia— y la creciente especialización en un par de rubros de exportación —soja y algodón en el caso paraguayo— no hacía más que profundizar la dependencia de la economía nacional a los vaivenes de los mercados externos, sea en cuanto a los precios pagados o a los volúmenes de demanda efectiva.

Los efectos de este modelo fueron expuestos en el ya citado documento de la STP. Primero, afirmaba que “la búsqueda de la eficiencia pronto

23. *Ibid.*

24. *Ibid.*

induce a la oligopolización de la estructura productiva y a la modernización de las plantas industriales orientadas a la exportación...y favorece un proceso de concentración del ingreso y la riqueza a favor de unidades modernas”. Ello se ponía de manifiesto en la coexistencia de pequeñas unidades familiares dedicadas a cultivos que son propios de una economía campesina tradicional y, de la gran empresa agrícola comercial que produce principalmente para el mercado externo.

Segundo, dado el carácter limitado de la gama de productos exportables y la baja elasticidad de su demanda ante las variaciones de precio, una reducción de éstos no conduce necesariamente a un incremento del volumen de la demanda de exportaciones nacionales en el mercado mundial. En cambio, en el caso de las importaciones paraguayas se daba el fenómeno inverso. De ahí que, en épocas de auge, las importaciones crecieran a un ritmo mayor que las exportaciones y que en épocas de recesión internacional la reducción de las exportaciones paraguayas tendiera a ser mayor que la reducción de sus importaciones.

Tercero —agrega el documento—, en este tipo de modelo los titulares de la acumulación (agentes vinculados con el sector externo) no siempre encuentran opciones rentables para invertir sus ganancias en otros sectores de la economía, y frecuentemente las destinan al consumo conspicuo, la especulación financiera local o la adquisición de activos líquidos en el exterior, desvirtuándose así el efecto multiplicador que se esperaba en la inversión, el empleo y la redistribución del ingreso nacional ²⁵.

Ahora bien, ¿qué está en juego aquí? Básicamente, un supuesto central del modelo de crecimiento “hacia afuera”, a saber, la generación de recursos financieros para impulsar un proceso de acumulación y para satisfacer tanto los gastos del Estado como los requeridos para la aplicación de sus políticas sociales. Citando nuevamente el documento de la STP:

“La más evidente complicación —desde el punto de vista del desarrollo social— es el fracaso de la difusión automática de beneficios desde los agentes del crecimiento económico hacia los demás grupos socioeconómicos y la consiguiente necesidad de reforzar los servicios sociales a favor de los últimos. Esta necesidad

25. *Ibid.*

entra en conflicto con las políticas de exenciones tributarias, subsidios y otros incentivos a los agentes de crecimiento económico. Crece la necesidad de arbitrar políticas sociales; decrece, al mismo tiempo, la base material para su financiamiento”²⁶.

Como es sabido, el financiamiento del gasto público tiene dos fuentes. Una proviene del endeudamiento estatal, cuyas dificultades a partir de los años 80 ya han sido indicadas. Por un lado, las dificultades para obtener créditos “blandos” en el exterior aumentaba el costo del dinero, y el deterioro de los términos de intercambio implicaba una disminución de los ingresos de divisas al país por concepto de exportaciones. Por ende, surgían problemas crecientes para contratar y pagar créditos externos. Por otro lado, un endeudamiento basado en emisiones inorgánicas podía cubrir el déficit monetario del sector público por algún tiempo, pero, a menos que estuvieran respaldadas por un aumento de la producción, se traducían posteriormente en una aceleración del proceso inflacionario.

La otra fuente de financiamiento está generada por la tributación. Se estima que la proporción del gasto público financiado por la vía tributaria experimentó una fuerte caída entre 1970 y 1983, pasando de un 81% a un 46% del total. Por una parte, la reducción de los ingresos tributarios del Estado paraguayo se debieron a factores tales como las exenciones otorgadas a los “titulares de la acumulación” o a las evasiones de impuestos (por la vía del comercio no registrado, por ejemplo); por otra, hubo reticencia en aplicar un sistema de impuestos directos progresivos, esto es, tasas variables de acuerdo con la base imponible. Por ello, el peso de la carga tributaria dependía de los impuestos indirectos en una proporción cercana a un 60% del total²⁷.

Es aquí donde surge una anomalía singular: los efectos perversos del crecimiento hacia afuera debían ser compensados mediante la aplicación de políticas sociales, pero esas políticas terminaban siendo financiadas, en gran parte, por los mismos destinatarios. Es obvio que los impuestos indirectos estaban siendo pagados por las familias de más bajos ingresos. Estos impuestos gravan el consumo masivo de bienes de primera necesidad, “cuya rígida demanda facilita la translación del gravamen al consumidor”

26. *Ibid.*

27. *Ibid.*

y, por consiguiente, “el gasto en los sectores sociales está simplemente compensando a quienes financian su costo”²⁸.

Por consiguiente, el elemento económico de la crisis, al mediatizarse por sus impactos *sociales*, vuelve a revertir a lo *político*: la creciente insatisfacción de la demanda de servicios sociales deviene un problema político, puesto que los costos sociales del modelo de acumulación que existía —y perdura aún hoy— en el Paraguay “acaban por convertirse, tarde o temprano, en costos políticos”²⁹.

28. *Ibid.*

29. *Ibid.*

EL RETORNO DE LA POLITICA

1. Ni revolución ni ruptura pactada

El golpe de Estado que derrocó al general Alfredo Stroessner el 3 de febrero de 1989 marcó el inicio de un proceso de apertura política en el país. El general Andrés Rodríguez se comprometió, públicamente, a hacer respetar los derechos humanos, democratizar el país y renunciar a toda posibilidad de buscar la reelección. Según lo expresara minutos después de jurar como Presidente Provisional de la República, su intención era de “Hacer realidad tangible en nuestra patria la democracia, sobre la base de la igualdad de oportunidades a todos los partidos políticos (...) Pienso que para que los derechos humanos sean una realidad y no una simple expresión de deseos, debe existir una democracia auténtica, no solamente de fachada o meramente legal”.

¿Por qué se optó por el cambio en vez de la continuidad? La explicación puede encontrarse en una célebre consigna de *realpolitik* según la cual los países tienen principios e intereses; algunas veces entran en conflicto y ellos deben ser sacrificados en aras de éstos. El Gobierno *de facto* del general Andrés Rodríguez tuvo la ventaja de que los principios que enunciaba coincidían con sus intereses políticos, pues percibió desde un comienzo que la legitimidad interna de las nuevas autoridades no podía lograrse con un mero reciclaje del *stronismo*. También se daba cuenta de que la apertura política era una condición necesaria para la inserción del país en la comunidad internacional y en proyectos de integración económica regional. Así, modernidad, libertades públicas y democracia se convirtieron en los ejes de su discurso público, tal como orden, anticomunismo y culto al líder habían sido los del *stronismo*.

Con la apertura posgolpe se inició un proceso de transición a la democracia que, como señala Garretón, busca cambiar el tipo de régimen político antes que transformar globalmente a la sociedad: su objetivo principal consiste en crear un *régimen político democrático* que opere como mediación institucional entre el Estado y la sociedad¹.

Pero la expresión *transición a la democracia* adquiere un sentido y una lógica particular en cada país. En el Paraguay, el cambio vino desde arriba y desde adentro del propio poder, puesto que fue desencadenado y administrado por las fuerzas de sustentación del régimen derrocado, esto es, las Fuerzas Armadas y un sector del gobernante Partido Colorado. Esto implicó que, en un primer momento, las condiciones y reglas del juego político fueran impuestas unilateralmente por el nuevo poder. Además, el cambio se hizo a partir de la legalidad heredada de la dictadura y con los mecanismos que ella misma establecía. Vale decir, no se trató de una ruptura revolucionaria ni de un proceso de cambio al estilo de la España posfranquista, puesto que, a pesar que la transformación fue impulsada por y desde el poder, no hubo la serie de pactos negociados que se dieron entre el Gobierno y la oposición española.

Una segunda característica de la transición paraguaya consiste en que las tareas democráticas no se limitan a un *reencauzamiento* de las instituciones pervertidas por la dictadura. El poder estatal, bajo el régimen depuesto, asumió la forma de un triángulo centrado, esto es, una estructura conformada por las Fuerzas Armadas, el Gobierno y el Partido Colorado y centrado en la figura del líder carismático que se posicionó a sí mismo en el lugar de pivote o eje articulador de esta estructura de poder. La simbiosis entre partido, Gobierno y Fuerzas Armadas que caracterizó al *Estado omnívoro*² paraguayo no sirve para construir un régimen político democrático. Esto significa que la transición debe desmontar una institucionalidad y una concepción de la política las que se asemejan más

1. Manuel Antonio Garretón, *Reconstruir la política*. Editorial Andante, Santiago de Chile, especialmente pp. 27-33. Habría que evitar un excesivo entusiasmo por la dimensión simbólica de la participación y el *institution-building* que se desprende de la argumentación de Garretón. Como lo demuestran las experiencias argentina y brasilera, el problema de la gobernabilidad y la capacidad de generar bienes materiales del consenso es crucial en los procesos de transición.

2. El concepto de *Estado omnívoro* para caracterizar al régimen *stronista* ha sido desarrollado en el primer ensayo de este libro.

a los modelos de inspiración fascista y estalinista que a los proyectos autoritarios —tradicionales o modernizantes— que conoció Europa en el período de posguerra ³.

Finalmente, a diferencia de países como Argentina, Brasil, Chile o Uruguay, la transición paraguaya no consiste siquiera en *recuperar* —o reformar— una tradición democrática interrumpida por un largo interludio autoritario, sino *inventar* una institucionalidad democrática ahí donde ésta nunca existió. La historia política del país es rica en alzamientos militares, guerras civiles y revoluciones, pero no en el apego a reglas de juego propias de la democracia, tales como la alternancia en el poder, la tolerancia con el otro, la limpieza en los procedimientos electorales o la solución pacífica de los conflictos políticos. No se ha registrado un solo caso en que algún partido haya abandonado el poder por medio de las urnas antes que por las armas. De ahí que, al hablar de “transición a la democracia” en un país como el Paraguay, la expresión no designa una *restauración*, sino la *fundación* de un régimen político democrático y la desestructuración simultánea de la institucionalidad heredada del régimen *stronista*.

I

2. Los primeros pasos dentro de un espacio de libertades públicas

Las libertades públicas fueron respetadas desde un comienzo, especialmente en lo que respecta a la expresión, organización y reunión en espacios públicos. La sociedad civil está demostrando su pujanza con la reactivación de organizaciones que salen en defensa de intereses sectoriales. Los sindicatos fueron reconocidos oficialmente por las autoridades del trabajo y se constituyeron dos nuevas centrales de trabajadores: la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y la Central Nacional de Trabajadores (CNT, de orientación socialcristiana). El derecho a huelga —garantizado por la Constitución de 1967, pero prácticamente prohibido por la legislación laboral— fue ejercido sin mayores inconvenientes por el movimiento

3. Sin que mediara pacto alguno, quedó tácitamente establecido que el itinerario de la transición estaría pautado por cinco pasos: elecciones generales el 1 de mayo de 1989; confección de nuevos padrones y aprobación de una nueva legislación electoral; celebración de elecciones municipales y de convencionales constituyentes para redactar una nueva Constitución; y, finalmente, realización de elecciones generales en 1993 en el marco de una nueva institucionalidad jurídica, adecuada para la democracia política.

sindical. La propia Policía de la Capital fue a la huelga —por primera vez en la historia del país— para exigir aumentos salariales, y reclusos del penal de Tacumbú realizaron una huelga de hambre para exigir la agilización de los trámites judiciales. Las organizaciones campesinas, anteriormente objeto de represiones brutales, han funcionado libremente, llevando a cabo concentraciones y reclamando el derecho a la tierra.

En lo que respecta a los aspectos jurídico-políticos, el Gobierno *de facto* se proclamó Gobierno provisional. Amparados en el plazo de 90 días estipulado por los Arts. 179 y 182 de la Constitución de 1967 para los casos de renuncia o acefalia del Poder Ejecutivo, el Gobierno provisional convocó elecciones generales para el 1^o de mayo. Con ello, el proceso de recomposición del escenario político del posestronismo quedaba pautado por un marco temporal de dos etapas: los 90 días del Gobierno provisional, que culminaban con las elecciones generales del 1^o de mayo, y el período del primer Gobierno electo, cuyo mandato terminaría en 1993.

El lapso entre el golpe y las elecciones fue criticado por todas las fuerzas opositoras, pues en sólo tres meses debían montar una campaña electoral y reorganizar maquinarias políticas prácticamente dismanteladas luego de más de tres décadas de persecuciones. Además, se emplearían los mismos padrones electorales utilizados para realizar los fraudes tan característicos del *stronismo*. Ese plazo, indudablemente, favorecía al Partido Colorado frente a la oposición, puesto que era el único partido que disponía de una organización con cobertura nacional y en condiciones de funcionar como maquinaria política y electoral. Pero el Gobierno tenía urgencia por legitimarse ante la opinión pública nacional e internacional. Además, la brevedad del plazo era parte de una estrategia diseñada para conseguir objetivos adicionales.

Por una parte, servía como elemento de presión para precipitar un proceso de negociación acelerada entre las corrientes internas del partido oficialista. El Gobierno tenía necesidad de recomponer la unidad del coloradismo para ampliar su base social y política a través de la reincorporación de los sectores exiliados, expulsados o marginados durante la dictadura. Al aferrarse al plazo constitucional, obligaba a los diversos sectores a buscar fórmulas de acuerdo antes de que se realizaran las elecciones para renovar las autoridades de las 239 seccionales coloradas del país en fechas 12 y 19 de marzo, las que designarían a los delegados

ante la convención que debía nombrar a las autoridades partidarias y a los candidatos a la presidencia de la República y al Congreso.

Por otra parte, entre esos sectores se contaban el Movimiento Popular Colorado (MOPOCO), integrante del opositor Acuerdo Nacional, y el sector “Etico” que, sin ser miembro, participaba activamente en el Acuerdo. Al imponer el retiro del Acuerdo como condición para reintegrarse a la Junta de Gobierno del partido —y, por ende, a la esfera de la decisión estatal—, fortalecía al coloradismo y establecía una fractura dentro del frente opositor.

Esto último era importante para el Gobierno, pues éste sabía que la comunidad internacional consideraba al Acuerdo Nacional como la legítima oposición política del país. Su participación era fundamental para legitimar el proceso político que se iniciaba, pero temía que se mantuviese en la posición abstencionista del pasado. El MOPOCO ya se había retirado, el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) se sentía como alternativa de poder por sí solo y la Democracia Cristiana había manifestado su disposición de participar a cambio de su reconocimiento formal como partido. El Gobierno levantó la restricción legal de 10.000 firmas como requisito para constituir un partido político, permitiéndose la inscripción con la mera presentación de la lista de autoridades electas en una convención. Además, se estableció un período extraordinario de inscripción en los registros electorales, de manera que tanto los partidos que ingresarían por primera vez en la arena electoral como los que retornarían a ella luego de largos años pudieran habilitar como votantes a la ciudadanía abstencionista.

Ante estas circunstancias, el mantenimiento del plazo de 90 días hacía cada vez más difícil que el Acuerdo Nacional pudiera llegar a una concertación, sea para negociar en forma conjunta las condiciones de su participación electoral o, en caso contrario, boicotear las elecciones mediante la abstención. Finalmente, la estrategia gubernamental funcionó: el Acuerdo entró en una suerte de receso —que luego se convirtió en disolución— a medida en que sus integrantes comenzaban a actuar individualmente.

3. La reorganización del sistema de partidos ⁴

Las elecciones se llevaron a cabo sin mayores inconvenientes. Fueron libres y relativamente limpias, aunque no competitivas debido a las enormes desventajas de la oposición. Hubo un sinnúmero de irregularidades —casos de desaparición de boletines de voto de partidos opositores, ingreso de varios electores a la vez en el cuarto oscuro, etc—, pero no fraude. Los resultados favorecieron ampliamente al coloradismo, pero lo importante es que se dio el primer paso para la recomposición del sistema de partidos y el desarrollo de prácticas de intercambio político-partidario.

El espectro partidario se amplió considerablemente con la legalización de los partidos *irregulares* o no reconocidos legalmente por el antiguo régimen: el Liberal Radical Auténtico (PLRA) y el Demócrata Cristiano (PDC). Además, se crearon nuevos partidos: el Partido Blanco (PB), de orientación cristiana conservadora, que reivindica como pilares a la patria y la familia; el Partido Humanista (PH), que combina elementos propios de sectas místicas con propuestas cooperativistas; el fascista Partido Nacional Socialista (PNS); el Partido Liberal Radical Unificado (PLRU), fracción disidente del PLR; y, finalmente, el Partido Liberal Teeté (PLT), organizado por dos viejos dirigentes liberales que en 1962 arrastraron a la oposición a participar en el juego electoral de la dictadura.

Por el lado de la izquierda ⁵, se creó el Partido de los Trabajadores (PT), de orientación trotskista similar a la del Movimiento Al Socialismo (MAS)

4. Naturalmente, aquí ¹¹⁰ se incluye a movimientos independientes. La formación de éstos sólo fue posible en virtud de la nueva legislación electoral aprobada en marzo de 1990. Su irrupción en el escenario político transformó los parámetros tradicionales del cálculo y el intercambio político en el país, primero en las elecciones municipales con la victoria del movimiento ciudadano "Asunción Para Todos" (APT), luego con el éxito moderado de "Constitución Para Todos" en las elecciones constituyentes de 1991 y, actualmente, con el surgimiento de "Encuentro Nacional", un nuevo movimiento ciudadano independiente que apunta a las elecciones generales de 1993. El impacto electoral de los independientes es analizado en "Elecciones municipales y democratización en el Paraguay", incluido en este volumen.

5. Para una descripción del panorama político de los partidos, movimientos y agrupaciones de izquierda, véase: Carlos María Lezcano y Carlos Martini, "Las izquierdas y la transición en el Paraguay", en varios autores. *Escenarios políticos de la transición a la democracia (II)*, Serie Contribuciones, N° 8, Centro de Documentación y Estudios, Asunción, junio de 1991, pp. 5-22.

argentino. El Movimiento Democrático Popular (MDP), cercano a las posiciones de la facción trotskista “En Tempo” del Partido de los Trabajadores del Brasil, en un comienzo se negó a solicitar su inscripción como partido, alegando que no se prestaría para legitimar una nueva dictadura; posteriormente revisó su posición y solicitó su inscripción oficial como Partido Democrático Popular. El pequeño Partido Comunista Paraguayo, cuyos dirigentes comenzaron a retornar del exilio luego de las elecciones, no solicitó su inscripción legal, pero no ha tenido impedimentos legales para editar su periódico, emitir pronunciamientos públicos o realizar sus congresos.

El sistema de partidos quedó formalmente compuesto de 14 partidos políticos (12 inscriptos, uno en vías de hacerlo y otro que prefirió mantenerse al margen de la inscripción electoral), ocho de los cuales participaron en las elecciones de 1989 con candidatos propios. En la práctica, la mayoría carecía de relevancia política. Tal como se esperaba, el Partido Colorado triunfó con casi el 73% de los sufragios y 72 bancas en el Congreso. El caudal electoral de la oposición correspondió fundamentalmente al PLRA, que obtuvo la primera minoría con el 20% de los sufragios y 32 de las 36 bancas parlamentarias de la oposición. Con ello, demostró que goza de una profunda inserción en la conciencia nacional —especialmente en el interior del país—, a pesar de tantos años de persecuciones.

De los cinco partidos liberales, sólo el PLRA tiene una masa significativa de adherentes y constituye la segunda fuerza electoral del país. El PLT se unió con el PL a los pocos días de obtener su reconocimiento; el PL y el PLR, los dos partidos cuya participación parlamentaria fue utilizada como “oposición rentada” para cubrir las elecciones y los parlamentos de la dictadura con un manto de legitimidad democrática, prácticamente desaparecieron al obtener, conjuntamente, un magro 1.5% de los sufragios y una sola banca parlamentaria para el PLR. El PLRU participó de los comicios, pero obtuvo sólo el 0.3% de los votos y decidió unirse de inmediato con el PL, mientras que poco más de un año después de las elecciones el PL y el PLR optaron por incorporarse al PLRA, con lo cual el espectro liberal se reunió en un solo partido político, el PLRA.

La *performance* del PH no fue mejor que la de los pequeños desprendimientos liberales ya desaparecidos, y sólo el PDC estuvo cerca

de obtener una banca en el Congreso. Los partidos Blanco y Nacional Socialista no participaron de los comicios y tampoco volvieron a figurar siquiera en la prensa; de hecho, es un misterio si siguen funcionando, pues la opinión pública desconoce siquiera los nombres de sus dirigentes o la forma de contactarlos. El PT lanzó la consigna “Ni patrones ni generales” y propugnó el voto en blanco para capitalizarlo como suyo luego de los comicios; aunque carece de inserción social en los sectores populares que dice representar, afirma que cuenta con una afiliación de unas 3000 personas, algunas de las cuales son activistas de tiempo completo que participan en los movimientos sindical, campesino y estudiantil.

Quedó poco espacio para los partidos pequeños como, por ejemplo, el socialdemócrata PRF, que obtuvo sólo el 2.1% de los votos y tres escaños en el Congreso —aunque ello le bastó para pasar a ser la tercera fuerza política hasta la aparición de las candidaturas independientes en 1991—. Los problemas de organización y de financiamiento juegan en contra de este partido, que no cuenta con un “electorado cautivo” para ocupar un espacio político propio.

En cuanto al funcionamiento del sistema de partidos, se puso fin a la vieja división entre oposición *regular* o reconocida y participacionista, por un lado, y, por otro, oposición *irregular* o no reconocida y abstencionista ⁶. Existen dos terrenos de intercambio político que en nada se asemejan a los del pasado. Uno, el ámbito parlamentario, ha sido potenciado como lugar de debate con la presencia del PLRA y del PRF. El hecho que diversas vicepresidencias de cámaras y jefaturas de comisiones parlamentarias hayan recaído en miembros de la oposición, es un indicador de la nueva imagen institucional del Poder Legislativo. El otro terreno, la sociedad civil, se ha enriquecido con la reactivación de organizaciones sociales que ya no necesitan operar en el terreno limítrofe entre la legalidad y la persecución, y que logran establecer canales de comunicación y formas de concertación con los partidos parlamentarios y con los que buscan aumentar su peso social desde fuera del Poder Legislativo.

6. Véase: “El *Estado omnívoro*”, incluido en este libro. La distinción entre “regulares” e “irregulares”, introducida en el léxico político local por la propaganda colorada durante el *stronismo*, es un correlato directo de la distinción desarrollada en los manuales de lucha antisubversiva utilizados por ejércitos y cuerpos de seguridad latinoamericanos en los años 60 entre los combatientes uniformados del ejército (regular) y los no uniformados de la guerrilla (irregular).

En suma, a pesar de las marcadas diferencias de fuerza entre el coloradismo y el liberalismo, las elecciones de 1989 demostraron que el bipartidismo entre estas dos fuerzas tradicionales seguiría siendo el rasgo distintivo del sistema de partidos durante algún tiempo (aunque no necesariamente del sistema político, pues, a partir de 1991, los movimientos independientes han comenzado a disputarles las preferencias del electorado).

4. El pobre desempeño de los partidos y las deficiencias del bipartidismo tradicional

El retorno de la política impulsó el quehacer partidario y el Congreso logró recuperar su jerarquía al dejar de ser un apéndice del Poder Ejecutivo. Pero, a pesar del optimismo y la confianza depositada por la ciudadanía en los partidos, éstos no estuvieron a la altura de los desafíos. Más allá de promesas electorales y de declaraciones líricas, ni la clase política ni los partidos pudieron brindar suficientes respuestas efectivas en materia de leyes y políticas públicas. Ni siquiera lograron elaborar el nuevo Código Electoral en el plazo previsto originalmente (el periodo legislativo que terminaba en 1989), y los legisladores se encontraron en la incómoda posición de tener que justificar ante la opinión pública por qué el proyecto presentado por el Ejecutivo era superior al suyo en materia de sistemática electoral y figuras capaces de potenciar la participación ciudadana.

En parte, esta deficiencia legislativa se debe a la falta de experiencia técnica y propositiva de la clase política: la vieja, porque estaba acostumbrada a obedecer las instrucciones recibidas del Palacio de Gobierno, y la oposición, que se incorporó al quehacer legislativo luego del golpe, por haber sido formada fundamentalmente en la cultura de la resistencia antidictatorial. También cabe reconocer que el “internismo” — mal endémico de la política paraguaya— consumió un tiempo valioso a los dirigentes políticos y parlamentarios, quienes parecían más preocupados por mantener o incrementar las cuotas de poder de sus respectivas facciones dentro de los partidos que por elaborar las leyes justas que la transición requiere. Todo ello puso en evidencia algunas deficiencias de los partidos políticos tradicionales, sobre todo el Colorado y el Liberal.

El Partido Colorado y el PLR A son partidos tradicionales, no sólo porque fueron fundados hace más de un siglo, sino también —y principalmente— porque coinciden en su forma de hacer política y en su concepción de lo que es la identidad político-partidaria. Ambos coinciden en su afán por circunscribir la política al terreno partidario y gobernar toda iniciativa social a través de sus respectivas maquinarias partidarias: consideran que, en una democracia representativa, el pueblo sólo delibera a través de representantes partidarios, con lo cual “hacer política” equivale a actuar a través de los partidos tan solo. Al igual que en tantos otros países latinoamericanos, esta concepción de la política —entendida como *partidocracia*— impone una sobrecarga de tareas al sistema político, a la vez que tiende a borrar las distinciones entre sociedad civil, sociedad política y Estado y a desconocer la especificidad de cada uno de estos ámbitos de acción.

Dentro de estas grandes maquinarias partidarias, el *caudillismo* tiene un peso preponderante para articular redes nacionales de poder y asegurar la lealtad y el voto de sectores poblacionales, especialmente en zonas rurales. Sin embargo, las lealtades primarias, propias del caudillismo, dificultan el potenciamiento de la categoría de ciudadano como tal: el voto no es visto sólo como ejercicio de un poder de decisión, sino también como retribución que se ofrece al caudillo a cambio de favores recibidos. En época de elecciones, un caudillo sabe que su prestigio local y su “funcionalidad” para las autoridades del partido al cual pertenece dependen, en gran medida, de la cantidad de votos que obtenga para los candidatos de su partido. Ello tiende a aumentar la posibilidad de que presione al electorado, incurra en irregularidades o realice fraudes.

Por lo mismo, el valor del sufragio y de las elecciones como forma de expresión ciudadana, dentro de los aparatos partidarias aparece como algo más bien instrumental. En la práctica real, las decisiones son tomadas por grupos reducidos de la dirigencia y las bases son invitadas a refrendar lo que ya fue aprobado por la cúpula. Como señalaba Rafael Barrett —el anarquista español de comienzos de siglo— “De esa política se me figura que está ausente el *pueblo*, entidad que tanto abunda en las actas de sesiones, en los editoriales, en los discursos de mitin”⁷.

7. Rafael Barrett, “Revoluciones” (1908), en *Obras Completas*, Vol. 1, Rafael Peroni Editor e Instituto de Cultura Iberoamericana (ICI), Asunción, 1988, p. 169.

La fuerte lógica personalista en el proceder de los políticos y los caudillos tradicionales se traduce en una proliferación de corrientes y movimientos que configuran un verdadero archipiélago interno en cada partido político. Lo que *prima facie* parecería una señal de democracia interna, constituye, en realidad, un reflejo de diferencias puramente personales entre miembros de las cúpulas partidarias y un aliciente para la fragmentación interna.

En el caso del coloradismo, la vieja fachada de la “unidad granítica” impuesta por Stroessner abrió paso a un archipiélago de corrientes internas enfrascadas en un permanente “internismo” que responde a la pugna desatada por el control del aparato partidario y por un mejor posicionamiento para las elecciones generales de 1993. Por momentos, el alto grado de conflictividad interna ha llegado a crear una crisis de gobernabilidad en el partido ⁸. El PLRA, en cambio, ha logrado administrar las diferencias entre sus corrientes mejor que su adversario tradicional. Tal vez ello se deba al papel de Domingo Laíno, un líder carismático que carece de rivales significativos capaces de disputar su liderazgo dentro del aparato partidario.

El elemento personalista y la tendencia a la proliferación de movimientos intrapartidarios obliga a los partidos a destinar una parte considerable de sus energías a tareas de negociación interna. Pactos y alianzas inestables —junto con “maniobras” entre facciones— forman parte del quehacer cotidiano de las dirigencias. Esto relega a un segundo plano la tarea fundamental de todo partido de masas, a saber, la constitución de fuerzas ciudadanas capaces de potenciar su acción y la capacidad de responder a las demandas de quienes votaron por ellos.

También sigue primando en ellos un esquema de lealtades primarias y premodernas, puesto que la identidad política se establece, primordialmente, en torno a símbolos tales como el color, la música y los caudillos de los respectivos partidos antes que a los programas y propuestas que éstos presentan a la ciudadanía. De hecho, la identidad es concebida como fenómeno *total* (abarca todas las manifestaciones de la vida del sujeto) e *invariable* (uno nace y muere dentro de un mismo partido). Es por ello que ambos cuentan con un electorado cautivo, compuesto de ciudadanos que provienen de “familias” coloradas o liberales, sobre todo en zonas rurales. Un colorado o un liberal que vota por candidatos de un partido que no sea

8. Véase “Del granito al archipiélago. El Partido Colorado sin Stroessner”.

el suyo puede considerarse y ser considerado como un traidor. Asimismo, la legitimidad personal se basa en demostrar una afiliación partidaria desde siempre. En polémicas entre los colorados no es inusual, por ejemplo, que se descalifique al adversario acusándolo de ser *colorado pyahú*, esto es, literalmente, un “colorado nuevo” por haberse afiliado hace sólo 20 o 30 años o haber comenzado su vida partidaria como demócrata cristiano, liberal o febrerista antes de su afiliación al partido Colorado.

Algo similar se aprecia entre los liberales. La intensa campaña electoral realizada por el PLRA en el interior del país durante la campaña de 1989, permitió que liberales de pequeñas localidades pudiesen manifestar públicamente que filiación política, la que ya todos conocían en privado. Sin embargo, lo que a primera vista parecía ser una masa liberal compacta y formidable, resultó más reducida de lo que parecía. En cierto modo, se podría decir que el PLRA logró reactivar a la ciudadanía liberal dormida durante la dictadura —su electorado cautivo—, pero no fue capaz de construir una masa ciudadana nueva y significativa.

Resulta difícil modificar la disposición al voto de los segmentos “atados” a un partido, ya que siempre tienen una opción electoral tomada, independientemente de las campañas proselitistas que realicen los partidos. Se trata de bloques ciudadanos relativamente inflexibles y poco permeables a los argumentos y debates propios de campañas electorales, cuya perdurabilidad en un momento de apertura política constituye un obstáculo para la construcción de un orden político democrático⁹.

La conformación de bloques cautivos se ve reforzada por la obsesión de ambos partidos por el lema del crecimiento numérico, ya que éste se plantea como incremento del número de afiliados antes que como captación de la adhesión de la ciudadanía en un plano estrictamente programático-electoral. En principio, esto podría entenderse como dispositivo tendiente a ampliar la masa de cotizantes a la caja partidaria. Sin embargo, en la práctica pone de manifiesto la presencia de dos supuestos —propios de una concepción premoderna de la política— poco conducentes para el desarrollo de una cultura política y una forma de intervención democrática.

9. Esto ha comenzado a cambiar. Véase: “Elecciones municipales y democratización en el Paraguay”.

Por una parte, entra en escena la ya mencionada concepción tradicional de la identidad político-partidaria como fenómeno total e invariable: se considera que, quien firma la cartilla de afiliación estaría expidiendo una suerte de cheque en blanco para el partido y sus candidatos, independientemente de las propuestas que éstos presenten. Ello presupone que el número de afiliados se puede —y se debe— traducir mecánicamente en un número equivalente de votos, con lo cual las elecciones funcionarían como simples procedimientos administrativos para verificar públicamente el caudal de afiliados con que cuenta la agrupación. Esto puede ser puesto en duda, especialmente luego de que se constatará una gran disparidad entre el número de afiliados a cada partido y el total de votos obtenidos por éstos en los comicios de 1989 y 1991.

Por otra parte, la carrera por las afiliaciones refleja una desconfianza hacia el “otro” o lo diferente, hacia propuestas que surgen de otros campos políticos y partidarios: sólo el “correligionario” sería digno de confianza, por cuanto es alguien similar al “nosotros” —en el sentido del *oré*— partidario. Con lo cual se termina reduciendo la categoría de *ciudadano* a la figura del *correligionario*, síntoma que revela un fuerte arraigo de lógicas excluyentes en la visión política de los dos grandes partidos tradicionales.

Ello poco importa en el caso de partidos testimoniales, cuya preocupación se centra en mantener la pureza ideológica de sus cuadros, en la fidelidad a las consignas o en reducir la acción política a una postura de denuncia permanente. Pero se convierte en un problema serio cuando se pretende generar formas democráticas de hacer política. En el terreno del sistema de partidos, se toma más difícil poner en práctica esquemas cooperativos para la elaboración de rutinas y de relaciones propias de un orden democrático; en el plano gubernamental, levanta dudas acerca del tipo de relacionamiento que se establece con el aparato estatal y la oposición. Más de tres décadas de simbiosis entre partido y Gobierno gracias al “coloradismo eterno con Stroessner” bastan y sobran para que se comprenda el peligro de una lógica excluyente cuando se trata de un partido en (del) poder.

5. Conflicto y negociación: ejes del Paraguay de la transición

A mediano plazo, es posible que la apertura facilite que estos rasgos de una cultura política tradicional se diluyan a medida que se toma distancia

de una historia llena de rencores y episodios sangrientos con sus secuelas de vencedores y vencidos (1904, 1923, 1936, 1947), y que los propios protagonistas de dicha historia vayan siendo dejados de lado por grupos generacionales que no fueron marcados al fuego por esos sucesos. Casi el 70% de los paraguayos tienen menos de 30 años, y en 1993 votará por primera vez gente que hoy recién entra en la pubertad.

Pero, por lo pronto, fomenta una escisión entre la lógica social y la política: las demandas ciudadanas de participación, justicia social y solidaridad se van desarrollando por un camino distinto al de las preocupaciones propias del internismo de conducciones políticas cada vez más enfrascadas en sus problemas domésticos. Previsiblemente, la falta de receptividad de los partidos hace que las demandas sociales comiencen a pasarles de largo.

El creciente divorcio entre lo político y lo social puede llegar a incidir directamente en las bases de apoyo de los dos grandes partidos tradicionales que funcionan como referentes mayoritarios de la ciudadanía. Peor aún, el desgaste de la imagen de los partidos y el despotenciamiento del sistema político, como lugar institucional para procesar las demandas sociales, puede resultar altamente peligroso. Primero, porque la multiplicación de huelgas obreras y de ocupaciones de tierras por parte de campesinos y pobladores urbanos puede conducir a niveles de conflicto y violencia capaces de neutralizar los esfuerzos de sectores aperturistas dentro de las estructuras de poder en el país. Más aún si se toma en cuenta el frecuente endurecimiento de posiciones debido a la falta de experiencia negociadora de empresarios, sindicatos, terratenientes y campesinos. Segundo, por cuanto la falta de capacidad de respuesta a las necesidades de la sociedad puede generar un descreimiento en la democracia, al punto de facilitar la aparición de figuras providenciales —jefes militares y populistas de toda laya—.

No hay que olvidar que el “nuevo Paraguay” arrastra viejos problemas, como el de la tierra, por ejemplo. La Secretaría Técnica de Planificación afirmaba, en 1985, que el 4% de las explotaciones controla el 89% de la tierra. La recesión económica, iniciada en 1982 luego de terminado el auge introducido por Itaipú, agravó aún más la situación de los campesinos sin tierras: Hernandarias ya no podía recibir a los campesinos expulsados de la zona central, ya que el grueso de las obras civiles de la represa había

concluido; Asunción tampoco servía como punto de destino, pues sin Itaipú no había excedente para la especulación inmobiliaria y, por ende, para mantener la bonanza del sector de la construcción —que durante el auge captaba alrededor del 25% de la mano de obra obrera de la capital. Y con la crisis en Argentina, Buenos Aires dejó de servir como válvula de escape para las masas campesinas pauperizadas.

También arrastra el problema de la tierra urbana, puesto que la pobreza ha expulsado a miles de familias de sus lugares tradicionales de asentamiento: la especulación inmobiliaria que revaloriza la tierra urbana, sumada a la expansión de servicios básicos que encarecen la vida en lugares habituales de residencia expulsa a estas familias a lugares más baratos, generalmente hacia la ribera del río. Lo cual genera un nuevo problema, puesto que son terrenos inundables: cada año, la crecida del río deja su predecible saldo de enfermedades y de cientos de hogares bajo agua.

La desigualdad social y la falta de cumplimiento de las leyes laborales tampoco es un invento del “nuevo Paraguay”. Pero, a pesar de ello, el Gobierno tiene la responsabilidad de enfrentarse con el drama de la gran masa de trabajadores pauperizados y desprovistos de asistencia social: los datos oficiales demuestran que el 66% de la población económicamente activa del Gran Asunción no percibe siquiera el salario mínimo.

Sería torpe imputar al nuevo Gobierno la culpa por estos problemas. Ya se ha señalado que no son nuevos. También estaría fuera de lugar acusar a la prensa de exagerar la gravedad de los problemas o responsabilizar a “agitadores” por la proliferación de conflictos sociales. Un retorno a la violencia represiva del pasado sólo constituiría una provocación gratuita incapaz de resolver los problemas.

a. Espacios públicos democráticos y el primado de la lógica política

Si la conflictividad viene de antes y si los “pescadores de río revuelto” no son sus causantes, ¿por qué brota justo ahora? Básicamente, porque la vigencia más o menos efectiva de derechos elementales —derechos humanos, pero también libertades de expresión, asociación y reunión— permite que demandas y conflictos, que se mantenían latentes y escondidos

por el manto de silencio impuesto por la represión y el miedo, comiencen a aflorar a la superficie de lo socialmente visible. Las libertades permiten descubrir a *la otra sociedad*, la de la pobreza, desnutrición, campesinos sin tierras, falta de cumplimiento en el pago del salario mínimo, prostitución infantil, niños de la calle, déficit sanitario y de equipamiento educativo, asignación fraudulenta de tierras fiscales en el campo o venta de plazas públicas para loteamientos urbanos privados. La expansión del tejido organizacional de la sociedad civil ha dado visibilidad a problemas de larga data y la impaciencia acumulada hace difícil retrasar las respuestas a las demandas.

Es decir, las libertades crean un *espacio público* en el cual se pueden ventilar problemas sociales que anteriormente estaban reducidos al ámbito privado. Lo cual significa que Gobierno, partidos, sindicatos, organizaciones campesinas, gremios empresariales, federaciones estudiantiles y asociaciones barriales deberán ir acostumbrándose al enfrentamiento a la negociación y a la concertación en un espacio que cuenta con un nuevo actor permanente cuyo papel es decisivo: la mirada de la *opinión pública*.

En este contexto, hay que estar preparado para reconocer por lo menos tres cosas. Primero, que el conflicto no siempre debe verse como señal de alarma o como síntoma de descomposición social; antes bien, debe ser considerado y tratado como una realidad inherente a la sociedad como tal. Segundo, que la democracia no resuelve todos los problemas de toda la gente; no es una panacea, pero permite visualizar los problemas y canalizar el conflicto y la negociación de manera pacífica en arenas institucionales. Por último, un orden democrático incorpora el disenso como algo legítimo, pero no deja de ser un espacio de poder; la consigna del “todo vale” no tiene cabida dentro de él.

Para que la apertura política avance por el camino de una transición, la libertad conquistada debe plasmarse en reglas de juego apropiadas para un orden político democrático. Es decir, normas que, siendo respetadas por gobernantes y gobernados, permitan poner en práctica debates, conflictos y negociaciones en igualdad de condiciones para los que pugnan por conquistar el derecho de administrar el Gobierno o que exigen que se responda a sus reclamos.

El funcionamiento de un orden democrático también requiere un cierto aprendizaje que permita ir dejando de lado la lógica de la guerra y su

hipótesis de conflictos de baja intensidad con “enemigos internos” —pesada herencia de la Doctrina de Seguridad Nacional—. Esta debe ser reemplazada por la lógica de la política. Si se pudiera explicar en pocas palabras en qué consiste dicha lógica, habría que señalar que ella supone dos cosas. Por una parte, el *abandono de perspectivas maximalistas*, puesto que éstas tienden a plantear los conflictos y los objetivos político-estratégicos de una agrupación en términos de “todo o nada”. El maximalismo constituye un obstáculo para la negociación política, por cuanto lleva a situaciones en las cuales se prefiere destruir al adversario y sacrificar los intereses en pugna antes que pactar por menos de lo exigido.

Por otra parte, la lógica política supone el *rechazo de enfoques maniqueistas* que reducen lo real a unas pocas ideas-fuerza incapaces de dar cuenta de la complejidad que adquieren las situaciones de acción en una sociedad cualquiera. Un ejemplo recurrente consiste en la confusión de la política con la moral, esto es, la tendencia a concebir el mundo sobre la base de oposiciones simplistas del tipo “bueno” y “malo”. Generalizaciones vagas, abstractas y exhaustivas, tales como “todos los colorados son corruptos” (son malos), “en el Paraguay sólo la oposición tiene credenciales democráticas” (es buena) o “la patronal es siempre reaccionaria” (es mala), reducen el universo político al enfrentamiento improductivo y dificultan la creación de terrenos de negociación. Impiden reconocer que las situaciones de conflicto y negociación involucran a gente, instituciones, pasiones, intereses, ideologías y formas de proceder de diversa índole. No se puede dar por sentado que el adversario es siempre coherentemente perverso y homogéneo o que opera exactamente igual en todas las circunstancias. En suma, un enfoque maniqueista como el discurso moral no está capacitado para pensar la política, puesto que la oposición entre “bueno” y “malo” no permite percibir la complejidad de lo social.

b. Transición democrática o restauración autoritaria

En fin, se debe reconstruir la política en una dirección democrática, teniendo presente que los procesos sociales no son necesariamente irreversibles; siempre está presente el riesgo de un retroceso. Al respecto, para el país se vislumbran dos posibilidades diametralmente opuestas.

De bloquearse el proceso de cambios debido al temor de un estallido social, a la reticencia de sectores “duros” por perder un control político que ya lleva prácticamente medio siglo o al surgimiento de quiebres fundamentales dentro de las esferas decisivas del poder político real, algunos pueden inclinarse por una *solución nostálgica o restauración autoritaria*. Ello es preocupante, puesto que surgiría el peligro de recurrir a una opción regresiva, como ocurrió en China luego de las protestas prodemocracia realizadas en la Plaza Tiananmen: endurecimiento del bloque en el poder, desplazamiento y purga de las fuerzas aperturistas e incremento del control represivo.

Por el contrario, de mantenerse en curso la apertura política y de no producirse un quiebre institucional profundo, es posible que la sociedad paraguaya se encamine hacia lo que sería una *solución progresista o transición a la democracia*. Ello supondría el mantenimiento de los acuerdos tácitos entre las diversas fuerzas políticas —algunos coyunturales, otros de fondo— para reencauzar a la sociedad posestronista por derroteros democráticos con base en el itinerario compuesto de la reforma electoral recientemente realizada, la reforma constitucional, la modificación de aspectos sustantivos de la legislación civil, penal y laboral, y la realización de elecciones generales libres en 1993.

Si se acepta plenamente la necesidad de evitar la antinomia clásica entre reforma y ruptura, se debe insistir en dos elementos claves para la transición paraguaya. Por una parte, se requiere que el coloradismo deje de ser el partido *del Gobierno* y dueño del Estado para convertirse en un partido *en el Gobierno*, aceptando la necesidad de brindar la igualdad de posibilidades para todos. Mientras esto no cambie, el coloradismo seguirá gozando de enormes y antidemocráticas ventajas sobre los demás partidos políticos en lo que respecta a fuentes de trabajo para los afiliados, utilización de la infraestructura estatal para sus campañas y recaudación de fondos a través de descuentos de los sueldos de los empleados públicos. En una democracia, el poder es, como bien dice Lefort ¹⁰, *un lugar vacío* que puede ser ocupado por cualquiera que cuente con el apoyo electoral para llegar a él.

10. Claude Lefort, “El problema de la democracia”, *Opciones*, N° 6, Santiago de Chile, mayo-agosto de 1985, pp. 82-84.

Por otra parte, la cuestión militar juega un papel de primerísima importancia: las negociaciones y los acuerdos — tácitos o plasmados en leyes— de la transición paraguaya deben apuntar hacia la ampliación del espacio de la política en tanto lugar propio del poder civil. En esto el Partido Colorado tiene una gran responsabilidad debido a su proclividad por buscar figuras providenciales salvadoras, en el sentido de convertir al líder militar victorioso en candidato obligado del partido. Salvando las diferencias, lo hizo en 1954 con Stroessner y lo ha repetido nuevamente con Rodríguez. No parece poder encontrar civiles presidenciables que sean capaces de mantener la unidad del partido y ganar las elecciones. Tal vez hoy la jefatura de los cuarteles ya no sea la condición insalvable para ejercer la titularidad del poder político, pero sigue siendo un factor de peso dentro del coloradismo y en la vida política del país en general. Todas las facciones del archipiélago partidario se empeñan en buscar un apoyo o aval en los mandos militares.

Mientras la identidad partido-ejército siga vigente, es previsible que las crisis internas del Partido Colorado habrán de incidir, de una u otra manera, en la unidad de la corporación militar. Esto es motivo de preocupación, ya que un ejército partidizado no puede ser insensible a las divisiones del partido. La crisis interna de 1987 es un ejemplo de ello: la expulsión de los “tradicionalistas” y el copamiento de la cúpula partidaria por la facción “militante” tuvo su desenlace final con el golpe de febrero de 1989. De producirse una nueva crisis partidaria de proporciones, ¿hasta qué punto se mantendrán al margen los socios militares del coloradismo? Algunos pueden ser nuevamente seducidos por la idea de emplear las armas para decidir el curso de los eventos, sólo que esta vez no implicaría un inicio, sino una desestabilización del proceso democratizador.

**ELECCIONES MUNICIPALES
Y DEMOCRATIZACION EN EL PARAGUAY**

1. El marco de las elecciones (*)

Las elecciones generales del 1° de mayo de 1989 fueron celebradas apresuradamente tres meses después del golpe de Estado que derrocó al Gobierno del general Stroessner. Su objetivo consistió en legitimar al nuevo Gobierno, pero la competencia electoral no se hacía en condiciones igualitarias para todos: 35 años de dictadura implicaron otros tantos años de dominio irrestricto de la oficialista Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado) y de supervivencia precaria de las demás fuerzas políticas.

Las elecciones municipales de 26 de mayo de 1991 *, en cambio, se realizaron luego de dos años de vigencia de las libertades públicas — especialmente de prensa, asociación y reunión— y transformaciones importantes en la cultura cívica y el sistema electoral. Esto permitió crear condiciones más igualitarias para los participantes.

Los partidos opositores tradicionales reactivaron sus aparatos organizativos y comenzaron a activar públicamente, al igual que una media docena de nuevos partidos ². El Congreso se tornó en un importante espacio de

(*) Este trabajo contó con el apoyo de la Fundación Pablo Iglesias de Madrid, España. Fue elaborado para su presentación en el encuentro “Elecciones y Democracia en América Latina, 1988-1991 ” organizado por el CAPEL en San José de Costa Rica, 16 al 18 de octubre de 1991.

1. Hubo una segunda ronda electoral el 23 de junio, dado que en una treintena de municipios se suspendieron los comicios debido a problemas en la elaboración de los padrones o impugnaciones no resueltas a tiempo por el Tribunal Electoral.

2. Entre los tradicionales se cuentan los partidos Liberal Radical Auténtico (PLRA), Revolucionario Febrerista (PRF) y Demócrata Cristiano (PDC). También se creó el fascista Partido Nacional Socialista (PNS), el Partido Blanco (PB) y el Partido de los Trabajadores

encuentro que permitió agilizar el juego político interpartidario. El coloradismo, sin la tutela de un líder todopoderoso, se vio en la necesidad de enfrentar solo y con grandes dificultades el impacto de las libertades públicas en las estructuras y cadenas de mando dentro del propio aparato partidario. Hubo un avance extraordinario en la creación de organizaciones sociales autónomas de la tutela estatal, partidaria y eclesiástica, lo cual hizo posible descubrir — esto es, introducir a la visibilidad del debate público— la “otra sociedad” la de los marginados urbanos y los desposeídos rurales, con la consiguiente multiplicación de las demandas, conflictos y exigencias sobre la clase política.

Los dos años de ejercicio cotidiano de los derechos civiles también tuvieron un impacto en la cultura política. Permitieron que la gente común vaya perdiendo el miedo de expresarse y de criticar a las autoridades, y que se vaya creando una *opinión pública*. A través de ésta, la sociedad adquirió una voz que es escuchada y que sirve para hacer más “públicos” que nunca los actos del Gobierno. Las libertades, el surgimiento de un espacio público para la política y la conformación de una opinión pública informada, crearon las condiciones para iniciar un proceso de “ciudadanización” de quienes hasta poco antes eran simples habitantes de un espacio geográfico. Poco a poco, este avance en dirección a la conquista de la *ciudadanía política* ha hecho que el acto de votar se convierta en uno de soberanía personal y no de obediencia al poder.

También hubo cambios administrativos y jurídicos importantes, pues los comicios municipales se realizaron en el marco de una nueva institucionalidad electoral. Primero, la ciudadanía fue a las urnas con un registro electoral que reemplazó al viejo padrón utilizado para los fraudes de la dictadura. Se inscribieron 1.383.307 personas (242.200 en Asunción y 1.141.107 en el resto del país), de una población electoral total estimada en 2.2 millones de personas ³.

Segundo, las elecciones estuvieron regidas por un nuevo Código Electoral que entró en vigor en 1990. Además de crear el Fuero Electoral dependiente del Poder Judicial, este Código introdujo figuras políticas

(PT) de orientación trotskista. El Partido Democrático Popular (PDP), también pro trotskista, está tramitando su inscripción ante la Junta Electoral Central.

3. Esta cifra incluye a los extranjeros residentes. Sin embargo, sólo una cantidad relativamente pequeña de ellos hizo uso de su derecho: de los 15.512 que decidieron inscribirse, 3.342 lo hicieron en Asunción y 12.170 en el resto del país.

novedosas y realmente importantes. Una consistió en la elección popular del Intendente Municipal: la ciudadanía pudo elegir directamente al ejecutivo municipal por primera vez en la historia política del país. Otra fue la candidatura independiente, algo inédito en el Paraguay. Esto impuso un límite importante a una obsesión de los partidos políticos paraguayos, a saber, su concepción de la política como actividad privativa de los partidos. Las candidaturas independientes contribuyeron a ampliar el ámbito de la participación política, a hacer más competitivo el sistema político y a expandir el mercado de ofertas políticas para la ciudadanía. En este sentido, esas candidaturas fueron un aporte al pluralismo y a la expansión de la democracia.

El Código también estableció la obligatoriedad de elegir a los candidatos de cada partido por sufragio universal directo de sus afiliados. Ello contribuyó a ejercer, aunque sólo sea en forma imperfecta, la soberanía o ciudadanía política del afiliado y a disminuir —pero de ninguna manera minimizar— la influencia de los caudillos y de los aparatos centrales en la designación de los candidatos. A su vez, el voto directo sirvió para que se realice un verdadero activismo electoral dentro de instituciones partidarias acostumbradas a tomar decisiones sobre la base de acuerdos cupulares entre notables. Finalmente, esto puede tener un efecto saludable para limitar el excesivo “internismo” de los partidos, puesto que anteriormente las negociaciones para asignar cuotas internas se basaba en los alineamientos circunstanciales dentro de los organismos de cúpula. Hoy, el hecho de haber medido la correlación de fuerzas internas puede servir como punto de partida para realizar negociaciones más serias y adoptar acuerdos de gobernabilidad más estables dentro cada partido.

Asimismo, se pusieron en práctica cambios significativos en materia de procedimientos electorales. Algunos sirvieron para disminuir las posibilidades de fraude e incentivar la credibilidad de la ciudadanía y las fuerzas políticas participantes. Entre estos, cabe mencionar el uso del boletín único, la distribución de los boletines por parte de la Junta Electoral Central antes de que lo hicieran los partidos y las candidaturas participantes, la selección de las autoridades de mesa por sorteo, el uso de la cédula de identidad como único documento probatorio de la identidad del elector y el carácter público del escrutinio. Por su parte, la introducción del método del divisor D’Hondt para la integración proporcional de las Juntas Municipales, permitió que la conformación de los cuerpos colegiados reflejase más fielmente la voluntad popular.

Tal como en otros países de la región y al igual que en las elecciones generales de 1989, las campañas de educación cívica desempeñaron un papel importante en el proceso electoral. “Mujeres por la Democracia” elaboró cartillas de educación para el voto; dos organizaciones no gubernamentales (ONG) locales, CED y CPES, realizaron labores de capacitación de autoridades de mesa ⁴; “DECIDAMOS”, un consorcio de 12 ONG, se concentró —al menos en la fase electoral— en la capacitación ciudadana para el voto y el adiestramiento de personas adeptas a partidos políticos y a candidaturas independientes para actuar como veedores o fiscales de mesa en los comicios.

Por último, hubo mecanismos independientes para controlar la limpieza de las elecciones. Uno consistió en fue la presencia de observadores internacionales. El “National Democratic Institute ”(NDI), de los Estados Unidos, el Consejo Supremo Electoral de Venezuela, el CAPEL, de Costa Rica y la OEA enviaron misiones de observación. La delegación de la OEA fue la más importante, ya que sus 47 miembros se instalaron en el país con casi un mes de antelación. Su tarea estuvo dividida en dos etapas. Durante la primera, se dedicó a evaluar la organización del proceso y las campañas electorales, recibir y procesar denuncias y verificar el cumplimiento de las normas procesales vigentes para la solución de los conflictos que se suscitaron. En la segunda etapa, esto es, el día mismo de las elecciones, seleccionó un total de 25 municipios (casi el 40% de la población inscrita) para controlar el procedimiento electoral.

El otro mecanismo de control consistió en un sistema de cómputo paralelo, similar al que fue usado con tanto éxito en el plebiscito chileno del 5 de octubre de 1988. Para ello, se formó un consorcio denominado SAKA (o “glasnost”, ya que la palabra indica “transparencia” en guaraní), integrado por dos ONG locales (CDE y GCS) y una francesa (CECIEC). A diferencia de la experiencia chilena, SAKA no realizó un cómputo de todo el país; sólo cubrió, aunque de forma exhaustiva, 17 localidades. Pero esto no dejaba de ser significativo, dado que esas localidades, con poco más de 650.000 electores, representaban casi el 50% de los ciudadanos inscritos en el registro electoral.

4. Esta iniciativa no tuvo el impacto esperado, posiblemente debido a que la desorganización de la Junta Electoral Central (JEC) hizo que sólo se implementase dos semanas antes de las elecciones. Por ello, la capacitación de las autoridades de mesa fue, en muchos casos, sumamente deficiente.

En fin, las elecciones municipales de 26 de mayo de 1991 constituyeron una contienda política clave de la transición paraguaya: por una parte, las fuerzas participantes compitieron en condiciones de relativa igualdad, algo inusitado en las pasadas cuatro décadas; por otra, sirvieron para medir el desgaste o mantenimiento del partido que apoyó a la dictadura y el estancamiento o crecimiento del poder de convocatoria de las organizaciones opositoras.

2. Modernización de las campañas electorales

Las campañas electorales y las elecciones se desarrollaron en un clima desprovisto de violencia. Además, se introdujo por primera vez las encuestas y la publicidad como partes integrantes del proceso electoral paraguayo, reflejándose así una tendencia modernizadora en las contiendas electorales.

a. Encuestas

En el pasado, las encuestas de opinión eran relativamente intrascendentes debido al escaso margen de incertidumbre respecto de los resultados esperados ⁵. Esto cambió en las pasadas elecciones municipales. Las cuatro encuestas acerca de las preferencias electorales en Asunción ⁶ se convirtieron en referentes obligatorios para las conducciones políticas y ciudadanos en general.

En un comienzo, ellas fueron significativas por cuanto demostraron un posicionamiento consistente del candidato independiente, Carlos Filizzola, en

5. Entre 1947 y 1963 operó un sistema de partido único; posteriormente, la oposición participaba sin poder controlar efectivamente los procesos de inscripción, registro, control y escrutinio. Esto permitía que Stroessner y el coloradismo logaran resultados tan inverosímiles como el 98.4% en 1954, 90% en 1983 y 88.6% en 1988. Ver los cuadros de resultados electorales en los apéndices de este libro.

6. Todas las encuestas fueron dirigidas por José Nicolás Morínigo, de la Sociedad de Análisis y Evaluación de Proyectos (SAEP) y publicadas por el diario *Ultima Hora* entre marzo y mayo de 1991.

los primeros lugares, muy por encima de los partidos políticos de la oposición tradicional. Esto provocó una reacción por parte de todos los partidos. El PLRA, consciente de ser la segunda fuerza política en el plano nacional, desconfió de los resultados y de la validez de las encuestas electorales en el Paraguay debido a una supuesta falta de experiencia en la materia.

Al margen de lo que se afirmase respecto de la credibilidad de las encuestas, el caso es que prácticamente todos los candidatos y fuerzas políticas concentraron sus ataques en la candidatura de Filizzola. Con ello se ponía de manifiesto un doble discurso, ya que implicaba un reconocimiento implícito de que se trataba del contendiente opositor con mayor posibilidad de poner fin al monopolio colorado de casi medio siglo en Asunción.

Un ejemplo particularmente revelador de este doble discurso se refleja en las declaraciones hechas por Francisco José de Vargas, Diputado del PLRA, pocos días antes de los comicios. Según de Vargas, la victoria del candidato liberal Juan Félix Bogado Gondra (a quien las encuestas asignaban el 14.3% de las preferencias electorales) era un hecho y, si éste perdía por mil o dos mil votos contra el candidato oficialista, Carlos Filizzola y el movimiento independiente “Asunción para Todos” (con el 29% de las preferencias del electorado asunceno) sería el responsable del “continuismo” colorado por dispersar el voto liberal.

En la etapa final de las campañas, los sondeos tuvieron otro efecto: al indicar que la puja final sena entre el Partido Colorado y el movimiento independiente “Asunción para Todos”, comenzó a difundirse la idea del *voto útil*, esto es, un llamado para que el electorado que se inclinaba por alguna de las candidaturas con escasa probabilidad de triunfar optase por asignar sus votos a uno de los dos contendientes principales. Ello obedecía, obviamente, a un cálculo político: su propósito, confiando siempre en los resultados de las encuestas y en otras informaciones, era de asegurar el margen necesario para superar al candidato oficialista (30% de las preferencias electorales).

Las encuestas de opinión nunca lograrán suplir los actos electorales como tales, pero de ahora en más se han convertido en parte del proceso electoral paraguayo. En los grandes núcleos urbanos se ha debilitado el nexo entre número de afiliados y caudal electoral, esto es, la continuidad del “voto cautivo”, que pretende reducir las posibilidades electorales a un problema

meramente contable: dime cuántos afiliados tienes y te diré cuántos votos obtendrás. Esta flexibilización del electorado indica que las estrategias de *marketing* político dependerán cada vez más de las encuestas y de la capacidad de ajustar las campañas electorales en torno a ellas.

b. Publicidad

La publicidad electoral también adquirió mayor importancia que en el pasado. Al igual que las encuestas, ello se debe, naturalmente, a que las pasadas elecciones tenían una importante carga de incertidumbre respecto de los resultados. Dependiendo de la disponibilidad de recursos, todos los candidatos apelaron a la publicidad, sea a través de medios masivos de comunicación —preferentemente televisión y radio, aunque también la prensa escrita— o afiches, lienzos pasacalles, botones y camisetas. Juan Ernesto Villamayor y Euclides Acevedo, del Partido Colorado y del PRF, respectivamente, recibieron suficiente respaldo financiero como para montar campañas de saturación a través de la televisión.

En el caso de la pugna electoral en Asunción, se pudo apreciar un notable mejoramiento de la calidad e imaginación de los mensajes, excepto en la publicidad del candidato colorado Juan Manuel Morales. Al igual que su estrategia electoral, ésta no buscó persuadir a un electorado *ciudadano*, sino recordar a la masa colorada su deber de votar por el candidato del partido. Por consiguiente, la publicidad y la campaña se basaron en la capacidad de los dirigentes de seccionales (organismos de base del partido oficialista) de conseguir una ratificación del voto cautivo.

La publicidad del PLRA fue mejor, pero, además de confiar en su propio electorado cautivo, se concentró en dos ejes temáticos poco efectivos: la evocación constante de la imagen de su candidato como padre de familia ejemplar con la intención de rescatar el voto tradicional, por un lado y, por otro, una excesiva referencia a su participación en luchas gremiales para legitimar su pasado como activista antidictatorial. Ambos ejes constituían claras alusiones a sus adversarios, por lo que fue una propaganda reactiva que impidió crear un perfil propio para el candidato.

Los mensajes más efectivos provinieron de dos candidatos independientes, las de Guillermo Hellmers y el ganador, Carlos Filizzola. El lema que

identificó al movimiento de Hellmers, “*Más Allá de los Colores*”, ponía sobre el tapete la necesidad de superar una concepción de la política basada en lealtades simbólicas primarias (el color de cada partido) y cerradas (mi partido por sobre todo), a la vez que impulsaba a discernir opciones electorales de acuerdo con programas y propuestas.

En el caso de Filizzola, hubo una apelación explícita al sentido de pertenencia e inclusión antes que a la confrontación y la exclusión: el lema “*Asunción Para Todos*” lograba un contraste significativo entre el “nosotros” asunceno y la lógica particularista de la política tradicional (cargos para los amigos, palos para los adversarios). Esto fue complementado con un esfuerzo por revalorizar a la política (el lema “*Volver a Creer*”) en un contexto marcado por el desprestigio de una clase política bastante golpeada por el descreimiento de una ciudadanía cansada de las promesas no cumplidas, de las decisiones capulares y del internismo endémico de los partidos.

c. Aparato político

Pero la publicidad no fue el factor determinante de los resultados. Villamayor perdió las elecciones internas y, por ende, la nominación de su partido para competir como candidato oficial, mientras que Acevedo obtuvo un escaso 10% de los votos, habiendo invertido gran parte de sus recursos en espacios radiales y televisivos. La publicidad funcionó sólo ahí donde hubo un aparato electoral o una maquinaria política efectiva, además de un trabajo paciente de contacto personal por parte de los candidatos. Esto fue descuidado tanto por Villamayor como por Acevedo.

El ejemplo más contundente está dado por el éxito obtenido por quienes impulsaron la creación del movimiento “*Asunción Para Todos*” (APT). Además de la reputación, carisma y juventud de su candidato a Intendente Municipal de Asunción —y a pesar de sus limitaciones como orador—, este movimiento conjugó otros elementos. Contó con un importante y variado equipo de intelectuales y profesionales que se dedicaron a tareas políticas, pero no en el sentido tradicional de asistencia a mítines como oradores, sino en el de la moderna *tecnopolítica* que exige que los intelectuales asuman su carácter de tales, actuando en gabinetes de trabajo encargados de formular propuestas, diseñar estrategias, redactar discursos, pensar una imagen pública, difundir ideas, etc.

APT tampoco descuidó la dimensión “caliente” de la política: un año de trabajo metódico, basado en contactos personales, permitió formar comisiones de apoyo en prácticamente todos los barrios de la capital. Las comisiones operaron con bastante independencia tanto del comando central como entre sí; cada una fue una suerte de “Asunción Para Todos” en pequeño, lo cual hizo posible crear un movimiento cuya estructura consistió en la ausencia de una estructura. Más precisamente, hubo una articulación suelta, marcada por la ausencia de una relación cúpula-base. El alto grado de autonomía de las comisiones de apoyo permitió suplir las carencias financieras y humanas del equipo inicial, a la vez que fomentó las posibilidades de participación de gente que quería hacer cosas y se identificaba más con una esperanza que con la propuesta concreta —pocos leyeron las casi 300 páginas del libro-programa del movimiento—.

APT fue efectiva en términos electorales y puso en evidencia que las maquinarias tradicionales no habían logrado adaptarse en forma adecuada a las condiciones de la política posgolpe y a las exigencias modernizadoras de la política de fin de siglo. Exceptuando el caso de APT, se pudo constatar la debilidad organizativa de las fuerzas políticas, sobre todo en el caso de la formación de veedores o fiscales de mesa: “DECIDAMOS”, una de las campañas de educación cívica que ofreció este servicio gratuito a diversas candidaturas, afrontó problemas tales como coordinación débil o inexistente entre los comandos electorales y las conducciones partidarias, ausencia de responsables directos para captar gente y preparar locales destinados a la formación, etc.

En todo caso, también hay que ser cauto y tener presente que una experiencia como la de “Asunción Para Todos” no siempre logra mantener sus éxitos iniciales. Para ello, lo provisional —que es precisamente lo que le dio bríos— debe transformarse en convencional o, lo que es igual, institucionalizarse en esquemas organizativos estables y efectivos. Un movimiento como éste podría transformarse eventualmente en un partido político, sólo que ahí el escenario sería muy distinto: no sólo se abandona la familiaridad de lo local para abarcar lo nacional, sino que obliga a que un movimiento de perfil urbano, instruido y profesionalizado, se enfrente con los ritmos y estilos de vida más pausados y conservadores del mundo rural.

3. La jornada electoral y el mapa político poselectoral

Prácticamente no hubo localidades con una sola lista, por lo cual se dio una puja electoral real. El coloradismo presentó candidatos en 205 municipios, mientras que el PLRA, la segunda fuerza política del país, lo hizo en 202 localidades. Los demás partidos presentaron candidatos en pocas localidades. Casi un centenar de candidatos independientes compitieron con los partidos políticos.

El proceso electoral y las elecciones mismas se desarrollaron en un clima desprovisto de violencia. Hubo pocas irregularidades y ni siquiera se registraron incidentes en el momento del escrutinio, a pesar de los temores suscitados por el hecho de que éste sería público. Lo que marcó la tónica del proceso y de la jornada electoral fue el pobre desempeño de las autoridades de la Junta Electoral Central (JEC) en lo que respecta a la interpretación del Código Electoral, la aplicación de un cronograma de trabajo y la ejecución de tareas basadas en un mínimo de racionalidad administrativa.

Los ejemplos abundan. El Código establecía que sólo podrían presentarse como independientes quienes no hubiesen sido electores o candidatos en las internas partidarias para el cargo en cuestión. La JEC, en cambio, consideraba que el mero hecho de figurar en un registro partidario convertía a la persona en “elector” y, por ende, la inhabilitaba para postular como independiente. El Tribunal rechazó esta interpretación. También anuló el dictamen de la JEC, prohibiendo que se imprimiera el nombre de los candidatos independientes en los boletines de voto: la JEC consideró que el nombre de un candidato era un “slogan”, palabra de origen inglés que significaría “propaganda” y, como ésta estaba prohibida en las 48 horas previas a los comicios, la impresión del lema de los candidatos independientes violaría el Código ⁷.

A sólo 40 días de las elecciones, aún no se había adjudicado la licitación para fabricar urnas y, a 15 días de ellas, aún no se daba comienzo al programa de capacitación de las autoridades de mesa ni se adquiría el papel de computadora para imprimir los padrones o se difundía el modelo de boletín de voto, a pesar de que era la primera vez en la historia del país

7. Ver “Acuerdo y Sentencia N° 6” del Tribunal Electoral de la Capital respecto al juicio titulado E. Camacho y E. Sosa c/Resolución N° 49/91 de la JEC”, Asunción, 6 de mayo de 1991.

que la ciudadanía se enfrentaría con la novedad del boletín único; cuatro días antes del 26 de mayo, el Ministro de Hacienda declaró que la JEC no había previsto en su presupuesto el rubro de alimentación para los miembros de mesa y veedores. Y así por el estilo.

Durante la jornada electoral, cientos de electores deambularon de un local a otro, tratando de ubicar su mesa de votación. Muchos tuvieron que darse por vencido. Esto se debió a los múltiples errores en la confección de los padrones y en la asignación de locales de votación; también influyó la demora en entregar los padrones en los lugares de votación: en algunos casos, llegaron cuatro horas después de iniciados los comicios; en otros, nunca llegaron. Se pospusieron las elecciones en 14 municipios debido a impugnaciones no resueltas a tiempo. En otras 10 se suspendieron por irregularidades constatadas el mismo día de los comicios. Por consiguiente, sólo se realizaron elecciones en 182 de las 206 localidades ⁸.

La culminación de los desaciertos de la JEC ocurrió luego de realizarse el escrutinio en la mayoría de las mesas receptoras de votos. En Asunción, la JEC sólo pudo entregar resultados oficiales una semana después de las elecciones. Por consiguiente, el Gobierno tuvo que reconocer la victoria del candidato independiente, Carlos Filizzola, sobre la base de los datos que le proporcionara *SAKA* tres horas después de cerradas las urnas. Más aún, los resultados entregados tardíamente por la JEC discrepaban significativamente con los del cómputo paralelo de *SAKA*, hecho que fue denunciado de inmediato a la opinión pública. La JEC tuvo que rehacer sus cálculos y reconocer que había agregado 20.000 votos por error en la revisión de algunas Actas de Escrutinio. Los datos oficiales correspondientes al resto del país sólo estuvieron disponibles a mediados de agosto, esto es, casi 10 semanas después de los comicios.

En cuanto a los resultados electorales, exceptuando el apoyo del pequeño Partido Demócrata Cristiano (PDC) otorgado al candidato del socialdemócrata Partido Revolucionario Febrerista (PRF) en Asunción, los demás

8. La JEC aún no había concluido la impresión de los padrones la noche antes de los comicios. El 23 de junio se realizaron elecciones en 21 de las 24 localidades pendientes. Las tres restantes se irían realizando a medida en que el Tribunal Electoral resolvía los reclamos y las Juntas Electorales respectivas depuraban los padrones.

partidos participaron con sus propios candidatos. Por consiguiente, se pudo evaluar la fuerza relativa de cada uno de ellos ⁹.

En términos generales, hubo un extraordinario avance de la oposición. El principal ganador de los comicios fue el PLRA, la segunda fuerza política del país. No obtuvo un gran número de intendencias y concejalías, pero conquistó municipios claves y su electorado creció en forma sustancial: de 20% en las elecciones generales de 1989 a 33% en 1991. El principal perdedor fue el Partido Colorado, que quedó huérfano de los porcentajes inverosímiles (70% a 90% de los votos) a los que cuatro décadas de tradición totalitaria lo habían acostumbrado. A pesar de la drástica caída electoral —de 72% en 1989 bajó al 43% en 1991—, sigue siendo la principal fuerza política del país ¹⁰. Pero, si no se elimina la figura del *ballotage* introducida por la nueva legislación electoral, con ese porcentaje no está claro que en una segunda vuelta el partido logre retener en la presidencia en las elecciones generales de 1993.

Al igual que la Democracia Cristiana (menos del 0.5% de los votos), el pobre desempeño de los candidatos del PRF en todo el país constituye una amenaza para su supervivencia política (3.5% del electorado nacional); el espacio de centro-izquierda comienza hoy a ser poblado por movimientos independientes cuya fuerza electoral es vastamente superior a la de este partido. La izquierda ideológica (PT, Corriente Patria Libre, Partido Democrático Popular) obtuvo alrededor del 0.2% de los votos, con lo cual demostró que no es más que una corriente de opinión con cierta presencia en círculos estudiantiles y pequeños núcleos sindicales; así como en otros sistemas políticos de la región, carece de significación política y electoral.

Los candidatos independientes obtuvieron casi el 20% de los votos a nivel nacional¹¹ y en Asunción —sede física y simbólica del poder político— triunfó el movimiento independiente de centro-izquierda “Asunción Para Todos” (APT), con el 35% de los sufragios. Los independientes, opción originalmente

9. Los resultados, en cifras y porcentajes, están detallados en los cuadros del apéndice.

10. Algunos integrantes de corrientes internas coloradas, que perdieron la nominación del partido, se presentaron como independientes. Tal vez habría que sumar esos votos (entre 7% y 9% del electorado), pero es muy difícil precisar si quienes optaron por esos candidatos lo hubiesen hecho si se presentaban como colorados.

11. Como ya se advirtió, hay que ser cauto al manejar esta cifra. Estrictamente hablando, los “independientes” obtuvieron entre 10% y 12% de los votos.

minimizada por los partidos tradicionales, demostraron que el Paraguay de los partidos deberá, de ahora en más, convivir con quienes se ubican más allá de éstos. A su vez, la victoria de APT inauguró una nueva etapa de la transición: la coexistencia de un gobierno nacional colorado y de un gobierno municipal no-colorado pondrá a prueba la voluntad de respetar las reglas de juego y de avanzar hacia una institucionalidad democrática estable.

4. Las consecuencias de los comicios

En síntesis, el proceso electoral dejó varias lecciones. Primero, el caos logístico de la JEC durante el proceso y la jornada electoral permitió constatar una importante limitación del Código Electoral, derivada, a su vez, de una disposición explícita de la propia Constitución Nacional: ella establece, en su Art. 115, que los organismos electorales deben ser electos en comicios generales directos e integrados de acuerdo con el criterio de la representación proporcional. El Código Electoral lo enuncia en sus artículos 86 y 98. Pero los legisladores que redactaron el texto de la ley acentuaron aún más ese criterio: decidieron que incluso los funcionarios del Departamento de Inscripción y Registro de la JEC —esto es, técnicos e inscriptores— “serán nombrados a propuesta de los partidos, proporcionalmente al número de votos que hubieran obtenido” (Art. 96).

Dicho de otro modo, la Constitución y las leyes impiden la conformación de un poder electoral profesional e independiente, puesto que lo subordina a la voluntad de representantes político-partidarios. Este es un problema para el proceso democrático. En 1989, la crisis interna del partido oficialista impidió que las facciones coloradas llegaran a un acuerdo para designar a sus representantes ante la JEC. Siendo éste el partido mayoritario y, por ende, el que tenía el mayor número de miembros —incluida la presidencia de la JEC—, ello implicó un atraso de varios meses en las labores de preparación del nuevo Registro Cívico. Además, tratándose de cargos rentados, en muchos casos primó el criterio de premiar la militancia partidaria, no la idoneidad de los técnicos e inscriptores. Por consiguiente, la ciudadanía tuvo que resignarse a dejar las tareas de empadronamiento y de administración del proceso electoral en manos de gente no siempre capacitada para ello.

La Convención Nacional Constituyente que redactará la nueva Constitución Nacional debe revocar el Art. 115. Ello es un requisito indispensable

para reformar el Código Electoral y crear una autoridad electoral imparcial, profesional, eficiente y confiable.

Segundo, la recomposición del mapa político nacional, basada en nuevos alineamientos oficialismo-oposición, claridad en el peso electoral de cada fuerza política y la presencia de actores partidarios e independientes, refleja la renovación de las actitudes del electorado y las exigencias de transformación que éste impone a la clase política. En relación con el oficialismo, el país dejó de ser monocolor debido a la gran caída electoral del coloradismo y el crecimiento del liberalismo; en cuanto a los partidos, la política dejó de ser una actividad puramente partidaria con la victoria de un movimiento independiente en Asunción; en lo que concierne a la clase política, hubo un cambio en su composición (ingresa un contingente importante de opositores y desaparecen los dos partidos de la oposición instrumental de la dictadura, el Partido Liberal y el Partido Liberal Radical), pero también en su funcionamiento pues se introdujo un elemento de competitividad y una dimensión de incertidumbre acerca de los resultados de futuras contiendas electorales.

Tercero, el proceso de “ciudadanización” demostró que el ritmo de transformación de la sociedad no fue acompañado por una mutación equivalente en la forma de hacer política por parte de los partidos tradicionales: hubo un claro debilitamiento del “voto cautivo”, esto es, la creencia que el afiliado a un partido votará siempre por los candidatos de su partido, sin importar quiénes sean éstos. Una masa significativa de electores colorados, pero también liberales, votó por los candidatos independientes.

Esta tendencia, señalada por científicos sociales desde el inicio de la transición, no fue pensada con seriedad por conducciones partidarias que siguieron operando sobre la base del criterio tradicional de medir la fuerza de una agrupación política de acuerdo con su número de afiliados ¹². En el futuro, es probable que se profundice la flexibilización del electorado urbano, aunque en el ámbito rural este proceso posiblemente se dará en forma más lenta.

Por último, se puso fin al largo período de hegemonía colorada. El partido retuvo el control del 76% de los municipios y del 55% de las concejalías gracias a victorias alcanzadas en localidades poco pobladas,

12. Esto se debe tanto a su desconfianza ante aquél que no pertenece al partido como a una concepción de la afiliación partidaria como compromiso de por vida. El peso inercial

pero su desempeño electoral fue pobre (43% de los votos) y además, perdió localidades políticamente importantes. Con ello, el sistema político comienza a alejarse del bipartidismo asimétrico que lo caracterizó durante casi medio siglo. Sin embargo, no se perfila con claridad que la otra fuerza tradicional, el liberalismo, sea capaz de capitalizar el debilitamiento del coloradismo. Dicho de otra manera, el reacomodo dentro del sistema político no asume la forma de un juego de suma cero: si bien es cierto que el caudal electoral del Partido Colorado puede bajar más, todo parece indicar que el PLRA, a pesar de su crecimiento numérico, se está aproximando rápidamente a su techo electoral.

Esto ha generado una serie de expectativas entre los movimientos independientes que, alentados por su éxito en las elecciones municipales y por la constatación de que existe un segmento electoral relativamente “libre” de compromisos partidarios, comienzan a trascender el plano del poder local para ingresar en el escenario político nacional. Tal es el caso de “Asunción Para Todos”, que ha impulsado la creación de una coordinadora de movimientos independientes con miras a la elección de Convencionales Constituyentes. Esto también ha impulsado a que otros independientes con ambiciones presidenciales comiencen a preparar plataformas electorales para competir por el poder político nacional en las elecciones generales de 1993.

Al mismo tiempo, el nuevo escenario político puede dar comienzo a un proceso de negociación para dismantelar el pacto cívico-militar de 1954, esto es, la relación de identidad totalitaria entre Gobierno, Partido Colorado y Fuerzas Armadas. También puede facilitar el desarrollo de iniciativas tendientes a transformar la economía real en economía legal ¹³.

de esta cultura política tradicional opera como lastre para la modernización del sistema de partidos. Según datos publicados en los diarios *ABC*, Asunción, 1° de abril de 1991, p. 6, y *Ultima Hora*, Asunción, 4 de setiembre de 1991, p. 11, el coloradismo cuenta con 947.958 afiliados y los liberales con 426.820 (22.985 en Asunción y 403.835 en el interior). Sin embargo, en las elecciones municipales estos partidos obtuvieron 412.529 y 316.882 votos, respectivamente. En vista de ello, el PLRA intentó incluir algunos independientes en su lista de candidatos para la Constituyente. Pero esto respondía a un cálculo político con miras a obtener un mayor número de votos no liberales en las elecciones generales de 1993 antes que a una mutación en su concepción de la identidad y forma de hacer política. Véase: “El Retomo de la Política”.

13. El Ministerio de Hacienda estima que casi el 50% de las actividades comerciales se realiza al margen de la ley, sea por el contrabando, por el mantenimiento de doble contabilidad (registro legal y registro real) o por la no declaración del patrimonio real de

La resolución de estos dos problemas es fundamental para el futuro democrático del país ¹⁴. La persona civil que asuma la presidencia del país en 1993 necesitará un mandato claro y un acuerdo forjado hoy para hacer gobernable el país en lo que resta de este siglo. Primero, para gobernarlo políticamente, puesto que durante casi cuatro décadas el jefe del ejército ha sido a la vez, el titular del Poder Ejecutivo; se debe fortalecer el poder civil de manera de disuadir a quienes optan por salidas anticonstitucionales. Segundo, para gobernar al país económicamente, es imprescindible registrar los capitales y el volumen real de las actividades económicas anuales de manera de aumentar los recursos estatales destinados a inversiones sociales y a la adopción de políticas redistributivas.

El primer paso para despartidizar el ejército fue dado por el Código Electoral, que prohíbe la afiliación partidaria de militares en servicio activo ¹⁵. Pero este importante avance jurídico no estuvo respaldado por pactos o acuerdos de carácter político. Tampoco se ha planteado abiertamente el problema económico como tema de una agenda de futuro.

El momento actual es particularmente auspicioso para hacerlo. Con el descenso electoral del coloradismo, algunos sectores empresariales y militares ven con preocupación su futuro luego de las elecciones de 1993: nada garantiza que su socio político tradicional, el Partido Colorado, pueda mantenerse en el poder luego de las elecciones generales de ese año. Además, luego del avance electoral de la oposición, ésta se encuentra mejor preparada para sentarse en una mesa de negociaciones con los militares. El fracaso del intento golpista en la ex Unión Soviética en agosto de 1991 también sirvió como indicador de los límites del poder militar, la fuerza de la civilidad y el peso de la opinión pública internacional.

las empresas. Ver la nota de Pablo Herken, "Paraguaylandia", *Diario Noticias*, domingo 25 de agosto de 1991, p. 16.

14. Lo militar y empresarial frecuentemente están emparentados. Los militares en servicio activo no tienen impedimentos legales para dedicarse a actividades económicas privadas. Muchos lo hicieron y siguen haciéndolo, frecuentemente en sociedad con empresarios locales. La Ley 847/80 del "Estatuto del Personal Militar" establece, en sus artículos 75, 76 y 77, que los militares pueden administrar sus bienes, ejercer su profesión civil y dar cuenta de sus bienes sólo si su Comandante en Jefe lo solicita. Además, no están obligados a hacer declaración jurada de bienes. Ver: Carlos María Lezcano y Carlos Martini, "Intervención política de las Fuerzas Armadas después del golpe del 2 y 3 de febrero en el Paraguay", Asunción, GCS, diciembre de 1990.

15. Entre 1947 y 1989, la afiliación compulsiva al Partido Colorado era un requisito para ingresar en el Colegio Militar. También lo era para obtener algún cargo en la burocracia estatal y, en los 15 años finales del régimen de Stroessner, incluso para ingresar en el Poder Judicial. Véase *Del Granito al Archipiélago*. El Partido Colorado sin Stroessner, incluido en este volumen.

Poscripto. Después de las elecciones de convencionales constituyentes

En las elecciones constituyentes de Γ de diciembre de 1991 se constató un buen desempeño colorado, un revés opositor y una reevaluación de los escenarios de futuro en el campo oficialista y opositor. Pero, de cara al '93, ¿es tan claro el avance de unos y el retroceso de otros?

La victoria electoral del Partido Colorado fue incuestionable. Además de su habitual facilidad para hacer uso de los bienes del Estado como si fuesen propiedad del partido, logró proyectar una precaria, pero efectiva fachada de unidad cupular ante su electorado, consiguió que su lista de candidatos incluyera a jóvenes en vez de algunas figuras cuestionadas, comprendió la importancia del *marketing* político, montando una buena campaña publicitaria, y logró organizar y desplegar un eficiente aparato de apoyo logístico para transportar a sus electores el día de los comicios. También tuvo la suerte de que existiera una lista nacional en vez de 206 listas municipales, con lo cual se ahorró el problema de colorados que se presentaran como candidatos independientes.

Naturalmente, en el futuro inmediato el éxito obtenido tendrá efectos importantes en la autopercepción del partido oficialista y en su forma de desenvolverse en el espacio político extrapartidario. En este momento, su moral es sumamente alta y no sería raro que resurja el triunfalismo autocomplaciente del tipo “la mayoría manda”. De hecho, eso se percibe entre los convencionales electos. No sólo es posible que se modifique sustancialmente el proyecto constitucional presentado a la ciudadanía para ganar las elecciones, sino que el partido tendrá, de hecho, una relativa impunidad para imponer —sin negociar o acordar— ciertos artículos claves relativos al balotaje o segunda vuelta, la delegación de la comandancia de las Fuerzas Armadas o el nombramiento de los miembros de la Corte Suprema.

También es previsible que el tema de la “unidad partidaria” reaparezca de forma triunfal en el vocabulario partidario y, al igual que en el pasado, se intente usarlo de manera oportunista para suprimir el disenso interno y descalificar a los adversarios. Pero también es probable que se rompa la precaria unidad cupular. Después de todo, el diputado del sector tradicionalista renovador, Angel Seifart, ya había anunciado que la tregua (más que “paz”, una situación de “no guerra”) terminaba el 2 de diciembre.

En marzo de 1992 los colorados deberán renovar la Junta de Gobierno de su partido y las comisiones directivas de las seccionales partidarias; habrá que ver cómo se desarrollan las internas: si estas existen como tales o se llegan a conformar las tradicionales listas técnicas electas por aclamación.

En lo que atañe a la oposición, los resultados electorales fueron mucho más pobres de lo esperado tanto por el lado de los partidos como de los movimientos independientes. En parte, ello se debe a la excesiva confianza que tuvieron luego de su avance en las elecciones municipales, la breve y deficiente campaña electoral y la falta de motivación para que sus electores participaran en los comicios. Esto último fue determinante, pues la abstención electoral (de 28% el 26 de mayo de 1991 subió a casi 50% en diciembre) afectó principalmente a la oposición.

La profunda desazón opositora se refleja en las recriminaciones entre dirigentes y grupos, aunque no necesariamente en una reevaluación político-estratégica seria. Precisamente debido a la sensación de derrota y la superficialidad del análisis —amén de la obsesión por las elecciones generales del 93— ha habido un excesivo apuro por plantear alianzas electorales en un momento sumamente fluido. El posible liderazgo del PLRA y el senador Domingo Laíno en una coalición opositora, por ejemplo, no debería ser tan evidente luego de los reveses electorales del partido.

Es posible que si el PLRA no se renueva y no acepta los desafíos del presente, no logre crecer significativamente, siquiera para recuperar el 33% alcanzado en las elecciones municipales de mayo de 1989. De hecho, bien puede ser que se quede con el segmento de la población que constituye su “electorado cautivo”, esto es, la masa ciudadana que continuará votando por el pañuelo azul y la polka “18 de Octubre”, independientemente de los contenidos concretos de la acción política liberal. Lo cual implica que, de no llevar a cabo una transformación en su forma de ver y de hacer política, dista mucho de llegar a convertirse en una alternativa real de poder para las elecciones generales de 1993.

Por lo pronto, es claro que una alianza opositora se enfrenta hoy con una situación del tipo “trampa 22”: si el eje PLRA-Laíno lidera el bloque, será difícil captar los votos colorados necesarios para triunfar en 1993, pero si se opta por una figura alternativa, no es del todo claro que el voto liberal del mundo rural se vuelque a la coalición.

Así y todo, los vencedores de estos comicios también tienen un punto débil. Si bien es cierto que su electorado subió de 43-45% en mayo a 55% en diciembre, y que en política lo que cuenta es ganar, no hay que olvidar dos cosas. Primero, el coloradismo no recuperó su marca más alta del 72% obtenido en mayo de 1989. Tampoco hay garantía de que lo pueda hacer, con o sin una reedición de la vieja “unidad granítica”, puesto que el electorado nacional se ha ido flexibilizando de manera vertiginosa: quien triunfa hoy no tiene garantías de mantener su caudal electoral en el futuro. La ANR lo experimentó en las elecciones municipales de mayo de 1991; APT y el PLRA lo descubrió en las elecciones constituyentes de diciembre de 1991.

Segundo, que el coloradismo victorioso sólo logró movilizar a la masa de electores que ya tenía en las municipales: el 55% obtenido corresponde, en números absolutos, a poco más de 400.000 votos. Sólo en Asunción se constata una mejoría absoluta. A nivel nacional votaron 250.000 personas menos que en las municipales. Votos más, votos menos, esta cifra corresponde al caudal perdido por la oposición, lo cual hace suponer que la abstención afectó primordialmente a ella. Dicho de otra manera, se repitió algo que Stroessner solía afirmar con frecuencia, esto es, que él no estaba en el poder sólo debido a sus aciertos políticos, sino también a los errores de sus adversarios.

Por consiguiente, si la oposición logra sobreponerse de sus errores — motivar y movilizar a “su” gente, estimular la inscripción de nuevos electores y armar equipos tecnopolíticos para montar buenas campañas electorales—, es posible que la confrontación con el oficialismo en 1993 sea mucho más reñida de lo que deja entrever una primera evaluación de los actuales resultados porcentuales.

DEMOCRACIA Y PROCESOS ELECTORALES.

**EL APORTE DE LAS CAMPAÑAS
DE EDUCACION CIVICA**

1. Regímenes militares y bloqueo de la política (*)

En América Latina, los regímenes militares asumieron plenamente los postulados de la Doctrina de Seguridad Nacional. Dieron por sentado que los Estados debían enfrentar el acecho permanente de un “enemigo interno” —instigado por el comunismo internacional e inspirado en el marxismo— siempre dispuesto a subvertir el orden establecido. Consideraban que la preservación ideológica e institucional del orden requería una acción decidida de su parte, una “guerra interna” para combatir la amenaza subversiva. Y así como en una guerra sólo cabe la distinción entre amigo y enemigo, la guerra en defensa del orden prontamente reemplaza la figura del *ciudadano* por la del *combatiente* amigo o enemigo. Sólo que, a diferencia de una guerra convencional entre Estados, la “guerra interna” borra la distinción clásica entre combatientes y población civil.

En este contexto, el disidente u opositor se transforma en subversivo puro y simple y, por ende, pasa a ser considerado y tratado como combatiente enemigo. El empleo sistemático del terror por parte de los organismos de seguridad del Estado queda así legitimado como componente estratégico de la lucha por preservar el orden.

Paralelamente al terror represivo, la cruzada antisubversiva emprendida por los regímenes militares también incluyó un componente de desconfian-

(*) Este trabajo contó con el apoyo de la Fundación Pablo Iglesias, de Madrid, España. Fue preparado como comentario de Mónica Jiménez, *Educación para la participación ciudadana*, ponencia presentada en la “Conferencia Interamericana de Sistemas Electorales” organizada por CAPEL e IFES, Caracas, 15-19 de mayo de 1990.

za hacia los partidos políticos, las organizaciones populares y sus dirigentes; procedió a clausurar o restringir los espacios públicos y a recortar las formas de participación ciudadana a través del bloqueo de la actividad político-partidaria, el control de las organizaciones sociales y la supresión o vaciamiento de los procesos electorales. Cuando los partidos no estaban prohibidos, perseguidos u hostigados, su accionar estaba sujeto a restricciones que dificultaban las tareas de organización y agregación de intereses ciudadanos; la ausencia o validez discrecional de los derechos civiles dejaba al ciudadano sin medios para informarse o expresarse.

Esta estrategia de desestructuración de espacios públicos y de desmovilización de la sociedad tuvo efectos políticos importantes; dejó a la voluntad popular sin canales y sin espacios de expresión, sustrajo al poder estatal del control social y vació de contenido la categoría de ciudadano, lo que condujo a un retraimiento generalizado hacia el ámbito de lo privado.

2. Una nueva sensibilidad política posdictatorial

Pero el esfuerzo de los autoritarismos por desarmar a la ciudadanía tuvo un efecto paradójal. Fomentó el desarrollo de una nueva sensibilidad política marcada por tres temas que se exponen seguidamente.

a. Los derechos humanos

Uno de los temas fue, sin lugar a dudas, el de *los derechos humanos*. A medida que la sociedad iba tomando conciencia de la magnitud del terror represivo desatado contra los disidentes, comenzó a reivindicar los derechos humanos como categoría universal ubicada por encima de los conflictos políticos o ideológicos: amigos y enemigos debían ser sujetos de derechos humanos por igual. Fueron surgiendo organismos de derechos humanos que denunciaban los atropellos y brindaban ayuda a los perseguidos, y apareció la figura del defensor de los derechos humanos. Tal es la fuerza que los derechos humanos adquirieron en la conciencia pública que, poco a poco, esta categoría, anteriormente confinada al plano de las preocupaciones morales, fue introduciéndose decididamente en el discurso político.

b. La democracia como valor universal

Un segundo tema es *la revalorización de la democracia*. El grueso de las organizaciones de izquierda abandonó sus críticas a la democracia representativa —anteriormente reducida al adjetivo de “democracia formal burguesa”—, reconociendo que sólo un régimen político democrático puede resolver en forma efectiva los problemas de relacionamiento entre Estado y sociedad civil, acceso al Gobierno y mediación institucional de los conflictos. Por otra parte, importantes sectores de la derecha comenzaron a reconocer la inevitabilidad de competir con organizaciones populares para acceder legítimamente a la administración del Estado y sus instituciones. En conjunto, esto se tradujo en una visión política mas madura acerca de la importancia del pluripartidismo, los sistemas electorales, los acuerdos partidarios y los procedimientos parlamentarios.

c. Las campañas de educación cívica para estimular la participación

El tercer tema de esta nueva sensibilidad se refiere a la resignificación política y valorización estratégica de la educación cívica con la forma de *campañas de educación cívica*, que poco o nada tienen en común con la concepción tradicional que circunscribe la cuestión al contenido curricular de la enseñanza escolar. Por el contrario, las campañas de educación cívica desarrolladas en la región a partir de la década pasada fueron fenómenos de masas. En algunos casos, estuvieron directamente vinculadas con la difusión del ideal democrático y con labores de apoyo a los procesos electorales; en otros, contribuyeron a sensibilizar a la ciudadanía en tomo a temas específicos, tales como participación barrial, salud y nutrición, o maltrato infantil.

Fueron particularmente importantes en contextos marcados por una apertura política o por perspectivas de transición de la dictadura a la democracia, puesto que permitieron suplir los obstáculos a la participación heredados de regímenes autoritarios; gran escepticismo ciudadano acerca de la validez de opciones electorales por un lado y, por otro, las falencias técnicas y organizativas de partidos políticos que apenas comenzaban a recomponer sus estructuras.

3. Campañas de educación cívica. La experiencia chilena

Precisamente por ello es que resulta tan oportuna la lectura de un trabajo de Mónica Jiménez ¹. No sólo relata lo que fueron las tareas emprendidas por la CRUZADA POR LA PARTICIPACION CIUDADANA en tomo al plebiscito de 1988 o las labores de su sucesora, PARTICIPA, en las elecciones de 1989, sino que desglosa en forma pormenorizada los diversos aspectos que deben ser tenidos en cuenta para montar una campaña de educación cívica.

a. El contexto de dos campañas de la CRUZADA

Según lo previsto en la Constitución chilena de 1980, el Gobierno debía convocar a un plebiscito en 1988 para determinar el derrotero político del país: si triunfaba el candidato designado por la Junta Militar, el Gobierno militar se prolongaría hasta 1997; en caso contrario, se convocaría a elecciones presidenciales y parlamentarias libres en 1989. El general Pinochet constituía el principal obstáculo para la transición a la democracia, por lo que su derrota política en el terreno electoral era fundamental.

Pero, los 15 años de desmovilización forzosa de la sociedad hacían dudar acerca de la capacidad opositora para convocar a la ciudadanía para participar electoralmente y expresar, por ese medio, su repudio al régimen. Además, había un escepticismo generalizado acerca de la voluntad oficial de brindar las garantías mínimas para una campaña y un procedimiento electoral limpios. Muchos temían que el Gobierno militar no iba a respetar los resultados en caso de ser derrotado. Diversos partidos políticos propugnaban la no inscripción en los registros electorales y la abstención el día del plebiscito, por considerar que la participación en él implicaba convalidar una Constitución espúrea y aceptar las “reglas de juego” del régimen militar.

Desafiando estas creencias, un grupo de políticos e intelectuales opositores reconoció que la participación en el plebiscito era inevitable. Pero, ¿cómo

1. Mónica Jiménez, “Educación para la participación ciudadana”, ponencia presentada en la "Conferencia Interamericana de Sistemas Electorales” organizada por el Centro de Promoción y Asesoría Electoral (CAPEL) y el International Foundation for Electoral Systems (IFES) en Caracas, 15-19 de mayo de 1990. Este ensayo fue presentado en dicha conferencia como comentario de la ponencia de Mónica Jiménez.

convencer a más de 7 millones de chilenos que se inscriban en los registros electorales? ¿Cómo vencer el escepticismo ciudadano y político-partidario y, a la vez, sortear obstáculos tales como la falta de acceso a los medios de comunicación de masas, el control del recuento de votos para evitar posibles intentos de fraude, la falta de experiencia ciudadana en materia electoral y la desorganización de los aparatos políticos después de 15 años de dictadura?

b. La concepción organizativa y estratégica

Es ahí donde surgieron organismos tales como la CRUZADA POR LA PARTICIPACION CIUDADANA para impulsar la inscripción de los ciudadanos en los registros electorales, informar a la ciudadanía para votar a conciencia, crear un clima electoral pacífico y promover mecanismos de control ciudadano para que el acto plebiscitario fuese limpio y transparente. También se conformó IDEAS, institución que se encargó de producir los manuales y de capacitar a quienes se desempeñarían como apoderados o fiscales de mesa en representación de los sectores democráticos.

La CRUZADA organizó un equipo técnico profesional encargado de dirigir y orientar la campaña, capacitar a los voluntarios, elaborar materiales educativos, encargarse de comunicaciones y administrar los fondos. Dividió sus acciones en dos grandes categorías. Las *acciones directas* se basaron en la capacitación de voluntarios a través del modelo piramidal: un nivel selecto de monitores es capacitado para que luego formen a un segundo nivel de líderes sociales que, a su vez, capacitan al tercer nivel de líderes de opinión. Los voluntarios de los diversos niveles realizaban tareas tales como visitas domiciliarias, mesas informativas, volanteadas callejeras, foros y jornadas de difusión. Las *acciones indirectas*, en cambio, consistieron en microprogramas de radio y televisión, conferencias de prensa, boletines periódicos, propaganda pagada, autoadhesivos, afiches, etc.

c. Los resultados obtenidos

En los cinco meses transcurridos entre marzo de 1988 —fecha en que comenzó a operar la CRUZADA— y el cierre de los registros electorales, se logró la inscripción de 3.5 millones de personas más. Resulta sorprendente que

sólo haya habido un 2.4 % de abstención entre los 7.4 millones de personas inscriptas en los registros electorales. Este gran interés por participar demuestra la eficacia que tuvieron las iniciativas de educación cívica para contrarrestar, en tan corto tiempo, la apatía y desesperanza fomentadas por el régimen militar a través del control de los medios de comunicación y la estrategia de desmovilización. También cabe destacar el éxito de la CRUZADA en lo que respecta a la creación de un clima electoral pacífico y su contribución al control del fraude electoral a través de su colaboración con el Comité de Elecciones Libres en el sistema de conteo rápido paralelo.

Como bien dice Mónica Jiménez, la victoria de la opción “No” en el plebiscito significó la derrota pacífica del autoritarismo, pero no la conquista de la democracia. Ello requería un segundo paso, a saber, las elecciones generales de diciembre de 1989. Pero la tarea en esta segunda campaña, ya con el nombre de PARTICIPA, fue más sencilla. Ello no sólo se debió a que los ánimos estuviesen más distendidos o que los controles sobre la prensa y las organizaciones políticas o sociales fueran más relajados, sino también —y fundamentalmente— a la experiencia adquirida y a la estructura de voluntarios y programas desarrollados en la campaña previa.

4. La experiencia de DECIDAMOS en el Paraguay

La experiencia chilena se convirtió en un punto de referencia para otras iniciativas regionales dedicadas a la educación en materia electoral. Tal es el caso de Paraguay luego del golpe militar que derrocó al Gobierno del general Alfredo Stroessner a comienzos de febrero de 1989 y colocó a la sociedad paraguaya en la antesala de una contienda electoral inesperada: las nuevas autoridades convocaron a elecciones generales en un plazo de 90 días.

Al igual que en Chile, se planteaba el problema de suplir las carencias propias de cualquier sociedad que sale de un largo dominio dictatorial: una ciudadanía acostumbrada a votar por el candidato oficial, partidos políticos atomizados y desorganizados, una sociedad civil débil y la desconfianza generalizada acerca de la limpieza de los procedimientos electorales.

A diferencia de Chile, Paraguay no estaba a las puertas de *recuperar* una democracia perdida, puesto que poco conoció un gobierno democrático; en el mejor de los casos, era cuestión de dar los primeros pasos para instaurar un régimen político democrático. Tampoco era necesario ganar las elecciones para que prosiga la transición democrática; era suficiente con *jerarquizar y dar sentido* al acto comicial que en el pasado había sido utilizado por la dictadura como un ceremonial de obediencia antes que de ejercicio ciudadano.

Resulta comprensible, pues, el temor a la participación electoral manifestado por sectores ciudadanos y las conducciones de algunos partidos opositores, preocupadas porque las nuevas autoridades habían impuesto sus propias “reglas de juego”: dada la incertidumbre acerca de las intenciones reales del gobierno de *facto*, se corría el riesgo de legitimar un nuevo autoritarismo y, con ello, hipotecar un posible futuro democrático para el país.

A pesar de todo, algunos sectores políticos e intelectuales percibieron tempranamente que la participación podría ser utilizada para expandir los bolsones de libertad inaugurados con el golpe de Estado. Se daban cuenta que el tema de la imposición de “reglas de juego” carecía de sentido desde la óptica del realismo político: con regímenes autoritarios o en situaciones creadas por una victoria militar, la acción política se desarrolla en un terreno cuyas reglas de juego son impuestas por y desde el poder. En el caso paraguayo, ello implicaba un proceso de transformación desde el interior mismo de la institucionalidad heredada de la dictadura.

Así, pues, a fines de febrero de 1989 se creó “DECIDAMOS. CAMPAÑA POR LA EXPRESION CIUDADANA”, un consorcio de 12 organizaciones no gubernamentales (ONG) decididas a aprovechar la apertura de algunos espacios de libertad para montar una campaña de educación cívica, masiva e intensiva. La campaña se trazó dos grandes objetivos: sensibilizar a la ciudadanía respecto de nociones básicas de derechos humanos y políticos, organización social y mecánica del voto, por un lado y, por otro, apoyar a los partidos a través de la capacitación de quienes desempeñarían funciones como veedores o representantes de éstos ante las mesas receptoras de votos.

DECIDAMOS contó con sólo siete semanas y media para organizar la campaña, desarrollar los contenidos, diseñar los materiales, gestionar el financiamiento y realizar las tareas previstas. Pero tuvo dos importantes

ventajas.- Una fue el entusiasmo y la esperanza generados con el derrocamiento del general Stroessner: las ONG participantes liberaron de sus tareas habituales a quienes estarían a cargo de dirigir la campaña; pronto se incorporó un gran contingente de voluntarios, interesados en canalizar su participación por la vía extrapartidaria; además, los medios de comunicación escrita, radial y televisiva cooperaron con la cesión de espacios gratuitos. La otra es que DECIDAMOS no tuvo que empezar de cero, ya que las ONG proporcionaron una plantilla con experiencia en elaboración de estudios, educación popular y producción de folletos, y también se contaba con el cúmulo de ideas, materiales, métodos, estrategias y experiencias de organizaciones chilenas.

Al igual que la CRUZADA, se conformó un equipo ejecutivo central dedicado a supervisar las tareas y se utilizó el modelo piramidal para capacitar a los voluntarios. DECIDAMOS logró formar monitores, que capacitaron directamente a 40.000 personas que asistieron a cursos de educación cívica en Asunción y el interior del país. Se organizaron simulacros de votación callejera, transmitiéndose al final de la jornada los “resultados” electorales a través de radioemisoras. Otro simulacro fue grabado en estudios y transmitido posteriormente por televisión.

Los dos canales de televisión cedieron espacios que permitieron, en ciertos casos, la transmisión de spots con una frecuencia de hasta nueve veces al día. Los convenios con dos periódicos de circulación nacional permitieron la edición gratuita de dos suplementos, “COMO VOTAR” y “DICCIONARIO POLITICO DE LA CIUDADANIA”, que acompañaron una edición de estos periódicos. Se hicieron representaciones callejeras de obras de teatro y títeres alusivas a la participación ciudadana. Se elaboró un papelógrafo como material didáctico básico para los cursos de formación de veedores, al igual que un manual de procedimientos para éstos, el “MANUAL DEL VEEDOR”. Este se convirtió en el documento semioficial de los comicios al ser utilizado también por el partido del gobierno. Se adiestró directamente a 907 monitores de distintos partidos políticos, dotándoles de los papelógrafos y manuales para reproducir los cursos.

5. Algunas consideraciones acerca del futuro papel de las campañas de educación cívica

De la discusión anterior se desprende que iniciativas tales como la CRUZADA, PARTICIPA o DECIDAMOS han surgido de situaciones de carácter excepcional —plebiscito, recuperación democrática y apertura posgolpe militar—. Ello podría dar la impresión de que las campañas de educación cívica sólo son pensables como complementos circunstanciales de procesos de normalización política, esto es, como formas de intervención en momentos en cierto modo fundacionales en la vida institucional de un país.

a. Impulsar la participación para la conquista de la ciudadanía

Sin embargo, ello no es necesariamente así. Bien podría ser el caso que el alto grado de participación electoral observado en los casos chileno y paraguayo se haya debido, precisamente, al carácter excepcional de la situación. Pero, ¿qué ocurre después de la excepción, cuando se instala la norma? Los países latinoamericanos han conocido gobiernos oligárquicos, experiencias populistas, dictaduras de diversa laya, exclusiones étnicas, discriminaciones de género, “mandonismo” caudillista, indiferencia burocrática y manejo cupular de decisiones colectivas. Pocos han tenido regímenes políticos democráticos durante períodos significativos, y son menos aún los que estimularon la participación autónoma de la sociedad en la vida nacional. En algunos casos nacionales, no se ha conquistado siquiera la *ciudadanía política*, y ni que hablar de la *ciudadanía social*.

Es aquí donde se aprecia el papel a mediano y largo plazo que pueden llegar a jugar las campañas de educación cívica. Sin dejar de lado las labores de educación en torno a la mecánica del voto, la capacitación de fiscales de mesa o los cómputos paralelos de resultados electorales pueden contribuir a la profundización de la democracia impulsando en forma sostenida la organización y participación ciudadana, alentando los anhelos de libertad y la asunción de responsabilidades cívicas.

Para ello es importante brindar a la población conocimientos prácticos (*know how*) para la canalización democrática de las voluntades políticas. Porque, más allá de los dirigentes políticos, parlamentarios, abogados,

intelectuales o estudiosos, gran parte de la ciudadanía carece de conocimientos acerca de cómo funcionan las instituciones públicas o qué aspectos de la legislación pueden ser empleados para ir resolviendo problemas cotidianos autónomamente. Por ejemplo, una organización de vecinos de un barrio marginal que necesite la instalación de surtidores de agua potable puede saber que la municipalidad tiene la responsabilidad de brindar dicho servicio, pero no sabe cómo proceder para que éste se realice. La educación cívica puede contribuir a resolver este tipo de problemas prácticos a través de la difusión de información que pueda ser asimilada y utilizada por el “ciudadano común”.

Esto es válido, incluso en sociedades en las cuales el sistema democrático ha estado vigente por larga data: la diseminación de saberes, capaces de ser retomados por el ciudadano, permite paliar en cierto modo la sobrecarga de demandas y tareas del sistema político, a la vez que fomenta la ampliación de espacios de acción y decisión autónoma. Dicho de otro modo, estimula la profundización de la democracia al multiplicar los ámbitos de intervención local.

En este sentido, la organización y participación ciudadana no sólo contribuyen a redistribuir el poder social, sino también a transformar a los habitantes de un país en verdaderos ciudadanos. Además, funcionan como una suerte de “dique de contención” para rebotes autoritarios, a la vez que contribuyen a que las incipientes conquistas en materia de derechos cívicos y políticos no sufran retrocesos y que los derechos sociales, económicos y culturales puedan ir efectivizándose paso a paso.

b. El perfil no partidario de las campañas

Para esto, es absolutamente imprescindible asumir un principio orientador básico señalado por Mónica Jiménez: *una campaña de educación cívica debe ser capaz de preservar en todo momento el carácter no partidario de la iniciativa*. La colaboración con los partidos políticos puede y debe ser estrecha, pero no se debe confundir la intervención del educador cívico con la del militante partidario. El único “partido” que una campaña de este tipo puede tener es la promoción de los derechos humanos y la democracia como valores universales.

La experiencia paraguaya corrobora esta premisa. Es cierto que las expectativas despertadas por DECIDAMOS en amplios estratos poblacionales

se debieron al hecho de que la campaña respondía a sus demandas reales en materia de formación e información cívica. La gente quería participar, pero no conocía sus derechos elementales ante el poder; quería votar y no sabía cómo. Pero el respeto y la credibilidad adquiridos frente a la ciudadanía y los propios partidos se debió a su no alineamiento con ninguna propuesta partidaria en particular. Ello permitió que se convirtiese en un referente confiable para amplios sectores políticos y sociales.

c. Orientación programática o “issue-oriented”

La organización y ejecución de tareas de mediano y largo plazo plantea por lo menos dos grandes opciones. Una es la concepción *programática*, que retoma el sentido tradicional de la educación cívica como actividad permanente, sólo que la despoja de un carácter puramente curricular e incorpora técnicas, métodos y materiales propios de la educación popular. Así, por ejemplo, se pueden concebir campañas de educación para el voto fuera de los períodos electorales, sea a través de la elaboración de manuales impresos para consulta e información permanente de la ciudadanía, la realización de charlas y conferencias regulares, o la producción de microprogramas de radio y televisión que brinden información orientada al fomento de la participación.

Alternativamente, las campañas pueden asumir un carácter puntual (issue-oriented). Un caso ilustrativo de ello es la campaña organizada por DECIDAMOS en 1990-91, denominada “PRACTIQUEMOS LA DEMOCRACIA: DECIDAMOS EN NUESTRO MUNICIPIO”, respondiendo al desafío de las primeras elecciones municipales libres realizadas en mayo de 1991 ² El nuevo Código Electoral paraguayo incorpora dos figuras novedosas: la elección popular de intendentes municipales (alcaldes) y la posibilidad de presentar candidatos independientes. Ello despertó un interés inusitado en torno a la cuestión municipal en partidos políticos y organizaciones sociales. Sólo que se sabía muy poco acerca del tema.

Por ello, además de la capacitación electoral, se organizó una campaña de divulgación relativa a la cuestión municipal en varios niveles: estudios

2. Para referencias acerca del papel de DECIDAMOS en las elecciones de 1991, véase “Elecciones municipales y democratización en el Paraguay”, incluido en este volumen.

académicos, manuales, programas radiales en castellano y guaraní, spots televisivos, paneles y charlas, cursos, seminarios y artículos en la prensa escrita, afiches, botones y autoadhesivos. El objetivo fue, por una parte, brindar información y elementos de juicio a los legisladores que estarían encargados de reformar la ley electoral y, por otra, capacitar a la ciudadanía para estimular su participación en los gobiernos locales.

d. Institucionalización y financiamiento

La proyección a futuro de las iniciativas de educación cívica también plantea desafíos en materia de financiamiento. La generosa cooperación de instituciones gubernamentales y privadas del exterior permitió solventar las actividades de organizaciones tales como la CRUZADA y DECIDAMOS. Pero se trataba de iniciativas generadas en medio de situaciones excepcionales. No es tan claro cómo será el apoyo externo en el futuro próximo, especialmente dado que la apertura política en Europa del Este ha generado un flujo de recursos Norte-Norte para facilitar la transición a la democracia y la actualización tecnológica en esos países.

La sugerencia de Mónica Jiménez acerca de la transparencia en el manejo financiero es importante; las auditorías externas son imprescindibles como aval para las agencias donantes. Su propuesta respecto del aumento de la contribución de contrapartida local a través del cómputo de las horas de trabajo de voluntarios, vehículos, locales de reunión y cesión gratuita de espacios en medios de comunicación, también es particularmente acertada. DECIDAMOS tuvo la oportunidad de ensayar esto, a tal punto que el aporte local llegó a constituir más del 50 % del presupuesto operativo de la campaña de 1989 y cerca del 40% de la campaña de 1990-1991.

Jiménez también habla de la elaboración de diversos proyectos para diversificar las agencias donantes. Una opción complementaria consistiría en institucionalizar las campañas mediante la obtención de la personería jurídica como organizaciones sin fines de lucro, esto es, convertir las campañas en ONGs capaces de generar proyectos y ser pasibles de recibir apoyo para ejecutarlos. DECIDAMOS ha registrado estatutos que la convierten en una suerte de “ONG de ONGs”, puesto que los dos órganos máximos, la asamblea anual y la plenaria quincenal, están integrados por un representante de cada ONG miembro de la campaña

e. El relacionamiento con instituciones gubernamentales

Es indudable que, más allá de contactos ocasionales, en situaciones de transición del autoritarismo a la democracia existían obstáculos que dificultaban el relacionamiento con instituciones gubernamentales. Sin embargo, es importante buscar la forma de despejar las sospechas y crear canales que permitan una comunicación fluida entre campañas de educación cívica e instituciones gubernamentales, especialmente aquellas relacionadas con el proceso electoral. Así como los partidos han requerido apoyo técnico para capacitar a sus miembros en la integración de las mesas receptoras de votos o la fiscalización del sufragio, las campañas pueden colaborar con las autoridades electorales. Se pueden lograr acuerdos para elaborar materiales que cuenten con el aval de los organismos electorales, como, por ejemplo, manuales de procedimiento en materia de recepción y fiscalización del sufragio.

La cooperación para estandarizar los manuales de procedimiento podría contribuir a la creación de un clima electoral más pacífico, sobre todo dada la combinación del carácter no partidario de las campañas y la naturaleza nacional de los organismos electorales.

f. La cooperación internacional en educación cívica

Finalmente, la dimensión internacional de la cooperación entre diversas campañas nacionales de educación cívica es importante, sea a través de seminarios y talleres o de otros canales que permitan un intercambio de experiencias. No sólo facilita las tareas de nuevas campañas al resolver los problemas prácticos que se presentan, sino que, además, representa una forma novedosa de cooperación Sur-Sur, una suerte de “transferencia tecnológica” en el campo de la educación para la democracia. Basta con recordar que una de las grandes ventajas que tuvo DECIDAMOS en sus inicios consistió en poder aprovechar la experiencia acumulada por sus contrapartes chilenas en materia de métodos, estrategia y elaboración de materiales. Un paso importante para fomentar esta cooperación e intercambio de experiencias fue dado por CAPEL en el marco del III Curso Anual Interamericano de Elecciones realizado en San José de Costa Rica en octubre de 1989, al convocar a representantes de campañas de educación cívica de diversos países a participar en un taller sobre el tema.

**DEL GRANITO AL ARCHIPIELAGO.
EL PARTIDO COLORADO SIN STROESSNER**

1. Ocaso del imaginario del '47 y comienzo de la política (*)

Desde la fundación de los primeros partidos políticos paraguayos en 1887, la historia del país no registra ningún caso de recambio pacífico de un partido en el Gobierno por otro. El Partido Colorado fue desalojado violentamente por los liberales en 1904. Su retorno al poder político en 1947 tampoco se debió a las urnas, sino a su victoria en la peor guerra civil que sufrió el país en este siglo.

La contienda dividió al país en bandos de vencedores y vencidos. Desde entonces y hasta hace menos de dos años, el discurso oficial se encargó de mantener viva esa división en la memoria colectiva de los paraguayos. El partido y las fracciones del Ejército que lo apoyaron se autoasignaron el papel de encarnación de la nación paraguaya y de sus más caros anhelos. La referencia al campesino *pynandí* —literalmente, “pie descalzo”— fue mantenida en el acervo discursivo del coloradismo mucho después de haberse disuelto las milicias campesinas, cuya participación resultó decisiva para la victoria del partido. La figura del *pynandí* no sólo servía como un elemento de anclaje para el populismo agrario y la liturgia partidaria, sino también como recurso para actualizar permanentemente el recuerdo del terror entre los vencidos.

Pero los vencedores de la guerra civil no lograron plasmar su dominio en un orden político estable y duradero, al menos en los primeros años, ya que las divisiones dentro del partido y la anarquía política del período 1947-1954

(*) Una versión preliminar de este documento fue presentada en la conferencia “*La transición a la democracia en Paraguay: problemas y perspectivas*”, realizada del 7 al 9 de diciembre de 1990 en la Universidad de Notre Dame bajo los auspicios del Instituto Kellogg, la Universidad de Notre Dame y el Inter-American Dialogue. La redacción fue posible gracias a una ayuda de investigación otorgada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI), de Madrid, España, en el marco del Programa Quinto Centenario.

colocaron a la sociedad paraguaya en una situación de ingobernabilidad; siete presidentes se sucedieron en el Palacio de Gobierno en ese lapso. La profundización e institucionalización del dominio colorado sólo fue posible a partir del golpe de Estado que llevó al poder al general Alfredo Stroessner en 1954.

Ese golpe tuvo carácter fundacional, pues marcó el inicio de lo que más tarde se convertiría en el orden político *stronista*, esto es, en un esquema de poder que articuló al partido, el Ejército y el Gobierno en un triángulo centrado en la figura carismática del general-Presidente. Durante el *stronismo*, las lealtades institucionales y personales hacia el líder y su entorno fueron equiparadas; las ventajas económicas y diplomáticas de la Guerra Fría hicieron que el poder asignase el rango de ideología oficial al nacionalismo anticomunista; el Ejército se convirtió en garante, guardián tutelar y órgano de decisión supremo de una república militar cuasi cesarista sustentada por un partido de masas; y la lógica de la guerra ocupó el lugar de la lógica política en el discurso colorado.

Además, los conflictos sociales pasaron a ser concebidos como amenaza desestabilizadora; la incitación a la intolerancia quedó plasmada en la consigna de “el mejor amigo de un colorado es otro colorado”; los adversarios políticos fueron calificados y tratados como enemigos, subversivos o antipatriotas; los disidentes colorados fueron asimilados bajo la noción de traidores, y el partido funcionó como socio menor domesticado por —y subordinado a— los mandatos del líder y del Ejército. En suma, el *stronismo* implantó un orden político excluyente que bloqueó el intercambio político al clausurar o vaciar de contenido el espacio público.

Esta situación sufrió modificaciones sólo con el golpe del 2 y 3 de febrero de 1989 que puso fin a 34 años de gobierno de Stroessner. Al igual que su predecesor, el general Andrés Rodríguez optó por respetar las formalidades jurídicas: solicitó la renuncia del depuesto gobernante y llamó a elecciones generales para completar el período contitucional dejado trunco por esa renuncia. Con ello, comenzaba un proceso de cambio desde arriba y desde adentro del régimen colorado *stronista*, utilizando los propios mecanismos legales de éste para hacerlo. Pero hay dos particularidades que le imprimen carácter fundacional a este golpe: marcó el final de la guerra civil que continuaba desarrollándose sorda y unilateralmente, a pesar de las cuatro décadas transcurridas, y abrió el camino para el inicio de un posible —aunque incierto— proceso de transición hacia la democracia política.

En el límite, la transición en el Paraguay implica fundar *ex nihilo* un régimen político democrático, ya que no existe un precedente en la historia política del país. En la práctica, ello equivale a desmontar el *stronismo* como condición para instaurar la república y conquistar la ciudadanía política.

Hubo avances importantes que permiten adoptar posiciones discretamente optimistas. Con el golpe se inició un proceso de apertura política, cuyos ejes fueron el respeto de los derechos humanos y las libertades públicas, la legalización de los sindicatos y centrales obreras, la inscripción de todo partido que solicite su reconocimiento, los esfuerzos por respetar la separación de las esferas ejecutiva y legislativa, el potenciamiento del Congreso como espacio de decisión real, la promulgación de un Código Electoral apto para las circunstancias de la transición y la convocatoria a una Convención Nacional Constituyente que se encargará de revisar la Constitución.

También se realizaron elecciones generales tres meses después del golpe, el 1° de mayo de 1989, constituyéndose poco después un sistema de partidos con un claro predominio de los dos grandes partidos tradicionales: la oficialista Asociación Nacional Republicana (ANR o Partido Colorado) y el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA). Con el 72% y 20% de los votos, estos partidos obtuvieron 72 y 32 de las 108 bancas parlamentarias, respectivamente ¹.

2. La construcción de un partido-Estado

Pero es un sistema de partidos *sui generis*, puesto que la ANR no es un partido como los demás. Su permanencia en el Gobierno durante más de 40 años y su papel de sostén político del *stronismo* le permitieron crear una estructura organizativa que cubre toda la geografía del país y además, insertarse en todas las instituciones del Estado. Su fuerza electoral sigue siendo mayor que la de cualquiera de sus adversarios, a pesar de las reservas que esta cifra merezca luego de tantos años de dictadura y dada la poca

1. Esto cambió luego de las elecciones municipales de mayo de 1991: el electorado colorado descendió a 45%, el liberal subió a 30%, mientras que el de los candidatos independientes —figura introducida en la nueva legislación electoral— fue de 19%. En las elecciones de convencionales constituyentes celebrada el 1° de diciembre de 1991, el coloradismo logró un repunte porcentual —55% de los votos—, pero sin avanzar en el número absoluto de electores.

confiabilidad en los resultados electorales ². Pero, además —y esto es lo determinante—, la particularidad del coloradismo radica en haber funcionado como *partido del Gobierno y del Ejército*. Esto le permitió convertirse en un verdadero partido-Estado y dominar la escena política contemporánea durante casi medio siglo.

En gran medida, esto fue posible gracias al montaje de un modelo político inspirado en el pensamiento y la experiencia de los Estados totalitarios. El más anticomunista de los aliados sudamericanos de los Estados Unidos durante la Guerra Fría, asumió plenamente la concepción leninista de la identidad entre partido y Estado: por una parte, a través de la afiliación obligatoria de los mandos militares y los empleados públicos al Partido Colorado y, por otra, mediante la transformación del Estado en terreno privativo del coloradismo.

a. La identidad Partido-Gobierno-Ejército

La afiliación compulsiva comenzó en 1947, pero se convirtió en una suerte de política explícita recién con el pacto cívico-militar surgido luego del triunfo del golpe de 1954. Este pacto operó como columna vertebral del poder durante el régimen *stronista*. Algunos informes dirigidos por la Embajada de los Estados Unidos en Asunción al Departamento de Estado en Washington son muy reveladores respecto de la “coloradización” del ejército. Uno de ellos, fechado el 29 de julio de 1955, da cuenta de la afiliación de unos 400 oficiales. También menciona que esta afiliación masiva de militares coincidía con un censo partidario realizado en la Capital y sus alrededores, ya que los oficiales “fueron confinados en sus cuarteles y urgidos por censores especiales a declararse colorados” ³.

2. Véase los cuadros de resultados de elecciones generales 1953-1989 incluidos en los apéndices de este volumen.

3. Véase la compilación de documentos a cargo de Alfredo Seiferheld, *El asilo de Perón y la caída de Epifanio Méndez*, Editorial Histórica, Asunción, 1988, especialmente pp. 91-99 y 186-187. Carlos Mana Lezcano señala que la “coloradización” del Ejército fue encarada institucionalmente, un año después del ascenso de Stroessner, a través de las circulares N° 24 y 26 del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas, de fechas 22 y 23 de julio de 1955, respectivamente. Véase: “Fuerzas Armadas en Paraguay: situación y perspectivas”, BASE/íSEC, Documento de Trabajo N° 3, Asunción, marzo de 1986. Marcial Antonio Riquelme desarrolla la evolución de la relación partido-ejército durante las últimas cuatro décadas en “Desde el Stronismo hacia la transición: el papel del actor militar”, *mi meo*, Universidad de Kansas, Manhattan-Kansas, 1990.

El partido buscaba *coloradizar* a los mandos militares, no sólo como un disuasivo para la oposición o para evitar que éstos apoyasen a otros partidos, sino también para neutralizar al Ejército como fuerza política autónoma. Sin embargo, Stroessner —quien fuera el verdadero artífice de esta imbricación entre partido y ejército— quería con ello *militarizar* al partido para controlarlo mejor ⁴. La identidad entre partido y Ejército permitió que ambos obtuviesen lo que buscaban. El partido y el Gobierno se militarizaron con la presencia de altos jefes militares en servicio activo en el gabinete presidencial y en la Junta de Gobierno ⁵, mientras que el Ejército efectivamente se coloradizó, a tal punto que la libreta de afiliación partidaria se convirtió en un requisito para ingresar en el Colegio Militar ⁶.

Entre 1947 y 1989, la asistencia de altos mandos militares a los actos partidarios, con pañuelos colorados al cuello, era algo rutinario y motivo de orgullo para el partido. Sólo que con ello se subvirtió el papel institucional de las Fuerzas Armadas, pues desde el momento en que éstas se identificaron con un partido político —que, por definición, sólo puede ser una *parte* del todo— dejaron de ser Fuerzas Armadas de la *Nación*.

Una mutación análoga ocurrió con la idea de “República”. Esta dejó de ser la “cosa pública”, es decir, de todos, desde el momento en que la burocracia y los aparatos estatales se convirtieron en terreno privativo del coloradismo y el documento de afiliación partidaria pasó a ser un requisito

4. Carlos Romero Pereira, *Una propuesta ética*. Editorial Histórica, Asunción, 1987, pp. 32, 46.

5. Las Fuerzas Armadas se reservaron tres ministerios: Defensa, Hacienda y Obras Públicas. En cuanto al partido, luego de la firma del acta de unidad en octubre de 1955, la lista de 24 candidatos a la Junta de Gobierno incluía los nombres de cinco militares: el propio Stroessner y los generales Marcial Samaniego, Herminio Morinigo, César Barrientos y Quintín Parini. Véase Seiferheld, *op. cit.*, pp. 193-194.

6. En una entrevista, el entonces Diputado Nacional por el oficialista Partido Colorado, Eustacio Lezcano Molinas, abordó el tema de la afiliación obligatoria al partido del Gobierno. El Diputado Lezcano Molinas señaló que “el Partido Colorado otorga la opción a los que van a ingresar a las Fuerzas Armadas de la Nación: pueden afiliarse al Partido Colorado... Ellos eligen libremente afiliarse al Partido Colorado para formar parte de nuestro ejército. Nadie los obliga a hacerlo”. Sin embargo, al consultársele qué pasa con los aspirantes que optan por otro partido, el Diputado Lezcano Molinas respondió candorosamente que “no entra. Porque este es un régimen del Partido Colorado”. Véase el diario *Ultima Hora*, Asunción, 19 de marzo de 1987, p. 10.

prácticamente insalvable para ingresar en la administración pública, en el magisterio nacional o en la carrera judicial. Dicho de otro modo, la relación entre el Partido Colorado y el poder público fue similar a la identidad partido-Estado del pensamiento y la práctica del fascismo y del leninismo.

La “coloradización” de las instituciones republicanas y la administración privatista del erario público —consecuencia de la victoria militar y la dictadura política— permitió que el partido fuese construyendo gradualmente una suerte de *consenso pasivo cómplice*, esto es, un esquema clásico de legitimación social, sustentado por lealtades prebendarías y clientelísticas basadas en la corrupción tolerada y el intercambio de favores por obediencia.

En cierto modo, de esta manera el partido cumplió con su consigna de que “no habrá colorados pobres”, pues la simbiosis con el Estado hizo posible el enriquecimiento de los socios del poder mediante ventajas especiales en contratos y licitaciones públicas, tráfico de influencias, “gestorías” para la obtención de préstamos, exenciones impositivas, etc. Al mismo tiempo, brindó canales para la movilidad social de cuadros de extracción popular y permitió financiar la actividad política de dirigentes partidarios a través del empleo público. Muchos pasaron a ocupar cargos rentados en la administración política del país en carácter de Delegados de Gobierno e Intendentes Municipales designados por el Gobierno; otros fueron nombrados en reparticiones públicas como miembros en los directorios de empresas estatales, independientemente de si reunían o no los requisitos de idoneidad para desempeñarse como tales. A diferencia de otros cargos de la administración pública, los de miembros de directorios implicaban un sueldo promedio equivalente a nueve veces el monto del salario mínimo, además de beneficiarse de franquicias adicionales, tales como vehículos, cupos de gasolina, relaciones e influencias que frecuentemente conllevan la posibilidad de realizar negocios paralelos o “colocar” a gente adicta en cargos menores.

En fin, el coloradismo operó como un “partido de patronazgo” ⁷, esto es, un instrumento de selección y colocación de sus propios cuadros en los puestos de la burocracia. Tanto es así que su crecimiento fue paralelo

7. Max Weber, *Economía y sociedad* (1922), Fondo de Cultura Económica, México, 1944, 1974, p. 229.

a la expansión del aparato y del empleo estatal⁸. La expansión del empleo público en las últimas décadas no estuvo acompañado de un proceso de racionalización de la función pública: el Estado se convirtió en el principal empleador del país, mientras que la productividad en el trabajo se mantuvo sustancialmente por debajo de la del sector privado.

Se calcula que el número de dependientes del Estado a mediados de los años '70 ascendía a unas 40.000 personas, aproximadamente el 5.4% de la Población Económicamente Activa (PEA), mientras que estimaciones correspondientes a 1982 colocan esa cifra en el orden de las 80.000, esto es, alrededor del 7.4% de la PEA de aquel entonces. El empleo público se triplicó durante el decenio 1972-1982, pero la productividad por persona ocupada disminuyó en un 25%, lo cual da una idea de la magnitud del componente clientelístico de este crecimiento⁹. De acuerdo con datos del Ministerio de Hacienda, la mano de obra ocupada en el sector público en 1989 ascendería a 121.971 personas, las que figuran directamente en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, cifra que corresponde al 8.5% de la PEA¹⁰.

8. Véase: Ramón Fogel, "Contexto económico-social y político de los movimientos sociales en el Paraguay", *Revista Paraguaya de Sociología* No. 60, Asunción, mayo-agosto de 1984, p. 39; Efirain Enriquez Gamón, "La economía del sector público", en varios autores. *Economía del Paraguay contemporáneo*, Vol 1, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, 1984, pp. 283-346; Benjamín Arditi, "Expansión del Estado nacional en el Paraguay desde 1936: aparatos, burocracia, clientelas y corrupción", mimeo, CPES, noviembre de 1985.

9. Paul H. Lewis, *Paraguay Under Stroessner*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1980, p. 154; Oscar Corvalán, "Diagnóstico y perspectivas de los recursos humanos en el Paraguay", Proyecto MJT/OIT/PNUD, Asunción, mayo de 1984; Benjamín Arditi y Domingo Rivarola, "Modernización y cambio social en el Paraguay, 1960-1983", mimeo, CPES, Asunción, junio de 1985.

10. "Suplemento Económico", *Diario ABC Color*, Asunción, 16 de setiembre de 1990, p.

1. Según la misma fuente, si a esta cifra se agregan los 15 a 17.000 conscriptos, 3.000 contratados y 2.500 oficiales de las Fuerzas Armadas, así como 15.228 funcionarios del Poder Judicial, los supernumerarios y personal fuera de planilla, empleados temporales y asesores contratados para labores específicas, se estima que el número total de dependientes del Estado estaría cercano a las 200.000 personas en la actualidad. Así, el porcentaje de personas empleada en el sector público oscilaría hoy entre el 8.5% y el 14% de la PEA, una cifra extremadamente elevada para ser mantenida por la población de un país relativamente pobre en el que ni siquiera existe el impuesto a la renta personal y casi el 65% de los ingresos fiscales provienen de los impuestos indirectos.

b. La coloradización del país

Las ventajas políticas derivadas de la expansión del empleo público fueron extraordinarias, excediendo la mera formación de clientelas partidarias. Primero, facilitó el control y disciplinamiento de los funcionarios públicos, quienes no sólo debían responder a su empleador, sino también a su partido. Segundo, por lo mismo, permitió que el coloradismo contase con una concurrencia segura en los desfiles, mítines y demás actos partidarios, ya que se controlaba la asistencia de los empleados públicos. Tercero, garantizó que el partido tuviera un flujo monetario continuo a través de una masa de mas de 120.000 “cotizantes cautivos”, puesto que durante varias décadas el Estado operó como su secretaría de finanzas al descontar —por planilla y compulsivamente— los aportes de los funcionarios públicos en concepto de cuota partidaria. El dinero así recaudado era depositado en las cuentas del partido, sin costo administrativo ni financiero para éste.

Por el mismo procedimiento, el coloradismo aseguró la venta del diario partidario *Patria*, cuya suscripción era obligatoria para los empleados del Estado. Por último, contribuyó al espectacular crecimiento numérico del partido desde su llegada al poder, ya que no sólo se afiliaban los empleados directos, sino también muchos familiares de éstos.

De acuerdo con los registros partidarios, el número de afiliados creció de 142.000 en 1947 a 1.7 millones en 1990. De ser correctas estas cifras, la afiliación bordearía el 40% de la población nacional y sobrepasaría con creces a la PEA, actualmente estimada en 1.43 millones de personas:

CUADRO I

1947	142.000	(a)
1957	200.000	
1962	437.919	
1967	500.000	(b)
1970	641.879	
1975	819.609	
1980	1.019.198	
1984	1.234.036	
1986	1.334.182	(c)
1986	1.400.982	(d)
1990	1.500.000	

Fuentes: 1947-1986 del Diario *La Tarde*, Asunción, 17 de febrero y 14 de agosto de 1986; 1990 del *Diario Noticias*, Asunción, 23 de junio de 1990. (a) No incluye mujeres; (b) hombres y mujeres, puesto que el sufragio femenino se introdujo recién en 1962; (c) cifra del mes de febrero, desglosada en 764.726 hombres y 569.456 mujeres; (d) cifra de agosto. El partido comenzó a rehacer sus padrones a mediados de 1990 y, como se verá más adelante, la cifra total de afiliados disminuyó a casi la mitad en 1991.

Esta “coloradización” del país es ciertamente cuestionable, ya que el padrón de 1.700.000 personas no refleja necesariamente la masa de colorados realmente existentes. Los resultados electorales obtenidos en las pasadas elecciones generales de 1^o de mayo de 1989 —poco más de 830.000 votos— dan una idea de la poca confiabilidad del padrón oficial del coloradismo. Tanto es así que el partido mismo se vió obligado a rehacerlo, como se verá más adelante.

En todo caso, el ingreso en el partido fue un componente importante de las estrategias de supervivencia de la población; traía ventajas económicas y brindaba un cierto margen de protección política ante las autoridades. Así, mucha gente, sobre todo en las localidades rurales, se afiliaba por temor, necesidades económicas o simplemente por lo que Cooper denominó “la seguridad suicida de la propia conveniencia personal” ¹¹. La obtención de la afiliación pasó a ser concebida como un ritual administrativo sin mayor significación, puesto que no importaba mayormente ser colorado, sino tan solo *parecerlo*.

Todos ganaban algo con este ritual contable; los ciudadanos, un poco de tranquilidad, y las autoridades partidarias, un instrumento propagandístico y terapéutico de gran utilidad: la divulgación permanente de las cifras de afiliados servía de disuasivo para los opositores y como un reaseguro de un aparato que no estaba preparado para correr el riesgo de demostrar su poderío en elecciones libres y competitivas.

c. La domesticación del partido

La simbiosis entre partido, Gobierno y Fuerzas Armadas permitió que el coloradismo se convirtiera en un gran partido de masas desde el Gobierno, pero a costa de sacrificar su autonomía y aceptar una posición claramente subalterna dentro del esquema triangular de poder.

Las grandes decisiones siempre quedaron en manos de la corporación militar y el gobierno personalista del general Stroessner. En la práctica, el coloradismo ocupó el lugar de socio menor, encargado de refrendar las

11. David Cooper, *La gramática de la vida*, Ariel, Barcelona, 1978, p. 8.

decisiones del caudillo y del Gobierno. Esto no significa que estuvo sometido a cautiverio, sino que, a diferencia de otros partidos-Estado, careció de poder propio y se conformó con ejercer un *poder delegado*. Pero cumplió un papel estratégico de vital importancia para el núcleo de decisión real: fue responsable de formar la base de sustentación política de la dictadura, suministrar cuadros al aparato estatal, movilizar a las bases para apoyar la gestión del Gobierno y administrar las redes de prebendas, clientelas y privilegios a través del manejo privatista de los recursos estatales.

Esto requirió un aparato partidario grande y controlable. Más de cuatro décadas de dominio colorado del Gobierno y del Estado permitieron que el partido montara la estructura organizativa más extensa y mejor dotada del país. Salvo la Iglesia, el Ejército y la Policía, sólo el Partido Colorado fue capaz de cubrir territorialmente a todo el país, gracias a su extendida red de 25 seccionales en la ciudad de Asunción y 221 en el interior. Al igual que la Junta de Gobierno —su máximo organismo deliberativo y ejecutivo—, el mandato de la comisión directiva de una seccional dura tres años ¹².

Como organismos de base del partido, las seccionales constituyen el modo de inserción de éste en los niveles capilares de la sociedad. Para ello, las seccionales están apoyadas por una red de cientos de subseccionales que le permiten tener una presencia sostenida en la vida cotidiana de los barrios de la Capital y en las zonas rurales del país.

En términos generales, dichos organismos están encargados de cubrir dos amplias áreas de funciones en sus jurisdicciones. Una, eminentemente política, se refiere a las tareas normales de todo partido de masas —organización, movilización, etc—. Pero la función “política” de las seccionales ha ido más lejos, pues durante muchos años operaron como instancias de represión, vigilancia y control de la población opositora

12. En setiembre de 1991, el partido realizó una convención para reformar los estatutos vigentes desde 1947, pero con algunas modificaciones introducidas en 1966 para adecuarlos al nuevo Código Electoral aprobado en marzo de 1990 (Ley 1/90). Este Código establece la obligatoriedad de elegir a todos los candidatos para ocupar cargos públicos electivos o como autoridad partidarias (incluyendo la cúpula y los delegados convencionales) a través del voto directo de los afiliados, y a distribuir los cargos proporcionalmente entre las diversas listas de acuerdo con el sistema D'Hondt. El número de miembros de la cúpula fue aumentando.

residente en sus respectivas jurisdicciones. Algunas se destacaban por organizar grupos de choque para reprimir manifestaciones opositoras, solas o en forma conjunta con las fuerzas policiales, siempre gozando de una total impunidad e, incluso, del beneplácito de las autoridades. La colaboración entre la seccional y la comisaría policial local llegó a adquirir un status semioficial, hasta tal punto que ambas se turnaban para realizar los “censos políticos” para determinar, casa por casa, la afiliación partidaria de los vecinos de un barrio ¹³.

Las seccionales también adquirieron una fuerte presencia en la vida comunitaria de los barrios populares al asumir muchas tareas asistenciales en reemplazo de la Municipalidad y del Gobierno central. Además de funcionar como “bolsas de trabajo”, ayudando a que algunos afiliados obtengan cargos en instituciones públicas, han brindado esporádicamente asistencia médico-odontológica gratuita y medicamentos, pagado funerales y organizado cursos de oficios (corte y confección, peluquería, albañilería, etc). Muy frecuentemente, la sede partidaria es el único local con facilidades para realizar eventos tales como bailes o torneos de fútbol, con lo que se convierten en sedes sociales comunitarias.

La función asistencialista fue particularmente importante, pues contribuyó a suscitar apoyos sociales para la gestión del partido y del Gobierno. También permitió que los presidentes de seccionales se convirtieran en caudillos, intercambiando favores por obediencia dentro de sus territorios de influencia partidaria. Esto no debe sorprender, pues en un país que arrastra un déficit secular en materia de políticas públicas de corte social y redistributivo, el asistencialismo se convierte en alternativa inmediata para quienes carecen de recursos e influencias. Más aún bajo condiciones de dictadura, ya que el miedo y el control social fomentan la creencia de la inutilidad de toda iniciativa autónoma y, consecuentemente, potencian los poderes invisibles de los “padrinos” influyentes en desmedro de los canales institucionales de la política y la sociabilidad.

13. En 1986, el entonces presidente de la Seccional N° 3 de Asunción, Ramón Bogarín Molinas, declaró que “la función del presidente de seccional viene a ser como en otro país es el gobernador de estado (...) En la seccional 3 tenemos controlados a 50 hombres, y los tenemos fichados totalmente. Tenemos fichados a los que habitan en nuestra jurisdicción, los extranjeros, etc. En fin, tenemos todo controlado”. Ver el semanario *Sendero*, Asunción, 18 de julio de 1986, pp. 8-9.

Pero, al igual que en el resto de la sociedad paraguaya, la democracia y el ejercicio de la ciudadanía política eran desconocidas dentro del partido. Las seccionales nunca funcionaron como canales de expresión de las demandas de los afiliados, esto es, como instancias de representación del pueblo colorado ante las autoridades partidarias. En la práctica, el Partido Colorado no “expresaba” ni organizaba los intereses y demandas populares —partidarios o societales— ante el Estado o en el interior del sistema político; antes bien, expresaba y organizaba los intereses del Gobierno, del líder y de su entorno militar.

Esto requería un aparato disciplinado y sumiso, capaz de controlar por sí toda iniciativa autónoma proveniente de los afiliados, los organismos de base o la propia cúpula. El *stronismo* se encargó de *domesticar* al partido, instalando en su seno un esquema de mando y obediencia rigurosamente verticalista.

La cúpula colaboró gustosamente en esta tarea. Basta recordar el papel de los Delegados Permanentes de la Junta de Gobierno ante las seccionales: en nombre de la “*unidad granítica del coloradismo eterno con Stroessner*”, ellos oficiaban de fiscales encargados de bloquear el debate y la crítica, impedir el surgimiento de corrientes autónomas y pactar la composición de las listas para las elecciones internas. El largo período de listas únicas, electas por aclamación tanto en la Junta de Gobierno como en las seccionales, permitió mantener durante más de tres décadas la imagen de la “unidad granítica”¹⁴. Mientras esta duró, las seccionales fueron correas de transmisión de decisiones cupulares, órganos encargados de controlar a los propios afiliados y de movilizarlos en apoyo al Gobierno, y plataformas de ascenso social y político para cuadros de extracción popular que demostrasen su incondicional apoyo a las directivas del líder y a la conducción partidaria.

Pero la cúpula tampoco gozó de soberanía. Así como las seccionales fueron puntos terminales de las directivas cupulares, la Junta de Gobierno funcionó como correa de transmisión de los mandatos del líder. Este supo

14. Sabino Augusto Montanaro, entonces Ministro del Interior, Presidente del Partido Colorado y miembro del Consejo de Estado, declaró en el curso de un acto político que “en el partido no puede haber discrepancias, no puede haber disenso”. Ver: *Diario Noticias*, Asunción, 12 de octubre de 1985, p. 7.

domesticarla a través de una compleja trama de lealtades personales, prebendas y privilegios, pero también fomentando las delaciones, explotando el oportunismo de sus dirigentes, combinando hábilmente los mecanismos de negociación y exclusión de disidentes a través de purgas periódicas, y administrando las pugnas entre dirigentes y facciones internas ¹⁵.

Esto se aprecia claramente luego del golpe de Estado que llevó a Stroessner al poder, en el proceso de reunificación de las facciones Demócratas, Chavistas, Guiones Rojos y Unionistas proclamada en la sesión de la Junta de Gobierno celebrada el 27 de octubre de 1955. Inicialmente se basó en la negociación, ya que diversas personalidades fueron reincorporadas a la cúpula gracias a la resolución de “cancelar las medidas disciplinarias que por motivos políticos existen contra correligionarios”. La reunificación —más bien un acuerdo temporal de “no-guerra” entre las diversas facciones de la cúpula— no duró mucho y pronto fue complementada por sucesivas purgas que permitieron despojar a la conducción partidaria de toda capacidad de decisión efectiva en la formulación de las grandes orientaciones políticas nacionales.

Hubo eliminaciones individuales, tales como la obligada renuncia y el posterior exilio de un dirigente de peso, como Epifanio Méndez Fleitas, entonces Presidente del Banco Central, acompañada de la caída de sus aliados partidarios y militares. Pero la primera gran purga —dirigida contra quienes serían los últimos en resistir a Stroessner— fue realizada a fines de los años 50.

En 1959, un número importante de parlamentarios y de miembros de la Junta de Gobierno reclamó a la conducción partidaria la adopción de una postura firme frente al Gobierno para lograr la inmediata normalización institucional del país, recordándole que “hace más de diez años que el país espera el cumplimiento de este solemne compromiso”. Ello implicaba el

15. No sólo el partido. El Ejército también sucumbió al culto de la personalidad del líder. Sufrió purgas periódicas y sus cuadros fueron evaluados por su lealtad personal al líder antes que por la lealtad institucional que debían a éste en tanto Presidente de la República y Comandante en Jefe de las FF.AA. Poco antes de la caída de Stroessner, en la navidad de 1988, el entonces Comandante del Colegio Nacional de Guerra, general de división Porfirio Prieto Busto, envió a sus amistades una tarjeta de felicitaciones de fin de año con la siguiente inscripción: *"Feliz navidad paraguaya con Stroessner. Tercera Epoca Histórica Nacional"*.

levantamiento del Estado de sitio, una amnistía amplia, la vigencia de libertades públicas y la institución de un sistema multipartidario y competitivo ¹⁶. Estos dirigentes también apoyaron abiertamente las movilizaciones obreras y estudiantiles de 1958 y 1959. La respuesta de Stroessner fue clara y contundente: en mayo de 1959, con el aval de la Junta de Gobierno, procedió a dar un autogolpe al disolver la Cámara de Representantes, 31 de cuyos 60 integrantes, todos colorados, se habían enfrentado a Stroessner. Poco después, logró expulsar del partido y enviar al exilio a los integrantes de lo que posteriormente sería el Movimiento Popular Colorado (MOPOCO).

A mediados de los años 60 se había consolidado el poder de Stroessner y forjado la unidad partidaria por la vía de la expulsión de disidentes y del control interno de las pugnas entre figuras y facciones. Dicho de otro modo, se había concretado la subordinación del partido a la voluntad del líder, simbolizada en el lema de *“la unidad granítica del coloradismo eterno con Stroessner”* ¹⁷. Esta unidad sólo comenzó a presentar fisuras importantes dos décadas más tarde, cuando la división entre lo que después se conocería como facciones “tradicionalista” y “militante” tomó estado público en la convención partidaria de 1984 ¹⁸.

Tres años después, el 1° de agosto de 1987, ocurrió el atraco “militante” a la convención y el consiguiente desplazamiento del “tradicionalismo” del entorno inmediato del poder político. Con esta movida, Stroessner intentó repetir el autogolpe del 59, sin tomar en cuenta las transformaciones

16. Estos reclamos fueron plasmados en la “Nota de los 17” de 12 de marzo de 1959, reproducida en *Propuesta conjunta con la ANRER sobre gobierno de transición*, documento del MOPOCONA o MOPOCO de la Convergencia y Unidad Partidaria, Ediciones Unidad, Asunción, 1988, pp. 31-35. Entre los firmantes figuran dirigentes tales como los actuales senadores Mario Mallorquín y Fulgencio Aldana y el diputado Faustino Centurión además de Enrique Riera, uno de los principales dirigentes de Acción Democrática Colorada (ADECO, resultante de la fusión del MOPOCONA, ANRER y Movimiento Etico y Doctrinario).

17. La domesticación de los colorados a la voluntad de Stroessner o, lo que es igual, su incapacidad de asumir la soberanía partidaria y operar sin depender de un líder militar carismático, llegó a extremos inusitados en la Convención Nacional Constituyente de 1977. Esta sólo contó con la participación del Partido Colorado, y fue realizada al solo efecto de enmendar el Art. 173 que limitaba la reelección presidencial a dos periodos consecutivos. Con la enmienda, los constituyentes colorados levantaron el último impedimento legal para establecer el vitaliciado en la presidencia del Paraguay.

18. El apéndice de este capítulo contiene una caracterización de ambas facciones, así como de las demás que conforman el archipiélago partidario. Lo que estaba en juego en esta pugna

ocurridas desde entonces en la sociedad paraguaya y el contexto internacional. Su error le costó el poder en 1989 ¹⁹.

3. El coloradismo sin Stroessner

La vigencia y el ejercicio de las libertades civiles a partir de febrero de 1989 ha tenido un efecto importante en la conciencia pública. Ellas han impulsado el surgimiento de una diversidad de organizaciones políticas y sociales que adquieren voz, capacidad de convocatoria y fuerza de negociación propia. Han aparecido nuevos partidos políticos y se ha extendido la influencia de los partidos de oposición ya existentes. Además, el surgimiento de movimientos urbanos y el crecimiento numérico de sindicatos y centrales obreras ha permitido canalizar demandas que anteriormente sólo podían ser procesadas por el coloradismo y la burocracia estatal.

Las libertades públicas también crean un clima en el que la crítica al desempeño partidario y gubernamental en materia de políticas públicas y propuestas de carácter social y económico dejan de ser un acto de arrojo personal y se convierten en un componente normal de la vida cotidiana. A medida que la población pierde el temor y adquiere mayor confianza en sí misma, la afiliación partidaria deja de ser un componente prioritario en sus estrategias de supervivencia, especialmente a nivel de la juventud.

Un dato revelador del debilitamiento de este partido-Estado es la cifra actualizada de afiliados. Un año y medio después del golpe de Estado, el partido comenzó a rehacer los registros partidarios, ya que el padrón de 1.5 millones de afiliados era considerado fraudulento, incluso por los

de poder era el control del aparato partidario en la convención que se celebraría en 1987, año del centenario de la fundación del partido. Como toda verdadera lucha política, el conflicto militante-tradicionalista permitió observar un proceso de definición de posiciones y de realización de campañas proselitistas, así como del surgimiento y consolidación de liderazgos.

19. Ver: José Luis Simón, *La dictadura de Stroessner y los derechos humanos*, Comité de Iglesias, Serie Nunca Más, Vol. 1, Asunción 1990, pp. 167-170, y Diego Abente, "Stronismo, Post-Stronismo and the prospects for Democratization in Paraguay", Working Paper N° 119, The Helen Kellog Institute For International Studies, Universidad de Notre Dame, marzo de 1989, pp. 34-36.

propios colorados. Al concluir el reempadronamiento, el partido se encontró con una merma que excedía los cálculos más pesimistas: la Junta de Gobierno admitió que el número total de empadronados ascendía a 947.958 personas, cifra que puede bajar a 650.000 si el partido decide depurar el padrón ²⁰.

La erosión del temor ciudadano y el debilitamiento de la centralidad del partido tanto en la vida de los afiliados como de la ciudadanía en general, se ve reforzada por la voluntad política del Gobierno y del propio ejército de tomar distancia de su socio político tradicional y de crear instrumentos legales que posibiliten la institucionalización democrática del país. Un ejemplo de ello es el nuevo Código Electoral impulsado por el Presidente Rodríguez, inicialmente resistido de manera tenaz por el sector “tradicionalista” del coloradismo.

Este Código ²¹ es un instrumento legal valioso para crear condiciones de competencia política relativamente igualitarias, ya que introduce disposiciones que contribuyen a dismantelar —al menos *de jure*— el esquema triangular de poder que caracterizó al Estado paraguayo de las últimas cuatro décadas.

Primero, porque impulsa la reconversión del poder político en poder civil, ya que prohíbe que militares en servicio activo se presenten como candidatos a cargos públicos electivos, participen en actos partidarios o se afilien a partidos políticos —aunque no les obliga a renunciar a su afiliación actual—. Es cierto que algunos generales de las FF.AA. han desobedecido la ley emitiendo declaraciones de tinte político y asistiendo a actos partidarios colorados. Ello es de esperarse, dado el peso inercial de

20. Diario ABC Color, Asunción, 1° de abril de 1991, p. 6. Según *ABC Color* de 13 de mayo de 1991, p. 3, en las elecciones internas para elegir candidatos para las elecciones municipales de mayo de 1991 votaron 306.772 afiliados (poco más del 30% de los habilitados), cifra que puede ser puesta en duda debido a irregularidades en el control electoral y el recuento de votos. Pero la apatía no sólo afecta al coloradismo. El 22 de abril de 1990, el Partido Revolucionario Febrerista (PRF) realizó elecciones internas para elegir a su órgano supremo, el Comité Ejecutivo Nacional: de un padrón de aproximadamente 14.000 afiliados, votaron menos de 3.000 (22%). Algo similar ocurrió en las elecciones internas del Partido Liberal Radical Auténtico el 16 de setiembre de 1990: de un total de 312.668 empadronados, votaron menos de 60.000 (alrededor del 19%). Ver los diarios *Hoy* y *Ultima Hora*, Asunción, 12 de noviembre de 1990, pág. 2 y 8, respectivamente.

21. Ver: Justo Prieto, *Comentarios al Código Electoral del '90*, Serie de Documentos, Centro de Documentación y Estudios (CDE) y Fundación Friedrich Ebert, julio de 1990.

tradiciones profundamente asentadas en la mentalidad de algunos sectores de la oficialidad y la renuencia de muchos dirigentes colorados de desligarse institucionalmente de uno de sus reaseguros de poder ²². Pero también se debe reconocer que las disposiciones legales comprometen públicamente a quienes las evaden. Altos mandos han declarado públicamente que no son representantes de un partido determinado, sino de la Nación, y que respetarán el veredicto popular entregando el poder al civil que resulte electo en los comicios generales de 1993. El propio Presidente Rodríguez ha indicado, en forma taxativa, que no buscará su reelección; y la opinión pública nacional e internacional no olvidará su compromiso en caso de que los vaivenes internos del coloradismo o la presión de otros jefes militares le induzcan a cambiar de parecer.

Segundo, el Código prohíbe el descuento compulsivo de cuotas partidarias a los empleados públicos y, por añadidura, desobliga a éstos a suscribirse al Diario *Patria*. De momento, el Partido Colorado sigue siendo el más poderoso en materia de recursos tanto en activos líquidos depositados en bancos como en bienes inmuebles ²³. Pero es indudable que la pérdida de esa masa de “contribuyentes cautivos” le causará serios problemas para recaudar fondos que permitan al partido continuar con su actual nivel de gastos, incluyendo las subvenciones masivas para evitar la quiebra del Diario *Patria*.

22. En junio de 1990, el Ministro del Interior, general Orlando Machuca Vargas, asistió a un acto colorado en el cual arengó a sus correligionarios para seguir luchando por el partido. Sus declaraciones desataron una polémica pública, ya que violaban el Art. 49 del Código Electoral. Lo importante de esto es la reacción de la dirigencia partidaria. Luis María Argaña, el entonces Canciller Nacional y actual Presidente del partido, afirmó que “los militares tienen derecho a hacer política”, y que si eso implicaba oponerse a la legislación vigente, se declaraba “en contra del Código Electoral”. Ver: *Diario Última Hora*, Asunción, 7 de junio de 1990. A consecuencia de la presión ejercida por una opinión pública cada vez más fuerte y exigente, el general Machuca Vargas pasó a retiro en 1991 para poder dedicarse a actividades político-partidarias y no ser atacado por quebrar la ley.

23. El coloradismo ha intentado reactivar esta práctica, amparándose en una ambigüedad del Código: algunas reparticiones públicas realizan el descuento —supuestamente voluntario— a través de las Asociaciones de Funcionarios. Según datos consignados en el semanario *La Opinión*, N° 62, Asunción, 15 de junio de 1990, pp. 10-11, el presupuesto de gastos del Partido Colorado para el período mayo-diciembre de 1990 ascendía a guaraníes 830.693.300 millones, pero los ingresos, estimados en guaraníes 945.200.000, le brindarían un cómodo superávit. Recientemente, la Junta de Gobierno decidió convertir, a moneda extranjera, 2.500 millones de guaraníes de sus depósitos bancarios para cubrirse de la inflación. A la tasa de mercado (1.200 guaraníes por dólar), ello equivale a 2.1 millones

Más aún si avanzan las propuestas para redimensionar el Estado. Es posible que la reproducción del esquema estatal de financiamiento de la actividad política de los caudillos se enfrente con obstáculos en el futuro. Los organismos internacionales de financiamiento exigen la contracción del gasto público como condición para renegociar la deuda externa y obtener nuevas líneas de crédito. El sector privado nacional también presiona para que se racionalice el funcionamiento del Estado y se reduzca su campo de acción. Esto no sólo se debe a la consigna neoliberal de privatizar lo público, sino también al reconocimiento de la magnitud del fenómeno clientelístico en el Estado paraguayo.

El Gobierno no ha podido ser insensible a este tipo de presiones, aunque tampoco ha abandonado totalmente el clientelismo ^u. Esta combinación de elementos de continuidad y ruptura indica que los exponentes de las tendencias racionalizadoras se verán obligados a seguir cohabitando, durante un buen tiempo, con políticos tradicionales que insisten en apelar al empleo público para premiar a sus seguidores y castigar a sus adversarios.

a. El problema de la gobernabilidad del archipiélago partidario

Además de las transformaciones que están ocurriendo en las reglas de juego y en el terreno de intercambio *entre* diversas agrupaciones políticas, ha habido una proliferación de corrientes *dentro* del propio partido oficialista.

Al igual que en 1954-55, el nuevo Gobierno se enfrentó, desde un comienzo, con la necesidad de concertar la unidad para ampliar la base

de dólares. Sus ingresos corrientes ascienden a 40.000 dólares mensuales, y los aportes atrasados, intereses y alquileres a cobrar suman más de 400.000 dólares. A esto habría que agregar el valor de la "Casa de los Colorados" (sede de la Junta de Gobierno), el edificio y las instalaciones del Diario *Patria*, los locales de cientos de seccionales y los terrenos sin edificación que posee el partido.

24. Florinda Arce de Páez es Presidenta de la Seccional de Loreto, Intendente Municipal y Directora del Colegio Nacional de dicha localidad; Florencio Ortiz Pierpaoli, Presidente de la Seccional N° 11, de Asunción, era, hasta 1991, Director de la Penitenciaría de Tacumbú y percibe otro sueldo en el Crédito Agrícola de Habilitación; Aureliano Bogarín, Presidente de la Seccional N° 2, de Asunción, es consejero de la empresa nacional de agua potable, CORPOSANA. Y suma y sigue.

política que le brindaba el partido. Se volvió a emplear la misma fórmula que en aquel entonces, pues la unidad se logró por arriba, con el levantamiento de sanciones a figuras caídas en desgracia y la reincorporación de fracciones expulsadas en las purgas *stronistas*. Este acuerdo improvisado no duró mucho, ya que la dinámica interna desatada por la apertura política hacía más difícil ejercer un control estricto sobre el desarrollo de las corrientes y las posiciones adoptadas por éstas. Por decir lo menos, la situación política luego del golpe se presentaba más compleja.

Hubo varios motivos para ello. Primero, el golpe militar fue realizado con el apoyo de la facción “tradicionalista” que perdió el poder en 1987, lo cual hacía necesario reestructurar no sólo la Junta de Gobierno, sino también renovar las comisiones directivas que habían sido instaladas en los organismos de base durante el corto reinado de la facción “militante” (1987-1989). Esto requería, al menos en un primer momento, el reagrupamiento de todas las fuerzas “no militantes” para apuntalar al partido y al Gobierno. Se acordó una cuota interna que asignaba el 66% de los cargos partidarios y de elección al “tradicionalismo” y el 34% restante a los demás movimientos internos —los denominados “ex contestatarios”—. Estos aceptaron las condiciones, ya que negociaban en condiciones poco ventajosas.

Segundo, la unidad cupular a través de la incorporación de los sectores expulsados o exiliados no sólo era importante como gesto simbólico. También tenía un efecto político, ya que la reincorporación de un grupo como el MOPOCO a las filas del partido implicaba un quiebre del Acuerdo Nacional, la multipartidaria que agrupó a las principales organizaciones políticas antidictatoriales en la última década del régimen *stronista*.

La ampliación de los sectores componentes de la Junta de Gobierno permitió el reencuentro de la vasta familia colorada, en ese momento compuesta por el Tradicionalismo, el Movimiento de Integración Colorada (MIC), el Movimiento Popular Colorado (MOPOCO), el Movimiento Popular Colorado Nacional (MOPOCONA), el Movimiento Ético y Doctrinario, y la Asociación Nacional Republicana en el Exilio y la Resistencia (ANRER)²⁵.

25. Esto marca una diferencia con el liberalismo paraguayo, cuyas corrientes internas frecuentemente optaron —al menos durante el largo período del *stronismo*— por convertirse en nuevos partidos liberales. Los colorados, en cambio, a pesar de ser expulsados, exiliados

Pero la mayoría de las facciones no estaba dispuesta a aceptar un modelo de unidad partidaria que implicara el retorno a la homogeneidad forzada al estilo de la “unidad granítica”. El sector “tradicionalista”, que en ese momento pretendía restaurar su dominio del aparato partidario sobre la base del esquema verticalista existente antes del golpe, no previó que tanto la complejidad dentro del partido como el horizonte de expectativas democráticas de la sociedad hacían muy difícil que se volviese a constituir un solo centro de poder capaz de controlar autoritariamente el abanico de corrientes.

La vieja fachada de la “unidad granítica” ha dejado paso a un “archipiélago de comentes”²⁶, cada una de ellas con su propia mesa coordinadora y un número variable de entornos que se constituyen y reconstituyen alrededor de figuras de cierta relevancia dentro de la Junta de Gobierno partidaria.

Pero el coloradismo ha sido incapaz de convertir el desplazamiento del granito al archipiélago en un síntoma de pluralismo y vitalidad democrática²⁷. Por el contrario, la sucesión de pactos circunstanciales y enfrentamientos

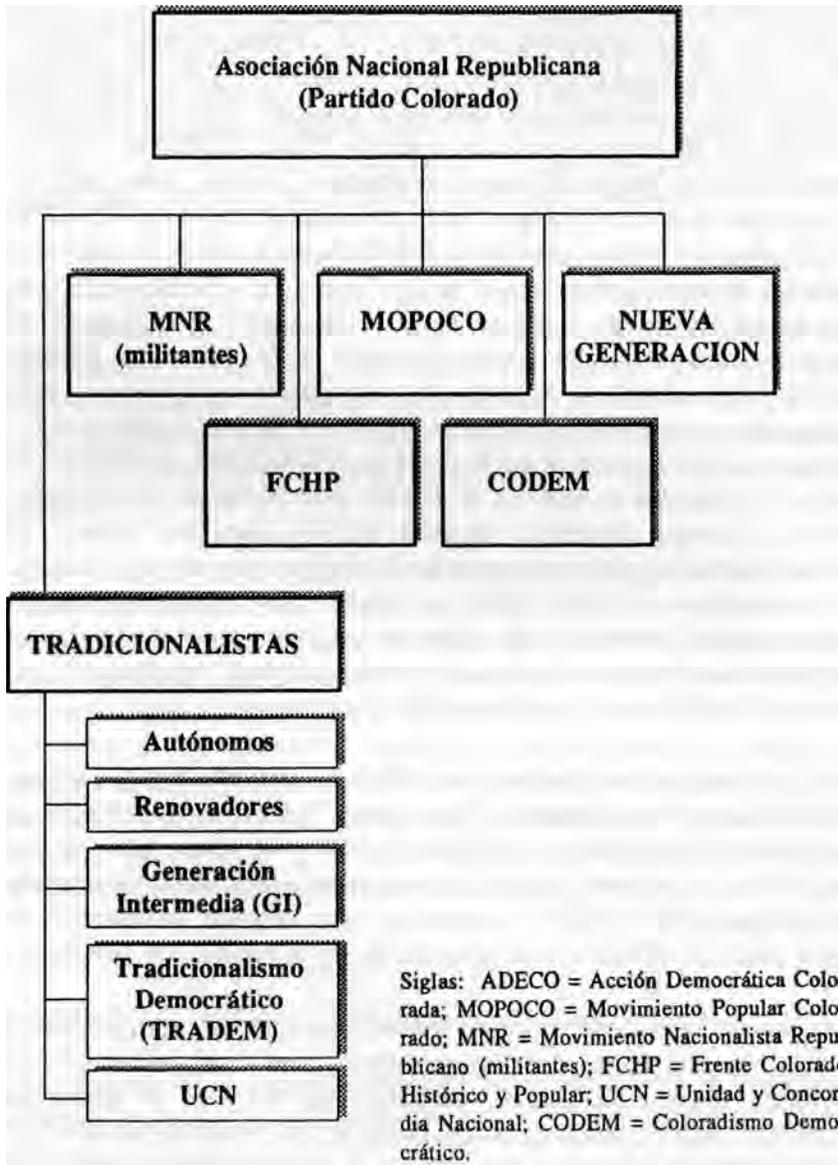
o marginados de la vida política interna, tienden a defender su identidad colorada y pugnan por reincorporarse al aparato partidario o reconquistar espacios dentro de éste. Piénsese en los exiliados y expulsados de 1959 en adelante, quienes reingresaron en la Junta de Gobierno recién en 1989.

26. El término “archipiélago” para referirse a la lucha de facciones fue acuñado en la Nota de los 34, embrión del Movimiento de Integración Colorada (MIC) formado por un grupo liderado por Edgar L. Ynsfrán —ex Ministro del Interior de Stroessner en los años 60 y, entre 1989 y su fallecimiento en 1991, Vicepresidente 2° de la Junta de Gobierno de la ANR— en un intento por reintegrarse al partido en 1986. La Nota está fechada 3 de febrero de 1986, que casualmente coincide con la fecha del golpe que derrocaría a Stroessner tres años después. Tal vez se la eligió por motivos menos fortuitos y más simbólicos, ya que el 3 de febrero es el aniversario de la fundación de Ciudad Presidente Stroessner, cuyo proyecto y nombre fueron ideados por el propio Ynsfrán cuando éste se desempeñaba como Ministro del Interior del régimen depuesto (1956-1966). La Nota de los 34 fue reproducida en: Edgar L. Ynsfrán y otros, *Esquema político. Una opción republicana*, Editorial América-Sapucaí, Asunción, 1986, pp. 95-102.

27. Lo cual parece ser una constante cultural en la vida de los partidos y organizaciones paraguayas. En el caso colorado, el paralelo con el pasado reciente es asombroso. Refiriéndose a la lucha faccional dentro del coloradismo en 1955, la Embajada norteamericana en Asunción concluía que “Básicamente estos grupos difieren poco en principios y programas y son mayormente representantes de las ambiciones personales de individuos políticos”. Véase: Seiferheld, op. cit., p. 99.

CUADRO II

CORRIENTES INTERNAS DEL PARTIDO COLORADO, 1991



internos revela cuán frágil es la cohesión de la conducción partidaria y cuán precario es el equilibrio entre los grupos que la componen.

La evidencia está a la vista. El “*tradicionalismo*” se desgajó en cuatro facciones: el “*Tradicionalismo Autónomo*”, el “*Tradicionalismo Renovador*”, el “*Tradicionalismo Democrático (TRADEM)*” y la “*Generación Intermedia (GI)*”, además de que apareció la pequeña “*Unidad y Concordia ΝαύσηΓ (UCN)*” formada por el ex general y actual Ministro del Interior, Orlando Machuca Vargas. El bloque denominado “*Alianza Democrática*”, que en un momento contó incluso con la participación activa del TRADEM y la GI, siguió el mismo camino: el TRADEM se retiró de la Alianza y se integró coyunturalmente con el sector “renovador”, mientras que gran parte de las figuras de la GI se alejó de la Alianza y permanece en expectativa para evaluar los reacomodos entre las facciones más grandes; el MOPOCO reafirmó su posición de permanecer en la Alianza, pero manteniendo sus estructuras propias; en el caso de la *Acción Democrática Colorada* (ADECO, formado por la unión de MOPOCONA y ANRER), un puñado de dirigentes se retiró de la Alianza para formar un nuevo grupo, el Frente Colorado Histórico y Popular (FCHP); entre los “éticos”, el fraccionamiento fue aún mayor: unos decidieron permanecer en la Alianza, sea integrándose en la ADECO o creando un sector denominado “*independiente*” dentro de ella, mientras que otros optaron por activar dentro del *Tradicionalismo Renovador* o formar el grupo “*reformista*” que, a su vez, se alió con el *Tradicionalismo Autónomo*.

Hoy, la Alianza se ha disuelto y casi el 90% del partido responde a alguna de las facciones “tradicionalistas”. Las demás facciones —MOPOCO, el Coloradismo Democrático o CODEM, el FHCP, el sector liderado por Enrique Riera, el pequeño grupo de jóvenes que integran Nueva Generación y los remanentes de ADECO— carecen de peso electoral, de inserción en la gran masa de afiliados o de peso dentro de la conducción partidaria.

Esta inestabilidad obedece menos a diferencias ideológicas y programáticas que a la obsesión de las distintas corrientes y entornos por alcanzar la supremacía dentro del aparato partidario. Es lo que se denomina “internismo”, una situación en la cual el aparato partidario se convierte en el principal terreno y botín de la lucha por el poder: el cálculo político de todas las facciones está orientado a la pugna desatada por el control del

aparato partidario en la convención de 1991 y por un mejor posicionamiento para las elecciones generales de 1993.

Con ello, el Partido Colorado ha entrado en un proceso de franca "libanización" cuyas consecuencias son: a) la transformación del partido en una suerte de federación de facciones que cohabitan, bajo el mismo rótulo, sólo en función de sus respectivas apetencias de poder; b) la incapacidad de gestar acuerdos duraderos acerca de las reglas de juego interno y, c) la pérdida de legitimidad de la autoridad central y la consiguiente crisis de gobernabilidad del aparato partidario.

La agudización del intemismo plantea permanentemente el problema de la "ingobernabilidad" de la organización, entendiéndose como tal la pérdida de control sobre las variables decisivas, la creciente dificultad de programar objetivos de mediano plazo y orientar el curso general de la agrupación y prever los efectos resultantes de las acciones emprendidas por ésta ²⁸. En suma, una situación tal que la labor del gobierno partidario termina siendo prisionera de las mismas fuerzas, variables o mecanismos que se pretende gobernar.

Esta situación puede bloquear o entorpecer aún más el cronograma de reformas institucionales que el país requiere. Por de pronto, ya tuvo dos efectos externos: el retraso en la conformación de la Junta Electoral Central (que repercutió en el proceso de empadronamiento de la ciudadanía para rehacer el registro electoral nacional) y dos postergaciones de la fecha de realización de las elecciones municipales. El "intemismo" también ha impedido la normalización institucional del partido y su proyección como actor político decisivo, pues sus dirigentes invierten su tiempo y energía en luchas faccionales y en cuestiones de supervivencia política antes que en el desarrollo de propuestas para la sociedad.

b. Internismo, elecciones directas y caudillismo

La primacía de la lucha faccional ha puesto de relieve la persistencia de formas tradicionales de intercambio político dentro del partido, esto es,

28. Jorge Tula, "Esa cosa llamada ingobernabilidad". *La Ciudad Futura*, N° 21, Buenos Aires, febrero-marzo de 1990.

formas de hacer política que asignan a los caudillos un papel central en las “internas”.

La administración de un “territorio” —y la masa de afiliados que ello supone— otorga poder a los caudillos, ya que éstos no sólo pueden movilizar a gente de su jurisdicción para actos públicos del partido, sino también influir en la intención de voto de los afiliados. La opinión de los líderes naturales es determinante en este sentido. No debe olvidarse que la gran masa colorada, especial aunque no exclusivamente en el mundo rural, carece de información, tiempo e interés para seguir con atención los vaivenes de la lucha cupular entre líderes y facciones. En general, debe recurrir a sus caudillos locales para orientarse.

Las distintas facciones comprenden muy bien que es necesario asegurar el apoyo de los caudillos. También saben que la construcción de lealtades y apoyos políticos no se sustenta tanto en el discurso o los programas que enuncien como en las medidas concretas que puedan ofrecerles. Después de todo, la legitimidad de los caudillos también está muy relacionada con su capacidad para brindar ese mismo tipo de medidas a sus seguidores. De ahí el realismo de unos y otros y la reproducción de un esquema tradicional de intercambio político.

Las facciones ofrecen, por ejemplo, apoyar las gestiones de un caudillo para la apertura de un camino vecinal, conseguir fondos para el colegio o centro de salud de su localidad, buscar algún empleo para un “recomendado” o ayudarle a obtener un cargo político más alto. ¿Qué obtienen en cambio? El compromiso de los caudillos de respaldarlos con votos y declaraciones públicas que se traducirán en una mayor fuerza negociadora de la facción en la dinámica interna del aparato partidario.

Esto hace que los caudillos, sean o no presidentes de una seccional o subseccional, cuenten con una importante capacidad de negociación en las pugnas de poder, especialmente al acercarse las fechas de elección de autoridades partidarias. Anteriormente, porque la comisión directiva — aunque de manera preponderante el propio presidente de la seccional— designaba a los delegados de su jurisdicción para las convenciones partidarias. Hoy, con la introducción del sistema de elección directa de autoridades partidarias, el papel de los caudillos se ha modificado, pero no ha desaparecido del todo, ya que si el voto directo no viene acompañado

de iniciativas partidarias que estimulen la soberanía del votante, las indicaciones de los caudillos seguirán teniendo un efecto importante en la disposición al voto de los afiliados.

El peso inercial de la cultura caudillista ha hecho que las diversas facciones asuman una lógica perversa en materia de alianzas electorales. La “militancia”, el sector contra el cual se llevó a cabo el golpe de Estado, es cortejada por todas las facciones, sobre todo por el sector más duro del “tradicionalismo”. Ello se debe a que el sector “militante”, a pesar de estar proscrito, sigue contando con caudillos de innegable raigambre popular. Al buscar un intercambio de apoyo electoral a cambio de la rehabilitación pública de los líderes “militantes”, las facciones coloradas demuestran un realismo que opta por la supervivencia política de corto plazo a través del control del aparato partidario antes que al proyecto de democratización de éste y al avance de la transición.

4. Escenarios de futuro. El partido en su laberinto

En suma, la situación del coloradismo es compleja, sobre todo ahora que el partido debe competir en el escenario político de la transición democrática. El tiempo transcurrido desde el golpe que derrocó a Stroessner demuestra que el proceso de transición no descansa en el Partido Colorado o, por lo menos, en el sector “tradicionalista autónomo” que actualmente ejerce la presidencia partidaria.

Al igual que en Europa del Este, la apertura política posgolpe ha permitido descubrir la fragilidad de un partido-Estado cuyo dominio parecía firme e invencible. Es cierto que no sufrió el colapso político de los partidos comunistas luego de la caída de las dictaduras, pero también es evidente que su situación de domesticación y el hecho de haber tenido un mercado político y electoral cautivo durante más de cuatro décadas no lo dejó suficientemente preparado para los desafíos de la lucha cívica. Al igual que sus contrapartes de los países del Este, es un partido acostumbrado a crecer a expensas del Estado, a legitimar su dominio sin necesidad de competir por el poder político en el terreno electoral, y a manejarse con un esquema de mando vertical y un caudillo capaz de operar como polo aglutinador. Ahora debe competir con otras fuerzas políticas en condiciones que aún

les son relativamente ventajosas, pero mucho más igualitarias —y, por ende, más difíciles— que en el pasado.

Esta falta de preparación para intervenir en condiciones igualitarias quedó demostrada con los resultados de las elecciones municipales de mayo de 1991, los primeros comicios competitivos de la transición. Además de perder en un número significativo de los municipios más poblados del país, la derrota principal ocurrió en Asunción, ya que en un país altamente centralizado como lo es Paraguay, la ciudad capital tiene un valor simbólico fundamental en el imaginario político de todos los partidos. De los 931.000 votos válidos emitidos, el coloradismo obtuvo sólo 403.000, mientras que su adversario tradicional, el PLRA, sumó 310.000 y los candidatos independientes 180.000. Su caudal electoral se redujo, de 72% en 1989, a 43%, quedando por primera vez en minoría ante una oposición que, en su conjunto, suma poco más del 55% del electorado ²⁹.

El coloradismo se recuperó un tanto de esta derrota al obtener el 55% de los votos en las elecciones celebradas el 1* de diciembre de 1991 para elegir a los convencionales constituyentes. Sin embargo, en números absolutos, su caudal electoral se mantuvo prácticamente sin variación al obtener poco más de 400.000 votos para su lista nacional. Esto se debe a que el bajo índice de participación electoral —cerca del 49% de los inscriptos se abstuvo de votar— afectó primordialmente a la oposición. Vale decir, el coloradismo obtuvo una mayoría debido a la excesiva confianza de la oposición, que no realizó una campaña electoral efectiva para movilizar a sus adherentes. Es de suponer que la declinación colorada y aún no ha llegado a su punto más bajo y que un trabajo electoral mejor organizado podría abrir la posibilidad, por primera vez desde 1947, de que suiija un gobierno no colorado en 1993 ³⁰.

29. A este porcentaje habría que agregar los votos de los candidatos colorados que se presentaron como independientes. De esta manera, el caudal electoral del coloradismo en los comicios municipales sería de aproximadamente 49-50%. Véase: Elecciones Municipales y Democratización en el Paraguay.

30. Con la victoria colorada en las elecciones constituyentes, es casi un hecho que se eliminaría el balotaje o segunda vuelta para las elecciones presidenciales. Ello limita las posibilidades de los partidos y movimientos de la oposición si estos se presentan con candidatos propios, pero no se descarta la posibilidad de que surja una coalición electoral amplia para enfrentar unida al oficialismo.

En parte, el debilitamiento del coloradismo se debe al desgaste del internismo partidario, por lo que la administración del conflicto interno se ha convertido, sin duda alguna, en el problema decisivo que enfrenta el coloradismo en el actual proceso de transición. El partido ya dejó de ser un cuerpo homogéneo. Tal vez nunca lo fue, y sólo el control personal ejercido por Stroessner —y su contrapartida, el temor de una dirigencia domesticada a enfrentarse con el líder— evitó el fraccionamiento interno durante más de dos décadas de la “*pax Stroessner*” y su consigna de la “*unidad granítica*”. No es claro que el partido logre mantener la precaria unidad gestada coyunturalmente para las elecciones de Convencionales Constituyentes. Las facciones del archipiélago no han podido llegar a compromisos en torno a reglas de juego que permitan mantener la diversidad de corrientes y, a la vez, gobernar el aparato partidario. Dicho de otra manera, no han comprendido aún que la diferenciación interna, la discrepancia pública y la necesidad de negociación política permanente deben de ser los rasgos distintivos del escenario partidario de la transición.

El “internismo” ha impedido incluso que el partido asuma un perfil político claro. De hecho, resulta difícil hablar de un “Gobierno colorado” cuando el partido interviene poco o nada en el diseño de las políticas públicas y en las orientaciones programáticas del Gobierno³¹. Por una parte, el contenido estatista de su programa partidario riñe con la orientación neoliberal del programa del Gobierno en materia económica; por otra, hasta el momento el partido ha sido incapaz de elaborar paquetes de propuestas para problemas concretos —cuestión agraria, relaciones laborales, política de desarrollo e integración regional o criterios para la renegociación de la deuda externa entre otros—, y menos aún esquemas y cronogramas para ejecutar programas de mediano plazo. Sólo logra articular respuestas coyunturales, reactivas y declarativas. En este sentido, opera más como espectador que protagonista, como lastre antes que motor del quehacer gubernamental.

Pero, si bien sigue siendo un socio menor del Gobierno, al menos comienza a recuperar un cierto grado de autonomía en relación con el Gobierno y el ejército. Este impulso autonómico no está exento de ambigüedades, puesto que el partido sigue necesitando del escenario estatal;

31. Basta recordar que el Poder Ejecutivo y el Partido Colorado elaboraron anteproyectos constitucionales distintos, sin lograr coordinar un texto único durante la campaña electoral para la Constituyente.

uno y otro son, cada vez menos, la misma cosa, pero se necesitan mutuamente: el partido continúa apelando a la estructura estatal para fines electorales —presiones a funcionarios públicos y uso de vehículos estatales para el transporte de votantes—, mientras que los cuadros superiores del Gobierno y del ejército siguen necesitando del partido como aparato funcional para generar apoyos políticos para su gestión y garantizar un espacio de poder dentro de la sociedad.

Paradójicamente, son los “tradicionalistas autónomos” los que han defendido con más tenacidad la necesidad de resguardar la autonomía partidaria, f*ero lo han hecho a regañadientes y desde una posición de debilidad: a medida que se alejaban del entorno presidencial, aumentaba también el deseo de resguardar su autonomía.

En la práctica, es un sector renuente a terminar con la simbiosis entre partido y Gobierno, paso fundamental para dar igualdad de oportunidades a otras fuerzas políticas y hacer pensable la alternancia pacífica en el poder: prefiere remozar las estructuras del viejo régimen, no abandonarlas del todo. Mientras el Presidente Rodríguez y un importante sector de las Fuerzas Armadas afirman que respetarán el veredicto de las urnas, Luis María Argaña, presidente en ejercicio del Partido Colorado y principal dirigente del tradicionalismo “autónomo”, declaró que *"vamos a conspirar, vamos a hacer una revolución si es necesario, pero no vamos a dejar que el Partido Colorado caiga del poder"*³².

Mientras este sector siga controlando lugares claves del aparato partidario, las posibilidades de una transformación del coloradismo son limitadas. Los cambios son imprescindibles, dado que la intervención política en un escenario de poder crecientemente *multipolar* —Gobierno Nacional, Congreso, partidos opositores, movimientos políticos independientes, movimientos sociales, comunidad internacional, medios de comunicación y opinión pública— requiere de destrezas que el coloradismo como un todo aún no ha podido desarrollar.

La brecha generacional, el desgaste de figuras muy vinculadas al régimen anterior —algo propio de la lucha política interna en contextos de

32. Diario *Hoy*, Asunción, 20 de julio de 1990, p. 8. Afortunadamente, pocos días después el Presidente Rodríguez, haciéndose eco de las protestas desatadas luego de las desatinadas declaraciones de Argaña, solicitó la renuncia de éste de su cargo de Canciller.

apertura— y la voluntad política democratizadora que ha demostrado el Gobierno hasta ahora son elementos auspiciosos para el cambio. Por el lado de los obstáculos, algunas ambivalencias por parte del Gobierno y las Fuerzas Armadas, la habilidad de las facciones tradicionalistas y la pobre capacidad de acción política de base de los sectores democratizantes, arrojan dudas acerca de la eficacia de la acción renovadora.

5. Apéndice. Corrientes internas del Partido Colorado, 1991

“Tradicionalistas”

Uno de los grupos que integran el archipiélago colorado es el “*tradicionalismo*”, que surgió como corriente a raíz de la división partidaria iniciada en la convención de 1984. Sus principales dirigentes son abogados, ganaderos y empresarios; provienen de familias socialmente prominentes que han sido coloradas durante más de una generación.

Es una derecha conservadora, republicana antes que democrática; su concepción oportunista y premoderna de la política la llevó a renunciar al republicanismo y a avalar los actos del Gobierno de la dictadura a cambio de figuración pública y de compartir algunos espacios de poder. De hecho, el “tradicionalismo” sirvió fiel y eficazmente a la dictadura hasta que fue desplazado del poder en el atraco a la convención partidaria de agosto de 1987, realizado por la facción “*militante*” con apoyo de la policía y la anuencia de Stroessner. También fue el primer enlace y sostén político del régimen del Presidente Rodríguez.

Sin embargo, sería erróneo considerar a la facción “tradicionalista” como un todo homogéneo, pues está conformada por cuatro grupos: por una parte están el “*tradicionalismo autónomo*” y el “*tradicionalismo renovador*”, cuya fuerza se basa en el control que tiene sobre gran parte del aparato partidario; por otra se encuentran el “*tradicionalismo democrático*” (TRADEM) y la “*generación intermedia*” (GI), que en un comienzo integraron el bloque “Alianza Democrática”. Un quinto sector, denominado “*unidad y concordia nacional*”, fue formado en 1991 por el general retirado —y actual Ministro del Interior— Orlando Machuca Vargas. Es

secundado por el Subsecretario del Ministerio, Sebastián González Insfrán, así como por unos pocos dirigentes de base de la época de los “militantes” que buscan retornar al quehacer partidario, en especial Sisinio Vera y Amado Yambay. Sin embargo, la fuerza de este grupo proviene de otros factores: por una parte, del aparato estatal, puesto que los delegados de Gobierno (representantes del Poder Ejecutivo en cada Departamento) dependen directamente del Ministerio del Interior y son proclives a las presiones de éste; por otra, opera como portavoz de un sector militar interesado en gestar alguna forma de unidad de la cúpula partidaria para que el coloradismo se mantenga como opción electoral y, con ello, defender sus propios intereses. En este sentido, el objetivo de la facción “unionista” es puramente instrumental.

Aunque todas las facciones tradicionalistas acompañaron y apoyaron la gestión de Stroessner hasta poco antes de su caída, el “tradicionalismo autónomo” es la facción más antidemocrática del archipiélago partidario. Los “autónomos” son liderados por el ex Canciller y actual Presidente provisional de la Junta de Gobierno partidaria, Luis María Argaña, junto con el ex Ministro de Salud Juan Manuel Cano Melgarejo, Juan Esteche Fanego, el diputado Pedro Hugo Peña y el ex Fiscal General del Estado, Diógenes Martínez.

La figura central de los “renovadores” es el ex Ministro de Educación, Angel Roberto Seifart, y entre sus dirigentes más visibles se cuentan los diputados Antonio Salum Flecha y Rubén O. Fanego, actual coordinador general del movimiento. Cuenta con el respaldo de un importante núcleo de seccionales de la capital y del interior, así como de algunos dirigentes jóvenes tales como Alberto Alderete y Myriam López y los diputados Artemio Castillo, Antonia Núñez de López y Cristina Muñoz. Su única coincidencia con los “autónomos” durante las internas para elegir al candidato partidario para la Intendencia de Asunción consistió en el apoyo a la candidatura de Juan Manuel Morales. Durante la campaña electoral para la Constituyente, estos dos grupos, al igual que los demás integrantes del tradicionalismo, establecieron un acuerdo de “no guerra” para presentar una imagen de unidad ante el electorado colorado. El acuerdo tuvo vigencia hasta el día después de los comicios. Seifart es considerado como un posible candidato para suceder a Argaña al frente de la Junta de Gobierno y postularse para las elecciones presidenciales de 1993. Es una figura que podría aglutinar a importantes grupos existentes dentro de las facciones

tradicionalistas y, además, los pequeños grupos ex contestatarios que en un momento alentaron a la ya desaparecida Alianza Democrática.

El “tradicionalismo democrático” está liderado por dos empresarios cercanos al Presidente Rodríguez, el senador y Vicepresidente 3o. de la Junta de Gobierno, Blas N. Riquelme, el senador Rodrigo Díaz de Vivar, además de Carlos Podestá y uno de los secretarios políticos de la Junta y Presidente de la Seccional de Nueva Italia, Eugenio Sanabria Cantero. El TRADEM se retiró de la “alianza democrática”, pero mantuvo su apoyo al diputado Juan Ernesto Villamayor, precandidato de la Alianza a la Intendencia de Asunción. Hoy, Villamayor se ha integrado al TRADEM.

Finalmente, está la “generación intermedia”, integrada por Horacio Loizaga, Secretario Privado de la Presidencia de la República y diputados tales como Persio da Silva, Julio César Frutos y Dionisio Nicolás Frutos. Al igual que el TRADEM, la GI se retiró de la Alianza, lo que condujo a que varios de sus dirigentes optaran por independizarse de la mesa coordinadora del movimiento.

En lo sustantivo, no hay diferencias programáticas entre los cuatro sectores “tradicionalistas”, aunque sí es posible distinguir estilos y matices políticos en lo que respecta a flexibilidad, capacidad de negociación y, muy especialmente, habilidad para moverse en el complejo terreno de las internas partidarias y del relacionamiento partido-Gobierno.

“Democráticos”

La ya desaparecida Alianza Democrática fue perdiendo fuerza con el retiro del TRADEM y de la GI. Sus remanentes, los denominados “ex contestatarios” o “democráticos”, están agrupados en diversos grupos. Por una parte, el Movimiento Popular Colorado (MOPOCO) y Acción Democrática Colorada (ADECO), este último resultante de la fusión del *MOPOCONA* (MOPOCO por la Convergencia y la Unidad Partidaria) y la Asociación Nacional Republicana en el Exilio y la Resistencia (ANRER). Por otra, cuenta con un sector “*independiente*” compuesto de dirigentes que se han desprendido de sus movimientos —sobre todo de la GI y de! sector “ético”— pero permanecen dentro del marco de la Alianza.

La Alianza es más heterogénea que el “tradicionalismo” en sus orientaciones. Hay un abanico de posiciones y orientaciones, puesto que conviven ganaderos y empresarios con dirigentes surgidos de sectores más populares, conservadores marcados por décadas de anticomunismo con populistas agrarios y socialdemócratas, neoliberales que propugnan la privatización de las empresas estatales y defensores de la tesis del Estado intervencionista fuerte.

El MOPOCO está liderado por los senadores Waldino Ramón Lovera y Faustino Centurión, mientras que el CODEM (ex mopoquistas) está dirigido por el Embajador Adscripto a la Presidencia de la República, Miguel Angel González Casabianca y los diputados Juan Carlos Galavema, Víctor Hugo Peña Bareiro, Miguel Angel Ramírez, José Pappalardo, José Martín Palumbo y Sandino Gil Oporto. Por su parte, de la ya desaparecida ADECO queda aún el grupo de Enrique Riera (miembro de la Junta de Gobierno y hasta hace poco Presidente de la Asociación Rural del Paraguay), el miembro de la Junta de Gobierno Leopoldo Ostertag, el senador Mario Mallorquín y el diputado Bernardino Cano Radil. El diputado Eduardo Venialgo y otros dirigentes, especialmente algunos jóvenes cercanos a Riera —Teté Cano, Nestor Vera y Enrique Riera (h)— han formado el grupo denominado “nueva generación”.

El grupo más homogéneo es el MOPOCO, aunque sólo sea por la memoria y experiencia histórica proveniente de su expulsión del partido y posterior exilio entre 1959 y 1983. El accionar de dirigentes, como Lovera, es indudablemente democrático y de alto contenido ético-moral, aunque de escasa efectividad política dentro del aparato partidario. Si bien es cierto que los sectores “democráticos” son, en general, portadores de valores modernos en lo que respecta a la concepción de la República y del régimen político democrático, y progresistas frente a temas de justicia social, lo que los aglutina es la lucha contra el “tradicionalismo”, como lo fue también en la época de la Alianza.

“Frente Colorado Histórico y Popular (FCHP)”

Es un movimiento con fines netamente electoralistas, cuyos integrantes provienen, en su mayoría, de la ADECO. Fue formado por el miembro de la Junta de Gobierno Bernardino Méndez Vall, integrante de la ADECO, al perder la nominación como precandidato de Alianza Democrática a la

Intendencia de Asunción. Lo integran Albino Moreno Guppy (miembro de la Junta Electoral Central) y el diputado Miguel Angel Aquino (ex Presidente de la Cámara de Diputados).

“Militantes”

La facción "militante", proscrita después del golpe de 1989, fue el sostén político de la dictadura en sus dos últimos años. Sus principales dirigentes han sido apesados y están siendo procesados por la justicia. Hoy se autodenomina “Movimiento Nacionalista Republicano”.

Al igual que el “tradicionalismo”, esta facción surgió de la convención partidaria de 1984 como competidor por el control del aparato partidario. A diferencia de las demás facciones, el grueso de sus integrantes es de extracción popular y su ascenso social estuvo íntimamente vinculado con la carrera política de los mismos en el mundo de las seccionales y subseccionales y del aparato estatal. Por eso no es de extrañar que, en el pasado, su discurso público presentaba la lucha contra el “tradicionalismo” en términos de un enfrentamiento entre base y cúpula, seccionales y Junta de Gobierno, masa y élite, pueblo y oligarquía partidaria. Estrictamente hablando, esta facción constituye el producto más acabado de las lealtades personales, clientelas, prebendas, enriquecimiento ilícito, oportunismo político y apelación a la violencia que caracterizaron al esquema de consenso pasivo cómplice del stronismo.

La “militancia” reconocía su deuda con Stroessner. Tanto es así que se denominaban a sí mismos “militantes combatientes stronistas”. Uno de sus principales dirigentes decía que “el preámbulo de nuestra constitución partidaria siempre será Stroessner, porque coloradismo y Stroessner son eslabones de una misma cadena indestructible”³³. También se caracterizaban por apelar a la violencia. Dos de sus dirigentes de base, Ramón Aquino y Mario Pastor Almada (MAPA), quienes hasta 1989 fueron presidentes de las seccionales 14 y 23, respectivamente, comandaban grupos de choque para la represión de manifestaciones estudiantiles, sindicales y partidarias contrarias al Gobierno de Stroessner. Aquino llegó

33. Dicho por Adán Godoy Jiménez, el entonces Ministro de Salud y Vicepresidente 3° del partido, en la celebración de un aniversario más de la fundación del Partido Colorado, Diario *Ultima Hora*, Asunción, 11 de setiembre de 1985.

a afirmar que en la revolución de 1947 ya estuvo “degollando comunistas acá en los alrededores de la capital cuando tenía 14 años”^M, mientras que Almada decía que “si voy a dar la vida no la voy a dar por el partido pero sí por el presidente Stroessner, porque en él he encontrado un padre, en él he encontrado a un Presidente de la República, en él he encontrado a un jefe real”³⁵.

La fe de los “militantes” en Stroessner debe ser entendida no sólo como gratitud hacia la persona que les abrió caminos de ascenso político y social a cambio de su obsecuencia y adulación. También usaban el *stronismo* como táctica contra sus adversarios. Por una parte, se esforzaban por presentar su discurso como la voz y el pensamiento de Stroessner y situar a sus adversarios en el lugar de antistronistas. La efectividad de esta táctica no debe ser menospreciada, por cuanto el culto a la personalidad — especialmente en la última década del régimen— llegó a extremos patológicos, sólo comparables con las experiencias soviética y rumana bajo Stalin y Ceaucescu respectivamente. Pero los militantes también usaban el *stronismo* como estrategia de supervivencia: planteaban la continuidad del orden político *stronista* después de Stroessner, pues sabían que ello era la única garantía para no ser desplazados de sus puestos de poder.

No se sabe cuál es su fuerza actual, pero las necesidades de la lucha por el poder partidario han precipitado los contactos con otros grupos. Por ello, han tratado de negociar su apoyo electoral al “tradicionalismo autónomo” —facción con la cual tiene afinidad y lazos históricos— a cambio de su reconocimiento como movimiento interno del partido. Los dirigentes “autónomos” se han reunido abiertamente con la militancia, y hay sospechas de que el afán electoralista de los “tradicionalistas” ha impedido que se constituya el Tribunal de Conducta que supuestamente juzgaría a los “militantes” dentro del partido.

Pero no son los únicos en buscar el apoyo de la “militancia”. La lucha de facciones dentro del partido ha llevado a otros a acercarse a los “militantes”. El “tradicionalismo democrático” presentó a varios ex militantes como precandidatos del partido para las elecciones en los municipios del interior del país. En un principio, el TRADEM rechazaba todo acuerdo con la cúpula del sector y no dudaba en apelar a las bases “militantes”,

34. Diario *La Tarde*. Asunción, 7 de mayo de 1986, pág. 10.

35. Suplemento dominical del Diario *Hoy*, Asunción, 29 de setiembre de 1985, p. 7.

pero hoy, al igual que el sector tradicionalista liderado por Machuca Vargas, da la bienvenida a personajes peligrosos, tales como Ramón Aquino, a cambio de votos para enfrentar a la oposición. Incluso los “democráticos” aceptaron públicamente el apoyo ofrecido por Mario Pastor Almada y lo incorporaron a sus filas.

“Éticos”

El “Movimiento Ético y Doctrinario”, más conocido como sector “ético” a secas, surgió a fines de 1985 con el propósito de aglutinar a jóvenes y profesionales colorados opuestos a Stroessner e interesados en erradicar la corrupción, reformar el Estado, recuperar las libertades públicas, autonomizar al partido *vis-a-vis* el Ejército e instaurar un sistema de gobierno democrático. Luego del golpe, fue semidisuelto por su fundador, Carlos Romero Pereira; hoy, el movimiento prácticamente ha desaparecido y sólo permanecen en él un puñado de dirigentes que usan el nombre de “éticos” esporádicamente. Sus figuras más conocidas —el senador Julio Rolando Elizeche, los diputados Miguel Ángel Ramírez, Eduardo Venialgo y Juan Ernesto Villamayor— se han retirado del movimiento; algunos de ellos se han incorporado a otras facciones y otros mantienen cierta distancia de todas las facciones.

“Reformistas”

Finalmente está el pequeño grupo denominado “Reformista”, creado por el senador Romero Pereira con el apoyo del diputado Osvaldo Bergonzi. Su formación estuvo precedida por la renuncia de Romero Pereira a su cargo de miembro de la Junta de Gobierno debido a la inoperancia de ésta, y también su alejamiento de la Alianza por considerar que la misma se había estancado. Hoy se halla disuelto, y tanto Romero Pereira como Bergonzi se han integrado al “tradicionalismo autónomo”.

Como grupo, nunca tuvo relevancia político-electoral, pero era interesante por cuanto tenía un pensamiento político claro dentro del partido. Era la centro-derecha republicana, aunque no del tipo tradicional, ya que en principio adhería a los valores de la democracia política y la modernidad. Sus integrantes reconocían la importancia de privilegiar el trabajo de

gabinetes tecno-políticos antes que los mítines públicos y las relaciones caudillistas, pero su comportamiento, en cierto modo elitista, los alejaba y aislaba de la masa de afiliados de un partido de base campesina.

Concebía la modernidad en clave neoliberal, lo cual les acercaba a las posiciones de los gremios empresariales; la Asociación Rural del Paraguay (ARP) y los sectores gubernamentales proclives a la idea de la reducción del sector público por la vía de la privatización de empresas estatales. Pero esto mismo les alejaba de los lincamientos programáticos del partido respecto del papel del Estado y de las políticas fiscal, monetaria, comercial y de inversiones³⁶.

Su primer documento público³⁷ señalaba que la reforma de la economía deberá hacerse “de acuerdo a las normas vigentes en los países desarrollados” y apoya un proyecto de crecimiento centrado en la agroindustria y sustentado en la expansión del sector privado. En él también se sentaba una postura respecto del problema de las ocupaciones de propiedades agrícolas por parte de campesinos sin tierras: en vez de enfocar el aspecto social de la pobreza rural, su mayor preocupación giraba en torno al efecto perjudicial que tienen las ocupaciones sobre la inversión extranjera, y la única medida inmediata que proponía era el respeto de la propiedad privada. Para este grupo, el objetivo de la reforma económica consiste en convertir al campesino, actualmente productor de bienes agrícolas, en “un pequeño empresario privado capaz de generar, adquirir, consumir, ahorrar e invertir riquezas”.

Romero Pereira tiene ambiciones presidenciales, pero los “reformistas” nunca contaron con un equipo humano capaz de llevar adelante su propuesta en las internas partidarias. Además, carecían de apoyo a nivel de base y no realizaban trabajos en el mundo rural, donde reside el grueso del electorado colorado. Su dificultad para crecer —más aún con la implantación del sistema de elección directa de autoridades— y las ambiciones personales de Romero Pereira han llevado a éste a una alianza oportunista con el “tradicionalismo autónomo”, el sector menos democrático del coloradismo. De hecho, su movimiento fue absorbido por los “autónomos”.

36. Véase: “Etico, colorado, reformista, liberal”, artículo de J. Pane Garay (seudónimo) publicado en “El Correo Semanal”, suplemento político-cultural del Diario *Ultima Hora*, Asunción, 22 de setiembre de 1990, p. 6.

37. “Proyecto de reforma del Estado”, *Ne-engalú*, Año VII, N° 42, Asunción, setiembre de 1990, pp. 14-19.

**EL PESO INERCIAL DE UNA CULTURA
AUTORITARIA**

1. Todos resultaron ser demócratas

En el poco tiempo transcurrido desde el golpe, el país ha quedado prácticamente sin “colorados combatientes *stronistas* hasta las últimas consecuencias”. Al menos eso es lo que se percibe a juzgar por la retórica de algunos que ya han escalado posiciones o mantenido sus cargos, o que se esfuerzan por recuperar un espacio dentro del nuevo proceso.

Todos son o se declaran demócratas. Los que adulaban a Stroessner y se jactaban de su amistad ahora reniegan de él y le tildan de dictador; los ya “desparlamentarizados” miembros de la oposición rentada (Partidos Liberal y Liberal Radical) descubren de pronto que nada podía conseguirse con la legalidad e institucionalidad de la dictadura; más de alguno que en el pasado cerró los ojos por conveniencia, hoy intenta “blanquearse”, criticando enfáticamente al *stronismo*; algunos funcionarios “desprebendarizados” comienzan a acercarse al nuevo poder para expresar su admiración y brindar su lealtad incondicional, tal vez buscando con ello su reinserción en las redes de favores.

Los paraguayos tienen una tradicional fascinación por el poder y los poderosos, especialmente por los titulares del poder político. Caudillos locales, líderes políticos y militares victoriosos han jalonado la historia del país, influidos por el modo local de percibirla. Para el sentido común de muchos paraguayos, la historia consistiría de genealogías de hombres fuertes, tales como Francia, López padre, López hijo, Caballero, Estigarribia, Morínigo, Stroessner y, ahora, Rodríguez. Son ellos quienes habrían “hecho la historia” y, por tanto, constituyen objetos de veneración más allá de toda crítica. Basta recordar las fuertes reacciones ante los iconoclastas: a un

historiador le costó el mote de *roedor de los mármoles de la patria* y a un escritor la censura de su obra teatral

Esta fascinación por el poder estatal o, más precisamente, por los poderosos que ejercen funciones de gobierno, también se aprecia en el día a día de nuestro presente. El golpe de Estado fue recibido con júbilo por la gran mayoría del pueblo, pero es preocupante constatar con qué facilidad los “stronistas hasta las últimas consecuencias” se convirtieron en “rodriguistas de la primera hora”. El actual Presidente de la República comienza a ser invitado como padrino o testigo de enlaces matrimoniales y bautismos. A nadie escapa con qué facilidad han reaparecido los telegramas de adhesión incondicional a la gestión de tal o cual jefe partidario o funcionario gubernamental, enviados por dirigentes de base y funcionarios locales.

Estas historias son suficientemente conocidas por todos. Algunos creen que basta con un ajuste de cuentas —juicios ejemplares y recuperación de bienes malhabidos— para exorcizar de una buena vez a este tipo de personajes; otros se afanan por contrastar el contenido de verdad o falsedad de lo que dicen hoy los oportunistas y los sostenes del régimen anterior. Ambas perspectivas son legítimas y necesarias. Pero en un contexto de apertura política que quiere convertirse en transición a la democracia, el exorcismo y la denuncia no agotan la cuestión, puesto que estas conductas no son algo accidental; antes bien, son coherentes con la cultura política autoritaria del país.

Esta cultura no fue inventada por Stroessner; sólo fue aprovechada y profundizada por él, puesto que se ha ido desarrollando a lo largo de la historia del país. Tampoco puede ser superada de inmediato, ya que los cambios culturales siguen un curso mucho más lento que las mutaciones legales e institucionales. Pero debe ser contemplada por el cálculo y el análisis político, dado que constituye un problema real para la democratización; en la práctica, la permanencia de la cultura autoritaria socava permanentemente el proceso de consolidación de la ciudadanía política.

Ahora que la sociedad paraguaya discute las reformas institucionales, necesarias para desmontar la dictadura y construir una sociedad democrática, no se debe menospreciar el peso inercial de formas culturales cuya transformación es mucho más lenta y compleja que las mutaciones

institucionales. Al contrario, hay que tratar de explicitar los aspectos de dicha cultura autoritaria, recordando que se debe reconstruir la política en una dirección democrática, en un contexto marcado por algunos rasgos culturales poco propicios para el desarrollo de la libertad y la responsabilidad.

2. Cultura política del sometimiento

El continuo desgaste de la sociedad a través del acoso y hostigamiento de sus manifestaciones autónomas, los esfuerzos por producir sujetos dóciles y pasivos, etc., fueron conduciendo a la formación de una *cultura política del sometimiento* que descansaba sobre la represión, el miedo, el rígido verticalismo y, más importante, sobre el relativo estancamiento de fuerzas capaces de ofrecer una resistencia al poderoso de turno y alternativas viables a la sociedad en su conjunto.

Esta cultura del sometimiento, como todo elemento que pasa a integrar el sentido común imperante en un pueblo en una época dada, trasciende los espacios propiamente “políticos”. Penetra en el quehacer cotidiano del pueblo tanto en los espacios “estatales” como “sociales”, sea entre oficialistas u opositores, dirigentes o dirigidos, patrones o empleados.

De ahí que no es correcto analizar al autoritarismo como un tipo de práctica circunscrita al Gobierno, esto es, a un ámbito de actividad que en el pasado la oposición político-partidaria pretendía limitar a lo político-estatal, pues, de ser así, la dictadura colorada de Stroessner tendría la culpa de todos los males del país. Se puede afirmar, con toda propiedad, que el temor por todo aquello que no se puede controlar o gestar desde arriba y por todo lo que dicte el superior jerárquico, son realidades propias de una cultura del sometimiento que impregna los niveles capilares del tejido societal. Como señalaba hace unos años un grupo de artistas, intelectuales y educadores, en el Paraguay “el autoritarismo, como pensamiento y como práctica, no se reduce ni se circunscribe tan solo al Estado, a sus instituciones o a sus funcionarios políticos y administrativos” *.

1. Arditi y otros, *Comunidad cultural y democratización en el Paraguay*, RP Ediciones, Asunción, 1986.

a. Matrices de un tejido autoritario

La imbricación de varias matrices autoritarias produce un verdadero tejido autoritario que cubre con un manto las más diversas formas de relacionamiento e intervención en la vida societal. Se pueden identificar algunas de estas matrices ².

Una es el *caudillismo* —proveniente del período liberal-oligárquico—, mediante el cual “el modelo de organización de partidos e instituciones continúa estableciéndose a través de lealtades primarias, cuyo modelo y base social es la prestación de servicios patrón-clientela”. Una secuela perniciosa de ello radica en la tendencia a valorizar lealtades acríticas u obediencias ciegas e, igualmente, a aceptar como válido y natural que “el poder se organiza a través de luchas y alianzas y solamente puede ser derrocado por la fuerza o la maniobra”.

Otra es el *"nacionalismo militarista*, cuyo eje central consiste en la idealización de la gesta guerrera como fundadora y legitimadora del poder”, que tiende a erigir “al líder guerrero carismático en titular natural del poder”.

Una tercera, el *despotismo patronal*, “genera la identidad de los sectores dominantes en base a su desprecio y desvalorización del trabajador y a su autoconsideración como superiores”. Como contrapartida, el “holismo” o *totalismo comunitario* de los sectores populares de la sociedad, especialmente presente en el mundo campesino, ha operado tradicionalmente como estrategia de supervivencia por parte de los sometidos. Pero genera una visión fija, global y cerrada del mundo, con lo cual tiende a estimular prácticas de exclusión y segregación de que es tildado “diferente”.

La *estatalatría o culto al Estado* es otra matriz que también ha marcado a la cultura política paraguaya. Se manifiesta de dos maneras: por una parte, en la complementariedad entre un Estado cuya voracidad lo lleva a adoptar una estrategia “omnívora” sobre la sociedad, y una sociedad, acostumbrada a una larga historia de “estatalismo”, que tiende a considerar al Estado como instancia natural y necesaria para resolver todo tipo de problema o promover

2. *Ibid*, pp. 10-15. Toda la argumentación respecto de las “matrices autoritarias” constituye una síntesis de los puntos expuestos en ese documento.

todo tipo de cambio; por otra, se manifiesta, por ejemplo, en “la reticencia de los partidos políticos a renunciar a la idea de gobernar todas las iniciativas contestatarias que surgen de la sociedad civil: tal como el Estado intenta gestar o controlar desde arriba a todo lo nuevo y lo diverso, los partidos asumen como su prerrogativa exclusiva la conducción de todas las resistencias, puesto que consideran que toda acción de resistencia o propuesta de cambio es algo político y que la política es sólo asunto de actores partidarios o sólo realizable a través de éstos”.

También cabe señalar la *intolerancia política o religiosa*, “que tiende a establecer una ética y una moral única y obligatoria para todos los ámbitos sociales”, consistente básicamente en la tendencia a trasponer “las pautas de pensar y obrar internas de una institución al conjunto de la sociedad”. Esto se ha manifestado recientemente en el debate en torno a la ley del divorcio y probablemente volverá a aflorar en las campañas tendientes a estimular el uso de profilácticos como medida para prevenir la propagación del SIDA.

Finalmente, cabe mencionar el *patriarcado*, entendido como “forma de relacionamiento social que vincula la idea de liderazgo y autoridad con el sexo masculino”. El mantenimiento de la subordinación sexual depende significativamente de su aceptación por parte de amplios sectores de mujeres, que “transmiten los valores de la cultura patriarcal y machista en los niveles micro y macrosociales al cumplir su rol de reproductoras, madres y educadoras”. La subordinación de género no sólo establece fronteras culturales entre un mundo público (masculino) y otro privado (femenino), sino también se manifiesta en disposiciones legales, como el Código Civil, que bloquea el cumplimiento de disposiciones constitucionales respecto de la igualdad jurídica ante la ley.

b. Cinco “leyes” de la cultura popular

Además de las matrices constitutivas de este tejido autoritario, se puede mencionar un conjunto de “leyes” tácitas, pero conocidas por todos, que 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. Al igual que las matrices autoritarias, no se puede considerar a estas “leyes” como productos o efectos del régimen político, sino más bien como una dimensión cultural que permea el “inconsciente colectivo” o “imaginario social” del hombre y la mujer paraguayos.

Una de ellas, es la *ley del mbareté*, que indica la fuerza arbitraria 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. La ley del *mbareté* va más allá del ordenamiento jurídico y las normas institucionales o, alternativamente, el *mbareté* consiste precisamente en la posibilidad de pasar por alto el ordenamiento y las normas que rigen para el resto de la ciudadanía en virtud del respaldo o la protección de que se dispone.

La segunda es la *ley del ñembotavy*, que se traduce literalmente como “hacerse el tonto”, fingir desconocimiento. Hay dos modalidades del *ñembotavy*. Una corresponde a una verdadera estrategia de supervivencia ante el poderoso, practicada independientemente del nivel jerárquico del que la utilice: funcionarios públicos que se hacen los desentendidos ante hechos de corrupción o abuso de autoridad por parte de sus superiores, empleados que fingen desconocer arbitrariedades por parte del empleador hacia algún colega, jueces que firman órdenes sabiendo que la medida es ilegal o injustificada, etc. En estos casos, el uso del *ñembotavy* como estrategia está ligado al temor de perder el empleo, sufrir castigos o entorpecer una carrera.

Otra de las modalidades de esta ley se refiere a una estrategia de dominación practicada por el poderoso sobre sus subordinados. Conscientes del arraigo del verticalismo de la decisión, del principio de obediencia jerárquica y de la casi total ausencia de opciones contestatarias en una sociedad carente de largas tradiciones y prácticas democráticas institucionales, la utilización del *ñembotavy* por parte de aquellos que ocupan puestos de autoridad o de mando fáctico consiste en archivar demandas salariales, pedidos, sugerencias o reclamos. De esta manera, se logra bloquear demandas, retrasar decisiones o desmovilizar resistencias, sin tener que recurrir, en primera instancia, a enfrentamientos directos o al ejercicio ostensivo de la fuerza.

Una tercera, la *ley del gallinero* se refiere a una situación de “guerra de todos contra todos” el que está arriba pisa al de abajo para poder avanzar en una carrera o mantenerse en una posición ya conquistada en el interior de una institución, de una jerarquía o de un colectivo social cualquiera. La *ley del gallinero* conlleva una ética y una moral individualista que dificulta sensiblemente la conformación de solidaridades colectivas y el emprendimiento de tareas cooperativas; estimula una suerte de *paranoia social* mediante la cual individuos y grupos asumen, casi permanentemente, actitudes de desconfianza y posiciones defensivas en espera de ataques, maniobras y traiciones por parte de los otros —incluso de aquellos que son considerados, al menos formalmente, como sus “aliados”—. De este modo, contribuye a reforzar la efectividad de estrategias desmovilizadoras: la práctica de pisar al de abajo y ser pisado por el de arriba promueve tanto la atomización social como la fragmentación de grupos ya existentes, dificultando la gestación y la puesta en práctica de proyectos colectivos.

Si bien es cierto que la temática del decisionismo ha sido planteada aquí casi exclusivamente en relación con el Estado como poder y capacidad de decidir en última instancia, no debe perderse de vista que también existen núcleos decisionistas desparramados en los diversos ámbitos de la sociedad. La *ley del embudo* alude a ello, pues se refiere al hecho de que todo tiene que pasar por el mismo filtro: propuestas, planes y proyectos, reflexiones y deliberaciones, iniciativas, resoluciones, etc., sea en el lugar de trabajo, en una dependencia estatal, un club deportivo o un partido político, deben pasar por el núcleo superior para su aprobación previa y aplicación posterior. 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.

El *opá rei*, que significa literalmente “terminó por sí mismo” o “acabó por sí solo”, designa actividades y proyectos que desaparecen a causa de la desidia, el desgano o el desinterés que se generaliza entre los que participan en ellos, como por ejemplo, grupos de discusión que se

3. Le debo a Juan Ernesto Villamayor la referencia a la *ley del embudo* y la *ley del gallinero* como algunas de las 'leyes' de la política paraguaya. Las mencionó en el curso del ya desaparecido programa “Mesa de análisis” del 9 de Julio de 1986, audición radial de Radio Ñanduti Lo del *opá rei* fue sugendo por Line Bareiro

autodisuelven gradualmente por la inasistencia de sus miembros luego de un cierto tiempo de funcionamiento. Pero también se refiere a temas y problemas que, habiendo acaparado la atención y preocupación de diversos grupos e instituciones, poco a poco quedan relegados al olvido, como por ejemplo, escándalos financieros, políticos y sociales cuyo esclarecimiento, en un principio aparentemente prometido y buscando en forma decidida, termina siendo postergado y archivado para ser tratado en algún futuro remoto.

3. Enfrentar el autoritarismo de la vida cotidiana

Es evidente que las mencionadas “matrices” y “leyes” están profundamente enraizadas en la conciencia popular paraguaya. Constituyen la dimensión de lo no dicho, lo no escrito, la dimensión aparentemente intangible, invisible 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, que recorre el inconsciente colectivo como una suerte de río subterráneo, 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. Como señalara Etienne de la Boetie en un ensayo escrito en el siglo XVI acerca de situaciones de servidumbre voluntaria en las que, casi por costumbre, los muchos sometidos obedecen a los pocos que comandan sobre ellos:

“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”⁴.

4. Etienne de la Boetie, *Discurso de la servidumbre voluntaria* (1548), Tusquets Editores, Barcelona, 1980, p. 78. Se puede cotejar esto con lo que señala Maurice Godelier en "Infraestructuras, sociedades, historia". 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 de 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

Las matrices y leyes del autoritarismo ayudan a comprender los efectos desmovilizadores del orden político —aunque no sólo político— a partir de elementos cuyas raíces provienen de una tradición cultural que se ha ido sedimentando a lo largo de muchos años. No fueron inventadas por el régimen *stronista*, pero fueron hábilmente aprovechadas y profundizadas por éste para instituir y, más importante aún, reproducir una situación de “servidumbre voluntaria” como la mencionada por de la Boetie.

La efectividad del sometimiento está íntimamente ligada con la capacidad del poder ordenador de convencer, a propios y extraños, que el núcleo decisionista es tan omnipotente como quiere parecer y que la sociedad civil es tan impotente como cree ser ante él. Por ello, la transformación de una situación de sometimiento en una dirección democratizadora pasa por una transformación profunda de las formas tradicionales de pensar y hacer política en el Paraguay tanto en lo que respecta a los espacios estatales y político-partidarios como a los espacios propios de la sociedad civil. La democratización es prácticamente imposible o, más bien, deviene mero *gatopardismo* político si no se plantea la transformación de las matrices y leyes constitutivas de la tradición cultural autoritaria.

la vuelta. Sabemos de sobra la diferencia que existe entre un consentimiento forzoso, una aceptación pasiva, una adhesión con reservas o una convicción compartida”. Citado por Francisco Delich en “Estructura agraria y hegemonía en el despotismo republicano” (1980), en Julio Labastida (compilador), *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, Siglo XXI, México, 1985, p. 476. La similitud de este planteamiento con la noción gramsciana de hegemonía, entendida como mezcla cambiante de coerción y consenso, salta a la vista cuando Godelier emplea la fórmula “dominación = violencia más consentimiento”, a pesar de que Godelier introduce matices importantes para calificar en mayor detalle el elemento “consensual” de la dominación; el paralelo con el texto de de la Boetie es demasiado obvio como para insistir sobre él.

APENDICES

Anexos

La confección de los cuadros que componen el anexo fue realizada en base a documentos de la Cámara de Representantes (1953-1963) y las cámaras de senadores y diputados (1968-1989): Actas de Sesiones, Diario de Sesiones, Resoluciones y dictámenes de la Comisión de Poderes, Reglamento y Redacción de la Cámara de Diputados. Son la única fuente oficial de resultados, ya que las constituciones de 1940 y 1967 disponen que el Poder Legislativo es el juez exclusivo de la elección de sus miembros y del Presidente de la República, vale decir, es la instancia que aprueba los resultados consignados en las actas electorales. En algunos casos, las colecciones del Diario de Sesiones son incompletas, sea porque han sido destruidas o por falta de recursos fiscales para imprimirlas. Por lo cual algunos datos fueron extraídos directamente de las Actas de Sesiones, Resoluciones, etc. Pero no siempre registran los votos nulos y en blanco, y tampoco brindan información acerca del número de inscriptos en los registros electorales, por lo cual fue necesario completar las series con datos dispersos en carpetas de la Junta Electoral Central. En un caso —resultados de elecciones presidenciales 1989— se tuvo que apelar al *Diario Noticias*, Asunción, 8 de junio de 1989, pág. 2.

Las elecciones presidenciales, parlamentarias y de Juntas Electorales se realizan en la misma fecha. Las elecciones celebradas hasta 1963 inclusive estuvieron regidas por la Constitución de 1940, que establecía un Poder Legislativo unicameral (Cámara de Representantes). La Constitución de 1967 creó un Congreso Bicameral, por lo cual las elecciones celebradas desde 1968 en adelante incluyen cuatro boletines de voto: para la Presidente, Cámara

de Senadores, Cámara de Diputados y Juntas Electorales. Esto no siempre se respetó en el pasado. En 1983 y 1989, por ejemplo, senadores y diputados iban en el mismo boletín de voto; en 1989 no se eligieron Juntas Electorales.

Los cómputos oficiales de las elecciones no siempre hacen distinción entre votos presidenciales y parlamentarios, y raramente distinguen votos nulos y votos en blanco.

Los períodos constitucionales de los poderes Ejecutivo y Legislativo son de 5 años. Las elecciones celebradas el 11 de julio de 1954 fueron para completar el período Constitucional del Presidente Federico Chaves, derrocado el 4 de mayo por el golpe liderado por el General Alfredo Stroessner. Las elecciones de febrero de 1960 fueron para completar el mandato constitucional de la Cámara de Representantes, disuelta por un “autogolpe” del Poder Ejecutivo en 1959. Las elecciones del 1 de mayo de 1989 fueron realizadas para completar el período constitucional que quedó trunco debido al derrocamiento del general Stroessner.

Apéndice a. Resultados electorales, elecciones Generales 1953*1989

CUADRO I
ELECCIONES GENERALES EN EL PARAGUAY, 1953-1989*
DISTRIBUCION DE VOTOS POR PARTIDO

	ANR	PL	PLR	PRF	PLRA	PLRU	PDC	PH	NULOS/ BLANCOS	TOTAL
1953-1958	224.788 (94.8%)								12.261 (5.17%)	237.049 (100%)
1954-1958 (*)	236.191 (98.42%)								3.787 1.58%	239.978 (100%)
1958-1959	295.414 (97.34%)								8.062 (2.66%)	303.476 (100%)
1960-1963 (**)	254.889 (93.9%)								16.523 (6.1%)	271.412 (100%)
1963-1968	569.551 (90.6%)	47.750 (7.6%)							11.314 (1.8%)	628.615 (100%)
1968-1973	465.535 (70.9%)	27.965 (4.25%)	139.622 (21.3%)	16.871 (2.57%)					6.421 (0.98%)	656.414 (100%)
1973-1978	681.306 (85.63%)	24.611 (3.02%)	98.096 (12.04%)						10.597 (1.3%)	814.610 (100%)
1978-1983	900.774 (89.98%)	37.059 (3.7%)	54.984 (5.5%)						8.177 (0.8%)	1.000.994 (100%)
1983-1988	944.637 (90.05%)	34.010 (3.24%)	59.094 (5.63%)						11.255 (1.07%)	1.048.996 (100%)
1988-1989	1.187.737 (88.64%)	42.432 (3.17%)	95.446 (7.12%)						14.332 (1.07%)	1.339.947 (100%)
1989-1993 (***)	882.957 (74.22%)	4.423 (0.37%)	12.547 (1.05%)	11.007 (0.93%)	241.823 (20.33%)	3.545 (0.30%)	8.032 (0.67%)	1.058 (0.09%)	24.175 (2.03%)	1.189.567 (100%)
1989-1993 (****)	833.221 (72.78%)	4.916 (0.43%)	12.781 (1.12%)	25.001 (2.18%)	230.554 (20.14%)	3.476 (0.30%)	11.807 (1.03%)	1095 (0.09%)	22.056 (1.93%)	1.144.907 (100%)

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales.

- (*) Sólo elección presidencial.
- (**) Sólo Cámara de Representantes.
- (***) Presidente de la República.
- (****) Congreso Nacional. Resultados de 1989 incluyen datos de elecciones complementarias realizadas en cuatro localidades el 4 de junio de 1989. El PL, PLR y PLRU no participaron en las complementarias, por lo cual no varió su caudal de votos.

ANR: Asociación Nacional Republicana o Partido Colorado; PL: Partido Liberal; PLR: Partido Liberal Radical; PLRU: Partido Liberal Radical Unificado; PLRA: Partido Liberal Radical Auténtico; PRF: Partido Revolucionario Febrerista; PDC: Partido Demócrata Cristiano; PH: Partido Humanista.

CUADRO II
ELECCIONES GENERALES EN EL PARAGUAY, 1953-1989
DISTRIBUCION DE SUFRAGIOS GOBIERNO-OPOSICION

	GOBIERNO	OPOSICION	NULOS/ BLANCOS	TOTAL
1953-1958	224.788 (94.82%)		12.261 (5.17%)	237.049 (100%)
1954-1958 (*)	236.191 (98.42%)		3.787 (1.58%)	239.978 (100%)
1958-1959	295.414 (97.34%)		8.062 (2.66%)	303.476 (100%)
1960-1963 (**)	254.889 (93.9%)		16.563 (6.1%)	271.452 (100%)
1963-1968	569.551 (90.6%)	47.750 (7.6%)	11.314 (1.8%)	628.615 (100%)
1968-1973	465.535 (70.9%)	184.458 (28.1%)	6.421 (0.98%)	656.414 (100%)
1973-1978	681.306 (83.63%)	122.707 (15.06%)	10.597 (1.3%)	814.610 (100%)
1978-1983	900.774 (89.98%)	92.093 (9.2%)	8.177 (0.8%)	1.000.994 (100%)
1983-1988	944.637 (90.05%)	93.104 (8.87%)	11.255 (1.07%)	1.048.996 (100%)
1988-1989	1.187.737 (88.64%)	137.878 (10.29%)	14.332 (1.07%)	1.339.947 (100%)
1989-1993 (***)	882.957 (74.22%)	282.435 (23.74%)	24.175 (2.03)	1.189.567 (100%)
1989-1993 (****)	833.221 (72.77%)	289.630 (25.3%)	22.056 (1.93%)	1.144.907 (100%)

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales.

- (*) Sólo elección presidencial.
- (**) Sólo Cámara de Representantes.
- (***) Presidente de la República.
- (****) Congreso Nacional. Resultados de 1989 incluyen datos de elecciones complementarias realizadas el 4 de junio de 1989.

El sistema de partido único se mantuvo de 1947 a 1963. Es por ello que no se consignan datos de votos opositores en las elecciones de 1953, 1954, 1958 y 1960. En las elecciones de 1963 en adelante participaron partidos opositores, pero no todos: 1963: PL; 1968: PL, PLR y PRF; 1973: PL y PLR; 1978: Idem; 1983: Idem; 1988: Idem; 1989: PL, PLR, PLRU, PLRA, PRF, PDC, PH.

CUADRO III

ELECCIONES GENERALES EN EL PARAGUAY, 1968-1989 ABSTENCION ELECTORAL

	TOTAL DE INSCRIPTOS	TOTAL DE VOTOS EMITIDOS	ABSTENCION ELECTORAL
1968-1973	897.445 (100%)	656.414 (73.47%)	238.031 (26.52%)
1973-1978	1.052.652 (100%)	814.610 (77.38%)	238.042 (22.61%)
1978-1983	1.175.351 (100%)	1.000.994 (85.16%)	174.357 (14.8%)
1983-1988	1.132.582 (100%)	1.048.996 (92.62%)	83.586 (7.38%)
1988-1989	1.446.675 (100%)	1.339.953 (92.63%)	106.722 (7.37%)
1989-1993 (*)	2.226.061 (100%)	1.189.657 (53.37%)	1.036.404 (46.63%)
1989-1993 (**)	2.226.061 (100%)	1.144.907 (51.43%)	1.081.154 (48.57%)

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos oficiales.

(*) Resultados correspondientes a elecciones presidenciales.

(**) Resultados correspondientes a elecciones parlamentarias.

Apéndice b. Resultados electorales. Elecciones municipales de 1991

Cuadro 1

Paraguay: Inscripción electoral por sexo y tramos de edad

EDAD	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
18-22	107.364	98.316	205.680
23-27	121.249	97.875	219.124
28-32	114.659	90.378	205.037
33-37	99.871	77.800	177.671
38-42	78.553	62.154	140.707
43-47	62.716	51.142	113.858
48-52	50.888	42.241	93.129
53-57	38.379	31.083	69.462
58-62	34.333	26.570	60.903
63 +	52.268	30.598	82.866
TOTAL	760.280	608.157	1.368.437

FUENTE: Junta Electoral Central.

No incluye extranjeros.

Cuadro 2

Paraguay: Participación electoral

	TOTAL DE VOTOS EMITIDOS					
	INTENDENTE			CONCEJALES		
	válidos	blancos	nulos	válidos	blancos	nulos
ASUNCION	180.257	2.712	2.731	179.952	4.020	2.838
INTERIOR	770.558	16.935	16.509	758.069	20.486	15.211
TOTAL	950.815	19.647	19.240	938.021	24.506	18.049
	989.702			980.576		

FUENTE: Junta Electoral Central.

Cuadro 3

Paraguay: Abstención electoral (*)

	N° INSCRIPTOS	PARTICIPACION	ABSTENCION
ASUNCION	242.200	76.9 %	23.1 %
INTERIOR	1.141.107	70.0 %	30.0 %
TOTAL PAIS	1.383.307	71.2 %	28.8 %

FUENTE: Junta Electoral Central.

(*) Porcentajes calculados sobre la base del promedio de votos para Intendente y Concejales. Para Asunción, interior y país se usaron las cifras respectivas como divisor.

Cuadro 4

Paraguay: Distribución de votos válidos por candidatura

	INTENDENTE		CONCEJALES	
	VOTOS	%	VOTOS	%
ANR	412.529	43.38	422.826	45.08
PLRA	316.882	33.33	315.344	33.61
PRF	32.966	3.47	32.991	3.52
PDC	3.227	0.34	6.978	0.74
PT	1.663	0.17	2.769	0.29
PB	432	0.05	533	0.05
PL	175	0.02	261	0.02
INDEPENDIENTES	182.941	19.24	156.941	16.66
TOTAL (*)	950.815	100	938.021	100

FUENTE: Junta Electoral Central.

(*) No incluye votos nulos y blancos.

Cuadro 5

Paraguay: Distribución de intendentes y concejales por candidatura

	INTENDENCIAS		CONCEJALIAS	
	N°	%	N°	%
ANR	155	76.4	1.094	55.4
PLRA	41	20.2	694	35.1
PRF	—	—	20	1.0
PDC	—	—	2	0.1
PT	—	—	2	0.1
PB	—	—	—	—
PL	—	—	—	—
INDEPENDIENTES	7	3.4	163	8.3
TOTAL (*)	203	100	1.975	100

FUENTE: Junta Electoral Central.

(*) Quedan pendientes elecciones en dos localidades y la resolución de impugnaciones en otra.

Siglas: ANR = Asociación Nacional Republicana o Partido Colorado; PLRA = Partido Liberal Radical Auténtico; PRF = Partido Revolucionario Febrerista; PDC = Partido Demócrata Cristiano; PT = Partido de los Trabajadores; PB = Partido Blanco; PL = Partido Liberal

Cuadro 6

Paraguay: Distribución de votos oficialismo-oposición

	INTENDENCIA		JUNTA MUNICIPAL	
	votos	%	votos	%
OFICIALISMO	412.529	43.38	422.826	45.07
OPOSICION	538.286	56.62	515.195	54.92
TOTAL *	950.815	100	938.021	100

FUENTE: Junta Electoral Central.

(*) No incluye votos nulos y blancos

Cuadro 7

Asunción: Distribución de votos por cargo y candidatura

CANDIDATURA	INTENDENCIA		JUNTA MUNICIPAL		N° DE CONCEJALES
	votos	%	votos	%	
APT *	61.767	34.26	55.500	30.84	8
ANR	48.683	27.00	49.371	27.43	7
PLRA	35.114	19.48	37.406	20.78	6
PRF	19.074	10.58	16.600	9.22	2
MAC *	7.572	4.20	6.995	3.88	1
PDC	s/c	s/c	3.006	1.67	
PT	701	0.38	1.335	0.74	
CPL *	327	0.18	422	0.23	
UP *	272	0.15	534	0.29	
PB	184	0.10	476	0.26	
MILITANTES *	845	0.47	1.141	0.63	
PAP *	210	0.12	308	0.17	
AUGUSTO RECALDE *	65	0.03	s/c	s/c	
BLANCOS	2.712	1.50	4.020	2.23	
NULOS	2.731	1.51	2.838	1.57	
TOTAL	180.257	100	179.952	100	24

FUENTE: Junta Electoral Central.

Siglas: APT = Asunción Para Todos; MAC = Más Allá de los Colores; CPL = Corriente Patria Libre; UP = Unidad Popular; Militantes = el Pueblo Militante; PAP = El Pueblo al Poder.

(*): candidatura independiente; s/c: sin candidatos

Notas: El PDC apoyó la candidatura del PRF a la Intendencia; Augusto Recalde no presentó lista de concejales.

Cuadro 8

Asunción: Distribución de votos entre partidos políticos y movimientos independientes.

	INTENDENCIA		JUNTA MUNICIPAL	
	votos	%	votos	%
PARTIDOS	103.756	59.35	108.194	62.51
INDEPENDIENTES	71.058	40.65	64.900	37.49
TOTAL *	174.814	100	173.094	100

FUENTE: Junta Electoral Central.

(*) No incluye votos nulos y blancos.

Cuadro 9

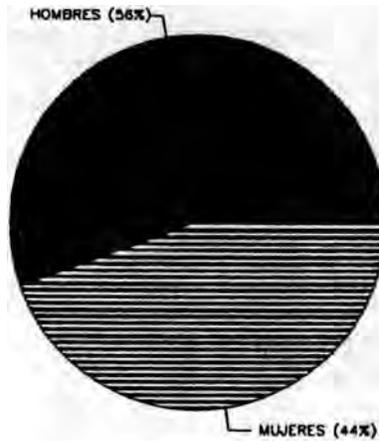
Asunción: Distribución de votos oficialismo-oposición

	INTENDENCIA		JUNTA MUNICIPAL	
	votos	%	votos	%
OFICIALISMO	48.683	27.84	49.371	28.52
OPOSICION	126.131	72.15	123.723	71.47
TOTAL *	174.814	100	173.094	100

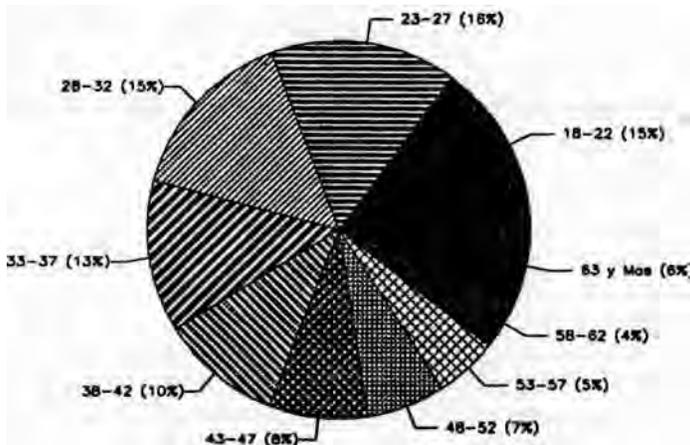
FUENTE: Junta Electoral Central.

(*) No incluye votos nulos y blancos.

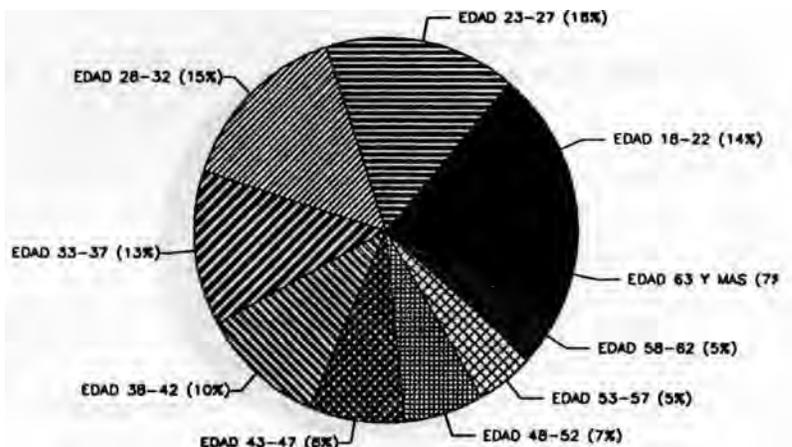
Paraguay: Inscripción electoral por sexo



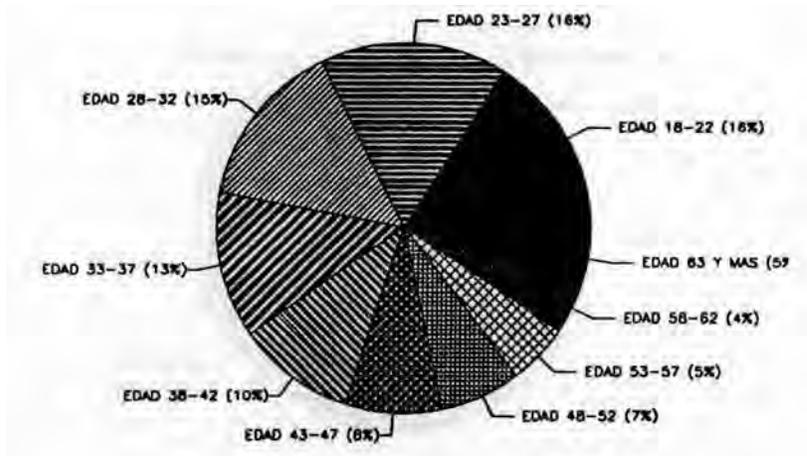
Paraguay: Inscripción electoral por tramo de edad



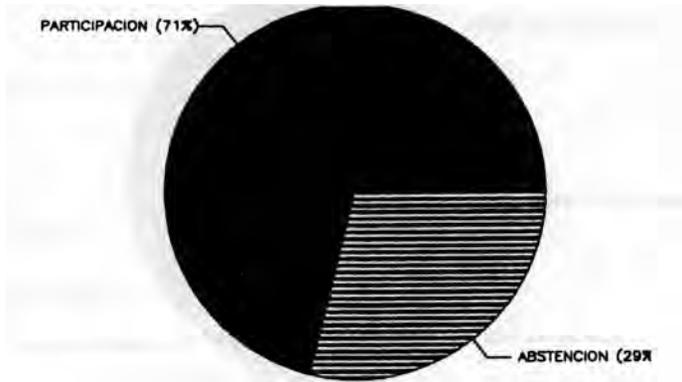
Paraguay: Inscripción electoral de varones por tramo de edad



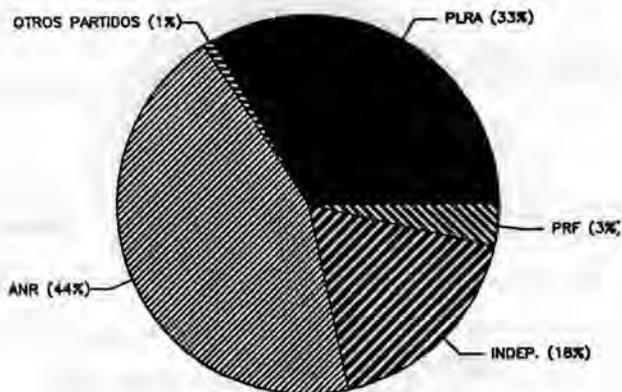
Paraguay: Inscripción electoral de mujeres por tramo de edad



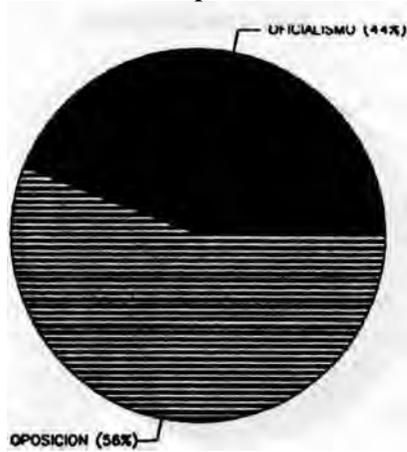
Paraguay: Participación electoral



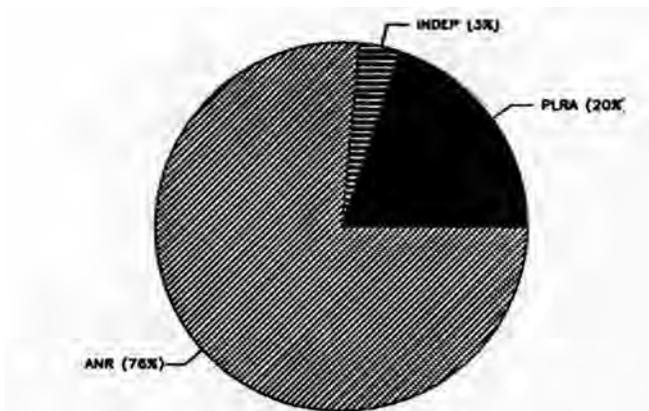
Paraguay: Porcentaje de votos válidos emitidos por candidaturas



Paraguay: Porcentaje de votos oficialismo- oposición



Paraguay: Porcentaje de intendentes por candidatura



Paraguay: Porcentaje de conséjales por candidatura

