

# **El Gobierno de Lugo: transición, cambio político y nueva ecuación democrática**

## **1. Introducción**

El ensayo<sup>1</sup> que vamos a presentar a continuación pretende realizar un análisis del actual momento político en Paraguay, en el marco del fin de más de seis décadas de gobierno del Partido Colorado y la victoria de una coalición sumamente heterogénea, liderada por el ex obispo Fernando Lugo.

Para abordar la investigación hemos recurrido a tres conceptos clásicos de las Ciencias Sociales como son la «transición», el «cambio» y la «democracia», los cuales configuran nuestro pequeño marco teórico. En términos metodológicos hemos combinado la clásica revisión de textos de autores referenciales con entrevistas personales a renombrados intelectuales y líderes políticos del país.

En el plano documental, las lecturas de una serie de textos referenciales, tanto de libros como de revistas académicas, han sido complementadas con el seguimiento diario de los periódicos ABC Color y Última Hora.

### **Luis Miguel Uharte Pozas**

Sociólogo vasco. Doctor en Estudios Latinoamericanos (Ciencias y Políticas y Sociología) por la Universidad Complutense de Madrid.

Profesor invitado en la Escuela de Sociología (Departamento de América Latina) de la Universidad Central de Venezuela, desde el año 2006. Ha sido consultor para la Escuela de Gerencia Social del Ministerio de Planificación de Venezuela.

Entre sus textos publicados, destacan los siguientes libros: «Política Social en Venezuela: ¿Un nuevo paradigma?» (2008) y «Política social y democracia. Una propuesta integral» (2007).

Paralelamente, se han realizado una serie de entrevistas personales a actores relevantes, por dos razones: por un lado, por la seria limitación bibliográfica a la hora de abordar la investigación; por otro lado, con el objetivo de enriquecer el trabajo y rescatar los análisis más recientes sobre un proceso que está en pleno desarrollo.

Además, hay que señalar que el autor de este ensayo ha permanecido en el país por un periodo de más de siete meses, y su posición de observador participante le ha permitido detectar con más claridad las variables fundamentales que componen la cultura política paraguaya y las actuales características del proceso de cambio.

El trabajo se estructura en dos grandes capítulos. El primer capítulo aborda los antecedentes históricos, desde el surgimiento del Paraguay independiente, pasando por la dictadura de Stroessner, hasta la derrota electoral del Partido Colorado. El segundo capítulo se ocupa de la época de Lugo, identificando las razones de su victoria, realizando un balance de su primer año de gobierno, señalando los grandes retos que tiene por delante y finalmente presentando una serie de posibles escenarios a futuro. El ensayo termina con un breve apartado de conclusiones.

## **2. Transitología**

Hace un cuarto de siglo aproximadamente, allá por la década de los ochenta, los análisis de autores pertenecientes a la corriente denominada «transitología» se convirtieron en hegemónicos en el marco de las Ciencias Sociales latinoamericanas. El ocaso de las experiencias del socialismo real en la Europa del Este y en la Unión Soviética, la crisis estructural de los modelos socialdemócratas y populistas en el Viejo Continente y en América Latina, y la irrupción imparable de las recetas neoliberales en todo el planeta, redefinieron de manera radical el debate académico en la región.

Si durante casi tres décadas, de los años cincuenta a los setenta, el concepto de cambio vinculado a las teorías de la «modernización» y de la «revolución» había sido el eje de análisis fundamental, en la década posterior la reflexión académica va a girar alrededor de las categorías de «transición» y de «democracia». El trabajo de Norbert

---

<sup>1</sup> Este texto es parte de un proyecto de investigación que el autor está desarrollando sobre los procesos de cambio político y social que se están viviendo en diversos países de América Latina en el marco del comienzo del siglo XXI.

Lechner, «De la revolución a la democracia<sup>2</sup>» supuso un punto de inflexión teórico en las Ciencias Sociales latinoamericanas, en un contexto de transición de regímenes dictatoriales a nuevos regímenes de corte democrático-liberal<sup>3</sup>.

En el caso paraguayo, un artículo de Manuel Antonio Garretón, uno de los representantes más destacados de la transitología, titulado «Comentarios a la transición paraguaya», del año 89, y publicado por la Revista Paraguaya de Sociología, es una de las mejores expresiones del pensamiento «transitólogo». Para Garretón, el análisis de las transiciones desde la perspectiva de la «democratización política», suponía «un gran salto en el desarrollo de las Ciencias Sociales (...) en las últimas décadas en América Latina», ya que le daba un carácter más «científico» al análisis que los antiguos conceptos de «modernización» y «revolución», los cuales combinaban dos deficiencias: eran «ideológicos» y soñaban con un «modelo de sociedad global»<sup>4</sup>.

En consecuencia, Garretón asevera que la «democratización política» tiene que «separarse del concepto de modelo de sociedad global». Según el autor, el «tema de las transiciones, es el tema de las democratizaciones (...). ¿Qué resuelve un régimen político? Resuelve sólo dos cosas: el modo como se gobierna la sociedad y el modo como se relaciona la gente con el Estado, es decir, la ciudadanía. Los únicos dos problemas que se resuelven son estos y no otros, de ahí el descontento de la gente que piensa que al cambiar de régimen, al pasar de un régimen militar a uno democrático, se resolverán los problemas de igualdad social» (Garretón, 2008: 136-7).

---

<sup>2</sup> «En los años 60 el tema central del debate político-intelectual en América del Sur es la revolución. La situación de la región, caracterizada por un estancamiento económico en el marco de una estructura social tradicional y, por otra parte, por una creciente movilización popular, es interpretada como un estado prerrevolucionario. Contrastando los cambios rápidos y radicales de la Revolución Cubana con los obstáculos que encuentra la modernización desarrollista, se constata la inviabilidad del modelo capitalista de desarrollo en América Latina y, en consecuencia, la «necesidad histórica» de una ruptura revolucionaria (...). El debate intelectual gira en torno a las 'situaciones de dependencia' (...). «Si la revolución es el eje articular de la discusión latinoamericana en la década del 60, en los 80 el tema central es la democracia» (Lechner, 1990: 17-8).

<sup>3</sup> Otros autores y textos indispensables serían: Manuel Antonio Garretón («La democracia entre dos épocas. América Latina 1990», 1991) y Marcelo Cavarozzi («Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina», 1991).

<sup>4</sup> «En ambos casos, el elemento teleológico por el que se apunta a un tipo de sociedad global, se transforma muchas veces en teológico o ideológico, como degradación de ello por cuanto se idolatra el tipo de sociedad a la cual se quiere llegar, ya sea capitalista o socialista. Eso da origen a una serie de fanatismos o desviaciones» (Garretón, 2008: 135-136).

Se percibe con meridiana claridad que el liberalismo político dominaba con rotundidad los análisis de gran parte de los transitólogos y de los autores de la época, planteando una definición unívoca y restringida de la democracia. Transitólogos, institucionalistas, neoliberales, etc., convergían en esta visión que reducía el hecho democrático a las reglas de juego de la democracia política y representativa<sup>5</sup>.

Sin embargo, conforme iba avanzando la década de los noventa, comienza a resquebrajarse ese supuesto consenso en torno a la definición de democracia, a esa visión excesivamente determinada por el pensamiento liberal. Es aquí donde comienzan a cobrar fuerza nuevas perspectivas críticas, que empiezan a reclamar la necesidad de incorporar a la definición de democracia otra serie de elementos, como lo cultural, lo social, lo económico y lo participativo<sup>6</sup>.

Categorías como la «democracia social», vinculada a la resolución de las necesidades sociales de los sectores populares, y la «democracia participativa», como expresión de un sistema político más avanzado que trascienda la mera representatividad, empiezan a ser identificados como ingredientes básicos de una nueva «ecuación democrática»<sup>7</sup>.

En síntesis, el concepto de «democracia» va a ocupar un lugar central del análisis del proceso político paraguayo contemporáneo, como eje central para abordar el concepto de «cambio». Pero tomando como referencia la actual disputa semántica, simbólica y política por su apropiación, entre los diversos actores y clases sociales que componen el Paraguay de principios de siglo.

### **3. Antecedentes históricos**

#### **3.1. De República autónoma a dictadura dependiente**

Estamos obligados a recurrir a la disciplina histórica para comprender el Paraguay de hoy día, ya que muchas de las resistencias y potencialidades actuales del proceso de cambio, están condicionadas por su desarrollo histórico. Por ello, antes de abordar el análisis de

---

<sup>5</sup> Una caracterización más extensa de estas corrientes teóricas y de su momento hegemónico en la década del ochenta y principios del noventa, se puede consultar en Uharte (2009), «La fertilidad teórica del debate democrático en América Latina».

<sup>6</sup> Algunas de las corrientes más destacadas serían la culturalista, la neo-socialdemócrata, el pensamiento crítico y algunos enfoques posmodernos (Uharte, 2009).

<sup>7</sup> Algunos autores latinoamericanos referenciales que reivindican la «democracia social» y la «democracia participativa» serían: Borón (1993), González Casanova (1992), Roitman (2005), Lander (1996).

coyuntura vamos a realizar un breve recorrido por los acontecimientos fundamentales que han acontecido a lo largo de los dos últimos siglos.

La historia del Paraguay republicano, cuando estamos cerca del segundo centenario de su nacimiento, se puede dividir en dos periodos bien definidos: una primera parte, desde la revolución de mayo de 1811 hasta la guerra de la Triple Alianza; y una segunda desde la posguerra hasta la larga noche de la dictadura stronista.

La primera etapa republicana, que transcurre desde la revolución independentista hasta la trágica derrota en la guerra de la Triple Alianza, tiene dos lecturas marcadamente contrapuestas. Una de ellas proyecta un Paraguay oscuro y autárquico, principalmente desde la óptica de autores liberales. La otra, por el contrario, reivindica un país ejemplo de soberanía y desarrollo para el contexto latinoamericano de la época, desde posiciones nacionalistas y/o revolucionarias.

Una de las lecturas liberales más referenciales es la de Efraím Cardozo, sumamente crítica con los gobiernos del doctor Francia y de los López. Para el autor, Rodríguez de Francia sacrificó «todas las libertades individuales» en aras de la soberanía nacional frente a la amenaza de Buenos Aires. Describe este primer gobierno como de «enclaustramiento», donde «cesó toda navegación» y «ningún paraguayo pudo salir del país y nadie ingresar a él». Lo caracteriza incluso como el «Reinado del Terror», y de vacío cultural. Sin embargo, no puede ocultar descripciones más benevolentes que hicieron algunos visitantes extranjeros, como la de Grandsir, enviado por el Instituto de Francia: «El contraste es en todo concepto sorprendente con los países que he cruzado hasta ahora; se viaja en el Paraguay sin armas; las puertas de las casas apenas se cierran pues todo ladrón es castigado con pena de muerte, y aún los propietarios de la casa o comuna donde el pillaje sea cometido, están obligados a dar indemnización. No se ven mendigos; todo el mundo trabaja. El Paraguay era un oasis de paz en medio de la crepitante anarquía americana» (Cardozo, 2007: 61-68).

De la etapa de Carlos Antonio López, tiene una visión más positiva, destacando la firma de tratados de libre comercio y de libre navegación y la llegada de técnicos y educadores extranjeros. Además, asegura que se «inició una era de grandes progresos materiales. Arsenales, astilleros, fundiciones, telégrafos, ferrocarriles, fueron construidos bajo la dirección de técnicos contratados en Europa». A su vez, se modernizó el ejército, convirtiéndose en el «más numeroso y disciplinado de la América Hispana». Por otro lado, se impulsó con fuerza la educación básica, la superior y la formación de jóvenes en el extranjero<sup>8</sup> (Cardozo, 2007: 77-80).

Una lectura mucho más complaciente es la de Óscar Creydt, desde una perspectiva de izquierda nacionalista. Éste afirma que los objetivos «que movían la revolución» eran el «libre comercio, la libre navegación de los ríos hasta el mar y la supresión del estanco del tabaco» impuesto por Buenos Aires. Sin embargo, el gobierno bonaerense bloqueó la navegación y el comercio para tener sometido a Paraguay. El gobierno de Francia, incluso, «abrió nuevas vías de intercambio comercial» con Brasil, con Montevideo y gestionó relaciones con Inglaterra. Por ello, Creydt asegura que sería falso el mito del gobernante que aboga por el aislamiento (Creydt, 2007: 85-88).

Destaca la creación del sector estatal en la economía (estancias ganaderas y control del comercio exterior), «la concesión de tierras estatales a los campesinos», la rebaja de impuestos para estimular la producción agrícola-ganadera, el estímulo a la producción artesanal y el mantenimiento del trabajo colectivo en chacras comunales. La obra del gobierno del doctor Francia, continúa Creydt, consistió en la creación de una «economía nacional independiente» y un «Estado nacional consolidado». «En síntesis, la obra transformadora revolucionaria de la dictadura de Francia predomina netamente sobre su aspecto reaccionario» (Creydt, 2007: 90-96).

Creydt considera a Carlos Antonio López como el continuador de la obra del doctor Francia, al reforzar el control estatal de la economía y crear las condiciones para el desarrollo capitalista<sup>9</sup> (Creydt, 2007: 98-100).

La derrota en la guerra de la Triple Alianza, trajo como consecuencia el fin del experimento autónomo paraguayo. Para Creydt, «esta guerra de destrucción»<sup>10</sup> fue un choque entre dos sistemas económico-sociales». Asegura que las «clases dominantes de Buenos Aires vieron en la guerra contra el Estado nacional paraguayo un medio de dominar las provincias argentinas definitivamente y abrir un gran mercado al capitalismo

---

<sup>8</sup> «Optó por la vía de la educación cívica, dando formidable impulso a la instrucción pública. Las escuelas fueron consideradas como 'el mejor instrumento a la libertad' (...). El número de alumnos que recibían instrucción primaria fue creciendo con ritmo acelerado (...). Esas cifras eran muy superiores a las de la mayoría de los países sudamericanos (...). El Paraguay mantuvo su crédito de desconocer casi por completo el analfabetismo (...). Institutos superiores. Dentro de los planes de gobierno, el primer paso para la formación de una clase dirigente ilustrada consistió en la fundación, en 1853, de una escuela de matemáticas (...), reabrió el seminario conciliar» (Cardozo, 2007: 79-80).

<sup>9</sup> «El Estado continuó siendo la principal fuente de acumulación de capital y su función económica consistió en colocar al Paraguay en un puesto de vanguardia entre los países latinoamericanos en lo que se refiere a la aplicación de los progresos técnicos europeos (ferrocarril, telégrafo) y la fundación de las primeras bases para una industria siderúrgica y metalúrgica» (Creydt, 2007: 100).

<sup>10</sup> «De un total de 1.300.000 habitantes sobrevivieron 300.000, la mayoría mujeres y niños» (Cardozo, 2007: 111).

británico. Los banqueros de Londres se encargaron de financiar la empresa de abrir el Paraguay a sangre y fuego» (Creydt, 2007: 102).

Los resultados de la guerra, para Creydt, fueron nefastos, ya que supusieron la implantación de un sistema social y económico dependiente (estancia latifundista y ganadera orientada a la exportación) y la contrarreforma agraria que despojó de tierras al Estado y a los campesinos en beneficio de los grandes propietarios y del capital extranjero (Creydt, 2007: 104)<sup>11</sup>.

La guerra, por tanto, se convierte en el punto de inflexión histórica entre dos épocas y la posguerra en el inicio de la nueva etapa dependiente. En este contexto, surgen los dos grandes partidos que dominarán la vida política paraguaya durante más de un siglo, hasta la actualidad: el Partido Colorado o Asociación Nacional Republicana (ANR) y el Partido Liberal<sup>12</sup>. Agrupaciones políticas que representaban a las clases dominantes.

El periodo que comprende el fin de la guerra y el nacimiento de los partidos tradicionales hasta la caída de la dictadura de Stroessner, se puede dividir en dos partes, según Abente. El primero dio origen a los partidos y el segundo «transformó sus estructuras» y modificó su «relación con las fuerzas armadas». El periodo «entre 1870 y 1940 incorporaba las características esenciales de la política oligárquica pero semicompetitiva. Una elite pequeña de políticos y empresarios que controlaban las máquinas políticas conforme a tradiciones clientelistas dominaba el sistema político (...). Los límites de la competencia política se hacían más evidentes con la carencia de un sistema para la transferencia pacífica del poder entre los partidos<sup>13</sup>» (Abente, 1996).

Tras la guerra del Chaco<sup>14</sup>, la influencia de los militares aumenta de forma dramática. De hecho, recuerda Abente, las «únicas dictaduras desde 1870 –la dictadura militar de Higinio Morínigo (entre 1940 y

---

<sup>11</sup> «El imperialismo británico, primero y, más tarde, el imperialismo norteamericano se apoderaron de todos los principales puestos de control de la producción nacional. El Paraguay dejó de ser una nación soberana para convertirse en un país dependiente con características semicoloniales» (Creydt, 2007: 105).

<sup>12</sup> Ambos partidos son fundados en el año 1887.

<sup>13</sup> El Partido Colorado nació en el poder y permaneció en este hasta 1904. La transformación lenta y significativa de la estructura económica en las últimas décadas del siglo diecinueve debilitó los fundamentos de su apoyo y permitió que los liberales asumieran el poder en 1904 (Abente, 1996).

<sup>14</sup> La guerra del Chaco enfrentó a Bolivia y Paraguay entre 1932 y 1935. Diversos autores aseguran que dos transnacionales petroleras (la Standard Oil y la Shell) provocaron el enfrentamiento con el objeto de apropiarse de los supuestos yacimientos en el Chaco paraguayo.

1946) y la militar-partidaria de Alfredo Stroessner (entre 1954 y 1989)– surgieron durante este periodo» (Abente, 1996).

Una vez concluida la guerra civil de 1947<sup>15</sup>, se inicia el proceso de «coloradización» de las Fuerzas Armadas y se ponen las bases para la implantación de la dictadura de Stroessner (1954-1989). Según Carlos Romero Pereira, líder de uno de los sectores del Partido Colorado: «para constituir su proyecto, el grupo de militares leales a Stroessner desarrolla el copamiento de instituciones de poder mediante un doble e inteligente juego: primero, en 1955, coloradizan las Fuerzas Armadas (...), el segundo acto se completa con el copamiento de la Junta de Gobierno y la consecuente militarización del Partido» (citado en Riquelme, 2008: 44). Rivarola precisa que el método de Stroessner para hacerse con el poder fue controlar en primera instancia el Ejército –para poder dar el golpe de 1954– y después valerse de éste para subordinar el Partido Colorado, el Estado y finalmente a toda la sociedad<sup>16</sup> (Rivarola, 2008: 126).

El régimen dictatorial de Stroessner, se fundamenta en la fusión de tres instituciones: el Partido Colorado, las Fuerzas Armadas y el Estado<sup>17</sup>. El Partido, gracias a su control absoluto del Estado, tejió una amplia red clientelar para tener sometida a la mayoría de la sociedad paraguaya. El acceso a cargos burocráticos, a la Policía y a las Fuerzas Armadas, y la permanencia en ellos, dependía directamente de ser miembro del Partido Colorado. Este modelo fortaleció extremadamente el poder de los colorados y debilitó «dramáticamente al Partido Liberal», trayendo como consecuencia la implantación de un sistema de partidos «hegemónico pragmático<sup>18</sup>» (Abente, 1996).

---

<sup>15</sup> La guerra civil enfrentó a febreristas, liberales y comunistas contra el Partido Colorado, que terminó venciendo e implantando su hegemonía total en el país.

<sup>16</sup> Soares (en Harnecker y Fuentes, 2008: 28) puntualiza que en ese momento las distintas fracciones de la oligarquía paraguaya (latifundistas, ganaderos, comerciantes...) estaban disputándose el control del Estado y la imposibilidad de que una lograra la hegemonía permitió que Stroessner asumiera el poder político.

<sup>17</sup> Lezcano caracteriza al régimen stronista como «militar-patrimonialista con partido de patronazgo por ser Stroessner el articulador de la alianza Fuerzas Armadas-Partido Colorado (...). Stroessner fue presidente del Gobierno, General del Ejército, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y presidente honorario del Partido Colorado» (Lezcano, 2008: 17).

<sup>18</sup> Tomando los criterios de Sartori para clasificar los sistemas de partidos, el régimen de Stroessner, al igual que el mexicano antes de 1988, sería de «partido hegemónico pragmático», ya que se permite la existencia de otros partidos, pero en «calidad de partidos de segunda clase», sin posibilidad de competir en igualdad y haciendo imposible la alternancia (Abente, 1996).

El Partido Colorado contaba con 240 seccionales o ramas locales en todo el país, que tenían un control absoluto de la sociedad a través del desempeño de dos funciones principales: cooptación y represión. En lo que atañe a la cooptación, las seccionales se convirtieron «en las principales agencias de reclutamiento para cargos públicos. Una carta de recomendación de un presidente de seccional abría las puertas para un empleo en la burocracia política»<sup>19</sup>. Además, la seccional proporcionaba la ayuda social que no ofrecía el Estado: salud, educación, etc.<sup>20</sup> Paralelamente, las seccionales también ejercían funciones de represión política, principalmente en las comunidades pobres, impidiendo el surgimiento de organizaciones populares alternativas y utilizando la violencia de manera sistemática»<sup>21</sup> (Abente, 1996).

En el ámbito económico, Stroessner aplicó un plan de estabilización económica entre los años 1957 y 1960, formulado por el FMI. Esto propició el «decidido apoyo financiero norteamericano y de organismos multilaterales de crédito». A su vez, los gremios empresariales terminaron por adherirse «indisimuladamente a la dictadura» (Caballero, 2008: 95).

Un factor clave para la permanencia del régimen fue el contexto histórico y geopolítico de la época, en el marco de la guerra fría y de la primera etapa de la «Doctrina de Seguridad Nacional». Estados Unidos «prefirió gobiernos fuertes, civiles o militares», como una vacuna contra la recurrente «amenaza comunista»<sup>22</sup>. (Lezcano, 2008: 18). Durante los años 1953-1961, Paraguay «ocupó en términos absolutos, el tercer lugar entre los países de ayuda estadounidense (...), al considerarlo en proporción al PIB, el Paraguay estaba bien por delante de grandes receptores de ayudas tales como Brasil y Chile» (Abente, 2008: 20-1).

---

<sup>19</sup> Ramón Bogarín, ex presidente de la Seccional N° 3 de Asunción: «Un presidente de una seccional sirve un poquito de juez, partera, médico, abogado, padre, abuelo; es el apoyo y la protección de los humildes en su jurisdicción» (citado en Abente, 1996).

<sup>20</sup> «Las seccionales realizaban tareas tan diversas como construir un pequeño puente, albergar una escuela de enseñanza media, operar un centro dental, ofrecer capacitación como peluquera y costureras a las mujeres locales y servir como el único centro deportivo de la vecindad» (Abente, 1996).

<sup>21</sup> «Las seccionales, especialmente las de las áreas más pobres, también proporcionaban el personal civil armado con palos, cadenas, látigos u otras armas de ese tipo, que muchas veces se utilizaron contra las manifestaciones estudiantiles y otras manifestaciones políticas. Más aún, las seccionales funcionaban como una policía política permanente y espían a los vecinos» (Abente, 1996).

<sup>22</sup> «Entre 1947 y 1988 un total de 1.063 oficiales paraguayos asistieron a cursos organizados por la Escuela de las Américas» (Riquelme, 2008: 50).

Son diversas las causas que provocaron la crisis del régimen y su posterior caída. Por un lado, la crisis económica debilitó el sistema clientelar sobre el que se sustentaba en gran medida el stronismo: «la reproducción del modelo estaba relacionada directamente con la capacidad del gobierno-partido de distribuir prebendas y privilegios (...). Esa capacidad se vio drásticamente restringida desde la década del ochenta (...). La caída de los precios internacionales de los principales rubros de exportación (soja y algodón) y la finalización de las obras civiles de la represa binacional de Itaipú (Brasil-Paraguay), que habían sido los dos grandes aceleradores del 'boom' económico de la década del setenta, produjeron la anunciada desaceleración de la economía» (Lezcano, 2008: 18).

Por otro lado, en los años ochenta se produce un cambio en el contexto internacional, con los procesos de democratización en América del Sur y el ocaso del modelo de la guerra fría, lo cual obliga a Estados Unidos a modificar su estrategia. A partir de este momento, comienza a resultar cada vez más molesto para los intereses geopolíticos de los Estados Unidos, la permanencia de la dictadura paraguaya.

A todo esto, hay que sumar la crisis política que se desata al interior de los sectores de poder del stronismo, que culminará con el golpe de Estado de febrero de 1989. El sector del partido denominado los «militantes», totalmente plegado a las órdenes de Stroessner, realizó una maniobra política para excluir al sector «tradicionalista» de la dirección del partido. A su vez, los «militantes» se movilizan para asumir también el control de las Fuerzas Armadas. «El plan era permitir que el recientemente ascendido coronel de la Fuerza Aérea, Gustavo Stroessner, sucediera a su padre mediante la jubilación forzosa de decenas de generales jóvenes y coroneles viejos cuyos ascensos se habían diferido durante años (...). La mayoría de los miembros de las Fuerzas Armadas se ofendieron intensamente por la manipulación del proceso de ascensos. Cuando se filtró la noticia de que cientos de coroneles iban a ser pasados a retiro durante la primera mitad de 1989, se apresuraron los planes para un golpe. Por último, el intento de Stroessner de pasar a retiro al mayor general Andrés Rodríguez, el oficial de más alto rango y más poderoso que se oponía al plan de los 'militantes', provocó el golpe de Estado que comenzó en las primeras horas de la noche del 2 de febrero de 1989» (Abente, 1996).

### **3.2. El mito de la transición**

El golpe de Estado de febrero de 1989 terminó con una prolongada dictadura de 35 años, la más larga de América del Sur y se convirtió en el punto de inflexión histórico entre un régimen autoritario y un supuesto

nuevo régimen democrático. El concepto hegemónico en aquel momento en las Ciencias Sociales latinoamericanas -como antes hemos apuntado-, era el de «transición». Diversos autores defensores de las tesis de la «transitología», analizaron con entusiasmo los procesos de «transición a la democracia» en distintos países del Sur de América, e incluso establecieron comparaciones con las «transiciones» en Europa del Sur y Europa del Este<sup>23</sup>. En el caso paraguayo, las lecturas sobre el proceso de «transición» de 1989 son en general marcadamente críticas, poniendo incluso en duda la pertinencia del concepto para caracterizar este momento histórico, como vamos a presentar a continuación.

Es realmente significativo el contenido de la proclama que presentaron públicamente los golpistas, donde se explicitaba que existían dos objetivos prioritarios y otros dos de segundo nivel. Los prioritarios eran: «la recuperación de la unidad del Partido Colorado» y la «restauración de la dignidad de las Fuerzas Armadas». Los de segundo nivel eran: el «inicio del proceso de democratización» y el «respeto a los derechos humanos y la defensa de la religión católica» (en Galeano, 2008: 54). Queda claro que la «democratización» está subordinada a la unidad del Partido y de las Fuerzas Armadas, y por supuesto con la pretensión de que los colorados continúen detentando el poder. Esto, obviamente, limita notablemente la potencialidad de la «transición».

La caracterización de este momento histórico por parte de algunos autores paraguayos es, como apuntábamos, sumamente crítica. Lezcano (2008: 34), la define como una «transición desde arriba». Palau (2008), por su parte, alerta de que la «transición tiene topes relativamente bien delimitados», debido al estrecho vínculo entre los grupos de poder tradicional (alta oficialidad militar, capital financiero, exportadores e importadores y latifundistas). En este contexto, según Palau, «sólo puede pensarse en la instauración de una democracia liberal muy restringida». Galeano (2008: 54), por otro lado, caracteriza al momento como «proceso de apertura política otorgada», sin utilizar el concepto de transición. Céspedes (2008: 141), considera que «en términos estrictos cabe hablar de apertura o liberalización y no de transición», porque «aquella implica una concesión o restitución de derechos civiles y políticos de la ciudadanía a una oposición social y política débil, en un momento en el que las reglas de juego y el diseño de sociedad es impuesto por el autoritarismo. Mientras que una transición comprende una negociación entre gobierno y oposición y ésta cuenta con capacidad de fuerza como para imponer condicionamientos y rechazar intentos

---

<sup>23</sup> Uno de los trabajos más emblemáticos fue el de Karl y Schmitter (1991): «Modos de transición en América Latina, Europa del Sur y Europa del Este».

de reducción de su espacio». Lachi (2009c), precisa que fue una «falsa transición», y que además es un desacierto definir como transición un periodo de veinte años, ya que la «transición» alude a un fenómeno breve en el tiempo.

El concepto de «cambio» también planeó en el análisis del momento histórico que supuso el fin de la dictadura. Por un lado, resulta congruente la percepción de algunos autores y de gran parte de la ciudadanía de que realmente no se produjo ningún cambio, ya que «se mantiene intacta la estructura» (Rivarola, 2009), y continúa en el poder la fórmula Partido Colorado-Fuerzas Armadas-Estado (Palau, 2009c). Sin embargo, también es cierto, como indica Morínigo (2009b), que se produce una «ruptura con el modelo autoritario» de la dictadura, y por tanto cabría hablar de «liberalización política», como la define Céspedes (2008: 142).

Donde es indudable que se produce un cambio sustancial es el ámbito económico, con la implantación del modelo neoliberal de la mano del gobierno de Rodríguez. Rivarola (2009) nos recuerda que el «modelo globalizador» neoliberal entró con fuerza y trajo, en términos sociales, una serie de consecuencias sumamente negativas. La presión empresarial fue clave en este sentido, con un conjunto de demandas bien definidas: «mercado de cambio único, libre y fluctuante para todas las transacciones externas, desaparición del subsidio cambiario, topes al crédito público, racionalización de los gastos estatales, intento de privatización de algunas empresas estatales, ley de fomento de inversiones muy atractiva. Pero también hay que puntualizar que la «plataforma neoliberal de Rodríguez», no sólo fue resistida por sectores populares, sino por «distintas fracciones del propio partido oficialista»<sup>24</sup>, que mantenían posturas «nacionalistas, agraristas o populistas» (Herken, 2008: 149).

En el marco de estos casi veinte largos años de gobierno colorado post-dictadura se produce, como señalábamos en el párrafo anterior, un profundo cambio en la estructura económica del país. Una sociedad –al contrario que los países del entorno–, profundamente rural en lo económico y en lo cultural, sustentada en la producción tradicional campesina, va a sufrir de manera dramática «un proceso de cambio no

---

<sup>24</sup> La política de privatizaciones avanzó menos que en otros países del entorno por el simple hecho de que un proceso de estas características podría haber supuesto la muerte del Partido Colorado, ya que la red clientelar se sostenía en un modelo de Estado prebendario. Soares (en Harnecker y Fuentes, 2008: 46) señala con agudeza lo siguiente: «¿Para qué van a privatizar empresas públicas si son empresas a las que pueden robar, meter gente, contratar? Es mejor que estén en manos del Estado».

controlado en el medio rural», producto de la expansión desorbitada del modelo del agro-negocio sojero. Afirma Nicolás Morínigo que desde mitad de los noventa en adelante, el «sistema económico tradicional ha empezado a desmoronarse presionado por formas de producción agrícola empresarial a gran escala, fundamentalmente de la soja<sup>25</sup>. La compra masiva de tierras realizada por los grandes empresarios latifundistas sojeros, a precio más que favorable, a campesinos empobrecidos debido a la crisis económica y a la falta de políticas agrícolas gubernamentales, ha determinado una expulsión del campo de miles de campesinos, que sin tierra y sin trabajo (la producción a gran escala de la soja necesita poca mano de obra), se ha dirigido hacia los cascos urbanos, a la búsqueda de nuevas oportunidades, con el único efecto de aumentar considerablemente la población llamada marginal de las ciudades<sup>26</sup>» (Morínigo, 2009a: 17). La producción de soja se complementa con la producción masiva ganadera, y con «un tercer producto paraguayo de gran éxito en el exterior», los migrantes, que envían anualmente alrededor de 700 millones de dólares en remesas, permitiendo la «supervivencia de un 10 a un 15% de familias paraguayas» (Lachi, en Harnecker y Fuentes, 2008: 43).

En el plano político, tras la caída de la dictadura, la hegemonía colorada y el bipartidismo ANR-Liberales, comienza a sufrir sus primeras fracturas. La victoria de la plataforma «Asunción Para Todos» a la intendencia de la capital en 1991, es el primer síntoma de la potencialidad de un tercer espacio progresista ajeno al bipartidismo. Sin embargo, su posterior expresión nacional a través del Encuentro Nacional (PEN) terminará fracasando, según Lachi (2009a: 44-5) por reproducir la lógica del bipartidismo, es decir, control exclusivo por parte de una «dirección de notables», ningún debate interno y clientelismo con sus bases.

---

<sup>25</sup> El aumento de la producción de soja ha sido dramático. En los años 95/96 se cultivaba 800.000 ha de soja, con una producción de más de 2 millones de toneladas. Diez años después, en la temporada 2006/07, la superficie cultivada de soja subió a 2.400.000 ha., con una producción de casi 6 millones de toneladas, es decir, se triplica la superficie y la producción. (Morínigo, 2009a: 18).

<sup>26</sup> «Esta situación ha llevado a una destrucción del sistema económico tradicional basado sobre la pequeña finca agrícola y ha determinado la ruptura de las formas de integración económico-social tradicionales (...). Esto ha acabado por producir un doble problema: por un lado el desgarramiento de la red de relaciones sociales y de solidaridad interna de la comunidad familiar campesina y la comunidad de los núcleos poblacionales en el campo y por otro el aumento de la desarticulación social en los barrios marginales de las ciudades, en donde finalmente se juntan la mayor parte de los migrantes del interior» (Morínigo, 2009a: 19).

Para el citado autor, el «marzo paraguayo»<sup>27</sup>, es decir, la semana de lucha ciudadana que se desarrolló en 1999 como reacción al asesinato del vicepresidente Argaña y que traería la renuncia del presidente Cubas y la fuga del ex general Oviedo, produjo «un cambio sustancial en la estructura política nacional», por la «emergencia de partidos políticos más ideológicos» y el nacimiento de un «verdadero sistema multipartidista». La movilización de decenas de miles de personas tiene una «importancia extraordinaria», según Lachi, porque la ciudadanía asume el «protagonismo directo» en la «construcción de la democracia». El surgimiento del Partido País Solidario –de tendencia socialdemócrata– y de Patria Querida –socialcristiano–, ejemplifica el nacimiento de estructuras políticas más ideologizadas (Lachi, 2009a: 48-50).

Siguiendo a Lachi, las elecciones de 2003 se pueden considerar como un momento clave en el «proceso de redefinición del sistema paraguayo de partidos políticos», por el avance en términos multipartidarios, de la composición del Parlamento (por primera vez seis grupos componen el Congreso). El bipartidismo bajó del 80% de los votos al 55%, lo cual es una clara muestra del nacimiento de un sistema «más plural e ideologizado». Sin embargo, según el autor, todavía faltaba algo importante, y era la presencia en el Legislativo de un partido que representase realmente a los sectores populares y a la izquierda (Lachi, 2009a: 55).

## **4. Un año de gobierno de Lugo: El cambio y su orientación**

### **4.1. Balance anual**

El fin de la larga hegemonía en el Poder Ejecutivo Nacional del Partido Colorado, tras 61 años de mandato ininterrumpido –tanto en dictadura como en el post-stronismo–, y la victoria de Lugo, encabezando una alianza de partidos extremadamente heterogénea –incluyendo desde la extrema izquierda hasta sectores tradicionales de derecha–, se produce por la combinación inédita de una serie de factores.

En primer lugar, hay que ubicarse en el contexto histórico-político de principios de siglo, concretamente durante el gobierno de Nicanor Duarte, cuando diferentes sectores sociales y políticos se movilizan en

---

<sup>27</sup> El «Marzo Paraguayo» fue la crisis política desencadenada por el asesinato del vicepresidente Argaña, el 23 de marzo de 1999. Se responsabilizó al presidente Cubas y al general Oviedo. La muerte provocó grandes manifestaciones que culminaron con una masacre el 26 de marzo, donde murieron 7 personas. Cubas renunció y se exilió en Brasil y Oviedo se fugó a Argentina.

el año 2005 contra el Presidente, acusado de violar la Constitución. Como la oposición es incapaz de unirse, aparece la figura de Lugo como articulador de la citada movilización. Según González (en Harnecker y Fuentes, 2008: 164), Lugo «funciona como una especie de bonapartista y cesarista momentáneo» que permite que la oposición de derecha y de izquierda confluyan en un objetivo común: accionar contra el Presidente.

Tras el éxito de la movilización, tanto sectores de izquierda como la derecha opositora conciben a Lugo como posible candidato a las próximas elecciones y comienzan a trabajar políticamente para atraérselo. Sin embargo, el obispo de San Pedro manobra de manera que termina obligando a gran parte de la izquierda y al Partido Liberal para que funden la Alianza Patriótica para el Cambio (APC), como plataforma electoral encabezada por él.

La victoria de la APC, según Lachi (2009a: 41), se produce por la «aparición de ciertas condiciones coyunturales especiales e irrepetibles», que serían las siguientes: división en la dirigencia del Partido Colorado, aparición de un «líder político creíble y de gran autoridad moral», y aceptación por parte del Partido Liberal de una posición electoral de segundo orden, subordinada a Lugo.

Vial (2009: 71), considera que los sucesos del 20 de abril son una consecuencia inevitable del cambio sociológico que venía ocurriendo en la sociedad paraguaya en los últimos años, que demandaba un nuevo modelo político. Asegura que una sociedad «mucho más compleja y moderna» y cada vez más urbanizada, «no podía seguir siendo gobernada de acuerdo a un modelo tan arcaico». Palau (2007: 65-6), por su parte, asegura que la victoria de Lugo es producto de la «desesperación de más de dos millones de paraguayos que se debaten en la pobreza». De una masa de excluidos que «quizás no quieren cambiar el mundo, sino entrar en él, como decía Carlos Auyero».

El acontecimiento del 20 de abril de 2008 que trajo como consecuencia la derrota del Partido Colorado tras más de seis décadas de detentar el control del gobierno, exige también una caracterización, teniendo como eje de análisis el concepto de transición. Para Lachi (2009c), esta es la «transición verdadera», en contraposición a los sucesos de febrero de 1989, cuando cae el régimen stronista. Considera que la fractura del esquema bipartidista sería la variable fundamental que expresa el momento de transición. Sin embargo, Lachi (2009a: 41), advierte que a pesar del «indudable valor histórico» de la victoria de Lugo, sería un «grave error metodológico» definir este evento como un momento de «ruptura del sistema político paraguayo». En este caso no habría «ruptura» como «ha ocurrido por ejemplo en Ecuador y Venezuela».

La continuidad se reflejaría en la composición del Poder Legislativo, donde colorados y liberales siguen teniendo mayoría y conservando un porcentaje similar al de las elecciones de 2003<sup>28</sup> (Lachi, 2009b: 36).

Palau (2009b), realiza una lectura mucho más crítica de abril de 2008 y de la asunción del nuevo gobierno. Desecha el concepto de transición y advierte que «lo único» que se logró fue la «alternancia en el gobierno». Para él, existen muchas similitudes entre 1989 y 2008, principalmente en tres aspectos: gran expectativa ciudadana, frustración rápida y continuidad de los grupos de poder económico (Palau, 2009c).

Codas (2009), por otro lado, asegura que la caída del stronismo hay que considerarla como una «transición desde arriba» (EE.UU. y dirigencia interna), mientras que la elección de Lugo expresaría la «voluntad de cambio que en 1989 no se logró».

Para abordar con cierto rigor el concepto de cambio en lo referente al proceso político actual en Paraguay, es fundamental plantear un balance lo más certero posible del primer año de gobierno del Ejecutivo liderado por Fernando Lugo.

Vial (2009), en su balance inicial de los primeros meses de gobierno, asume el «cambio» como un hecho, pero indica que este «avanza demasiado lento». Achaca este ritmo pausado a dificultades de gestión y de liderazgo, a la falta de unas «líneas claras de acción», a la poca «cohesión» de la Alianza Patriótica y al bloqueo que están imprimiendo las «fuerzas del viejo orden». De cualquier manera, insiste en que no es «viable» volver al statu-quo anterior al 20 de abril.

Lachi (2009a: 56-8), maneja el concepto de cambio en diferentes planos, defendiendo también su pertinencia para definir al actual proceso político paraguayo. Por un lado, identifica un cambio trascendental con la victoria de Lugo, ya que ésta ha posibilitado la «inserción» política de sectores que «siempre habían sido excluidos»: los «sectores populares principalmente, y la izquierda en segundo lugar». Puntualiza que a pesar de su «limitada presencia parlamentaria» y de su débil presencia en el Ejecutivo, son los «partidos de izquierda», los sindicatos y las «coordinadoras campesinas» quienes están definiendo los «temas del debate político e ideológico actual». Un «cambio sin duda muy grande con respecto a lo que ocurría en los años noventa». Ejemplo significativo

---

<sup>28</sup> «El Partido Colorado ha pasado del 32,9% de 2003 al 27,2% de 2008, perdiendo solamente el 5,7% de los votos y quedándose con 15 bancas (sobre 45) de las 16 que tenía; el PLRA ha pasado del 24,3% del 2003 al 27,1% en el 2008, con un crecimiento solamente del 2,8% de los votos y obteniendo dos bancas más, pasando a 14 de las 12 que tenía (Lachi, 2009b: 37).

de esto sería la centralidad que han logrado la «Reforma Agraria» y el debate sobre la «presión fiscal».

Paralelamente, Lachi (2009c), señala que el «cambio no lo está generando el gobierno», sino que el «verdadero cambio» se expresa en la «actitud de la ciudadanía». La caída del Partido Colorado y de parte de su estructura clientelar en los barrios, ha permitido que los sectores populares comiencen a crear nuevas estructuras en su territorio. Para él, Lugo «no va determinar el cambio», ni tampoco lo va a poder parar. En el mejor de los casos, lo puede acompañar e incluso acelerar. Lachi afirma que el actual gobierno perdió gran parte de su capital político porque no tomó medidas fuertes en los tres primeros meses de gobierno, que son considerados como los más propicios para tomar las decisiones más críticas. De cualquier manera, insiste en que «el proceso de cambio no lo para nadie».

Tomás Palau (2009a), realiza una lectura sumamente crítica del primer año de gobierno de Lugo, quedando el concepto de cambio en una posición poco favorable. Indica que en el reparto de ministerios, las llamadas «áreas duras», es decir, Hacienda, Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, Industria y Comercio e Interior, han quedado en manos del «sector más conservador», con excepción de Defensa, mientras que las «áreas blandas», es decir, Acción Social, Salud, Niñez, Cultura, Juventud, etc., en manos del sector más «progresista». Esto, indudablemente, neutraliza la posibilidad de un cambio real.

Por otro lado, Palau (2009c) reconoce una serie de avances en algunos aspectos: lucha contra la corrupción, las negociaciones de Itaipú<sup>29</sup>, combate a la droga y política social (salud, educación y asistencia social). Sin embargo, apunta que en lo relativo a la reforma agraria, considerada por él un asunto trascendental, no se han producido avances sustanciales, tanto por la falta de coraje del Poder Ejecutivo como por el bloqueo del Poder Legislativo y Judicial.

Morínigo (2009b), por su parte, alude al potencial de cambio del momento histórico, pero identifica con claridad los grandes bloqueos actuales. Por un lado, considera que el problema fundamental del Ejecutivo de Lugo es la falta de «una hoja de ruta», de una «dirección», de una «orientación clara», aunque sea a largo plazo. Esto sucede, en gran medida, por la diversidad ideológica de la APC, que dificulta

---

<sup>29</sup> Tras varios meses de negociaciones, el 25 de julio de 2009 los presidentes Lugo y Lula firmaron un acuerdo histórico, según el cual se triplica el pago que Brasil ingresa anualmente a Paraguay en concepto de venta de energía hidroeléctrica, pasando de 120 millones de dólares anuales a 360.

notablemente la elaboración de un proyecto uniforme. A su vez, señala que el Presidente evita la confrontación con grupos de poder, lo cual obliga a retrasar la agenda del cambio.

Paralelamente, advierte que la composición del Parlamento (mayoría de colorados y de Unace) y el excesivo poder que éste tiene, unido a la existencia de un Poder Judicial conservador, dificulta aún más la posibilidad del cambio. Si a esto sumamos la fuerte presión de la derecha a través de los mass media, la situación del Ejecutivo es de «acorralamiento». Para Morínigo, la única manera de romper esta situación es entrar en una dinámica de enfrentamiento con los poderes tradicionales, si se pretende avanzar en la agenda del cambio.

Rivarola (2009) traza un escenario poco esperanzador sobre el nuevo gobierno y la potencialidad del cambio. Advierte que en el mejor de los casos, si el cambio viene será «lento y gradual». Respecto al Ejecutivo de Lugo, asevera que está fuertemente «feudalizado», por conflictos internos personales, lo cual frena la posibilidad de cambio. En cuanto a la figura del Presidente, asegura que el perfil de un sacerdote no traerá la modernización al país. Por otro lado, considera que la izquierda tiene un tope electoral del 12% aproximadamente, que no va a poder aumentar sustancialmente, por lo que su potencial como agente del cambio queda prácticamente anulado.

Codas (2009), percibe el cambio como un proceso que está en marcha, e identifica al gobierno de Lugo como «uno más en la secuencia de cambio» que se está desarrollando. Señala varios indicadores que muestran que el cambio está produciéndose: por un lado, apunta que por primera vez en la historia, las encuestas le dan al bipartidismo un apoyo por debajo del 50%; por otro lado, alude también a las encuestas para mostrar que más de la mitad de la población apoya la creación de un nuevo partido liderado por Fernando Lugo.

Como experto en el área de relaciones internacionales, Codas considera que en política exterior es posiblemente donde mayores avances ha logrado este gobierno. Afirma que el cambio trascendental se observa en la «voluntad del gobierno de actuar como Estado soberano», frente a la política de subordinación de las administraciones coloradas. El histórico acuerdo sobre Itaipú con Brasil, es sin duda el logro más relevante del primer año. Menciona además la negación del permiso de maniobras militares a Estados Unidos en el marco del operativo «Nuevos Horizontes», como otro hecho histórico. Junto a estos, destaca el discurso presidencial en la ONU, «por primera vez independiente», la posición de observadores en el ALBA (Alianza Bolivariana para las Américas) y el reimpulso del proyecto Urupabol (Uruguay-Paraguay-Bolivia).

## 4.2. Variables estratégicas del cambio

La victoria de Lugo en abril de 2009 y la mayoría social favorable a un proceso de transformación, otorgan todavía una gran potencialidad al cambio político y social en Paraguay, pero siendo conscientes de la fuerza de las estructuras y de los agentes de bloqueo, la adopción de una serie de decisiones estratégicas podría resultar fundamental.

Consideramos que son fundamentalmente tres las decisiones estratégicas que el contexto histórico actual permite y demanda: una relacionada con el sistema de partidos, otra vinculada a la política social gubernamental y una tercera que atañe a la participación ciudadana. Estas variables se fortalecerán mutuamente y se retroalimentarán si son activadas en un tiempo breve y sincrónico. Las tres variables, para ser efectivas, necesitan de una cuarta variable transversal que las determina en cuanto al modo de acción, es decir, respecto a cómo manejará el gobierno y sus simpatizantes las dinámicas de conflicto político. Toda esta ecuación se cierra con un modelo de acción conjunto entre el Ejecutivo y su base social.

Existe una variable transversal, que impregna toda acción política de cualquier agente social y político del país, porque es un elemento fundamental de la cultura política paraguaya. Nos referimos a la «conciliación» como modo de acción y de relación entre los distintos actores que componen el tablero político. Morínigo (2009b), apunta que la tradición guaraní se basa en la búsqueda del consenso entre los miembros de la comunidad, evitando a toda costa la confrontación, lo cual explica la hegemonía histórica, durante décadas e incluso siglos, del «modelo conciliador» frente al «modelo de confrontación» propio de otras culturas políticas<sup>30</sup>. A su vez, la Iglesia católica como institución es una fiel defensora de las vías conciliadoras frente a las vías del conflicto. Por ello, Lugo reproduce como obispo prácticas de conciliación, y como bien nos recuerda Lachi (2009c), piensa que puede lograr un acuerdo con los poderes fácticos «sin confrontación, de forma ecuménica».

En un contexto como el paraguayo, en el marco de un sistema de clases antagónicas, desigualdades extremas y altísimos porcentajes de pobreza, y con una minoría propietaria privilegiada totalmente reactiva a cualquier medida reformista por tibia que sea, apelar de manera sistemática a la vía de la conciliación, puede resultar no sólo ingenuo

---

<sup>30</sup> En nuestras conversaciones informales con actores relevantes de la vida política paraguaya a lo largo de estos meses de estancia en el país, todos han coincidido en la centralidad de la búsqueda de la conciliación como base del comportamiento político y social paraguayo.

sino sumamente catastrófico desde una perspectiva de cambio. Así lo percibe el propio Morínigo (2009b), cuando nos alerta de que «Lugo evita la confrontación con sectores de poder», considerándolo un «peligro porque bloquea la posibilidad de cambio». La clave en este asunto, no sólo tiene que ver con un manejo inteligente y controlado del conflicto por parte del Ejecutivo, sino sobre todo con una masa social lo suficientemente concienciada y dispuesta a movilizarse para defender aquellas reformas que demandan las mayorías más empobrecidas.

En cuanto a las decisiones estratégicas que el Ejecutivo debería poner en marcha, comenzaremos con la referente a la política social. El balance del primer año sobre la política social del gobierno no ha sido muy optimista en general, por parte de la mayoría de los autores consultados (Morínigo, 2009b; Palau, 2009c; Lachi, 2009c; Rivarola, 2009, Balbuena, 2009). A pesar de que se han producido algunas modificaciones, principalmente en el área de la salud<sup>31</sup>, no se percibe un cambio sustancial en términos de paradigma de política social.

Por ello, el Ejecutivo tiene un campo bien fértil para abonar en este terreno, en una sociedad con enormes carencias en materia de salud, educación, alimentación, vivienda y seguridad social. Probablemente, el lanzamiento de un conjunto de programas sociales con fuerte financiación y superando el fracasado paradigma de política social neoliberal basado en la focalización y en el asistencialismo, potenciaría el cambio y generaría altas dosis de ilusión en los sectores populares.

La citada variable está estrechamente relacionada con otra decisión estratégica, que sería el estímulo por parte del Ejecutivo a la participación ciudadana y el acompañamiento y apoyo a las organizaciones comunitarias existentes. En este caso, la citada política social es un campo muy atractivo para impulsar la participación de la comunidad en su gestión y evaluación. La retórica y los discursos en torno a la denominada «democracia participativa», tienen aquí su oportunidad y expresión práctica más evidente.

El gran reto al que deben enfrentarse tanto el Estado como la comunidad es ir superando de manera paulatina pero sistemática el

---

<sup>31</sup> La implantación de la gratuidad progresiva en el sistema público de salud ha sido una de las medidas más aplaudidas por la población. En una visita que realizamos al barrio Bañado Tacumbú de Asunción, así nos lo manifestaron diferentes vecinos de este barrio popular.

modelo clientelar y la práctica del «orequete<sup>32</sup>» tan habituales en la solución de los problemas sociales. Como apunta Morínigo (2008: 9-29), la lógica del Estado es la de la igualdad para todos, mientras que la lógica del «ore» otorga privilegios sólo a los miembros del grupo. Dicha ética impide un buen funcionamiento del Estado, y en el caso paraguayo caracteriza a los dos partidos políticos tradicionales (ANR y PLRA). Por ello, la senda del cambio está delimitada por un nuevo modelo de política social, que se sustente en la lógica de derechos frente a la lógica de la prebenda, y un sistema de participación ciudadana y de relacionamiento con el Estado fuera del esquema clientelar y de subordinación y basado en la transferencia de poder de gestión y de decisión a las comunidades.

La tercera decisión estratégica que demanda la dinámica de cambio es la redefinición del decimonónico sistema bipartidista, que caracteriza a la vida política paraguaya desde los años posteriores al fin de la guerra de la Triple Alianza. Considerar que la democratización del sistema de partidos se soluciona con la salida del Partido Colorado del Poder Ejecutivo sería un error mayúsculo, ya que la deficiencia principal del sistema político es el bipartidismo. Con Lugo, se ha dado el primer paso, en el sentido de fracturar el sistema de partidos «hegemónico pragmático» al que aludía Abente, pero ahora el paso es posibilitar que un tercer espacio ajeno al bipartidismo acceda a la conducción del gobierno.

Este planteamiento surge de la necesidad de modernizar el sistema de partidos en Paraguay y dotarlo de una lógica de pertenencia basada en la «ideología» y no en la «afectividad» y la «tradición familiar», como ha sido durante décadas. Morínigo (2008: 9-29), nos recuerda que el Partido Colorado y el Partido Liberal «no son asociaciones sino comunidades; no tienen un carácter ideológico o programático sino que se basan sobre un relacionamiento afectivo-personal; promueven una fuerte lealtad interna en base a la tradición y a la afectividad y una total identificación con sus símbolos, a los que se rinde un cierto culto; el eje de reclutamiento es la adscripción: el pertenecer a una familia

---

<sup>32</sup> En guaraní existen dos formas de decir «nosotros». «Ñande» es un nosotros amplio, inclusivo, y «Ore», es un nosotros «excluyente», que sólo incluye a los miembros del grupo. El «Ore» se refiere entonces a la «creación de vínculos de solidaridad y apoyo mutuo en el grupo familiar extenso». «El sistema de relaciones 'orequete' que puede ser considerado como una radicalización del esquema 'ore' consiste en la expresa intencionalidad por parte de los que forman parte del sistema de relaciones del círculo cerrado, de excluir a los otros y de crear condiciones favorables exclusivamente para quienes forman parte del grupo» (Morínigo, 2008: 9-29).

dada te lleva a ser miembro de un partido». Hay que subrayar, que la familia generalmente «no transmite ideología» sino que «transmite valores». Por ello, siguiendo a Morínigo, la «pertenencia a un partido es parte de la misma identidad del sujeto». En el medio rural «tener un partido es una necesidad tan imperiosa como tener religión, o casi igual a tener apellido». Dice el autor que «de la misma manera que uno no cambia ni su apellido, ni su religión, también es difícil que cambie de partido»<sup>33</sup>.

La demanda de un tercer espacio ajeno al bipartidismo parte de una necesidad programática e ideológica que represente por primera vez y de manera honesta a las clases subalternas, a los sectores populares. Desde su fundación, tanto el Partido Colorado como el Liberal han sido la expresión de las clases dominantes y de sus intereses, por ello, es vital el surgimiento de un tercer espacio que dé prioridad a los requerimientos de la mayoría empobrecida frente a las exigencias de las minorías empresariales. La figura de Lugo ha conseguido aglutinar gran parte del voto y de la ilusión de esas masas excluidas, pero ahora queda dar el siguiente paso, impulsando un nuevo espacio político que integre a todos aquellos movimientos sociales, agrupaciones políticas y ciudadanos anónimos que estén dispuestos a trabajar por un proceso de cambio real para el Paraguay del siglo XXI. Cudas (2009), apunta que la actual fase es la del surgimiento del «nuevo sujeto político del cambio», y que el proceso de cambio no avanzará si no se crea una «organización política» que aglutine y dirija.

### 4.3. Escenarios futuros

Resulta siempre un riesgo realizar proyecciones sobre lo que puede suceder en el corto y medio plazo, pero estamos obligados a presentar algunos de los escenarios más probables, en función de las actuales coordenadas políticas.

Antes de presentar dichos escenarios, es importante señalar que aunque será muy difícil frenar la dinámica de cambio histórico que está en marcha, lo que no está en absoluto claro es la orientación de dicho cambio, lo cual va a depender en gran medida del papel que jueguen los diferentes actores políticos del país. Con esto queremos alertar sobre

---

<sup>33</sup> Lachi (en Harnecker y Fuentes, 2008: 30), compara a los partidos tradicionales y a su militancia con la «hinchada» de un equipo de fútbol, donde la pertenencia es profundamente afectiva. En Paraguay, a principios de siglo XXI, según Lachi había «3 millones y medio de personas mayores de 18 años, de las cuales 2 millones 900 mil están inscritas en el registro electoral». Los afiliados al Partido Colorado eran alrededor de 1 millón 600 mil, y los afiliados al Partido Liberal, unos 900 mil.

el tradicional determinismo propio de la modernidad, que impregnó a todas las grandes escuelas de pensamiento y que presentaba el curso de la historia como algo definido y previamente determinado. Por tanto, hay que desterrar estas concepciones decimonónicas que son guiadas más por el deseo que por el rigor científico. Ni es irreversible un cambio en clave popular, ni es imposible el retorno de los colorados. Todo ello dependerá en gran medida del papel que jueguen los diversos actores y de su astucia en el manejo de las condiciones dadas por el actual momento histórico.

«El cambio no se detiene» o «el cambio no lo para nadie», pueden ser muy efectivos en el campo del marketing político, pero son totalmente inadecuados para realizar un análisis serio y riguroso de la actual coyuntura. Sin lugar a dudas, estamos en el inicio de importantes transformaciones en el país, pero la incógnita está en descifrar cuál será la «orientación del cambio». Uno de los escenarios posibles y deseados por un amplio espectro de población es la gestación de una nueva ecuación democrática, sustentada en la combinación de la democracia social y la democracia participativa, es decir, en el surgimiento de un proyecto de país donde se otorgue prioridad a la solución de los problemas sociales y se abran espacios de participación a la ciudadanía para el manejo del poder político. El éxito de esta vía dependerá mucho del valor que tenga el actual Ejecutivo para poner en marcha algunas de las decisiones estratégicas antes planteadas, y de la inteligencia de los movimientos sociales y políticos más progresistas para acompañar este rumbo y no precipitarse en los ritmos.

Sin embargo, el cambio también puede adoptar una orientación «reaccionaria», permitiendo el acceso al Poder Ejecutivo de los referentes políticos de la derecha más autoritaria. Efectivamente, un fracaso del gobierno de Lugo y de los sectores políticos progresistas que lo acompañan, no sólo generaría desilusión en la ciudadanía, sino que facilitaría la búsqueda de un recambio desesperado por la extrema derecha. Las propuestas de Lino Oviedo y de Unace pueden resultar atractivas en un momento de desesperación ciudadana, tras un fracaso de la «opción progresista». En un contexto de apatía y descreimiento, la ecuación política que combina populismo en política social con autoritarismo en política institucional puede lograr el apoyo de los sectores populares y conquistar la hegemonía.

El otro escenario no descartable en el horizonte del 2013 es el regreso de los colorados. Aunque es evidente que se ha producido y se van a seguir produciendo una serie de cambios importantes en el país, la vuelta de la ANR sería probable si fracasara el gobierno de Lugo y éstos aparecieran como los salvadores, los únicos capaces de ofrecer

seguridad y estabilidad. El resurgimiento del PRI en México es un ejemplo contundente de que esta vía no está en absoluto cerrada<sup>34</sup>. Sería la opción política del «neopopulismo».

## 5. Conclusiones

Si en la década de los ochenta y en la del noventa, los principales autores de la transitología señalaban que la democracia «política y representativa» había sustituido a los conceptos de «modernización» y «revolución» como eje fundamental del análisis en las Ciencias Sociales latinoamericanas, en esta primera década del siglo XXI, el marco conceptual de los transitólogos ha quedado ampliamente desfasado por nuevas categorías más acordes al momento histórico presente.

La democracia sigue siendo un concepto medular del análisis científico a la hora de analizar procesos de «transición» y procesos de «cambio», pero cada vez más alejado de las concepciones liberales que fueron hegemónicas en el último cuarto de siglo. La ciudadanía y sobre todo las mayorías sociales excluidas están divorciadas de esa definición reduccionista que circunscribe la democracia a un artificio exclusivamente político-electoral. Reclaman, tanto en Paraguay como en el resto de América Latina, una «nueva ecuación democrática», donde la democracia social, es decir, la solución de sus problemas sociales, converge con la democracia participativa, es decir, la apertura de espacios para el ejercicio del poder desde la comunidad.

El gran reto ahora, del actual gobierno y de las organizaciones que lo sustentan y acompañan, es asumir como hoja de ruta esta «nueva ecuación democrática», que sin duda es la clave para que la orientación del cambio vaya en la dirección que demandan los excluidos de siempre.

## Bibliografía

ABENTE, Diego (1996). «Un sistema de partidos en transición. El caso del Paraguay», en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 27, N° 96.

CABALLERO, Guillermo (2008). «El empresariado nacional ante el proyecto democrático en el Paraguay», en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 45, N° 132-133, mayo-diciembre.

---

<sup>34</sup> En julio de este año el PRI ganó las elecciones legislativas en México, después de ser desplazado del Poder Ejecutivo en el año 2000, tras más de siete décadas en el gobierno. Este es un indicador de las altas posibilidades del PRI para optar a la Presidencia en las próximas elecciones de 2012.

- CARDOZO, Efraím (2007). *Breve historia del Paraguay*. Asunción. Servilibro.
- CAVAROZZI, Marcelo (1991). «Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina», en *Revista Paraguaya de Sociología*, N° 80, enero-abril.
- CÉSPEDES, Roberto (2008). «Coyuntura social y política en el post-stroñismo: 17 tesis», en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 45, N° 131, enero-abril.
- CREYDT, Óscar (2007). *Formación histórica de la nación paraguaya*. Asunción. Servilibro.
- GALEANO, Luis (2008). «¿De la apertura otorgada a la transición pactada?», en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 45, N° 131, enero-abril.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (1991). «La democracia entre dos épocas. América Latina 1990», en *Revista Paraguaya de Sociología*, N° 80, enero-abril.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (2008). «Comentarios a la transición paraguaya. GTPP-CLACSO (7 y 8 de agosto de 1989)», en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 45, N° 132-133, mayo-diciembre.
- HARNECKER, Marta; FUENTES, Federico (2008). *Conociendo al P-MAS*. Caracas. Centro Internacional Miranda.
- HERKEN, Pablo (2008). «Situación de la economía paraguaya», en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 45, N° 131, enero-abril.
- LACHI, Marcello (2009a). «El debate ideológico en la era de Lugo», en *Rivarola, Lachi y Vial. Ciudadanía y partidos políticos. Protagonistas del proceso electoral 2008*. Asunción. Decidamos.
- LACHI, Marcello (2009b). *La construcción de la gobernabilidad en Paraguay*. Asunción.
- LECHNER, Norbert (1990). «De la revolución a la democracia», en Lechner, N. *Los patios interiores de la democracia*. México. FCE.
- LEZCANO, Carlos; MARTINI, Carlos (2008). «¿Es posible la transición pactada en el Paraguay? Fuerzas Armadas y partidos políticos en la coyuntura», en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 45, N° 132-133, mayo-diciembre.
- MORÍNIGO, José Nicolás (2008). «Clientelismo y padrinzago en la práctica patrimonialista del gobierno del Paraguay», en *Novapolis*, vol. 2, N° 3, abril. Asunción. Germinal/Arandurá.
- MORÍNIGO, José Nicolás (2009a). *Auge de la producción rural y crisis campesina*. Asunción. Fondec.
- PALAU, Tomás (2007). «Las buenas intenciones no bastan», en *Novapolis*, N° 2 (12), agosto. Asunción. Germinal/Arandura.
- PALAU, Tomás (2008). «Transición a la democracia y hegemonía militar en el Paraguay», en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 45, N° 132-133, julio-diciembre.
- PALAU, Tomás (2009a). «Una rápida mirada a la gestión del gobierno en sus primeros meses», en *Revista Acción*, marzo. Asunción.
- PALAU, Tomás (2009b). «Un primer año con poco para recordar», en *Revista Acción*. Septiembre. Asunción.

- RIQUELME, Marcial (2008). «Desde el stronismo hacia la transición: el papel del actor militar», en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 45, N° 132-133, mayo-diciembre.
- RIVAROLA, Domingo (2008). «Recomposición interna del Partido Colorado: su impacto en el proceso político», en *Revista Paraguaya de Sociología*, año 45, N° 131, enero-abril.
- UHARTE, Luis Miguel (2009). «La fertilidad teórica del debate democrático en América Latina», Próxima publicación en *Revista de Historia Actual Online*. Cádiz.
- VIAL, Alejandro (2009). «Paraguay, una lucha por construir política», en *Rivarola, Lachi y Vial. Ciudadanía y partidos políticos. Protagonistas del proceso electoral 2008*. Asunción. 2008.

### **Entrevistas personales**

- CODAS, Gustavo (2009). *Entrevista personal*. 19-10-09.
- LACHI, Marcello (2009c). *Entrevista personal*. 21-10-09.
- MORÍNIGO, José Nicolás. (2009b). *Entrevista personal*. 20-10-09.
- PALAU, Tomás (2009c). *Entrevista personal*. 20-10-09.
- RIVAROLA, Milda (2009). *Entrevista personal*. 20-10-09.
- BALBUENA, Magui (2009). *Entrevista personal*. 30-10-09.