

Documento de Trabajo N° 29

**La transición a la intemperie**  
Víctor-jacinto Flecha  
Tomás Palau Viladesau

Programa de Estado y Sociedad  
BASE. Investigaciones Sociales  
Asunción, Paraguay  
Enero de 1991



investigaciones sociales

Ayolas 807 esq. Humaitá - Casilla de Correo 2917 - Asunción, Paraguay  
Tel: (595 21) 451 217 - Fax: (595 21) 498 306 - [baseis@baseis.org.py](mailto:baseis@baseis.org.py)

## Contenido

<b>1.</b>	<b>Presentación.....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Historia de una ausencia. Notas acerca de la participación electoral en el Paraguay Víctor-jacinto Flecha.....</b>	<b>4</b>
2.1	Introducción.....	5
2.2	Presentación del problema.....	5
2.3	Estado/Sociedad Civil: el momento constitutivo.....	7
2.4	Estado y Sociedad en el Paraguay: momentos constitutivos.....	8
2.5	Propuestas políticas y resultados de votos en la transición.....	22
2.6	El pos-stronismo. ¿Es realmente una transición a la democracia?.....	26
2.7	En resumen.....	29
<b>3.</b>	<b>Transición a la "democracia" y hegemonía militar en el Paraguay Tomás Palau Viladesau.....</b>	<b>31</b>
3.1	Introducción.....	32
3.2	Coyuntura histórica y prospectiva de mediano plazo a la luz de la actual correlación de fuerzas.....	33
3.3	La viabilidad económica de la transición. Desarrollo e inserción a las nuevas condiciones internacionales.....	40
3.4	El discurso político en la transición.....	43
<b>4.</b>	<b>Conclusiones generales.....</b>	<b>47</b>

## 1. Presentación

El sujeto de reflexión de este Documento de Trabajo es la **transición a la democracia en el Paraguay y sus limitaciones** vistos por dos investigadores paraguayos, **Víctor—jacinto Flecha y Tomás Palau Viladesau**.

Ambos trabajos fueron preparados como ponencias, para el seminario "Propuestas políticas, comportamientos electorales y perspectivas de gobierno en el Cono Sur", organizado por el Observatorio del Sur y auspiciado por AREL (Italia). Este seminario se llevó a cabo, en Montevideo, durante los días 7-8 y 9 de noviembre de 1990.

**Tránsito a la "democracia" y hegemonía militar en el Paraguay** de Tomás Palau Viladesau se publica tal como fue presentado en el Seminario en tanto que **Historia de una Ausencia. Notas acerca de la Participación electoral en el Paraguay** de Víctor-jacinto Flecha sufrió algunas modificaciones de estilo y fue ampliado en parte, posteriormente.

A pesar de que los trabajos fueron preparados para una misma actividad académica, los mismos, debido a circunstancias geográficas, no fueron discutidos previamente por sus autores. El de Palau fue escrito en Asunción y centra su análisis en la coyuntura misma del proceso en tanto que el de Flecha, escrito en París en el mes de noviembre, combina para su análisis el aspecto histórico con el coyuntural. Sin embargo, habría que recalcar que existen muchos puntos en común en cuanto a la visión de ambos sobre la transición a la democracia y sus limitaciones. Se piensa que ambos trabajos pueden contribuir a la discusión sobre la transición en el Paraguay.

Por último, **BASE—IS** agradece a **Observatorio del Sur** por permitirle publicar estos trabajos como Documento de Trabajo.

Historia de una Ausencia. Notas acerca de la participación electoral en el Paraguay Víctor-jacinto Flecha.

**Historia de una ausencia. Notas acerca de  
la participación electoral en el Paraguay**

Víctor-Jacinto Flecha

## 2.1 Introducción

El sujeto del presente trabajo es el estudio de las propuestas políticas y los resultados electorales en la transición democrática en el Paraguay.

Sería un objeto "normal" para sociedades estructuradas democráticamente por lo que ambos factores, en ese caso, son mensurables y se relacionan sin ningún problema. El tema, para nosotros, se nos presenta conflictivo por lo inhabitual de tal práctica en nuestra sociedad y por lo mismo, la **inteligencia** paraguaya no ha reflexionado sobre el tema y nos encontramos ante un vacío.

Por todo ello este trabajo no tiene otra intención que **releva**r el problema y plantear algunos elementos del "sentido común" que puedan funcionar a manera de hipótesis de investigación o como primera aproximación al fenómeno.

Entendemos que la inteligibilidad de este fenómeno en el Paraguay pasa no sólo por el comportamiento político sino con el proceso de la propia configuración de éste como nación y lo que como sedimento ha dejado el devenir de la práctica histórica social en la memoria del país. Es indudable que el pasado condiciona de manera relevante el universo y los comportamientos cotidianos de la práctica de hoy. En ese sentido intentaremos releva los distintos sistemas socio-políticos por los que ha atravesado el Paraguay y el sistema de elecciones dentro de los mismos. Creemos que de esa manera podríamos evaluar el peso de la tradición histórica en la participación actual y ver los límites estructurales de ella en las próximas elecciones municipales que por primera vez quieren ser libres. Por otra parte, nuestra "transición a la democracia" es diferente a la de aquellos países en que la transición supone la recuperación de los esquemas democráticos subvertidos temporalmente por los poderes tácticos (normalmente militares) sino que aquí se tendría que tratar de un verdadero proceso de **instauración de la democracia**.

## 2.2 Presentación del problema

Es que realmente "**propuestas políticas y resultados electorales**", entendidas éstas como se conciben normalmente en las ciencias políticas occidentales, pueden relacionarse para analizar la participación ciudadana en el Paraguay en tanto que no ha conocido en toda su historia una verdadera elección libre de autoridades que tuvieran algo que ver con esto de las propuestas políticas?. En ningún momento de nuestra historia un partido político fue desplazado del gobierno por otro mediante el voto. Las últimas elecciones "libres" se llevaron a cabo hace más de sesenta años (1928) y fue una de las pocas que recuerda la historia del país. Aquí el éxito de las élites políticas para asumir o permanecer en el poder ha transitado por otro cauce diferente al de la soberanía popular manifestada a través de los resultados electorales.

Esta situación nos lleva a preguntarnos sobre la cuestión de la constitución del individuo, de la ciudadanía y del problema de la soberanía popular y la participación política, en

países sub-desarrollados y de larga tradición dictatorial como el Paraguay. Tradición, en este caso, que le viene desde el mismo momento de su configuración como Estado-nación.

Históricamente, el problema de la participación política está vinculado a la aparición de la idea de la soberanía popular. Esta idea supone a su vez la realidad de un **"estado—nación"** donde constitución del individuo y representación libre permiten la constitución de la ciudadanía. Históricamente, sobre esta base se ha desarrollado la participación política hasta llegar al voto universal y secreto y en la misma medida con que se va constituyendo éste se va acrecentando su relación con el problema de la igualdad. Esto es a grosso modo y en forma grosera el proceso por el que pasaron los países de desarrollo temprano del capitalismo pero para los países del desarrollo tardío del capitalismo y en condiciones de dominio imperialista la dinámica puede ser absolutamente diferente.

Hace unos años Rene Zavaleta Mercado ya se refería al problema de la **democracia como representación**<sup>1</sup> en aquellos países abigarrados donde el diferente valor de la ciudadanía no nos permitía medir los resultados electorales. El problema del abigarramiento, según este autor, se refería a aquellos países donde se daba la **"no unificación de la sociedad o al menos, el diferente valor de la penetración de la unidad de los sectores. En su extremo, se puede captar aquí un grado de desconexión o no articulación entre los factores y entonces se habla de un Estado aparente pues la sociedad civil no es sino una enumeración, no está vinculada entre sí en lo orgánico"**.

La sociedad política aparece entonces como un magma etéreo que no ha logrado internalizarse en la suma total de la sociedad. La coyunda Estado/sociedad, en estos casos, es más un amancebamiento que no supone intercomunicación. Si el Estado generalmente aparece como la instancia unificadora por excelencia, la cúspide de la sociedad civil, es porque dentro de la misma sociedad civil se ha dado un proceso de unificación. De ahí la fuerza poderosa del Estado, que se erige como único juez frente a la sociedad civil. El Estado es sumamente débil en los países abigarrados, debido a una enorme heterogeneidad social en que ni siquiera existe la **"unificación clasista de la propia clase dominante"**. Esto supone necesariamente planos de determinación diacrónicos, es decir que el núcleo de intensidad de la determinación se sitúa de un modo errático, según el tiempo estatal.

Entonces, podemos afirmar que la base estructural misma de estos países está corrompiendo la lógica de la representación que dice que una misma cantidad electoral debe producir siempre un tipo de calidad estatal. **"Donde los hombres no son iguales o no están comunicados, los resultados que producen su voluntad electiva no son los mismos"**. Podríamos plantear, al final, que el problema de abigarramiento tiene mucho que ver con aquellos países que no han logrado todavía la nacionalización a través del mercado interno integrado, en términos estrictos. Ya que por nación se entiende, por lo común, la construcción de un yo colectivo, es decir la construcción compleja de un cierto grado de

---

<sup>1</sup> Zavaleta Mercado, Rene. "Cuatro conceptos de la democracia". En, **Las masas en noviembre**. La Paz, Ed. Juventud, 1983, pp. 98-102. Las diferentes referencias de este apartado corresponden a esta cita.

centralización u homogeneidad en torno al mercado interno. En ese sentido en algunos países latinoamericanos, inclusive hasta hace muy poco, era difícil hablar de naciones — **stricto sensu**— como un proceso acabado. (Pensamos en Bolivia o en Perú, por ejemplo, en que todavía en la década de los '70 la integración nacional del mercado era exigua).

Al final "**la noción moderna de nación está estrechamente ligada con la implantación del régimen capitalista de producción**" y éste funciona solamente allí donde la constitución del hombre libre es un hecho. Marx diría "El capital solo surge allí donde el poseedor de medios de producción y de vida encuentra en el mercado al obrero libre como vendedor de fuerza y trabajo", dicho de otra manera, la libertad productiva necesita también de la libertad política, es decir del individuo como ente libre.

Podríamos concluir que allí donde no se ha realizado la nacionalización cuyo núcleo sea el capitalismo, la democracia como representación es un mito, ya que el individuo mismo sigue siendo un proyecto. Entonces "las propuestas políticas y resultados de votos" es meramente un azar y no el resultado de la voluntad ciudadana. Aún más, las determinaciones políticas y la participación popular pasan por otros cauces que los arriba mencionados.

### 2.3 Estado/Sociedad Civil: El momento constitutivo

Ahora bien, después de este largo exordio estamos convencidos que desbrozar el problema (tengo ganas de decir el embrollo) de la participación política a través del voto en el Paraguay no lo podríamos hacer con sólo centrarnos en el plano político sino y solamente interrelacionando éste con la sociedad civil. Y más aún, creemos que deberíamos intentar capturar en nuestro análisis aquella coyuntura especial en que la relación **sociedad civil y sociedad política** (estado = sistema de poder) se halla exacerbada por nuevas articulaciones de sus múltiples elementos fundamentales que al final conformarán un nuevo tipo de relación y de convergencia, es decir una nueva matriz de sistema socio-político. Aquí los diferentes factores sociales, económicos, políticos, culturales, étnicos, poblacionales, etc. que intervengan en el momento de la articulación de la nueva forma estatal dejará en ella su marca de acuerdo a la fuerza con que han actuado cada uno de ellos. A esto es lo que llamamos **Momento Constitutivo** (o por lo menos lo entendemos así para este trabajo). La nueva forma estatal surgida reflejará el resultado o las definiciones de la lucha de los distintos intereses o sectores sociales intervinientes en el proceso. Es decir que la clase triunfadora impondrá su criterio, su visión de mundo, su idea fuerza solo en la medida de su victoria sobre las otras<sup>2</sup>.

Es que dentro de la ecuación sociedad civil/sociedad política las determinaciones suelen suceder de diferentes maneras y esa disimilitud hace que las sociedades y los sistemas socio-políticos de cada país sean diferentes, aun cuando existan semejanzas, en uno y otro.

---

<sup>2</sup> Flecha, Víctor-jacinto, "Nación, Estado e ideología nacionalista en el Paraguay". En **Nacionalismo y Expresiones Nacionales**, París, CELCIRP, Université de Paris III, Sorbonne Nouvelle: 18-19.

Por ello es válido relevar de alguna manera eso que podríamos denominar las **razones originarias**, o causas socio-políticas, que hicieron posible que las determinaciones sucedieran de esa forma y no de otra. Estas diferencias tienen enormes repercusiones hacia el futuro y por ello quizás lo típico de cada realidad socio-política es su propia historia. Lo que importa entonces, es el recorrido de los hechos en la construcción de cada sociedad, ya que ella es fruto de su propia historia y de sus propias contradicciones.

## **2.4 Estado y Sociedad en el Paraguay: Momentos constitutivos**

En el análisis de las razones originarias de una sociedad podríamos distinguir el momento ancestral de una sociedad civil determinada o sea su causa remota, el momento constitutivo de la nación (porque una sociedad se hará nacional o no), el momento constitutivo del estado, y el momento constitutivo de la forma estatal actual o sea la forma sucesiva de dominación y la capacidad de conversión de la formación político-social<sup>3</sup>.

Para el caso paraguayo podemos citar cuatro momentos constitutivos propiamente dichos; el de la protonacionalidad surgida en el marco de la sociedad colonial -integradora de los elementos hispano-guaraníes-; el de los regímenes nacidos con la independencia nacional -catalizadores de un acendrado sentimiento de pertenencia nacional-; y el vaciamiento posterior a la guerra de la Triple Alianza (1864-1870), que invierte el proceso histórico en varios sentidos y debilita tanto al Estado como a la sociedad civil, hasta el punto que se hace necesario una recreación de ambos y; el que sigue a la guerra del Chaco y a la "revolución febrerista" cuando las masas, huérfanas de todo liderazgo efectivo, proporcionan elementos de disponibilidad para una reconstrucción de las estructuras oligárquicas y para un nuevo tipo de superioridad del Estado sobre la sociedad (el período de las dictaduras militares reaccionarias)<sup>4</sup>.

La originalidad de la evolución histórica paraguaya se reafirma en las tres etapas -aunque fundamentalmente en los dos momentos iniciales- otorgando al país y sus tradiciones una fisonomía en extremo peculiar dentro del contexto latinoamericano. En ningún lugar de la sociedad colonial alcanzó tan alto grado de homogeneidad como en el Paraguay no controlado por los jesuitas, no hubo régimen político tan estable ni independiente como el del Doctor Francia y el de los López, ni sitio alguno donde la instauración del llamado "Estado Oligárquico" (1870) pareció tan artificial y desvinculado del desarrollo precedente como en la tierra paraguaya.

### **a. De la sociedad colonial al Estado Nacional o la Construcción del sentido de pertenencia nacional**

---

<sup>3</sup> Zavaleta, M., R., 1983, **op. cit.**

<sup>4</sup> Díaz Arce, Omar y Víctor-jacinto Flecha, "Momento Constitutivo del Estado Oligárquico Paraguayo". En, **Memoria del IV Encuentro de Historiadores Latinoamericanos y del Caribe**, Bayamo, Cuba, 1983.



El Paraguay, después de haber sido el eje central en la búsqueda del "vellocino de oro" y por ello mismo, base de toda la conquista del Río de la Plata, quedó en el transcurso del tiempo asfixiado y empobrecido allá en el interior del continente. La inexistencia de mujeres españolas, por un lado y por el otro, la situación estructural de las mujeres guaraníes (ellas se ocupaban de los cultivos y el hilado y a la vez funcionaban como moneda de cambio) posibilitaron el rápido mestizaje a través del conflictivo "maridaje" español con mujeres indígenas. De esta forma el conquistador se aseguraba mano de obra femenina para sus chacras y masculina para sus desmontes y otras ocupaciones masculinas **(los cuñados, de acuerdo a la cultura guaraní debían prestar servicios a sus nuevos parientes y los españoles utilizaron a fondo esta cultura para proveerse de mano de obra gratuita)**. Este sistema tendrá una repercusión muy grande en la conformación social y cultural del futuro país. Desde ya, el hecho mismo que las mujeres guaraníes no sólo se ocuparan de la chacra de sus maridos españoles sino también de la crianza de los hijos habidos con los españoles hizo que éstos últimos se comunicaran corrientemente con la madre en lengua guaraní y con el padre en español. Así nace y se universaliza el bilingüismo paraguayo. El mestizaje generalizado de la nueva sociedad paraguaya que no sólo fue étnico sino también cultural, fue creando una sociedad diferente a las otras en América española. El uso corriente de la lengua guaraní posibilitó aún más de que los "mancebos de la tierra" se sintieran diferentes a las otras poblaciones del Río de la Plata.

Un idioma, como decía Gramsci, es una concepción del mundo, una forma de ser y al mismo tiempo es un movimiento, en cuanto que la lengua nacional no es otra cosa que el movimiento que entreteje la nacionalización. En el caso paraguayo la supervivencia de la lengua nativa, además de entretejer el sentido de pertenencia nacional disminuyó al mismo tiempo y en cierto sentido las contradicciones entre los indios y los mestizos. La lengua cumplió así un rol de articulador nacional, donde el sentido de pertenencia nacional fue más fuerte que el sentido de clase y por otro lado, orquestó el intercambio entre los distintos estamentos sociales.

A estos factores internos, siempre pensando en la conformación del sentido de pertenencia nacional, habría que sumar los externos. El Paraguay, enclaustrado río adentro, estaba obligado por el sistema colonial a que sus mercancías pasaran por puertos precisos como Santa Fe, Entreríos, Buenos Aires y pagar en cada uno de ellos fuertes impuestos, succionándole sus posibles ganancias y por ende la base material de su posible desarrollo. Esta situación daba el sustento para el surgimiento de un fuerte sentimiento de solidaridad provincial **"en la indignación sorda que produce el esplendor ajeno considerado como causa de la miseria propia"**. Una marginación económica y cultural creciente fue construyendo un odio acendrado hacia el porteño en el alma colectiva paraguaya.

El movimiento comuneros (1719-1735), iniciado como una lucha de los encomenderos contra los jesuitas, por el control que tenían éstos sobre gran parte de la fuerza de trabajo y el comercio de la región, pasó en una segunda etapa a tener una repercusión popular y lograr ser una lucha social más extendida y cuyo objetivo ya abarcaba el cuestionamiento al sistema colonial oprimente a la Provincia. A pesar de la derrota del movimiento por parte del ejército virreynal de Buenos Aires quedó demostrado, en los múltiples

documentos reivindicativos de los derechos paraguayos, que en la época existía ya un fuerte sentimiento de pertenencia a "lo paraguayo".

La situación de extrema pobreza en la que se desarrolló la colonia después del desengaño del oro y la transformación de ésta en una economía aislada de tipo rural, en la que se dio el caso inclusive que cuando "en 1619 se trató de amueblar la casa del Gobernador, no se halló vecino que pudiese proveer una mesa y seis sillas" cambiará radicalmente desde la segunda mitad del siglo XVIII debido a una nueva política implementada por la corona que posibilitó la liberalización comercial y la disminución de los impuestos, en los puertos precisos. Esto acarrió un inusitado auge del comercio exterior y se introdujo la moneda en las transacciones comerciales. La nueva situación se tradujo prontamente en una dinamización y crecimiento de la economía paraguaya, que conllevó a su vez a la aparición de la burguesía comercial y la emergencia de asalariados (rurales y artesanales) como nuevos actores sociales. La diversificación de los renglones de exportación alcanzó, no sólo ya, a los productos tradicionales como la yerba, el tabaco sino a productos manufacturados como son los textiles, muebles, puertas, cerámicas, platerías y otros, permitiendo la constitución o ampliación de un mercado interno en gestación. Al mismo tiempo, se fortalece el grupo social de campesinos libres (chacrerros), por un lado y por el otro, el agotamiento paulatino de la encomienda como sistema. El engarce del Paraguay con los puertos marítimos posibilitó el ingreso de ideas libertarias que pudiera significar una renovación ideológica de las élites hacia la búsqueda de libertades individuales, pero ello es frenado por la presencia del fuerte componente del sentido de pertenencia nacional que al final la reivindicación enarbolada por los patriotas paraguayos antes que nada será la de la independencia nacional. Dentro de este cuadro de cambios radicales en la sociedad colonial paraguaya la Revolución de la Independencia Nacional halla su lógica.

#### **b. El Estado Nacional (1811-1870)**

Las anteriores prefiguraciones fortificadas por el inicio del proceso de la integración del mercado interno, es lo que presumiblemente dio ese carácter **localista-nacional** al proceso independentista. La independencia nacional, gestada en mayo de 1811, se efectuó no tan solo contra España sino sobretodo contra los intereses porteños.

Esta ineludible voluntad de independencia será lo más lúcido que el Estado-Nación manifestará en toda su existencia (1811-1870). Sin embargo, las débiles relaciones sociales burguesas impidieron el surgimiento de un Estado democrático implementado desde abajo. Porque nación, en el sentido moderno del término, es la construcción de una identidad colectiva o entidad histórica formada por hombres libres (en el orden jurídico y en el económico) que concurren a un mercado a emparentarse con sus iguales y donde existe un reconocimiento ideológico del individuo sobre su igualdad y su derecho. Aquí la atmósfera de lo "nacional" tomó forma estructurada en lo político y desde allí volvió a emanar una ideología que reforzará justamente esa pertenencia a una comunidad frente a la permanente amenaza anexionista de sus vecinos mayores.

Por otro lado, el proceso histórico posterior a la independencia paraguaya es un caso atípico en muchos aspectos en el marco latinoamericano: la constitución de un estado nacional suficientemente fuerte como para cohesionar y articular a la sociedad civil alrededor de un proyecto de desarrollo económico-social autónomo e independiente. Es bien sabido que la casi totalidad de los países latinoamericanos han pasado de la dominación colonial española a la dependencia financiera y comercial inglesa. El único "caso" diferente fue el del Paraguay que estructuró, justamente, una economía autosuficiente. También la estabilidad política del régimen paraguayo contrastó con la de los otros países del continente, donde las guerras civiles se manifestaban como parte del quehacer público casi cotidiano.

Pero veamos estas diferencias desde la ecuación estado/sociedad civil con el objeto de llegar a algunas generalidades.

i. Habíamos planteado que el momento constitutivo del Estado Nacional paraguayo fue el proceso de la Independencia nacional sobre el "**mito interpelativo**" de la voluntad de independencia. Pero nuestra "revolución" fue un movimiento gestado desde arriba. Si bien es cierto que dos meses antes los "paraguayos en armas" derrotaron al ejército porteño dirigido por Belgrano, el acto mismo de la independencia se incubó en los cuarteles. Antes que un levantamiento popular fue una sublevación militar. El acto en sí, sin duda alguna, constituía una aspiración pero sin la participación de las masas que encarnaron esos deseos. Esto es un factor importante a retener.

ii. El Estado nacional surge como culminación de ese largo proceso histórico que fue dando los elementos constitutivos del sentido de pertenencia nacional. Y surge en un "instante" en que la culminación de ese proceso debería ser la instauración del hombre libre y la constitución del mercado interior integrado. Sin embargo, y a pesar que la ideología en la que se basa la defensa de su independencia, la nota del 20 de julio, es rouseaniana, la revolución de la independencia en vez de potencializar, en lo interior, la constitución y fortificación del individuo en cuanto a las libertades se refiere, lo descalifica. De acuerdo con el sustrato ideológico rouseaniano, serían los individuos libres quienes "firman" el contrato social y entregan su poder al poder del Estado, pero para que esto suceda debería constituirse antes que nada el individuo libre como para pactar con sus iguales. De ahí que este Estado, que en un primer momento afirma la voluntad popular, de ser una comunidad soberana y su constitución, tiene su momento democrático, el de la Asamblea Constitutiva la cual a su vez niega ese momento instaurando la dictadura del líder civil de la Revolución, el Dr. **Gaspar Rodríguez de Francia**, quien gobernó así al país, durante 26 años, hasta su muerte, tanto bajo Francia como los dos López, con un autoritarismo rampante.

Aquí queremos plantear, como hipótesis por lo menos, que la forma que tendría el Estado tiene mucho que ver con la estructura de la sociedad civil y del lugar que ocupan las distintas fuerzas sociales en la constitución de la sociedad política, podemos decir que es la forma de la revelación de la nación en el Estado. Y que desde ese momento inicial la sociedad y el Estado lo vivirán ese como el eje de su propia historia. Será como una marca

en el subconsciente de ambos polos y al que recurrirán siempre que tengan necesidad de reajustar su ensamblaje.

En el momento constitutivo del Estado nacional, las relaciones mercantiles no habían madurado suficientemente. Las mismas tenían un carácter exiguo y no sirvieron como vía de la universalización de la ciudadanía. En ese sentido se puede comprender la instauración de un Estado que si bien fue capaz de llevar adelante las tareas de la nacionalización y la constitución procesual incipiente del mercado interior integrado, no logró hacerlo por la del sendero democrático sino, por el contrario, lo ejecutó a través de la vía autoritaria. El Dictador Gaspar Rodríguez de Francia tomó medidas para la fortificación de la división del trabajo y sobre todo el del sector artesanal y manufacturero. Sobre esta base sus sucesores, Carlos Antonio y Francisco Solano López, intentarán la industrialización del país.

Otro paso importante a la nacionalización será el texto legal de Carlos Antonio López (1844) sobre la ciudadanía obligatoria de los indígenas de los pueblos indios, la castellanización de sus apellidos (presumiblemente con la idea de "igualarlos" con los mestizos) y la paraguayización de "esos pueblos de indios", es decir la permitencia de que en los mismos también pudieran vivir los mestizos.

El estado independentista surgirá como único gestor de un proceso de desarrollo nacional autoconcentrado implantando un sistema de absoluto control sobre la producción y el comercio. Las inversiones extranjeras estaban prohibidas y el comercio exterior era de exclusiva responsabilidad del Estado.

Sobre la base del "mito fundante" de la independencia nacional surgirá una ideología que antes que la reivindicación de la libertad pondrá énfasis en el "progreso material nacional". Cuando en 1864 se firma el "Tratado de la Triple Alianza" para destruir este proceso autoritario en lo político y progresista en lo económico, ya éste había cumplido con el proceso de la nacionalización e iniciaba a su vez un rápido desarrollo hacia el capitalismo y despuntaba un grupo social con avidez burguesa e ideales de participación política diferente de lo que se acostumbraba hasta ese momento.

#### i. Normatividad de la participación política en el Estado Nacional (1811-1870)

La primera carta constitucional fue elaborada por Don Carlos Antonio López en 1844. En ella las disposiciones tendientes a estructurar la participación popular estaban adscritas solamente a lo que hace a las elecciones para designar diputados cada 5 años. Estas elecciones eran a viva voz y solo podrían ser electores y ser elegidos aquellos con propiedades de bienes raíces. El Congreso designaba al Presidente de la República y éste, durante el receso del Congreso, disponía de la totalidad de los poderes y podía convocar al Congreso extraordinariamente. Estos poderes presidenciales se magnificarán en 1856 con enmiendas puntuales que permitían al presidente de la República establecer el número de

diputados por distrito. Por otro lado, la Constitución prescribía asimismo que las justas electorales fueran presididas por los jefes de las milicias<sup>5</sup>.

Es decir que aquí lo de la universalidad del voto no despuntaba todavía. Hablar de una activa participación política popular no tiene un significado real, aun para aquellos individuos pertenecientes al grupo dominante económico. Porque si la correspondencia entre posición social y posición política era prácticamente perfecta solo podría hablarse que el Congreso reunía, cada vez que el Ejecutivo lo deseara, a un grupo de criollos que tenía "representación social" por su posición económica pero al mismo tiempo no participaba directamente de la administración pública. El Pte. de la República concentraba en sus manos la totalidad de los poderes, hasta el punto que dejó como sucesor a un hijo suyo.

### c. El Estado Oligárquico (1870-1936)

La guerra de la Triple Alianza (1864-1870) interrumpe violentamente el proceso del Estado nacional e incluso revierte, en varios sentidos, a la sociedad civil y al Estado.

**Pequeños grupos de mujeres, de niños y ancianos, esparcidos por los campos y por los bosques, fue el saldo que dejó al Paraguay la guerra de la Triple Alianza. Esos grupos dispersos eran el blanco de los asaltos de los bandidos y de las incursiones de las fieras. Día a día las familias formaron grupos mayores y los grupos se unieron a otros en los asentamientos de los antiguos pueblos y villas en ruinas..."<sup>6</sup>.**

Esta vivida descripción de la situación paraguaya al término de la guerra nos gráfica de manera elocuente el retroceso de esa sociedad. La ocupación productiva de este grupo en su gran mayoría fue, en los primeros tiempos, tan sólo la recolección, para luego de un proceso de asentamiento, se dedicará a la agricultura. Para el cultivo se vuelven a utilizar las antiguas herramientas de madera de la cultura neolítica guaraní. La productividad del trabajo apenas alcanzaba para el sostenimiento del propio trabajador. Este era el medio social en el cual emergía el Estado Oligárquico.

¿Podría hablarse de una sociedad civil en una situación semejante?. Si pensamos que la sociedad civil es la patria de las relaciones sociales de producción, ¿cómo concebirla cuando los escasos sobrevivientes solo deambulaban en busca de su propia subsistencia?.

El carácter catastrófico de la guerra es remitido por ciertos estudiosos a la "Guerra del Desierto", en la Argentina, llevada también en nombre de la "civilización". En aquella se utilizó la misma ideología en aras de la expansión de la frontera del sistema capitalista liderado por Gran Bretaña. Así la extinción de la gran mayoría de la población (3/4 parte

---

<sup>5</sup> Prieto, Justo, "El sistema institucional", **Paraguay, un desafío a la responsabilidad internacional**. Montevideo, Ed. de la Banda Oriental/Sijadep.

<sup>6</sup> Pastore Carlos, **La lucha por la tierra en el Paraguay**. Montevideo, Ed. Antequera.

de la población) implicaría la extinción de la ideología nacional mediante el exterminio de los propios sujetos portadores de la misma.

El Estado surgido después del desastre llevará la impronta de la ideología del vencedor y la total sumisión, sobre todo en los primeros años, al ejército de ocupación (1869-1878). El nuevo bloque de poder, sin ninguna sustentación popular en la fantasmal población sobreviviente, para quien era mucho más importante la difícil supervivencia que ocuparse de las contingencias políticas, se constituía trabajosamente sin otro apoyo que el de sus padrinos foráneos. Es decir que hablar de participación popular, propuestas políticas y resultados de votos, en circunstancias como éstas, es absolutamente imposible. Y conste que se trataba de la Asamblea Constituyente con el fin de una nueva Ley Orgánica al país.

El surgimiento, en el magro espacio en que podía moverse, de una "clase política" dependía exclusivamente de las contradictorias ambiciones de los vencedores. Estos moverán los hilos de los múltiples golpes de estado, asesinatos políticos y enfrentamientos armados entre los distintos grupos de esa "clase política" por espacio de casi tres lustros. El sistema político encontrará una precaria estabilización con el golpe de estado que lleva al poder al Gral. Bernardino Caballero (antiguo soldado de López, apoyado por el Brasil). Con este acontecimiento se inicia un esquema caudillista y autoritario de dominación gubernamental. Un fino engranaje de padrinos-ahijados-amigos-conocidos entretejerá la endeble estabilización y los recambios políticos por décadas, sin atenerse demasiado, en la práctica, a los preceptos liberales de la Constitución nacional. El sistema de la dependencia se irá configurando a través de los empréstitos ingleses y la liquidación del patrimonio nacional.

Los sucesivos gobiernos del Estado paraguayo de la época, presionados por sus acreedores, irán poniendo en subasta los ferrocarriles, edificios públicos así como la casi totalidad del territorio nacional. Estas sucesivas ventas de las propiedades estatales, si bien pudieron solucionar a nivel coyuntural las caóticas situaciones económicas, sirvieron sobre todo para la transformación de la "clase política" en clase propietaria y la implantación de intereses extranjeros en el país constituyéndose de esa forma un nuevo sistema económico. La implementación de esta economía no sólo se distinguió por el carácter agiotista que tuvo la operación sino por la magnitud de las maniobras especulativas, sobretodo en la constitución del latifundio exportador, los famosos enclaves.

#### i. La Constitución Nacional de 1870 y las garantías electorales

Al fin de la guerra irán llegando jóvenes paraguayos formados en centros de estudio extranjeros -en su gran mayoría en la Argentina- que se constituirían en el primer núcleo de intelectuales después de 1870. Ellos también conformarán, en gran medida, la "clase política" y sobre sus hombros descansará la difícil tarea de la "reconstrucción nacional" y normación del sistema jurídico-doctrinario del renaciente Estado. Profundamente imbuidos de la ideología liberal redactarán, una Constitución que garantiza los derechos y las libertades individuales. Pero así como confeccionaron un modelo ideal de Estado se mostraron incapaces de soldar en beneficio del nuevo sistema los valores históricos de la

nación, que van desde el sentido común, el folklore, el idioma, en fin, eso que se llama cultura de un pueblo. Al final, la Constitución liberal no fue la panacea de la participación y de las decisiones ciudadanas como sus jóvenes autores lo soñaron ni tampoco la valla inexpugnable contra las dictaduras.

**"La Constitución de 1870 es el instrumento jurídico que fija los principios que garantizan con mayor fuerza los grados del proceso electoral"**, nos dice el eminente constitucionalista Justo Prieto. Sin embargo el desfase, entre el marco jurídico y la práctica política limitaron enormemente el uso de estas garantías legales. La guerra había interrumpido abruptamente e involucionado el proceso de la constitución del mercado interno y la articulación nacional del Estado. Las incipientes relaciones mercantiles de producción existentes en el viejo Estado involucionaron después de la guerra hasta que al final dos límites: geográficos donde funcionaba el sistema mercantil no iban más allá de ciertos sectores de la capital y pequeños núcleos urbanos en el interior del país. Los propios enclaves que producían para el mercado capitalista internacional manejaban su producción dentro de relaciones laborales absolutamente pre-capitalistas, en algunos casos rayanos al esclavismo. En estas condiciones era casi imposible, porque no se daban las condiciones estructurales, el cumplimiento del art. 27 de la Constitución Nacional, que dice:

**"Es inviolable la ley electoral del ciudadano, y se prohíbe al Presidente y a sus Ministros toda injerencia directa en las elecciones populares. Cualquier autoridad de la ciudad o la campaña que por sí u obedeciendo órdenes ejerce coacción directa o indirectamente en uno o más ciudadanos, comete atentado contra la libertad electoral y es responsable individualmente ante la ley".**

El sistema político y la estructura de los partidos políticos descansaba sobre el caudillismo. Este a su vez tenía su base sobre la estructura pre-capitalista. Generalmente los caudillos en el campo, eran tales, por pertenecer a la clase propietaria y su poder dependía, justamente, de la capacidad económica de dominio en los distintos puntos del país. Aquí se puede hablar del caso del "estado instrumental y capturado". Si bien las leyes obligaban a unas elecciones periódicas, las mismas sólo servían a lograr consenso entre los distintos niveles del caudillismo. El voto, antes que la voluntad del ciudadano, era la voluntad del caudillo local. Estos, que en la mayoría de los casos eran grandes latifundistas, obligaban a las masas bajo su dominio económico a votar por el candidato elegido por ellos mismos. Además las elecciones, normalmente plagadas de fraudes, eran campos propicios para enfrentamientos armados entre los distintos bandos caudillescos<sup>7</sup>.

Esta situación tendrá plena vigencia hasta la segunda década de este siglo, en que después de unos años de inestabilidad política en 1912, se inicia un proceso de modernización y estabilización política. Contribuiría a ello el impacto de la primera guerra mundial sobre el país que tuvo un crecimiento de sus exportaciones y una implementación de varios proyectos industriales que de alguna manera agilizarían la estructura económico social.

---

<sup>7</sup> Flecha, Víctor-jacinto. **Reflexiones acerca de la Constitución, Desarrollo y Quiebra del Estado Oligárquico Paraguayo (1870-1936)**, México, FLACSO, 1983: 40-41.

Pero aún así, parecería ser que el sistema político electoral no había variado mucho si es que tomamos en cuenta, por ejemplo, las elecciones de 1919. Allí vemos que en la capital sólo votan el 27% de los inscriptos y en el interior del país alcanza un 55%. Cómo nos explicaríamos el hecho de que al parecer la ciudadanía del interior del país tendría mayor conciencia cívica que la capital a no ser que pensemos que el sistema antes señalado seguía de alguna manera todavía vigente.

Desde 1923 hasta casi los finales de la década del '20 se dio un auge de las exportaciones algodoneras que impactaron sobre la ampliación del mercado interior (grandes masas campesinas ingresaron al "mercado dinerario") y ése fue el punto desencadenante de otros fenómenos socioeconómicos (la crisis del sistema caudillista en el campo, la paralización de los enganches que hacían las empresas yerbateras y tanineras, el aumento del consumo industrial).

Al mismo tiempo y entrelazado con este proceso, se estaba dando una incipiente industrialización, como la del azúcar o la reapertura de varios frigoríficos, que alimentaría las expectativas, cabe suponerse, de aquel grupo social que se iba configurando alrededor de la manufactura nacional por un lado y por el otro, el crecimiento de la clase obrera. En el plano político, después de la última guerra caudillista (1922-1923), se instaura un régimen modernizante y democrático, encabezado por Eligió Ayala, quien primeramente asume la provisional presidencia de la República (1923) para ser elegido al cargo en 1924.

Este será uno de los pocos civiles que termina su mandato (1924/1928) sin incidentes golpistas. Con su gobierno es como que de pronto el Estado transitara una suerte de camino hacia el cumplimiento de su función esencial: la de ser "atmósfera de la reproducción social". Se inicia una especie de racionalización del Estado, se sanean las finanzas, se equilibra el presupuesto, se amplía el sistema educacional, se crea infraestructura vial y se da un proceso de democratización política. Desde 1924 al 28 no fue proclamado el "Estado de Sitio", medida muy frecuente anterior y posteriormente en la historia del país. Este gobierno será el primero en intentar la conjunción ideológica constitucional con la práctica política. Un serio intento de instaurar un proceso democrático en funcionamiento. Se suele afirmar con justicia que las elecciones de 1928 fueron, a pesar de que algunos sectores políticos se abstuvieran y que aún pesaba sobre ella la tradición caudillista, las más democráticas que conociera el país<sup>8</sup>. Este tránsito entre una "sociedad arcaica" y una "moderna" es frenado por la guerra del Chaco y ésta trastocará el proceso. La forma estatal oligárquica y la estructura jurídica liberal de la Constitución Nacional desaparecerán sin que los preceptos de esta última se hayan realizado.

#### **d. Sociedad y Estado Militar (1936-1989)**

La guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia (1932-1935) conmocionó hasta sus raíces a la sociedad paraguaya. La amplia movilización de los habitantes del país durante la guerra,

---

<sup>8</sup> Flecha, Víctor-jacinto, "Años 20; Movimientos socio-políticos en el Paraguay y proyección posterior" *Revista Paraguaya de Sociología*, Año 25, N° 72, mayo-agosto 1988: 177-191.



para cubrir no sólo el frente bélico sino todo el conjunto de aparatos destinados a satisfacer las perentorias necesidades de la defensa nacional, elevó de una manera inusitada el nivel de participación e integración de la sociedad paraguaya.

Un profundo descontento social se manifestó al término de la misma y ello es aprovechado por el "ejército victorioso" para hacerse del poder. El movimiento revolucionario de 1936 (emergencia de los militares en el poder) en nada se diferenció de los múltiples golpes de estado que se habían dado en los últimos 60 años, un levantamiento de unidades del ejército por reivindicaciones puntuales, en este caso el envío al exilio de un héroe de la reciente guerra. Sin embargo, éste será fundamentalmente diferente de los precedentes, porque por primera vez no se trató de un "arreglo de cuentas" entre sectores del poder sino de una agitación que respondía a profundas expectativas populares.

Si las consignas enarboladas por las sublevaciones anteriores eran las de la defensa de los preceptos de la Constitución Nacional (1870), supuesta o realmente violadas por el grupo en el gobierno, en ésta, el objetivo fundamental era la derogación de esa Constitución, hacer tabla rasa con ella e instaurar, a través del ejército, un nuevo sistema político-social. El **"ejército en armas"**, según la **Proclama del Ejército Libertador** del 17 de febrero, se constituía en el **"portavoz"** y en el **"vehículo de las transformaciones anheladas por las masas populares"**. Esta "autoconstitución" de las FF.AA., como ente político y gestor de la **"vida misma de la Patria"**, les daba el **"legítimo derecho"** de estatuirse en nombre del pueblo en poder plebiscitario, constituyente y, por ende, legislativo.

**La "Revolución libertadora, según el Decreto-ley N° 152, se declara identificada con el Estado" y como tal "... moviliza (...) a (...) todos los ciudadanos (...) para realizar integralmente sus objetivos permanentes directamente a través del organismo estatal". Toda actividad de carácter político, de organizaciones partidistas, sindicales (...) que no emane explícitamente del Estado, será prohibida..."<sup>9</sup>.**

Con este decreto de corte absolutista se dará el inicio de todo el proceso del "Estado Militar". Las tendencias que germinaron con la instauración de este régimen político, se desarrollarán durante toda la etapa militarista posterior hasta llegar a su máximo esplendor con la dictadura del Gral. Stroessner. Sin intentar ser riguroso, por el momento, podríamos citar algunas de estas tendencias.

- Autoritarismo, por un lado y medidas populistas, por el otro. (Reforma Agraria, Departamento del Trabajo, etc.).
- Nacionalismo a ultranza. - Anticomunismo primario.
- Persecución política a todos los que no comulguen con la ideología oficial.
- Digitación por parte del Estado de movimientos sociales y sindicales.
- Intervención estatal en la economía (todos los sectores que el capital privado no tenga interés y se consideren prioritarios para el desarrollo del país).

---

<sup>9</sup> Decreto-ley ? 152/1936.

- Disposición favorable a la inversión extranjera en el país<sup>10</sup>.

i. Estructura Jurídica. Ley y práctica electoral en el autoritarismo militar

La crisis a nivel mundial de la ideología liberal por un lado, y por el otro, el auge del fascismo unido a la vieja tradición autoritaria paraguaya hallaron su sitio en la Constitución de 1940, que coronaba así, en la estructura jurídica, el militarismo autoritario en el poder desde el 17 de febrero de 1936. Esta "Carta Política" impuesta por un decreto presidencial era de un carácter absolutamente autoritario. En ella la dictadura del poder ejecutivo era travestida por la figura de la división de poderes. Si bien esta figura, por ser base esencial del sistema republicano, permanece en la Constitución como equilibrio del poder, en la realidad de la estructura legal el Ejecutivo era la única fuente de poder. El Presidente de la República y el Comandante en Jefe de las FF.AA. debía ser la misma persona y éste tenía facultades para disolver el Poder Legislativo y dictar decretos-leyes durante el obligado receso de éste. Además no se podía realizar contra él un "Juicio Político". Por otro lado, el presidente del Ejecutivo tenía la facultad de nombrar a los miembros del Poder Judicial.

**"En la Carta se suprime la prohibición de no injerencia de las autoridades en los actos electorales, tal como lo consignaba la Constitución anterior: se extienden los períodos electorales con lapsos de cinco años para no perturbar al país con elecciones frecuentes. Durante los primeros veinte años de su vigencia -duró veintisiete- no se permitió la presentación de candidatos opositores"<sup>11</sup>.**

Ahora bien, fue en 1963 que se llevaron a cabo las primeras elecciones bajo esta nueva carta constitucional, en las que participó la oposición (la última fue en 1928). La emergencia, mejor decir la permitencia, de la oposición en las pujas electorales no suponía bajo ningún sentido una apertura del sistema de gobierno y del sistema electoral. El estado daba un pequeño margen, un pequeño resquicio como para justificar la presencia de los partidos de la oposición. El **estado de sitio** vigente en forma permanente, razón por la cual estaban absolutamente confiscadas todas las garantías individuales de la Constitución Nacional. Toda vez que hubiera elecciones se levantaba por 24 horas el estado de sitio sin que ello fuere una garantía para que ese día no fuera allanada una vivienda, sin orden judicial, o apresado, por cuestiones políticas, opositores al régimen.

En 1967 se reunió la Asamblea Constituyente, bajo las mismas condiciones arriba mencionadas, a efecto de dictar una nueva Constitución. En ella participaron varios partidos políticos de la oposición como el Partido Liberal, el Liberal Radical y el

---

<sup>10</sup> Flecha, Víctor-jacinto. **Más acá de la utopía burguesa. La pervivencia del Estado Oligárquico.** (Consecuencias sociales de la Guerra del Chaco en la sociedad y la política paraguaya). Asunción, BASE-IS, Documento de Trabajo N° 21, Marzo 1990.

<sup>11</sup> Prieto, Justo. "Legislación Electoral del Paraguay". En, **Legislación Electoral Comparada**, Montevideo, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. Instituto Interamericano de DD.HH, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la R.O. del Uruguay, Ed. EDUCA, 1988: 279-308.

Revolucionario Febrerista y no fueron permitidos ni se legalizaron los partidos Demócrata Cristiano y el Comunista. La nueva Constitución emergida de esta Asamblea, compuesta de acuerdo a la **Ley electoral** de corte fascista en que la primera mayoría, donde no importa el resultado de votos que obtuviera, se quedaba con las dos terceras parte de las bancas y el resto era repartido en forma proporcional, de acuerdo a los resultados electorales, entre los demás partidos participantes.

Esta nueva Constitución fue elaborada, por el partido de gobierno, el colorado, por una necesidad política del Jefe del Ejecutivo, el Gral. Alfredo Stroessner, ya que de acuerdo a la Constitución de 1940, el Presidente de la República no podía ser reelecto más que una vez. Stroessner se hizo elegir -golpe de estado de por medio- como candidato único en 1954 siendo reelecto posteriormente, en 1959, también con su sola candidatura. Es decir, después de completar éste, cumplía sus dos períodos legales. Pero en 1962, los analistas del régimen plantearon que Stroessner, en su primer período sólo había completado el período presidencial del derrocado Pdte. Federico Chávez y entonces aún le estaba permitido un tercer, ya sería, según estos analistas, el segundo período propiamente dicho de Stroessner. Entonces en 1967, era impostergable cambiar la Constitución para que Stroessner pudiera ser reelegido, ya que estábamos ante una nueva carta magna y por ende, los anteriores períodos ya no contaban. Los partidos políticos de la oposición después de tantas décadas de persecuciones se encontraban sumamente relegados y debilitados. Estos creyeron en el slogan del gobierno de la "Democratización por etapas" y que al participar en la confección de la nueva Constitución y "legalizarse" pudieran prepararse para un enfrentamiento electoral con el partido oficialista. Una década después cayeron en la cuenta que su presencia en el Poder Legislativo no era más que la legalización de la propia dictadura y fueron retirándose del proceso. La Constitución de 1967 fue nuevamente modificada en 1977, es decir cumplido los dos períodos presidenciales que permitía a un ciudadano ocupar el cargo según la Carta Magna, para ser reelegido Stroessner. Esta vez el cambio de un solo artículo, el referido a las veces que puede ser reelegido el Pdte. ampliando dicho tiempo a dos períodos más. Por último en 1987 se volvió a llamar a Asamblea Constituyente para modificar ese mismo articulado pero esta vez el cargo de Pdte. de República pudiera, ser ocupado por tiempo indeterminado siempre que fuera reelegido.

Aunque creemos absolutamente irrelevantes los resultados electorales desde 1963, (las primeras elecciones donde participa la oposición) hasta 1988 (últimas elecciones "stronistas") para cualquier medición del caudal electoral de los partidos políticos las citamos a modo de graficar el proceso y la práctica electoral.

**Porcentaje de votos que corresponde a cada partido participante en las elecciones presidenciales:<sup>12</sup>**

1963	P. Colorado:	90.6	P. Liberal	7.4	Nulos:	2.0
1968	P. Colorado: P. Liberal:	70.0 4.0	P. Liberal Radical: P. Febrerista:	21.0 3.0	Nulos:	2.0

<sup>12</sup> Caballero, C. Esteban, Régimen electoral y de partidos políticos bajo la dictadura de Stroessner: Situación y perspectivas", Asunción, MIMEO, 1988 (para las cifras electorales de 1963 hasta 1988).

1973	P. Colorado:	84.0	P. Liberal Radical: P. Liberal:	12.0 3.0	Nulos:	1.0
1978	P. Colorado:	89.0	P. Liberal Radical: P. Liberal:	5.0 4.0	Nulos:	22.0
1983	P. Colorado:	90.0	P. Liberal Radical: P. Liberal:	6.0 3.0	Nulos:	11.0
1988 <sup>13</sup>	P. Colorado:	88.6	P. Liberal Radical: P. Liberal:	7.0 3.0	Nulos:	11.0

Por el hecho mismo de que el partido gubernamental Colorado haya obtenido siempre la aplastante mayoría pueden darse muchas explicaciones, desde que en el Paraguay existía un sistema de **"partido hegemónico autoritario en que se relega a los partidos secundarios a un segundo nivel y que además se trata de limitar al mínimo la cantidad de partidos plausibles de ser partícipes de esa vida en el segundo nivel"**<sup>14</sup> hasta la negación total de todo sistema por la condición de permanente perversión de las leyes<sup>15</sup> y el uso del derecho como la concesión de una gracia<sup>16</sup>.

Todas estas apreciaciones contienen, desde distintos ángulos, parte de la verdad, pero habría que anotar que el Partido Colorado no solo es un **"partido de gobierno"** sino que la existencia y el funcionamiento están directamente relacionados con la estructura misma del estado totalitario.

**"Afiliación obligatoria de toda la Administración Pública, de las Fuerzas Armadas y Policiales. Las funciones de las Seccionales partidarias (coloradas) son las siguientes: promoción, control y represión. Hay una dictadura interna dentro del propio partido: autoritarismo y verticalismo y se proclama una unidad granítica entre el gobierno, partido y ejército (...).**

**Asimismo ejerce el monopolio de los principales medios de comunicación: TV, radioemisoras, campañas periodísticas violentas y agresivas, presión sobre los periódicos independientes.**

**La Administración Pública efectúa descuentos de sueldos en beneficio del Partido de Gobierno"**<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Arditi, Benjamín. **Elecciones y Partidos en el Paraguay de la transición.** Asunción, CDE, Documento de Trabajo N° 39, julio 1990.

<sup>14</sup> Caballero, E. 1988, **ob. cit.**

<sup>15</sup> Cheron, Fragois. **Informe sobre el sistema legal político en el Paraguay.** París, Misión de la Federación Mundial de los Derechos Humanos, 1983.

<sup>16</sup> Prieto, J., 1988, **ob. cit.**

<sup>17</sup> Irala Burgos, Jerónimo. "Los Partidos Políticos: Régimen Legal y Situación de hecho", **Paraguay un desafío a la responsabilidad internacional.** Ed. de la Banda Oriental/SIJADEP, Montevideo, Uruguay, 1986.

En este sentido describir, por ejemplo, el sistema de fraude electoral es absolutamente gratuito. El fraude era total, desde la inscripción en los padrones electorales hasta el acto mismo de la votación. Pero la serie de fraudes no servía para los resultados electorales, en el sentido de buscar disminuir los porcentajes de los otros partidos ya que ellos estaban prefijados de antemano, sino más bien demostrar que la fuerza del poder es omnipotente. Cada presidente de mesa, en los actos electorales, debía de ser colorado por ser éste el partido mayoritario y éste a su vez recibía los resultados finales de su mesa, antes del inicio del acto comicial, para anotar en el acta de escrutinio final. Es decir que el fraude servía más bien para crear en los propios colorados -que por serlos eran considerados "ciudadanos de primera categoría" y podían manejarse por su criterio fuera de los patrones legales- la ilusión de que eran parte del poder.

Por otro lado, fuera ya de lo estrictamente electoral, el "estado militar autoritario y totalitario" había creado, en lo previo, un sistema político en que discutir su hegemonía era imposible en las luchas electorales. La sociedad civil paraguaya era una sociedad cautiva por su estado a través de mecanismos económicos y políticos pero sobre todo ideológico. Había creado, a través de su práctica de dominación, en el alma del pueblo la certeza de que oponerse a la ideología dominante era exponerse a un castigo ejemplar. Las muertes masivas en las represiones campesinas (en el Paraguay, por tradición no se lleva a cabo la contabilidad de estos muertos) por parte del aparato represivo o los centenares de muertos en torturas o los prisioneros políticos o los exiliados durante todo el espacio que duró la dictadura hablan claramente sobre esto. En estas condiciones, aun si no hubiera existido el fraude electoral, el resultado de los votos hubiera favorecido, aunque no en la desproporción que nos querían hacer creer, a Stroessner.

Por ello quizás los verdaderos partidos de la oposición fueron retirándose y absteniéndose a participar de los actos electorales. Así vemos que desde 1973 va disminuyendo los partidos políticos para que desde 1983 solo quedara aquella oposición creada por el propio estado que algunos llamaban oposición stronista.

## **2.5 Propuestas políticas y resultados de votos en la transición**

El 3 de febrero de 1989 un golpe de estado derrocó al Gral. Alfredo Stroessner, después de haber permanecido cerca de treinta y cinco años como Jefe de Estado en el Paraguay. La más longeva dictadura de la historia paraguaya era tumbada a cañonazos por una parte constitutiva del mismo poder. El líder del golpe, el Gral. Andrés Rodríguez, ante el pavor de su propio acto rebelde buscó denodadamente el consenso interno y externo de su propio arrojo. Es que no era fácil tumbar un mito de treinta y cinco años y tener la certeza que ello fuera aprobado por la sociedad paraguaya e internacional. Después de todo, él mismo era un producto de eso que con su acto negaba. Por eso, quizás, apeló desde su primera proclama primero a las FF.AA., únicos guardadores y herederos del poder, segundo a las

fuerzas civiles coloradas, que durante décadas no fue otra cosa que organizadora y controladora de la sociedad civil hacia su pertenencia al Estado (era la pata del Estado dentro de la sociedad civil) y por último a ese otro poder omnipotente en el Paraguay: la Iglesia Católica. Si el llamado le era respondido positivamente, el Gral. Rodríguez y sus compañeros tenían la certeza de poder permanecer en el poder<sup>18</sup>.

El cambio se gestaba así desde las propias entrañas del poder. Al ser un golpe de estado militar era la sublevación del mismo poder militar que desde 1936 es el único propietario del poder en el Paraguay, entonces el triunfo de las "fuerzas revolucionarias" no significó, bajo ningún aspecto, la derrota del poder, solamente un desplazamiento. Esto tendrá enormes repercusiones en todo el proceso posterior. El hecho mismo de que en este nuevo-viejo poder se haya reencarnado en la dualidad Ejército-Partido Colorado nos está manifestando entronizadas costumbres políticas del Estado militar. Por otro lado, los "compañeros civiles" del Gral. Rodríguez no son otros sino aquel sector del Partido Colorado que sirvió al poder militar durante largas décadas. El hecho mismo de que Rodríguez (o en efecto, los militares golpistas) buscará una alianza con dirigentes que hasta 2 años antes eran dirigentes oficiales del stronismo y por ende, personajes conocidos por las masas, es legítimo suponer que el golpe en ese momento buscaba tranquilizar y ganar el apoyo de las mayorías de la población. Tan acostumbrados estaban los militares a tener una maquinaria civil de consenso que no se animaron a ser solos en el galope sino que se dejaron acompañar por el "tradicionalismo" del Partido Colorado. Pero pensando, a lo mejor, que este no fuera suficiente apeló, en su proclama del tres de febrero, a la unidad de Partido Colorado.

El llamado a elecciones generales, en los días mismos del golpe, para elegir el sucesor de Stroessner y la fijación de un plazo demasiado cercano para el evento (1 de mayo) hablan claro de que el nuevo gobierno de facto quería rodearse del aura republicano. El entusiasmo del momento llevó a algunos a pensar que el próximo gobierno surgido de esas elecciones fuera a ser un civil y en ese sentido fueron propuestos como candidatos, por miembros del Partido Colorado, líderes civiles de esa agrupación. Al final es el Gral. Andrés Rodríguez el postulado a la Presidencia de la República por el Partido Colorado. Estas elecciones, a pesar de que la oposición no estuvo en acuerdo con una fecha tan cercana que no le permitía organizarse, se llevaron a cabo como estaba previsto bajo la misma Constitución Nacional y la misma Ley Electoral stronista (modificada solamente en aquellos puntos que pudiera extender la participación de los partidos proscriptos menos la del Partido Comunista). Por primera vez en la historia paraguaya se presentaron 8 partidos políticos a las elecciones y las mismas se realizaron bajo un clima de libertad de palabra, de reunión y de prensa.

---

<sup>18</sup> Los cinco puntos de la **Proclama del tres de Febrero** son:

1. Restauración de la dignidad de las FF.AA.
2. Recuperación de la unidad del Partido Colorado en el Gobierno.
3. Inicio de un proceso de democratización.
4. Respeto a los derechos humanos.
5. Defensa de la Religión Católica.

Aquí queremos analizar las propuestas políticas y los resultados de votos de las dos agrupaciones tradicionales y mayoritarias del país. Sin embargo, aun cuando uno pudiera arriesgarse a hacer algunos comentarios sobre el ensamblamiento de estas dos variables eso no significa, todavía, que las mismas tengan una articulación orgánica. Los resultados de las elecciones más que expresión de las propuestas bien pudieran ser variables de otros factores absolutamente extraños a esta unidad. No conocemos análisis al respecto.

1. Andrés Rodríguez (A.N.R. Partido Colorado) 73.3%
2. Domingo Laíno (Liberal Radical Auténtico) 21.6%
3. Otros partidos 3.3%
4. Blanco 0.8%
5. Nulos 1.0% TOTAL VOTANTES 100.0%

Observación: Corresponde al 39.7% del total de Inscriptos<sup>19</sup>

El resultado de por sí está demostrando, por lo menos, lo concentrado del "sistema político". El hecho de que los dos partidos tradicionales hayan obtenido el 94.9% de los votos y que el partido vencedor tenga un porcentaje desmedidamente alto en relación al partido que le sigue, quiérase o no, es todavía un producto de la situación política precedente. Hasta 1947, año en que se arriba al gobierno el Partido Colorado, tras una cruenta guerra civil, el Partido Liberal (tronco del Radical Auténtico), era el mayoritario y hegemónico en el país.

En las elecciones del 1° de mayo de 1989 el fantasma del régimen anterior estaba presente como si fuera el alter ego de la nueva situación. Las propuestas políticas hablan de ello. Se medían, por un lado, **Domingo Laíno**, el más representativo de los opositores, el anti-sistema por excelencia, un combatiente empedernido por la libertad, por el otro, el **Gral. Andrés Rodríguez**, cabeza visible del golpe, consuegro de Alfredo Stroessner y perteneciente a una cúpula militar y empresarial surgida durante la dictadura.

El Gral. Rodríguez, quien siempre se mantuvo a la sombra del dictador, aparecía para estas elecciones con la luz de su aura, ganada el 3 de febrero, de libertador. Además, muy bien asesorado por una empresa publicitaria, hace una excelente campaña donde explota un estilo directo y campechano de relacionamiento con el electorado; se presenta, ante éste, como el iniciador de una futura época luminosa, después de tantos años de dictadura, donde es posible lograr el bienestar material y espiritual de cada uno de los paraguayos. Plantea una especie de "nueva concordia nacional" donde se deje al olvido al pasado y las diferencias para construir el futuro de la democracia.

Después de treinta y cinco años de poder absoluto del Gral. Stroessner, en que el discurso oficial sólo se refería a las grandes obras emprendidas por el Gral.-Presidente, se le

---

<sup>19</sup> **Resultados electorales, 1° de mayo de 1989.** CPES-CERPA-CED-CIPAE-EMISORAS PARAGUAY, 1989. Posteriormente se llevaron a cabo algunas elecciones complementarias, en algunas circunscripciones, que modificaron en algo estos resultados pero sin gran variación.

contrapone Rodríguez con un discurso oficial absolutamente nuevo en el que analiza la realidad paraguaya y desde donde se lanzan propuestas, promesas y soluciones. Viejos "slogans" populistas, enarbolados por el Partido Colorado, son retomados por él como propios. Hace promesas semi-milagrosas, como la solución del problema de la tenencia de tierras en el campo: la reforma estructural del agro en beneficio de quien trabaje la tierra, la reforma y la racionalización del aparato del Estado, "por un Paraguay moderno y democrático".

Domingo Laíno, "l' enfant terrible", -quien durante décadas se batió contra la dictadura, soportando cárceles y destierros, un mito ^ de la resistencia, tribuno popular en el parlamento durante todo el tiempo en que su partido participó en las elecciones, quien vestido de "jean" y con barba recorría hasta los lugares más apartados del territorio nacional llevando su voz de solidaridad y esperanza a sus seguidores- se presenta hoy como lo hizo ayer con un discurso acusador y pidiendo cuentas, hasta al propio Rodríguez, por la situación de corrupción reinante en el régimen anterior. La conducta democrática y no corrupta de Laíno le permitía a él plantear que "con las manos limpias" "destaparía la olla" refiriéndose a los robos y a los grandes negociados con que los funcionarios anteriores desvalijaron al Estado.

Es posible, en tanto que no hubo ningún estudio ni investigación concreta sobre el comportamiento del electorado sobre estas propuestas y sobretodo a lo que hace al distanciamiento de los resultados, inferir algunos aspectos intuitivos -que no por serlos dejan de ser atendibles- del desenlace de la votación del 1° de mayo.

Pudiera inferirse que el comportamiento electoral todavía se manejaba (o se maneja) de acuerdo a las lealtades partidarias. Quien es de un partido vota por su partido, sin importarle su vida o su programa. En ese sentido el Partido Liberal Radical, después de años de persecución y ensañamiento contra sus partidarios, no tenía el mínimo tiempo como para organizar sus propias bases desperdigadas y menos de ganar un gran caudal de nuevos afiliados. En cambio el Partido Colorado, que cuando asume el poder en 1947, contaba con 142 mil adherentes, en 1967 500 mil, en 1984 alcanza 1,2 millones y en 1986 1,3 millones de afiliados en una población total del país, en 1950: 1.382.42 habitantes y 1982 la cifra de 3.029.830<sup>20</sup>, fue absorbiendo a la sociedad civil con menos del 10% en sus inicios hasta lograr capturar a más del treinta por ciento de la población total<sup>21</sup>. Es decir que este partido fue construido desde el poder. Y es tradición dentro del sistema político paraguayo que quien tenga el poder gane elecciones (basta observar las luchas internas del Partido Colorado durante los últimos cuarenta años para corroborar esta aseveración).

---

<sup>20</sup> Las cifras corresponden a Carlos María Lezcano y Carlos Martini, Intervención política de las Fuerzas Armadas después del golpe del 2 y 3 de febrero en el Paraguay. Ponencia preparada para la conferencia La Transición a la Democracia en el Paraguay: problemas y perspectivas, organizada por el Kellogg Institut y el Diálogo Interamericano, Notre Dame, 7 al 9 de diciembre de 1990, mimeo.

<sup>21</sup> Esta proporción es mucho mayor, por cuanto no hacemos diferencia de los ciudadanos en edad de votar. Si descontamos a los menores de 18 años la proporción puede aumentar enormemente.



También es posible que Laíno no haya podido aumentar su electorado, por lo menos pensando ganar los votos colorados, debido a sus propias propuestas de enjuiciamiento y búsqueda de esclarecimiento de la corrupción reinante en el anterior régimen. El Partido Colorado se construyó sobre la base del prebendarismo. Una encuesta realizada en 1988<sup>22</sup> nos señala que el 76% de los encuestados "que el partido que no presta servicios a sus correligionarios, no cumple con su finalidad". Es decir que existe un mecanismo de interrelación donde se genera la compra-venta de lealtades. En ese sentido el dedo acusador de Laíno tiene que haber inquietado al electorado colorado de que las cosas fueran mucho más allá del "entorno del dictador" y pudieran olfatear un peligro si por él votaban. El mecanismo de la corrupción llegó a expandirse, durante todo el tiempo del régimen anterior, en forma casi generalizada.

Por último es lícito pensar que, más allá de su pasado, el electorado haya premiado a Rodríguez por el golpe de estado y que "su estado de gracia" le haya revertido esa enorme cantidad de votos. Porque a pesar de las lealtades partidarias, el miedo y la inseguridad era de todos y no solo de los opositores. La propaganda electoral de Rodríguez, justamente, se encaminaba a dar "seguridad" a sus electores y el fin del miedo. En los meses posteriores al golpe la irrestricta libertad de prensa, de palabra y de reunión graficaba esta situación. Pareciera que el electorado estaba dispuesto a olvidar el pasado; su mismo pasado y la de sus elegidos.

## **2.6 El pos-stronismo. ¿Es realmente una transición a la democracia?**

Esta es una pregunta que, sin querer ser maximalistas, nos hacemos todos los días la gran mayoría de los analistas políticos en el Paraguay. La "cosa" se nos presenta como si después del 3 de febrero de 1989 se ha iniciado el proceso de la transición democrática. Uno de sus pasos fundamentales sería la elección presidencial de mayo de 1989, el segundo paso estaría dado por la promulgación, en 1990, de una nueva Ley electoral y las elecciones (ya bajo la nueva Ley electoral) en mayo de 1991 y el tercero sería la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente para dictar una nueva Constitución Nacional y por último, como culminación del proceso, las elecciones presidenciales en 1993. Con ello habríamos arribado a la democracia.

### **a. El poder, las fuerzas políticas y sociales en la transición**

Visto así el proceso, de manera tan lineal, aún no podríamos dilucidar los factores que hacen realmente a la vida política y social y en esencia a lo que es el poder. Aquí quisiéramos detenernos a describir el poder, que es militar, sus concepciones de lo que es la democracia o por lo menos como lo perciben y el comportamiento de las fuerzas políticas.

---

<sup>22</sup> Morínigo, José Nicolás et aliter, **Coyuntura electoral y Liderazgos políticos en el Paraguay. (Resultados de una encuesta de opinión)**, Asunción, Universidad Católica, Edil. Histórica, Fundación Friedrich, 1988.

i. El poder militar y su percepción de la democracia<sup>23</sup>

Este proceso nacido de las entrañas militares y consustanciado en la práctica del poder anterior que tiene realidades no todas las veces percibidas por los mismos militares, ni por la élite política misma. El marco legal mismo (Ley 832/1980, que establece la "Organización General de las Fuerzas Armadas de la Nación") define las misiones asignadas a los comandos territoriales:

- "a. Defensa Territorial, contra acciones externas o perturbaciones internas;
- b. Movilización;
- c. Equipamiento del territorio a los fines militares;
- d. Funcionamiento de los Servicios Territoriales, necesarios a la vida de las diferentes regiones del país"<sup>24</sup>.

La amplitud y generalidad de las funciones de los comandos territoriales que van desde la "defensa territorial (...) contra perturbaciones internas" hasta el "funcionamiento de los Servicios territoriales **necesarios a la vida de las diferentes regiones del país** (subrayado nuestro) hacen en la práctica que el control total del país están en manos militares. La superposición de tareas civiles con las militares conllevan en la vida cotidiana, que las autoridades civiles estén supeditados, allá en la raíz, al poder militar. Entonces no era "nada anormal" que las represiones campesinas estuvieran bajo el mando militar.

Por otro lado, la relación militar/estado corrobora esta situación. La gran mayoría de los entes descentralizados y los servicios básicos están bajo la dirección de militares en servicio o en situación de retiro. Asimismo, en el gobierno son militares, como casi en toda la época del estado militar, el ministro del Interior, el de Defensa Nacional, el de Obras Públicas y Comunicaciones como el Jefe de la Policía de la Capital. Son dependencias del Ministerio de Defensa Nacional, además de las propiamente llamadas tareas militares, cuestiones civiles que van desde el "Instituto Nacional del Indígena" hasta una "Dirección de Enseñanza de Inglés" para alumnos civiles, pasando por la Dirección Nacional de Aeropuertos Civiles, Siderúrgica Paraguaya (SIDEPAR), y otras. Constatamos, de esta forma, el amplio espectro de ocupación geográfica e institucional, todavía en esta etapa, por los militares.

De allí la importancia capital de cómo los militares perciben este proceso iniciado por ellos mismos. En primer lugar, ellos se sienten los héroes de la jornada del 3 de febrero y donadores del proceso democratizador y por ende, con el derecho de guiarla. En toda declaración y pronunciamiento militar se hace referencia al primer párrafo del pronunciamiento del 3 de febrero "Salimos de nuestros cuarteles" como para recordar el momento primigenio de la transición.

---

<sup>23</sup> Para este ítem utilizamos el trabajo de Carlos María Lezcano-Carlos Martini, 1990, **op. cit.**

<sup>24</sup> **Ibidem**

La democracia, al parecer y de acuerdo al Pronunciamiento del Estado Mayor y Comandos Componentes de las Fuerzas Armadas de la Nación del 21 de setiembre de 1990, debe desenvolverse **"dentro de la concordia, la armonía y la conjunción de propósitos, como el principal medio de contribuir al logro de la unidad nacional" (...)** **"a fin de obtener la estabilidad política imprescindible para el desarrollo de la nación"**.

Si bien este pronunciamiento se refería fundamentalmente al "Partido de gobierno", a quienes ellos dejáronles acompañarles como para lograr el consenso interior, el documento puede servirnos para inferir la percepción de los cuerpos militares en cuanto al comportamiento general de la sociedad y de los políticos en particular.

Esta percepción, como bien lo sostiene Carlos María Lezcano, es que los movimientos sociales y políticos son **"protagonistas de conflictos inútiles que en nada favorecen la visión de democracia que ellos sostienen"**<sup>25</sup>. De esta forma la imaginaria social propuesta por ellos, es la del orden absoluto en pos de un fin ideal superior. No perciben que la sociedad no es un todo homogéneo sino la patria de las diferencias y que imánente de ello los conflictos sociales son parte del desarrollo de la misma sociedad. Por otro lado, la discusión de los problemas sociales o políticos y la expresión del disenso es visualizado por la estructura militar como fuentes de "conflictos inútiles". También de esta visión idílica de la sociedad es de donde deviene ese sentido de peligrosidad que confieren a toda manifestación social o política de protesta. Al fin, su concepción de la democracia queda fijada a niveles subjetivos en un **haihupa guasu** y el funcionamiento de ella, solo es visualizada, en los estrechos marcos de la participación legal de los partidos políticos dentro de la estructura institucional del Estado (el parlamento, por ejemplo). En estas condiciones el tránsito /a la democracia tiene sesgos muy particulares de conservadurismo.

#### **b. Elecciones Municipales y Participación Popular**

Para cumplir con los requisitos de la nueva Ley N° 1/90, Código Electoral, se ha abierto un nuevo Registro Cívico electoral. El plazo de inscripción vencía el 31 de agosto de 1990 y al comprobarse que ni el 30% de los eventuales electores se habían inscrito se prorrogó la fecha de inscripción hasta el 31 de enero de 1991 y las elecciones municipales previstas para noviembre de 1990 se trasladaron al 26 de mayo de 1991. Al final del período de inscripción (31 de enero) se comprobó que de los 2 millones doscientos mil eventuales electores sólo se inscribieron alrededor de un millón cuatrocientos mil (todavía no se cuenta con las cifras oficiales). El hecho grave no es la no inscripción en los registros electorales ya que se puede aducir que el documento requerido para la inscripción en esos registros es la cédula de identidad policial y gran parte de la población carece de ese documento y que la policía carece de medios como para satisfacer toda la demanda, sino que al traspolar este hecho a otros ámbitos como las elecciones de los partidos políticos también se observa un gran ausentismo y falta manifiesta de entusiasmo. El Partido

<sup>25</sup> Lezcano Carlos María, **"Discurso político de las Fuerzas Armadas: entre disciplina interna y diversidad social"**. Ponencia presentada en el seminario **"La construcción del universo político"**. Asunción, CDE/CIDSEP, noviembre 1989.

Colorado decía que contaba con más de un millón trescientos mil afiliados, sin embargo, al confeccionar el nuevo padrón interno y a pesar de la propaganda y de que se inscribía a través de inscriptores que recorrían casa por casa y de las sucesivas prórrogas, el nuevo padrón no alcanzó al millón. En el mes de septiembre de 1990 la Juventud del Partido Liberal Radical Auténtico, el mayor partido de la oposición, realizó sus elecciones generales para elegir sus nuevas autoridades con una abstención del 87%.

Teniendo en cuenta que el poder municipal es el poder de mayor cercanía con la vida cotidiana de los ciudadanos y que la apatía demostrada por la población, y no solo por votar, sino también para participar directamente en la solución de los problemas suyos y de comunidad en los nuevos tiempos tiene un sesgo altamente peligroso. Esto puede ser aprovechado por sectores contrarios al cambio como para revertir nuevamente -aunque sea coyunturalmente- el proceso de apertura.

## 2.7 En Resumen

Esta falta manifiesta de interés en el proceso electoral ¿puede estar significando que el proceso no satisface sus aspiraciones y que pudieran no estar interesados en defender este proceso que al parecer no lo sienten como suyo, como lo afirman ciertos sectores?. ¿O es que el pasado sigue condicionando a las masas en su participación política?. Lo cierto, 'por de pronto, es que esta apatía participativa en una transición que supone no la **restauración sino la instauración de la democracia** vuelve muy endeble y vulnerable a la propia transición. Ciertos sectores aún fuertes dentro del poder político y económico que sienten una pérdida de hegemonía pueden alentar un nuevo golpe. Y justamente lo harían cobijados en la desidia popular por la participación electoral. De acuerdo a algunos criterios, esta falta de participación es falta de apoyo al proceso de cambio.

O es que esta desidia participativa, que indudablemente existe, no nos estaría demostrando un hecho más profundo que nos viene desde la profundidad de la historia, como lo hemos visto a lo largo de este trabajo. Esa incapacidad, como sociedad en conjunto, de gestar nuestro propio destino. Todos los momentos constitutivos de nuestros sistemas socio-políticos se gestaron desde arriba. A pesar de los cambios estructurales socio-económicos dados, durante los últimos veinte años. Si Stroessner pasa a la historia será porque durante su gobierno el Paraguay se convierte en una país capitalista. Este sería un buen ejemplo del desarrollo del capitalismo por la vía autoritaria. La propia libertad de la que gozamos hoy, antes que resultado de la participación mayoritaria popular, se debe más a la descomposición interna del poder.

Si esto fuera el "**momento constitutivo**" de la instauración de la democracia en el Paraguay tendríamos un modelo gestado desde arriba y con todas las limitantes y limitaciones que supone las tiene el mismo poder: los militares. El tutelaje del proceso por parte de las FF.AA. sin la activa participación, desde abajo, de los actores sociales organizados, puede condicionar el tiempo en que pueda hablarse de un prejuicio

democrático. Es decir que lo **democrático** sea una forma de vida asumida en la vida cotidiana por la gente.

De allí que podamos pensar que la transición hacia la democracia en el Paraguay, si bien irreversible, será un proceso largo y que aún falta mucho para que podamos llegar a mensurar esto de "**propuestas políticas y resultados electorales**" en forma general.

**Transición a la "democracia" y hegemonía militar en el Paraguay**  
Tomás Palau Viladesau

### 3.1 Introducción

Comprender al Paraguay en el contexto del cono sur implica el riesgo de caer en la trampa de otorgar una supuesta mayor homogeneidad a los países que forman el cono vis a vis las otras subregiones del continente. No se habla acá en términos geográficos, sino en términos de la tradición cultural, histórica y política.

En efecto, cualquier análisis del comportamiento político nacional debe tomar en cuenta el peso del componente cultural indígena guaraní en la formación de la conciencia política del pueblo paraguayo<sup>26</sup>. Este hecho lo vuelve considerablemente diferente a sus vecinos del sur y por el contrario, hace que comparta rasgos de países en los que la población indígena es grande. En el Paraguay esta presencia o importancia de la etnicidad se da mucho más por la vigencia de múltiples códigos culturales, reproducidos histórica y cotidianamente, que por la polarización poblacional étnica propiamente tal.

No se pretende historiar el por qué de esto<sup>27</sup>, sino llamar la atención sobre la poca identificación que existe a nivel popular con las instituciones políticas modernas (derivadas principalmente de la Revolución Francesa) que, ni se corresponde con la experiencia biográfica o historia contemporánea de la población paraguaya a causa de la distancia siempre existente entre gobiernos y pueblo en razón de las experiencias autoritarias, ni con la forma como el pueblo ha organizado su rutina del día a día, o sea, la forma como se conformó el núcleo valorativo de la nación.

En el Paraguay las instituciones de la democracia representativa son percibidas por el pueblo como personajes de una pieza a las que se observa, más que como instrumentos o herramientas políticas internalizadas para expresar la participación. En consecuencia, se está en presencia de una "cultura política" peculiar, en la que la actitud hacia el proceso eleccionario es, por decir lo menos, de apatía<sup>28</sup>, hay una desconfianza acendrada hacia los organismos de gobierno, hacia la identificación entre Poder Ejecutivo y Fuerzas Armadas. El caudillismo tiene una mucho mayor vigencia cultural que el líder orgánico, el comportamiento electoral fue totalmente distorsionado por la práctica del "candidato único" con lo cual el voto se des-informaba, no volándose por propuestas políticas sino por consignas o personas. El estado mismo se presenta como una entidad poco funcional a los intereses e idiosincrasia del pueblo, colaborando al distanciamiento.

---

<sup>26</sup> Estos temas han sido tratados en detalle por varios autores, remitimos al lector principalmente a la obra de Bartomeu Meliá y en particular a **Paraguay: Una nación dos culturas**. Asunción, CEPAG, 1989, y **Economía Guaraní**, Asunción, BASE/ISEC, Documento de Trabajo N° 11, junio 1988.

<sup>27</sup> Alguna mención más detallada sobre los aspectos históricos de este comportamiento aparece en, Palau, T. (Ed.), **Cultura cotidiana, autoritarismo y campos culturales**. Asunción, BASE-IS/CPES/CLACSO, julio 1989, MIMEO.

<sup>28</sup> Después de 18 meses del golpe y de haberse abierto la inscripción para confeccionar los nuevos padrones electorales, sólo el 40% de la población se había inscripto.

Lo anterior tiene una gran cantidad de implicaciones sobre la práctica política, lo cual apunta a que el caso paraguayo presente marcadas diferencias con lo que en materia de "transición democrática" se debate actualmente en los países vecinos del sur.

### 3.2 Coyuntura histórica y prospectiva de mediano plazo a la luz de la actual correlación de fuerzas

#### a. La necesaria referencia al pasado

Este trabajo sostiene como eje central del análisis que el proceso de cambio político vivido en el Paraguay fue proyectado y continuará siendo controlado por el Ejército. La así llamada transición es, por detrás de los beneficios de liberalización política que implica, una propuesta militar que tiene su base de sustentación en una "alianza"<sup>29</sup> entre los representantes del capital financiero y los de la antigua oligarquía terrateniente, apenas remozada. A su vez este proyecto, por la coherencia interna que exhibe, no es probable que haya sido gestado domésticamente, de esto y del apoyo dado por la embajada norteamericana al golpe de febrero del '89<sup>30</sup>, se deduce que se trata de una propuesta de alcance continental que se expresa, con sus especificidades, en cada uno de los países de la región.

En el Paraguay contemporáneo no es casual que este proyecto norteamericano amplio de dominación se haya apoyado en el ejército como único interlocutor confiable, ya que desde la finalización de la Guerra del Chaco contra Bolivia en 1935, cuando al año siguiente los militares desmovilizados dan un golpe en contra del gobierno liberal oligárquico (la revolución de febrero de 1936) para la instauración de un "estado militar"<sup>31</sup>, se inicia, de modo ya ininterrumpida la construcción de un Estado controlado por el ejército y que "surge como el actor fundamental de dirección y organización de la sociedad"<sup>32</sup>. Esta preeminencia del ejército que se insinúa a partir de 1936, logra algunos avances aunque no importantes durante toda una década durante la cual la oligarquía liberal de viejo cuño, si bien herida con la revolución febrerista, logra re-equilibrar su influencia e incluso retomar su rol hegemónico desde el año 1940<sup>33</sup>. Hasta la guerra civil desatada en marzo de 1947 el

<sup>29</sup> Más que alianza, se trata de hecho de una única casta con intereses "diversificados" en el sistema bancario y financiero, en el de la exportación-importación y en el de la ganadería y especulación inmobiliaria. Hecho explicable por el sincretismo del sistema político paraguayo y por la extraordinariamente imperfecta constitución de clases en la sociedad.

<sup>30</sup> Referencias a este hecho han sido profusamente divulgadas por la prensa local.

<sup>31</sup> Al decir de Víctor-jacinto Flecha, 1990, **ob. cit.**

<sup>32</sup> Flecha, **Ibidem**, p. 42, Flecha afirma acá que "la matriz de la forma estatal autoritaria militar, que por décadas seguimos sufriendo los paraguayos, tuvo su inicio de despliegue en el mismo momento del quiebre del estado oligárquico y el de su reemplazo por otra forma estatal" (43-44).

<sup>33</sup> Al respecto, Flecha en un trabajo reciente **Déficit de hegemonía y autoritarismo militar en el Paraguay contemporáneo (1937-1947). El empate catastrófico**. Asunción, BASE-IS, Documento de Trabajo N° 28, Setiembre 1990, afirma que "a la clase dirigente tradicional por su experiencia y por todo el aparato que de por sí lleva el haber estado en el poder durante tanto tiempo, le es muy fácil recuperar el poder cuando tiene aunque sea una ranura por donde entrar" (p. 3).



Ejército gana experiencia y termina aliándose a una fracción del Partido Colorado. Hasta ese momento, tanto el Partido Liberal como el Colorado buscaron conscientemente contar con la fuerza represiva del ejército para dirimir el tema de la hegemonía. Finalizada la guerra civil, es el Ejército el que se volverá hegemónico con la base civil de una fracción del coloradismo. Después de seis años y nueve meses de finalizada la guerra civil, Stroessner da el golpe que continuará por 35 años un período de total control militar de la sociedad paraguaya.

En la guerra civil del '47 los que se sublevaron son los propios militares en contra del Comandante en Jefe (Higinio Morínigo, General), y son los militares institucionalistas, molestos por la traición de Morínigo a un pacto con el Ejército de construir un gobierno de consenso con todos los partidos políticos y el propio ejército. Ese pacto es roto el 13 de enero cuando Morínigo, "entre gallos y medianoche" acuerda con los guioneros rojos (sector duro) de la ANR gobernar sólo con ellos. Según Flecha<sup>34</sup> citando a otros autores<sup>35</sup>, el movimiento institucionalista militar y todos los partidos políticos (incluyendo a los colorados no "guionistas") controlaban más efectivos militares (3.000 contra 2.000 de los "duros") que los moriniguistas. La derrota de este movimiento insurgente en agosto de 1947 va a representar, literalmente, la desaparición del ejército institucional paraguayo y la re-construcción de otro, estrechamente ligado a un ala del Partido Colorado, altamente prebendarlo y por encima de todo, corrupto. Stroessner "depura" todavía más los cuadros castrenses no totalmente leales a él. Rodríguez fue durante casi todo el período de la dictadura considerado un "leal" a Stroessner. Es este ejército el encargado de tutelar la actual "transición" paraguaya a lo que se dio en llamar democracia, la cual en la práctica se agotará solo —como ya se dijo— en un sistema de mayor liberalización política.

La densa malla de vinculaciones establecidas entre la alta oficialidad militar, los intereses del capital financiero, los de los exportadores e importadores y los latifundios, se constituye sin duda en la garantía de que la transición tiene topes relativamente bien delimitados. Como se tratará de mostrar más adelante, la baja altura de ese "techo" se debe también al comportamiento de los partidos políticos y a la dificultad que encuentran los movimientos sociales por estructurarse orgánicamente y expresar sus demandas por canales políticos.

## **b. El escenario político de la transición paraguaya**

De un modo necesariamente sucinto se intentará revisar a continuación algunas de las particularidades que presenta la situación actual post-golpe, tratando de destacar las condiciones en que se expresan y participan los diversos actores políticos que se debaten entre la inercia de un pasado que estuvo caracterizado por lo acotado del ámbito posible de

---

<sup>34</sup> Flecha, setiembre 1990, **ob. cit.**, p. 27.

<sup>35</sup> del Valle, Florentín. **Cartilla Cívica**, Asunción, s/f, Vittone, Luis. **Dos siglos de política nacional**. Asunción, Imprenta Militar, 1975 y González, Antonio. **La rebelión de Concepción**, Buenos Aires, 1947.

actuación y el desafío de un futuro que al menos como proyecto, propone metas excesivamente amplias de intervención, construcción y participación.

Al puro efecto de un ordenamiento se destacan seis características;

i. la incapacidad del Partido Colorado de lograr su unificación de modo a poder brindar el soporte político que el gobierno de Rodríguez requiere, ii. el escaso espacio ganado por los demás partidos tradicionales (de oposición) en cuanto a la vinculación con sus adherentes, iii. la emergencia de nuevos partidos, principalmente en el lado izquierdo del espectro político, iv. el surgimiento de movimientos corporativos en la escena política bajo la forma de candidaturas "independientes"<sup>36</sup>, v. la hegemonía total del ejército en el control del poder y la incertidumbre que esto genera en la medida en que éste se muestra deliberativo y dividido y, vi. la irrupción de una demanda popular que al no lograr organicidad tiende a expresarse en forma movimientista, a excepción de pocas que logran constituirse en organizaciones propiamente.

i. Los actores políticos. Estancamiento con devaluación de identidad

- Desde el mismo comienzo del proceso inaugurado en febrero de 1989 se insinuaron dos tendencias internas principales en el Partido Colorado, cada una de ellas con sus variantes. De un lado, están los llamados "tradicionalistas ortodoxos" que se perciben a sí mismos como gestores políticos del golpe y que durante los últimos años de Stroessner fueron rudamente marginados de la conducción partidaria por los "militantes" (ala stronista del partido). Este sector estuvo trabajando con la dictadura 33 de los 35 años que duró, conservando en esta medida sus vicios políticos, pero también su fuerza a nivel de las bases. Del otro lado, están los llamados "democráticos" (que agrupa a por lo menos otras tres tendencias internas menores) formado por disidentes del tradicionalismo, pero principalmente por los exilados políticos colorados que regresaron del exilio después del golpe. Este sector presenta una agenda más renovadora en lo político pero cuenta con menor ascendencia a nivel de las bases del partido. Desde el punto de vista doctrinario los "tradicionalistas" representan una vaga vertiente de pseudo populismo conservador, en tanto que los "democráticos" están más adheridos a propuestas socialdemócratas. El intento por parte de los "tradicionalistas" de mantener el liderazgo político ha llevado a esa corriente, que actualmente controla el aparato del partido, a un creciente enfrentamiento con Rodríguez. Este a su vez, ha mostrado su manifiesta preferencia hacia los "democráticos" a quienes les ha potenciado (junto incluso a algunos partidos de la oposición) a fin de romper la hegemonía "tradicionalista" en la base política del gobierno. Esta estrategia de "diversificación de la dependencia política" por parte del actual régimen militar, garantiza a éste un tutelaje sin molestias para los próximos años, a la medida de lo que receta la embajada norteamericana.

---

<sup>36</sup> Estas aparecen, dada la realización en mayo de 1991 de las elecciones municipales. La mayoría de estas candidaturas se circunscriben a la intendencia de Asunción.

La escisión de este partido parece ser tan importante que algunos analistas -a fin de ser más precisos- prefieren hablar de dos partidos; el partido tradicionalista y el partido rodriguista.

- Al igual que el partido de gobierno, los partidos de oposición (PLRA, PRF y PDC) han ganado poco terreno en una situación en que lo tenían prácticamente todo a disposición. Estos tres partidos (aunque en menor medida el PDC) adolecen de un internismo crónico, que se expresa principalmente en el faccionalismo y la preocupación por el control interno de los puestos de poder partidario. Esta característica de su funcionamiento ha implicado una considerable merma de la presencia orgánica de los mismos en sus grupos organizados de adherentes (aun cuando nunca como antes sus líderes realizan visitas a sus bases), para quienes sólo ha quedado el recurso de seguir (por la tradición) como clientes al caudillo-patrón.

Quizás el hecho más significativo en esta parte del espectro político paraguayo, sea la reacomodación de corrientes internas dentro del PLRA. En efecto, mientras por un lado se reunifican partidos que estaban escindidos (caso de la fusión del PLR al PLRA), las corrientes internas del PLRA tienden a mantener sus diferencias. Se trata en esta medida, de una reacomodación de los diferentes grupos de oposición en posiciones que se han alterado a raíz del cambio de gobierno.

El hecho de la escasa respuesta de la ciudadanía a la convocatoria a **todos** los partidos tradicionales a inscribirse en los nuevos padrones electorales con motivo de las próximas elecciones municipales, está indicando una masiva apatía hacia la oferta política de dichos partidos.

- En cuanto a la ubicación de estos partidos en el espectro ideológico internacional puede afirmarse que el liberalismo estaría representado por el PLRA, aunque el ala más derechizada del pensamiento liberal, por la fracción tradicionalista de la ANR. La democracia cristiana no logra tampoco distanciarse mucho del liberalismo, teniendo en cuenta que su cúpula actual es -en cuanto a sus divisiones internas- al ala derecha nacional del PDC. La social democracia, como se dijo, satura el planteamiento del sector "democrático" de la ANR, aunque nacionalmente está hasta ahora representada por el PRF, único afiliado nacional a la IS. Después de las elecciones municipales sin embargo, la Social Democracia aparecería como partido en sí, sobre la base del Movimiento "Asunción para todos".

Por el lado de la izquierda, el golpe de febrero produjo efectos descompresores. El PT (que representa la línea "dura" de la IV Internacional) pidió y obtuvo su reconocimiento como partido y, al igual que los otros dos partidos de la "izquierda" (el PCP y el PDP) adquirió una mayor relevancia política. Su posición intransigente en cuanto a la interpretación del proceso político, sin embargo, si bien le granjeó la simpatía en algunos sectores del campesinado y del movimiento obrero, ha impedido la formación de frentes que le den a esa izquierda una mayor proyección nacional. Una situación similar con respecto a las posibilidades de coalición la tiene el PCP, pero a raíz de su rápida alineación a plataformas social demócratas. El PC es, entre estos tres partidos, el que menos crecimiento parece

haber experimentado en el año y medio que lleva funcionando dentro del país, aun cuando se integra a la escena política con un enorme prestigio, cuadros fogueados y un aparato que hace presumir un proceso de crecimiento en corto plazo. Por su parte, el PDP, que es una fusión de tres grupos políticos pequeños, se ubica en una incómoda posición en este sector del espectro político. Arraigado principalmente en el campesinado y secundariamente en grupos obreros y estudiantiles, trata de buscar una identidad política nada fácil de encontrarla, inspirada en gran medida en el PT brasileiro.

Otros grupos menores de la izquierda paraguaya, más los tres partidos citados, no han logrado aún mostrar a la ciudadanía propuestas lo suficientemente articuladas que les permita captar los adherentes que los partidos tradicionales van dejando de lado ante los embates de la crisis económica y su propia inoperancia en dar respuesta a las crecientes demandas suscitada en esa gran masa de excluidos.

## ii. Nuevas opciones políticas

Estos hechos estarían provocando la emergencia y el "éxito" relativo de las así llamadas candidaturas "independientes". Una independencia ciertamente relativa -al menos en el caso de Asunción y para las elecciones municipales- toda vez que las dos conocidas hasta el momento responden a intereses corporativos; los de la derecha empresarial por un lado y los de la social democracia sindical, por otro.

No cabe duda que los fenómenos Collor y Fujimori (y en menor medida C. Palenque en La Paz y Menen) han hecho ver que los "independientes" pueden captar un electorado decepcionado de los partidos tradicionales con plataformas amenas y hasta populistas ("una... Asunción para todos").

De nuevo acá, como se había mencionado más arriba, el gobierno militar de Rodríguez está sin dudas alentando a estas candidaturas en el afán de hacer más colorido (pero más débil) el escenario político de los que pugnan por el gobierno, de tal modo a que el poder quede incuestionado.

Este proyecto militar parece a su vez, apoyado por todos; los partidos tradicionales desgastados en luchas internas, la izquierda inmovilizada y poco creativa y el pueblo cada vez más preocupado por sobrevivir que por votar.

## iii. Nota breve sobre el papel de las FF.AA.

De lo expuesto precedentemente habrá quedado claro que el ejército detenta una hegemonía incuestionada en la conducción, no tanto ni sólo porque ha sido capaz de prestar y poner en práctica un proyecto coherente sino también por la crónica debilidad de los proyectos políticos diferentes al suyo que han podido desarrollarse principalmente en el seno de los partidos políticos de oposición.

En ocasión del golpe del '89 han habido los esperables cambios en la cúpula militar reemplazando a antiguos por nuevos "leales"<sup>37</sup>, pero en su estructura y en su forma de vinculación con el resto de la clase política puede hablarse de un "continuismo", aunque con algunas variantes.

En primer lugar, si bien hay un intento de despartidización del ejército, éste aparece todavía actuando en estrecha relación con el Partido Colorado, o con sus diferentes tendencias internas, ya que el Ejército aparece también dividido. Por otro lado, si bien hay un intento de "blanqueo" de la imagen militar éstos siguen actuando doctrinariamente y perciben los conflictos sociales más como amenazas que como síntomas de un modelo fallido, expresando también este hecho la preocupación del Ejército hacia un eventual distanciamiento entre el partido colorado y sus bases.

Puede hablarse de continuismo en segundo lugar por la función de control social, represión e intimidación que el Ejército sigue cumpliendo. Esto es particularmente válido en el interior del país y especialmente para con la población campesina. Después del golpe la supremacía de las unidades del ejército sobre las de la policía se ha acentuado centralizándose entonces más el ejercicio del poder. Por otra parte, el hecho del mantenimiento del número de efectivos y el peso que el presupuesto de Defensa sigue teniendo en el conjunto del PGGN<sup>38</sup> implica que el ejército no tiene intenciones explícitas (aunque haya sido proclamada a nivel retórico por algunos generales) de modificar las relaciones autoritarias que mantiene con la sociedad.

En tercer lugar, las FF.AA. de la "transición" al igual que antes del golpe, continúan administrando el grueso del fondo prebendarlo que es distribuido con propósito de regular el tráfico de lealtades, indispensable como sostén político. En el mismo sentido puede hablarse de otras formas de corrupción, en particular del contrabando, estrechamente controlado por altos mandos militares.

La fusión gobierno/FF.AA., la recentralización militar del poder con co-participación del Partido Colorado y el mantenimiento del prebendarismo, muestra por un lado la escasa permeabilidad del ejército a las propuestas democratizadoras y por otro, la intención corporativa de no abandonar el poder, casi podría decirse de imprimir y determinar el "tempo" del proceso político, más allá de la alternancia con civiles en la presidencia de la república, tal como fue reiteradamente anunciado por el propio Rodríguez.

#### iv. Los excluidos y la precariedad organizacional

---

<sup>37</sup> Según Lezcano, C.M. y C. Martini, Diario **Ultima Hora**, Correo Semanal, 21.07.90, pp. 16-17, 32 oficiales generales y un número no determinado de oficiales superiores, principalmente coroneles pasaron a retiro. Estos fueron sustituidos, en el período febrero '89-junio '90, por 41 oficiales generales y 210 oficiales superiores. Según estos mismos articulistas, actualmente el ejército paraguayo cuenta con 43 generales, 509 coroneles y una tropa de 17.564 hombres.

<sup>38</sup> Sobre el tema puede consultarse a Scheetz, Thomas. **Costos de Seguridad y Gastos Sociales dentro del sector público paraguayo, 1969-1988**, Asunción, BASE-IS, Documento de Trabajo N° 18, Octubre 1989.

La dictadura por un lado y la crisis por otro, que implicó el fracaso del modelo de desarrollo impreso durante las últimas décadas, condujeron a una creciente precarización de las condiciones laborales y de vida de la mayoría de la población, propiciándose con ello la irrupción de conductas adaptativas individuales que no expresaron<sup>39</sup> nuevos valores, sino que por el contrario siguieron "estrechamente las pautas dominantes".

En el caso paraguayo el campesinado fue particularmente afectado por estos procesos, dada la radicalidad del cambio operado y la importancia cuantitativa de su presencia en la sociedad paraguaya. En el mismo sentido, el movimiento obrero y el de los pobladores urbanos, lograron conformar en los últimos años de la dictadura y especialmente después del golpe una fuerza que hasta ahora no ha encontrado su canalización política.

Siguiendo a Tironi<sup>40</sup>, la falta de organicidad que exhibe hoy el movimiento social paraguayo (estamos pensando particularmente en el campesinado) es la resultante de orientaciones antagónicas pero todas ellas asumidas como necesarias<sup>41</sup>, lo cual impide que el gran número de "organizaciones" surgidas<sup>42</sup> depase lo que en estricto sentido no es más que un auge del movimientismo alentado por la descompresión del actuar represivo del gobierno.

Una de las características del papel que están jugando los movimientos sociales en esta transición es su desvinculación con los partidos políticos debido a las características ya apuntadas<sup>43</sup> y en particular a la incapacidad que muestran de proponer fórmulas institucionales (y entre ellas de apoyo a la organización de los excluidos) de quiebre del autoritarismo.

Son entonces dos factores; el de la dictadura o centralización del poder y la crisis del modelo lo que explica la desvinculación entre los actores sociales y la política<sup>44</sup>, hecho que

---

<sup>39</sup> Al decir de Campero, G. "Organizaciones de pobladores bajo el régimen militar. En **Proposiciones**, N° 14, agosto 1987, 84-92.

<sup>40</sup> Tironi, Eugenio. "Marginalidad, movimientos sociales y democracia". En **Proposiciones**, *í*° 14, agosto 1987, pp. 9-20.

<sup>41</sup> Tironi, ob. cit., menciona así: "una **reivindicativa**, que razona en términos clasistas; otra **populista**, que se dirige al Estado en la defensa de los derechos ciudadanos; una tercera **comunitaria**, que busca la constitución de un "mundo de los pobladores"; y, por último, una orientación **revolucionaria**, que desea aprovechar las contradicciones para destruir al capitalismo".

<sup>42</sup> Y este es particularmente el caso de los pobladores urbanos y las Comisiones Vecinales de campesinos sin tierra.

<sup>43</sup> Y mejor desarrolladas en el trabajo Palau, T. "Una discusión preliminar sobre vínculos entre movimientos campesinos y partidos políticos". En Galeano, L. (Ed.), **Procesos agrarios y democracia en Paraguay y América Latina**, Asunción, CPES, 1990.

<sup>44</sup> Elizabeth Jelin, en "El itinerario de la democratización, los movimientos sociales y la participación popular". En **Proposiciones**, N° 14, agosto 1987, pp. 146-161. La autora expresa acá que: "la crisis ha roto la conexión entre ciudadanía política y movilidad individual y familiar. Se ha roto la mediación entre la cultura de la cotidianidad y las formas de articulación y representación institucionalizadas en la política y en el Estado. La transición así... en vez de re-articular a los actores sociales con la política, más parece haber consolidado su desvinculación.

tiene indudables connotaciones sobre el porvenir de la transición, en la medida en que la democracia no se desentienda de un proceso de democratización, aludiéndose con ello la incorporación de la dimensión social y económica en la igualdad de oportunidades que en lo político ofrece un simple proceso de liberalización.

### **3.3 La viabilidad económica de la transición. Desarrollo e inserción a las nuevas condiciones internacionales**

Como no es posible hacer acá una discusión medianamente comprehensiva acerca de la indudable gravitación que tiene sobre el proceso de transición el comportamiento de las dimensiones económicas, del desarrollo, de la integración, del funcionamiento del aparato administrativo del Estado, se apuntan a continuación algunos rasgos considerados centrales para el caso nacional:

i. El proceso de modernización que se ha registrado en el país, principalmente desde comienzos de la década del '70, ha implicado una profundización de las relaciones capitalistas mediante el desplazamiento del eje de acumulación de las actividades extractivas (madera y yerba) y la ganadería hacia otras actividades agrícolas de exportación y el fortalecimiento del capital financiero. Esto implicó una profundización de la dependencia y el desarrollo alcanzó sólo a los grupos vinculados a los intereses de esa nueva fracción del capital. La corrupción administrativa<sup>45</sup> agregó concentración a dicho proceso. Así pues, el efecto dinamizador que tuvo ese crecimiento (basado en la soja, el algodón, la construcción de Itaipú y el contrabando) fue restringido de modo tal que, como menciona Dilla<sup>46</sup>, se dio concomitantemente a la "supervivencia de relaciones de producción tradicionales, a las cuales la modernización sólo modificó parcialmente e incluso incorporó funcionalmente a las nuevas demandas de la acumulación"<sup>47</sup>. El tipo de modernización implantado supuso además un muy alto costo social pauperizando a las mayorías tanto de aquellos que siguieron en los sectores "tradicionales" degradados, como la de los que intentaron integrarse al ámbito de la modernidad. En el caso paraguayo la modernización se dio con altos niveles de explotación de la fuerza de trabajo, con la protección del Estado, en el marco de una característica monopólica con que operaron las inversiones en el mercado interno. De ahí el carácter incompleto, parasitario y depredador de la modernización paraguaya.

En este contexto sólo puede pensarse en la instauración de una democracia liberal muy restringida, modelos de demoliberalismo importado de la misma manera como el país se

---

<sup>45</sup> Detalladamente presentada en nuestro trabajo. **Dictadura, corrupción y transición**. Asunción, BASE-IS, Documento de Trabajo N° 24, junio 1990.

<sup>46</sup> Dilla, Haroldo. "Notas para un debate: modernización y democracia en el Caribe". En **Cuadernos de nuestra América**, Vol. V, N° 11, pp. 6-31.

<sup>47</sup> Dilla, ob. cit., agrega que "Ello afianzó el predominio (y dominio) del modo de producción capitalista, pero sobre formaciones sociales heterogéneas, rígidamente escalonadas y sujetas a múltiples fracturas", p. 11.

convirtió ya desde hace varios años en "consumidor de modernidad importada"<sup>48</sup>. Esto implica que en el caso paraguayo al menos, la apuesta de la embajada norteamericana en el ejército como encargado de velar la transición está orientada a garantizar una democracia "íntimamente vinculada al mantenimiento de la gobernabilidad, con reducción de lo democrático a lo formal"<sup>49</sup>.

ii. Los rasgos señalados hablan de la falacia del desarrollo planteado tal como lo fue durante las décadas anteriores. Este modelo, que ha producido una gran masa de excluidos, acrecentando la brecha entre los ciudadanos de la modernidad y los no ciudadanos<sup>50</sup> tiene una multiplicidad de causas, entre las que destaca por un lado, la concepción economicista del desarrollo según la cual éste debe ser liderado por la gran empresa y las grandes inversiones extranjeras (esto es especialmente válido para el desarrollo agrario, de gran centralidad en el caso paraguayo) volviendo obsoletas las unidades de producción de menor tamaño y las fincas campesinas. Por otro lado, el fracaso del modelo es a su vez consecuencia de la despreocupación de los ideólogos y burócratas del "mercado" hacia las derivaciones sociales de una operación de aquel de modo irrestricto y desregulado en situación de "competencia imperfecta", así como de una "inoperante burocracia gubernamental que se vio y sigue viéndose a sí misma más como gestora que como facilitadora de políticas de desarrollo, entorpeciendo y anulando con ello las múltiples iniciativas que se generan en otros ámbitos"<sup>51</sup>. Las metas del desarrollo no serán conseguidas a menos que la equidad en la distribución del ingreso sea la norma central y que de ella se deriven los objetivos explícitos de las políticas económicas, las cuales deberán ser diseñadas a partir del funcionamiento de canales adecuados de participación de los hoy subordinados y excluidos en la elaboración de estas políticas<sup>52</sup>.

iii. Estas expresiones de deseos implican sin embargo, una ruptura bastante importante con los "estilos" de crecimiento impresos en estas décadas, los cuales tienen que ver con las recomendaciones de los organismos financieros multinacionales a raíz de los problemas de la deuda externa, con la ola neoliberal que re-diseñó las economías periféricas y con el modo con que nuestras economías irán a vincularse a nivel mundial.

Si estos factores hablan de las obvias restricciones para diseñar un modelo de desarrollo con equidad, hay sin embargo, márgenes dentro de los cuales la muy mermada autonomía de los gobiernos pueden actuar, dependiendo de la capacidad endógena del sistema político y económico nacional de incidir sobre esferas sustantivas de la realidad a través de políticas coherentes.

---

<sup>48</sup> Jorge Cala, "Cultura y elecciones". En **Estudios Sociales**, N° 63, 1980. Citado por Dilla, **op. cit.**

<sup>49</sup> Dilla, **op. cit.**, p. 18.

<sup>50</sup> Una discusión más amplia del tema es hecha en Palau, T. **Participación campesina en el desarrollo rural**, Asunción, BASE-IS, Documento de Trabajo N° 26, agosto 1990.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>52</sup> Guimaraes, Roberto; "Desarrollo con equidad. Un nuevo cuento de hadas para los años 90s?", en **Revista Interamericana de Planificación**, Vol. XXIII, N° 90, abril-junio 1990, 7-76.



A este respecto en el Paraguay puede constatarse<sup>53</sup> que las decisiones del gobierno se orientan hacia aquellas áreas que ofrecen menos resistencia al cambio, en parte como resultado del estrechamiento de los márgenes de maniobra gubernamentales, en parte por la resistencia ofrecida por los intereses de las élites de poder y en parte también, por la necesidad de hacer frente simultáneamente a varias tareas, tales como cubrir los compromisos de la deuda, o manejarse con un presupuesto más pequeño, incentivar la inversión y mantener a la vez el apoyo político de los que los apoyan. En estas condiciones el gobierno actual se ve estructuralmente impedido de rectificar los evidentes defectos del modelo y actúa con la inercia de la "cultura burocrática" heredada y hace caso sumiso a las directrices del FMI.

iv. Ante esta situación se plantean desafíos de corto y mediano plazo referidos a la sustentabilidad con un mínimo crecimiento económico que garantice la atención de las necesidades económicas básicas.

Por una parte, la política adoptada por el gobierno de una compulsividad por el pago de parte de la deuda externa<sup>54</sup> está ocasionando un importante efecto recesivo en el conjunto de la economía. Según los datos disponibles, al decir de Rodríguez "el país no estará en condiciones de hacer frente, con sus recursos propios, al compromiso financiero externo"<sup>55</sup> afectándose de modo decisivo la disponibilidad de fondos para el financiamiento interno, reduciéndose con ello la expansión de la oferta de empleos que trae aparejada. Por otra parte, la recesión -principalmente en lo que respecta al sector manufacturero- vuelve cada vez menos competitiva la producción nacional, pérdida de competitividad que se ve acentuada por el contrabando de los dos grandes países vecinos. De este modo, la vinculación paraguaya a la economía internacional continuará dándose en condiciones extremadamente desventajosas. Incluso en el ámbito sub-regional, en el cual los esfuerzos por la integración darán mayores beneficios a aquellas economías mejor equipadas tecnológicamente e industrialmente.

Asimismo, un desafío importante, que es una condición para un mejor aprovechamiento de las escasas ventajas de una economía como la paraguaya, es la re-estructuración del Estado. Más allá de los slogans referidos a la privatización por un lado y al "achicamiento" por otro, lo importante parece ser la superación de ciertas restricciones tanto en la estructura institucional de las reparticiones públicas como del ámbito en el que desempeñan sus funciones. En el Paraguay, el sector público fue durante la dictadura un distribuidor a través del cual se deba el tráfico de influencias, esto implicó que el único mérito del aspirante sea su adscripción política, lo cual a su vez, significó un desempeño

---

<sup>53</sup> Se hace referencia en esta sección a los conceptos vertidos de un trabajo reciente por Katzman, R. y P. Gerstenfeld, "Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social". En **Revista de la CEPAL**, N° 41, agosto 1990, 159-182.

<sup>54</sup> A este respecto consultar Rodríguez, Osear. **La formación del ahorro nacional y el compromiso de la deuda externa**. Asunción, BASE-IS, Documento de Trabajo N° 27, setiembre 1990.

<sup>55</sup> Rodríguez, O. **op. cit.**, p. 37.

lindante con la inoperancia completa. Estos hechos contribuyeron a que el conjunto de la ciudadanía percibiera al sector público como si fuese un botín de guerra de una fracción del coloradismo y como "enemigo social" en la medida en que depredaba los magros recursos económicos disponibles. El desafío del rediseño del Estado es una de las más altas prioridades en el tránsito a una condición democrática más real.

### 3.4 El discurso político en la transición<sup>56</sup>

En un trabajo anterior<sup>57</sup> sostenía que el golpe de los militares buscó objetivos muy precisos; por un lado, resolver la amenaza que para una fracción de la alta oficialidad representaba la ofensiva "militante" por el control hegemónico de la sociedad política, por otro lado, el golpe buscó "reestructurar al Estado con un proyecto en el que la burguesía financiera (principalmente transnacional pero con socios nacionales) encontrara condiciones para avanzar en su constitución, con otras fracciones, como clase fundamental y ejercer de ese modo la hegemonía de la sociedad civil en formación", con el golpe se buscó finalmente, satisfacer exigencias de la estrategia geopolítica norteamericana para la región.

Al decir de Schwartzman el golpe agudiza "las contradicciones más profundas de la sociedad paraguaya"<sup>58</sup> ya que tanto en el escenario económico como en el político, aquel no resuelve la crisis política permanente, dada a su vez por la no constitución de una verdadera burguesía que no es homogénea y que debe armonizar los intereses económicos del "antiguo régimen" basados en la especulación y los de un sector que pugna por la preservación y ampliación del aparato productivo y a la vez por la escisión del Partido Colorado causada por la incorporación de los "contestatarios" al "coloradismo en el gobierno". Se provoca así "una crisis de identidad... que se expresa como crisis de representatividad"<sup>59</sup>. La oposición a su vez, ideológica y organizativamente débil cae en la trampa de la legitimación de una etapa política que no es cualitativamente distinta a la anterior. Schwartzman cita tres características de esta nueva etapa que muestran el vacío programático y organizativo de la oposición que les impide visualizar la no ruptura de la nueva época con respecto a la anterior; i. no se dan modificaciones en el sistema de poder, las FF.AA. siguen apostando a una estrecha alianza con el Partido Colorado, ii. no se da una ruptura con el antiguo orden constitucional<sup>60</sup>, ni se establecen bases jurídicas y políticas para el inicio de un nuevo período presidencial y, iii. no se establecen condiciones

---

<sup>56</sup> Agradezco la colaboración de Félix Lugo prestada para esta sección.

<sup>57</sup> Palau, T. **La tensión no resuelta entre partidos políticos y movimientos sociales**. Ponencia presentada en el Seminario "Partidos políticos en los procesos de transición: la actual transición paraguaya en la reciente experiencia latinoamericana", organizado por CPES/CLACSO, Asunción 7-8 agosto, 1989.

<sup>58</sup> Mauricio Schwartzman. **Mito y duelo. El discurso de la "pre-transición" a la democracia en el Paraguay**, Asunción, BASE-IS, 1989, p. 153.

<sup>59</sup> Ibidem, p. 154.

<sup>60</sup> La Constitución vigente reglamentaba que el período presidencial interrumpido por el golpe fenece en 1993. De este modo, Rodríguez "completa" lo que le faltó terminar a Stroessner, en vez de asumir, por ejemplo, el interinato de facto hasta disponerse de una nueva Constitución.

para el desarrollo de las fuerzas políticas que vayan más allá de su regimentación al solo efecto de la participación electoral, con lo cual se prestan a la legitimación del restablecimiento del esquema de poder sobre bases muy similares al anterior.

Estos antecedentes pretenden mostrar la tendencia de las dos principales fuerzas políticas del país (Partido Colorado y Partido Liberal Radical Auténtico) a priorizar en su discurso político temas que tienen que ver mucho más con los aspectos formales de la democracia representativa que aquellos que apuntan a la modificación de las relaciones de poder de modo a que el eventual nuevo reposicionamiento altere sustantivamente los rasgos inequitativos en lo económico y lo social que se acentuaron a partir del golpe.

Así, la ANR en su plataforma para las elecciones de mayo del '89 prioriza cuatro ejes principales, i. La necesidad de reforma de la constitución. Como se mencionó en la nota 59, la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente pasa a ser una necesidad para poder elaborar el tránsito -al menos normativo- hacia un orden social de diferente factura al stonista, ii. El "blanqueo" del gobierno paraguayo en materia de derechos humanos (garantías civiles y políticas, o de primera generación exclusivamente): derogación de leyes y disposiciones de excepción, reglamentación del estado de sitio, proscripción de destierro, el confinamiento y la tortura, libertad de expresión y reforma del Código Electoral, iii. La reorganización administrativa del Estado en un intento por disminuir la corrupción que lo caracterizaba y lograr un cierto aumento en sus niveles de eficiencia, iv. En lo social la lista de temas priorizados apuntan a hacer un recuento de los principales problemas y sus "planes" correspondientes para su solución.

Debe remarcar que el logro de resultados para los dos primeros ejes ha sido notablemente superior que el obtenido para los últimos dos, los cuales exigen la adopción de "políticas duras" que la precaria estabilidad institucional del país impide.

El discurso político del PLRA por su parte, está principalmente dirigido a un doble propósito. Por una parte a minimizar sus fuertes disidencias internas y a la captación de nuevos adherentes para las elecciones del '93, por otro. Esto hace que el mismo sea generalista, en muchos casos ambiguo de manera a no fijar posiciones que pudieran generar descalificaciones significativas. Asimismo, se evita mostrar aristas ideológicas muy marcadas teniendo en cuenta el perfil mayoritaria-mente "centrista" del electorado. Esta necesidad obliga al discurso de este partido a recuperar (sobre todo durante los últimos meses) el perfil opositor ya que en no pocas materias es imposible distinguir su plataforma de la del Partido Colorado. En cualquier caso los temas son priorizados de acuerdo al devenir de la coyuntura lo cual muestra, como se mencionó ya, el vacío programático resultante de la dificultad de articular propuestas conciliatorias que superen la tensión producida entre las muy divergentes posiciones internas y la compulsión a expandirse cuantitativamente.

El otro partido con representación parlamentaria, el Partido Revolucionario Fobrerista (PRF), al igual que los anteriores planteaba en las elecciones de 1989 una plataforma que giraba en torno a la reforma del marco normativo del proceso; reforma del Código

Electoral, despartidización de las FF.AA., del Poder Judicial y de la administración pública, reforma de la constitución, así como propuestas de corte populista en lo social.

El febrerismo y la democracia cristiana coinciden en gran medida en sus propuestas económico-sociales, poniendo énfasis en la adopción de políticas que tiendan a la desconcentración de la riqueza. El PDC sin embargo, al no tener representación parlamentaria ha denunciado en su discurso, algo que el PRF por formar parte del legislativo no lo pudo incluir en su agenda; la tendencia que se insinúa a consolidar el bipartidismo como patrón estructurador del sistema de opciones políticas, modelo que tiene la virtud de conciliar una propuesta moderna de regulación política con la tradición paraguaya de los dos grandes partidos clientelísticos.

La izquierda, como se mencionó más arriba no ha mostrado aún propuestas de algún nivel de articulación. Sin embargo, es posible apreciar notables diferencias en el contenido del discurso político de sus tres fuerzas principales.

El Partido Comunista (PCP) muestra en su discurso una adhesión a los planteamientos generales de la transición aproximándose con ello en muchas materias a lo planteado por el PLRA, el PRF y el PDC. Reconoce cambios importantes en el período post-golpe, no desecha la negociación con los factores de poder y se muestra decidido a participar en el proceso electoral. En esta medida le confiere importancia a los espacios abiertos de libertades públicas. Se ubica como partido dentro del proceso, adoptando una oposición moderada, sin dejar de apoyar explícitamente las reivindicaciones de los sectores populares y sus movilizaciones pero evitando hacer uso de nociones como la de lucha de clases o liberación nacional. Su posición con respecto a la unidad de la izquierda es la de apoyar una unidad amplia incluyendo a partidos de centro, lo cual le ha significado quedar fuera de la recientemente creada "Unidad Popular" liderada por el Partido Democrático Popular (PDP).

Este partido está alineado en la plataforma del socialismo nacionalista revolucionario, de inspiración marxista-leninista renovada. A diferencia del Partido de los Trabajadores (PT), troskista, no considera que la actual coyuntura está caracterizada por ser una situación pre-revolucionaria sino que la percibe como propicia para la recuperación de espacios por parte del movimiento popular. Es sin duda el partido más comprometido en la formación de un frente de unidad popular con movimientos sociales y partidos políticos de izquierda, sin adoptar posición de rechazo hacia los sectores de centro izquierda al interior de los partidos no marxistas.

El PT por el contrario, si bien insiste en la unidad del campo popular excluye alianzas con partidos de centro izquierda. Está ubicado en el ala más radical de la izquierda, afiliado a la Liga Internacional de Trabajadores. Sostiene que el Paraguay vive una situación "pre-revolucionaria" caracterizada por la existencia de un doble poder que pone a los sectores dominantes en un estado de ingobernabilidad. Acentúa la confrontación de clases en la práctica y en sus discursos.



#### 4. Conclusiones Generales

La complementariedad de ambos trabajos es evidente, a pesar de las diferentes puertas de acceso al fenómeno. **Historia de una ausencia. Notas acerca de la participación electoral en el Paraguay** prioriza una explicación de orden histórico al fenómeno de la transición. Trata de develar el proceso socio-histórico en que se conformó el **temperamento popular** paraguayo. Para ello recurre a los **momentos constitutivos** de los diferentes sistemas socio-políticos por los que ha atravesado el Paraguay y trata de poner en evidencia que los mismos fueron gestados desde arriba y que la participación ciudadana (por lo menos en lo referido a la cuestión electoral aunque pudiera también extenderse hacia otros tipos de participación) no fue esencial en estas gestas. Contribuiría a ello el alto sentido de pertenencia nacional enraizado en la cotidianidad popular. Fenómeno, éste, presente antes de la constitución del mercado interior integrado y por ende, en lo previo al desarrollo de la ciudadanía. El trabajo insinúa que la tradición no participativa llega inclusive a nuestros días, en la que la modernidad capitalista ha constituido un mercado interior y que la transición supone una solución a la crisis de correspondencia entre una sociedad civil en proceso de democratización y un estado totalitario.

**Tránsito a la "democracia" y hegemonía militar en el Paraguay** si bien releva de alguna forma el componente histórico, lo hace al efecto de diferenciar la transición paraguaya de las otras transiciones democráticas en el cono sur. Su análisis está centrado en la coyuntura específica de la transición y tipifica a las distintas fuerzas sociales y políticas actuantes en la misma. La relación de éstas con el poder y el estado. De allí la diferenciación que hace de los incluidos y excluidos del proceso. Su observación va mucho más allá de lo meramente político para abarcar otros aspectos centrales que hacen a la transición paraguaya. De esta forma se estudia el modelo económico implantado por la transición y su viabilidad dentro del modelo de acumulación a nivel continental. Conjuntamente con ello se relaciona la política de los EE.UU. en relación al área y su especificidad en el Paraguay y dentro de ello, el propio proceso de transición.

Los dos trabajos evidencian el tutelaje de las FF.AA. del proceso de transición. Cada uno a su manera llegan a la conclusión de que el proceso nace de las propias entrañas del poder militar y que se desplaza, en muchos de sus aspectos, a una especie de continuismo en lo esencial, por cuanto no existió una ruptura radical con el pasado, sin desconocer los cambios dados en cuanto a la forma política. En ese sentido llegan a la conclusión de que la transición paraguaya se caracteriza por un conservadurismo evidente.